

Maciej Turała

Uniwersytet Łódzki

SPÓJNOŚĆ SYSTEMU FINANSOWANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ICH AUTONOMIA FINANSOWA

1. Wstęp

Od kilkunastu już lat mamy w Polsce do czynienia z dyskusją na temat poziomu samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (JST), w szczególności w aspekcie posiadanej przez nie autonomii finansowej oraz spójności systemu finansowania samorządów.

O zakresie posiadanej autonomii, a więc możliwości podejmowania samodzielnych decyzji i niezależnych działań, decyduje nie tyle kwota przyznanych samorządom środków, ile ich struktura. Poszczególne rodzaje dochodów mają bowiem zróżnicowany charakter, jeśli chodzi o zapewnianie autonomii jednostkom samorządowym. Im większy zakres autonomii finansowej będą mieć samorządy, tym bardziej będzie można je traktować jako niezależne podmioty polityki i zarządzania. Kwestią kluczową jest zatem określanie sposobów mierzenia autonomii finansowej. Autor odnosi się do tej kwestii w niniejszym artykule, analizując pojęcia autonomii dochodowej oraz autonomii wydatkowej.

W pierwszej części artykułu omówione zostały zagadnienia autonomii dochodowej oraz wydatkowej samorządów. Podejście do zagadnienia autonomii dochodowej oparte zostało na badaniach OECD „Fiscal Design across Levels of Government”, których wnioski posłużyły jako punkt wyjścia do zaproponowania sposobu mierzenia poziomu tej autonomii na gruncie polskich samorządów. Zagadnienie autonomii wydatkowej jest niejako rozwinięciem tematyki i wniosków opracowania OECD, które ogranicza się wyłącznie do sformułowania pewnych konkluzji co do struktury

dochodów JST i jej wpływu na autonomię finansową tych jednostek, nie odnosząc się do kwestii wydatkowania środków dostępnych jednostkom samorządu.

W drugiej części artykułu omówione zostało zagadnienie spójności systemu finansowania samorządów, rozumianej jako odpowiedniość środków dostępnych samorządom do zadań, jakie mają one realizować. Zagadnienie spójności systemu finansowania omówione zostało przez pryzmat autonomii finansowej samorządów.

2. Dochody a autonomia finansowa jednostek samorządu terytorialnego

Rozpatrując poszczególne kategorie dochodów z punktu widzenia autonomii, jaka jest dzięki nim możliwa, można wyróżnić 2 podstawowe kryteria [5]:

- autonomię dochodową – odzwierciedlającą zakres, w którym źródła dochodów pozostają pod kontrolą jednostek samorządowych, czyli m.in. możliwość wpływania przez te jednostki na wielkość osiąganych przez nie dochodów;
- autonomię wydatkową – odzwierciedlającą możliwość dysponowania środkami budżetowymi według priorytetów i potrzeb określanych indywidualnie przez poszczególne jednostki, bez potrzeby oglądania się na ogólnokrajowe regulacje ograniczające tę swobodę.

2.1. Autonomia dochodowa

Do kwestii autonomii dochodowej można podejść zgodnie z metodologią przyjętą w badaniach prowadzonych przez OECD w 2000 r. [3]. W badaniach tych przyjęto podejście, zgodnie z którym źródła dochodów jednostek samorządowych można uszeregować według kryterium poziomu autonomii, jaki zapewniają one jednostkom samorządowym. Najwięcej uwagi poświęca się tam wpływom z podatków, klasyfikując je w trzech głównych kategoriach o zmniejszającym się „ładunku” autonomii. W ramach każdej z kategorii wyodrębnia się następnie pomniejsze grupy uszeregowane malejąco według kryterium kontroli, jaką nad danym źródłem dochodów mają jednostki samorządowe. Podział ten przedstawia się następująco:

- Kategoria I – znaczący poziom autonomii.
 - a) Jednostka samorządowa określa zarówno stawkę, jak i podstawę opodatkowania.
 - b) Jednostka samorządowa określa wyłącznie stawkę podatku.
 - c) Jednostka samorządowa określa wyłącznie podstawę opodatkowania.
- Kategoria II – przeciętny poziom autonomii.
 - d1) Jednostka samorządowa ustala sposób podziału wpływów między budżet centralny i własny.
 - d2) Sposób podziału wpływów może zostać zmieniony wyłącznie za zgodą jednostki samorządowej.

d3) Sposób podziału wpływów jest zapisany w ustawodawstwie i może być jednostronnie zmieniony przez władze centralne.

d4) Sposób podziału wpływów jest corocznie ustalany przez władze centralne w trakcie prac nad budżetem.

- Kategoria III – niski poziom autonomii.

e) Władze centralne ustalają zarówno stawkę, jak i podstawę opodatkowania.

W odniesieniu do dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządowe z tytułu transferów z budżetu państwa raport OECD wyróżnia dwie podstawowe grupy transferów, mianowicie transfery ogólne (które z punktu widzenia rozwiązań przyjętych w polskim systemie finansowania samorządów należy utożsamić z subwencjami ogólnymi) oraz transfery celowe (analogicznie do grupy transferów ogólnych, w warunkach polskich można je utożsamić z dotacjami celowymi), uznając, że transfery o przeznaczeniu ogólnym zapewniają jednostkom samorządowym więcej autonomii niż te o charakterze celowym. Stwierdzenie to jest zgodne z tym, co na temat poszczególnych grup dochodów zostało napisane nieco wcześniej.

Zestawienie dochodów polskich gmin i miast na prawach powiatu w 2002 r. według przedstawionego powyżej schematu zawiera tab. 1.

W tab. 1 przypisane do poszczególnych kategorii szczegółowych zostało 90,99% ogółu dochodów gmin i miast na prawach powiatu. Pozostałe 9,01% dochodów (czyli 6,49 mld PLN) nie zostało w zestawieniu tym ujęte ze względu na brak odpowiednio szczegółowych statystyk. Wszystkie te dochody stanowią dochody własne. Zostały one ujęte w pozycji „Pozostałe dochody własne” i nadano im wagę 40%. Na podstawie danych zawartych w tab. 1 obliczony został **wskaźnik autonomii dochodowej**.

Aby umożliwić wyrażenie poziomu autonomii dochodowej w sposób syntetyczny, w tab. 1 zawarto wagi przypisane do poszczególnych kategorii dochodów. Wagi te odzwierciedlają subiektywny poziom autonomii i kompetencji decyzyjnych, jakimi w odniesieniu do poszczególnych kategorii dysponują samorzady [4]. Wskaźnik autonomii dochodowej obliczany jest za pomocą wzoru:

$$W_{AD} = \sum_{i=1}^{11} u_i \times w_i ,$$

gdzie: u_i – udział poszczególnych kategorii dochodów w dochodach ogółem;

w_i – waga przypisana danej kategorii dochodów;

$i \in \langle 1; 11 \rangle$ i odzwierciedla kolejne spośród jedenastu kategorii dochodów, które zostały wyodrębnione w tab. 1.

Tabela 1. Dochody gmin i miast na prawach powiatu w rozbiu na kategorie autonomii finansowej

Kategoria	Rok 2004 (miliardy PLN; % wszystkich dochodów)	Waga (%)
a) JST określa zarówno stawkę, jak i podstawę opodatkowania	Dochody z majątku 3,56; 4,94	100
b) JST określa wyłącznie stawkę podatku	Podatek od nieruchomości 10,95; 15,20 Podatek rolny 0,92; 1,28 Podatek od środków transportowych 0,62; 0,86 Opłata targowa 0,25; 0,34 Podatek leśny 0,12; 0,16	80
c) JST określa wyłącznie podstawę opodatkowania	–	70
d1) JST ustala sposób podziału wpływów między budżet centralny i własny	–	65
d2) Sposób podziału wpływów może zostać zmieniony wyłącznie za zgodą JST	–	60
d3) Sposób podziału wpływów jest zapisany w ustawodawstwie i może być jednostronnie zmieniony przez władze centralne	Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) 13,26; 18,41 Udziały w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) 1,46; 2,03 Podatek od czynności cywilno-prawnych 1,05; 1,46 Opłata skarbową 0,58; 0,80 Opłata eksploatacyjna 0,24; 0,34 Podatek od spadków i darowizn 0,22; 0,30 Wpływy z karty podatkowej 0,13; 0,18	50
d4) Sposób podziału wpływów jest corocznie ustalany przez władze centralne w trakcie prac nad budżetem	–	40
e) Władze centralne ustalają zarówno stawkę, jak i podstawę opodatkowania	–	40
Pozostałe dochody własne	Pozostałe dochody własne 6,49; 9,01	40
Subwencje ogólne	Subwencje ogólne 23,68; 32,86	40
Dotacje celowe	Dotacje celowe 8,53; 11,83	10
Dochody ogółem	Dochody razem 72,06; 100	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Sprawozdania z wykonania budżetu państwa – informacji o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2002” opublikowanego przez Radę Ministrów.

Przeprowadzenie wyliczeń daje rezultat $W_{AD} = 48,903\%$. Oznacza to, że polskie gminy kontrolują niemal 49% swoich dochodów, natomiast pozostała ich część, czyli nieco ponad połowa dochodów, jest od władz gmin niezależna. Dla porównania, wskaźnik autonomii dochodowej obliczony według tej samej metodologii dla gmin w Finlandii wyniósł w 2002 r. 67,0%. Oznacza to, że gminy w Polsce posiadają zdecydowanie mniejszy poziom autonomii od swoich fińskich odpowiedników [4].

2.2. Autonomia wydatkowa

Ilościowy pomiar stopnia autonomii finansowej od strony wydatków jest znacznie trudniejszy do przeprowadzenia w porównaniu z podejściem od strony dochodów. Z tego względu wspomniane i cytowane już badania OECD nie podejmują problematyki autonomii finansowej analizowanej od strony realizowanych przez samorządy wydatków. Niemniej jednak konieczne wydaje się przeprowadzenie chociażby bardziej jakościowej analizy. W tym celu należy dokonać podziału realizowanych wydatków na trzy kategorie, ze względu na typ zadań, jakie są dzięki nim realizowane. Podział taki może przybrać następującą postać:

a) zadania fakultatywne, podejmowane wyłącznie z inicjatywy organów jednostki samorządowej;

b) zadania obligatoryjne, co do których jednostka samorządowa posiada jednak pewien zakres kompetencji, jeśli chodzi o formułę czy też zakres ich realizacji;

c) zadania obligatoryjne w sposób szczegółowy uregulowane przepisami prawa, które jednostka samorządowa musi realizować w formie i zakresie przewidzianymi przez prawo.

Kolejne kategorie charakteryzują się zmniejszającym się poziomem autonomii wydatkowej, co oznacza, że wydatki są w coraz mniejszym stopniu generowane i kontrolowane przez podejmowane lokalnie decyzje. M. Zawicki, S. Mazur i J. Bober dokonali przeglądu usług publicznych dostarczanych przez samorządy z uwzględnieniem zdolności samorządów do kształtowania standardów ich świadczenia, a co za tym idzie, do kształtowania wielkości wydatków z nimi związanych [6, s. 16-18]. Pozwala on uzyskać ogólną chociaż orientację, w której kategorii umiejscowione są zadania wykonywane przez polskie samorządy, czyli jaki jest orientacyjnie poziom autonomii wydatkowej.

Standardy świadczenia usług administracyjnych (czyli obejmujących m.in. wydawanie dokumentów, wprowadzanie danych do rejestru, wydawanie zezwoleń i decyzji lub też koncesji) mogą być w dużym stopniu kształtowane przez jednostki samorządowe. Ich wykonywanie jest jednak obowiązkiem samorządów wynikającym z przepisów prawa, a więc grupę tych usług należałoby zaliczyć do kategorii b).

Kolejną dużą grupą usług są usługi społeczne. Obejmują one wiele dziedzin. Jeśli chodzi o ochronę zdrowia, trudno mówić o swobodzie jednostek samorządowych. Podobnie wygląda sytuacja w oświacie, wychowaniu i edukacji. Samorządy są w stanie kształtować standardy świadczenia usług w obu tych obszarach tylko

wówczas, gdy współuczestniczą w ich finansowaniu (oba obszary należy zaliczyć do kategorii c). Do kategorii c) można zaliczyć również usługi z zakresu pomocy i opieki społecznej oraz bezpieczeństwa publicznego, jako że standardy świadczenia tych usług określone są w przepisach prawa, które odzwierciedlają politykę społeczną prowadzoną przez państwo. Z kolei usługi świadczone w obszarze kultury oraz kultury fizycznej i rekreacji można zaliczyć do kategorii b), ponieważ administracja samorządowa ma w odniesieniu do nich znaczną swobodę kształtowania standardów świadczenia.

Zdecydowanie korzystniej (z punktu widzenia autonomii) przedstawia się sytuacja, jeśli chodzi o tzw. usługi techniczne. W obszarach gospodarki wodnej (w tym zaopatrzenia mieszkańców w wodę i kanalizacji), gospodarki odpadami, utrzymania czystości, cementnictwa, zaopatrzenia w energię elektryczną oraz zieleni publicznej administracja samorządowa ma znaczną lub pełną kontrolę nad ustanawianiem standardów świadczeń (kategoria b)). W grupie tej tylko usługi z zakresu transportu są w sposób bardziej szczegółowy regulowane przez przepisy prawa (kategoria c)).

Ze względu na ograniczoność środków gminy rzadko podejmują się realizacji zadań fakultatywnych, czyli należących do kategorii a). Z powyższego przeglądu usług publicznych, z konieczności ograniczonego, można wysnuć wniosek, że gminy polskie znajdują się gdzieś pomiędzy kategoriami b) i c), czyli że poziom ich autonomii wydatkowej nie jest zbyt wysoki.

3. Autonomia dochodowa a autonomia wydatkowa

Konstytucja RP wyróżnia trzy podstawowe kategorie dochodów JST: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Przyjmując uproszczone podejście do zagadnienia autonomii finansowej, oparte na cechach tych kategorii dochodów, można stwierdzić, że autonomia w zakresie dochodów może być zapewniona wyłącznie wtedy, gdy dominującą rolę w finansowaniu działalności samorządów odgrywać będą dochody własne, natomiast autonomia wydatkowa będzie rosła wraz ze zwiększaniem udziału dochodów własnych i subwencji ogólnych w strukturze dochodów JST. Zgodnie z tym podejściem dużo łatwiej byłoby zapewnić autonomię w zakresie wydatków, gdyż zarówno dochody własne, jak i subwencje ogólne są wydatkowane na podstawie decyzji podejmowanych przez organy władcze JST.

Jednakże takie podejście byłoby zbyt uproszczone. Należy bowiem uwzględnić fakt, że dochody pochodzące zarówno ze źródeł własnych, jak i z subwencji powinny być przeznaczone na realizację zadań własnych gminy, które rzadko mają charakter fakultatywny. Rzeczywisty poziom autonomii wydatkowej będzie więc zależeć od stopnia uregulowania tych działań przepisami prawa i od zakresu kompetencji pozostawionego w gestii władz samorządowych.

Odrębne rozpatrywanie kwestii autonomii dochodowej i wydatkowej ma sens tylko wówczas, gdy jest zakończone syntetyczną analizą autonomii finansowej uwzględniającej jednocześnie obydwa te wymiary autonomii.

Warto wspomnieć także o kwestii spójności systemu finansowania samorządów, rozumianego jako odpowiedniość środków dostępnych samorządom do zadań, jakie mają one realizować. Wielkość środków na realizację zadań własnych zawsze będzie niewystarczająca na zaspokojenie wszystkich istniejących potrzeb. Jednakże dostępne środki powinny pozwalać na zapewnianie minimalnego, koniecznego poziomu poszczególnych usług. Inaczej jest w przypadku zadań zleczanych samorządom przez administrację centralną i finansowanych za pomocą dotacji. Tutaj kwoty przekazywane na realizację zadań powinny, zgodnie z Konstytucją, być wystarczające na ich realizację. Często jednak tak nie jest i gminy są zmuszone dopłacać do realizacji zadań zleconych z własnych środków. Jak piszą E. Malinowska i W. Misiąg, w 1999 r. ok. 50% kosztów realizacji zadań zleconych gminom było finansowane z dochodów własnych bądź też subwencji [2, s. 440-441]. Takiemu systemowi wyraźnie brak spójności.

Połączenie omówionych koncepcji autonomii dochodowej i wydatkowej pozwala na całościowy pomiar spójności systemu finansowania samorządów. Graficzne połączenie obu tych koncepcji można określić mianem macierzy spójności i autonomii finansowej. Macierz taka przedstawiona jest na rys. 1.

Macierz spójności i autonomii finansowej		Autonomia wydatkowa		
		a) Zadania fakultatywne	b) Zadania obligatoryjne o niskim stopniu uregulowania	c) Zadania obligatoryjne o wysokim stopniu uregulowania
Autonomia dochodowa	1. Dochody podatkowe i inne dochody własne	<u>Wysoki poziom autonomii</u>		X
	2. Dochody z tytułu subwencji ogólnych			
	3. Dochody z tytułu dotacji celowych	X		<u>Niski poziom autonomii</u>

Rys. 1. Macierz spójności i autonomii finansowej

Źródło: [4, s. 355-372].

W przypadku pola „wysoki poziom autonomii” zakres działalności samorządów jest określony przepisami prawa w bardzo ograniczonym zakresie. Samorządy realizują przeważnie lub tylko te zadania, które same uznają za konieczne i, co ważne, finansują swoją działalność w znacznym zakresie z własnych źródeł (czyli takich, które zapewniają możliwość daleko posuniętej kontroli nad źródłami dochodów). Przeciwnie skrajną sytuację obrazuje pole o nazwie „niski poziom autonomii”. Znajdujące się w nim systemy cechuje bardzo silne uregulowanie prawne praktycznie każdej sfery działalności samorządu. Jednostki samorządowe są jednocześnie finansowane przede wszystkim za pomocą dotacji celowych.

Niemniej jednak wszystkie kombinacje leżące na zaznaczonej linii, począwszy od pola oznaczonego jako „wysoki poziom autonomii”, a skończywszy na polu określonym „niski poziom autonomii”, można uznać za systemy spójne z punktu widzenia struktury finansowania i wykonywanych przez samorządy zadań. Z kolei kombinacje leżące poza tą linią charakteryzują te systemy finansowania samorządów, które nie są w pełni spójne. Im większe oddalenie od linii przekątnej, tym mniejszy poziom spójności systemu.

Skrajne przypadki znajdują się w polach oznaczonych znakiem „X”, który oznacza zarazem, że są to sytuacje, których należy unikać. W pierwszym przypadku system przewiduje pozostawienie daleko idącej swobody jednostkom samorządowym w zakresie formułowania zadań, jakie samorząd będzie realizował, jednakże jego działalność jest finansowana przez dotacje celowe, które są najbardziej restryktywnym źródłem dochodów. Drugą skrajnością jest sytuacja, w której dominującą rolę w finansowaniu samorządów odgrywają dochody własne, jednakże wynikający z tego wysoki poziom autonomii jest zaburzony przez szczegółowe regulacje prawne.

Macierz ta może służyć również jako wyznacznik poziomu autonomii finansowej samorządów. Im bliżej lewego górnego rogu można umiejscowić dany system, tym większą autonomię mają jednostki samorządowe. Maksymalny poziom autonomii finansowej jest osiągany w punkcie leżącym w lewym górnym rogu. Wraz z oddalaniem się od tego punktu, niezależnie od tego, w którym kierunku, autonomia maleje aż do wartości zerowej w prawym dolnym rogu macierzy. Symbolizują to kolory pól zmieniające się od białego, poprzez szare, aż do czarnego na krawędziach macierzy. Oczywiście w takim przypadku najkorzystniejsza jest sytuacja, w której przejście to następuje po przekątnej obrazującej spójność systemu.

4. Autonomia finansowa polskich gmin i spójność systemu finansowania gmin w Polsce

Na podstawie dotychczasowych rozważań możliwe jest dokonanie oceny poziomu autonomii polskich jednostek samorządu terytorialnego oraz spójności systemu ich finansowania. W tym celu została wykorzystana macierz spójności i autonomii finansowej, na którą odniesiony został współczynnik autonomii dochodowej

obliczony wcześniej oraz określony w sposób bardziej subiektywny poziom autonomii wydatkowej. Macierz ta może służyć także jako podstawa do porównań sytuacji mającej miejsce w różnych krajach. Rezultaty porównania systemu polskiego i fińskiego, przeprowadzonego z L. Oulasvirtą [4], ukazano na rys. 2.

Macierz spójności i autonomii finansowej		Autonomia wydatkowa		
		a) Zadania fakultatywne	b) Zadania obligatoryjne o niskim stopniu uregulowania	c) Zadania obligatoryjne o wysokim stopniu uregulowania
Autonomia dochodowa	1. Dochody podatkowe i inne dochody własne	Wysoki poziom autonomii	+	X
	2. Dochody z tytułu subwencji ogólnych		+	+
	3. Dochody z tytułu dotacji celowych	X		Niski poziom autonomii

Rys. 2. Autonomia i spójność systemu finansowania samorządów w Polsce i Finlandii

Źródło: [4, s. 335-372].

Jak widać, obydwa systemy leżą nieznacznie poza linią obrazującą spójność systemu finansowania. Gminy w Polsce mają jednak znacznie mniejszy zakres autonomii finansowej niż ich fińskie odpowiedniki. Dążenie do zapewnienia spójnego systemu finansowania, a jednocześnie do zapewniania większej autonomii polskim samorządom wymaga z jednej strony przeprowadzenia częściowej deregulacji w odniesieniu do wykonywanych przez samorzady zadań, tak aby mogły one w większym stopniu kształtować swoje wydatki, a z drugiej – podniesienia poziomu ich autonomii dochodowej.

W sytuacji obecnej, kiedy poziom autonomii nie jest imponujący, a system finansowania nie jest do końca spójny, co oznacza, że część dochodów własnych i subwencji musi być przekazywana na finansowanie zadań zleconych, samorzady

nie są skłonne do wdrażania nowoczesnych systemów zarządzania finansami. Trudno im się zresztą dziwić, skoro efekty takich działań mogą być odczuwalne wyłącznie w stopniu proporcjonalnym do poziomu autonomii finansowej, jaką posiadają. Niewielką liczbę podejmowanych prób zastosowania metodologii zarządzania zintegrowanego, lub choćby jej części, jaką można zaobserwować w polskich gminach, można więc częściowo wytłumaczyć niskim poziomem autonomii finansowej, który skutecznie zawęża pole potencjalnych korzyści z podjęcia takich działań.

5. Podsumowanie

Wydaje się, że słuszny jest postulat dążenia do spójności systemu finansowania jednostek samorządowych. Należy tutaj zaznaczyć, że Polska ratyfikowała *Europejską kartę samorządu terytorialnego* [1], w której stwierdzono, że „społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień” (art. 9). Ten sam artykuł stwierdza dalej, że wielkość środków, jakimi dysponują samorządy, powinna być dostosowana do zakresu przyznanych im uprawnień i kompetencji. Te zapisy wyraźnie postulują, aby zachowana była spójność systemu finansowania JST. Zaproponowana w tym artykule metoda oceny tejże spójności może okazać się pomocna w kontrolowaniu wpływu zmian systemowych, zachodzących w obszarze finansowania samorządów w Polsce.

Literatura

- [1] *Europejska karta samorządu terytorialnego*, Strasburg, 15 października 1985.
- [2] Malinowska E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce, przewodnik 2002*, ODDK, Gdańsk 2002.
- [3] *Fiscal Design across Levels of Government, Year 2000 Surveys Summary Note*, OECD, Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, 2001.
- [4] Oulasvirta L., Turała M., *Financial autonomy of local governments – case studies of Finland and Poland*, [w:] *Rola nauk o zarządzaniu w kreowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy*, red. S. Wilmańska-Sosnowska, Folia Oeconomica 195, Łódź 2005.
- [5] Wakuła M., *Samodzielność finansowa gminy*, „Samorząd Terytorialny” 2005 nr 5.
- [6] Zawicki M., Mazur S., Bober J. (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Najlepsze praktyki*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2004.

COHERENCE OF THE SYSTEM OF FINANCING LOCAL GOVERNMENTS AND THEIR FINANCIAL AUTONOMY

Summary

Poland has been witnessing a debate on the autonomy of local governments for many years now. The most important issues that are being raised refer to financial autonomy of local governments as well as to the coherence of the system of financing local governments. This article proposes a method of assessing the level of financial autonomy through an analysis of income-based and expenditure-based financial autonomy. On the other hand it relates to the issue of coherence of the system of financing local governments, which is defined herein as suitability of resources available to local governments to the tasks that they are to perform.