

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrski-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl

SUBWENCJA OGÓLNA JAKO INSTRUMENT KOREKCYJNO-WYRÓWNAWCZY W SYSTEMIE FINANSÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

GENERAL SUBVENTION AS A CORRECTIONAL- -COMPENSATION INSTRUMENT IN THE LOCAL GOVERNMENT FINANCE SYSTEM

DOI: 10.15611/pn.2015.404.16

Streszczenie: Jednostki samorządu terytorialnego uczestniczą w realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych między innymi przez system subwencji i wpłat do budżetu państwa. Redystrybucja środków publicznych w wymiarze terytorialnym budzi wiele zastrzeżeń i dyskusji, gdyż prócz tego, że prowadzi do uzyskiwania efektów w obszarze sprawiedliwości i solidarności terytorialnej, nie przyczynia się do pogłębiania racjonalności i efektywności finansów publicznych i poszerzania odpowiedzialności władz samorządowych za zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z instrumentów redystrybucji środków publicznych w wymiarze terytorialnym jest subwencja ogólna przekazywana do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. W ostatnich 25 latach, od momentu reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce, konstrukcja prawnofinansowa ulegała wielu zmianom, w różnym stopniu uwzględniającym problemy związane z występowaniem pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej. W artykule podjęto próbę ustalenia, czy i w jakim stopniu subwencja ogólna w Polsce, jako źródło dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, służy niwelowaniu pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej i czy proponowane w 2015 r. zmiany w jej konstrukcji mogą się przyczyniać do rozwiązywania problemów związanych z funkcjonowaniem w Polsce systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: subwencja ogólna, pionowa i pozioma nierównowaga fiskalna.

Summary: Local authorities take part in the realisation of the redistribution function of public finances among others via a subvention system and contribution to the state budget. The redistribution of public measures in territorial dimension raises a lot of concerns and discussions, because next to some effects in the sphere of territorial justice and solidarity it does not contribute to the deepening of rationality and efficiency of public finance as well as broadening the responsibility of local authorities for the management of finances of local authorities. General subvention transferred to the budgets of local authorities is one of instruments of redistribution of public finance in the territorial dimension. Legal and financial structure has un-

dergone many changes to a various degree taking into consideration problems which are connected with the appearance of vertical and horizontal fiscal imbalances for the last 25 years since the moment of local government reinstating in Poland. The article attempts to determine if and to what extent general subvention in Poland as a source of revenue of local government budgets eliminates vertical and horizontal fiscal imbalance and if changes in its construction proposed in 2015 can contribute to the solution of problems connected with the functioning of correctional-compensation system of own resources of local authorities budgets in Poland.

Keywords: general subvention, vertical and horizontal fiscal imbalances.

1. Wstęp

Subwencja ogólna, jako źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przekazywana jest z budżetu państwa w związku z koniecznością korygowania i niwelowania dysproporcji w terytorialnym rozkładzie podatkowych źródeł dochodów budżetów samorządowych. W zdecentralizowanych systemach finansów publicznych podejście do rozwiązywania problemów nierównowagi fiskalnej może być różne i w decydującym stopniu jest uzależnione od charakteru polityki fiskalnej, w tym szczególne od tego, czy pierwszorzędne znaczenie podczas jej realizacji mają cele i instrumenty preferujące rozwój konkurencyjności gmin (regionów), czy solidarności terytorialnej. W Polsce od momentu reaktywowania ponad 25 lat temu samorządu terytorialnego konstrukcja prawnofinansowa subwencji ogólnej jest niejednorodna. Z jednej strony przy ustalaniu kwot subwencji ogólnej przekazywanej do budżetów gmin, państw, województw uwzględnia się określone przedmiotowo zadania publiczne (oświata, wcześniej drogi publiczne), a z drugiej strony uwzględnia się potencjał społeczno-ekonomiczny danej jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na to, że przekazywane z budżetu państwa w Polsce subwencji ogólnej na zadania oświatowe ma charakter zadaniowy i nie wiąże się bezpośrednio z regulacyjno-korygującą funkcją subwencji, problematyka ta nie jest przedmiotem podjętych tutaj rozważań.

Celem opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu subwencja ogólna może służyć zmniejszaniu pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej, będącej skutkiem dużego zróżnicowania poziomu i struktury dochodów i wydatków publicznych w przekroju terytorialnym, a także zbadanie, czy proponowane zmiany w systemie subwencji i wpłat do budżetu państwa uwzględniają potrzebę respektowania samodzielności finansowej gmin, powiatów, województw.

2. Przyczyny pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej

Pionowa nierównowaga fiskalna wskazuje na sytuację niedopasowania między osiąganymi dochodami publicznymi a ponoszonymi wydatkami publicznymi na różnych szczeblach administracji publicznej. Można powiedzieć, że jest ona w decydującym

stopniu wynikiem niewłaściwego podziału realizowanych zadań publicznych i że oznacza ona różnicę między możliwością uzyskania dochodów publicznych a potrzebą poniesienia wydatków publicznych. Wielkość pionowej nierównowagi fiskalnej w dużym stopniu uzależniona jest od decyzji władz publicznych, dotyczących podziału zadań i środków publicznych, i można ją w pewnym stopniu niwelować przez ponowne przypisanie zadań i kompetencji poszczególnym szczeblom władzy publicznej, a następnie realokację ich źródeł dochodów własnych.

Pozioma nierównowaga fiskalna występuje, gdy nie jest możliwe osiągnięcie dochodów własnych umożliwiających ponoszenie wydatków na zadania wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego tego samego szczebla. Pozioma nierównowaga fiskalna jest zjawiskiem naturalnym. Jednak jeżeli nie będzie niwelowana, może doprowadzić do likwidacji/łączenia niektórych jednostek bądź przemieszczania się osób i kapitału z regionów (gmin) mniej zasobnych do regionów (gmin) o wyższym potencjalnie dochodowym. Jeśli działaniom władz publicznych w zakresie niwelowania poziomej nierównowagi fiskalnej będzie towarzyszył nadmiernie rozbudowany system korekcyjno-wyrównawczy, to trudniej o efektywną alokację środków publicznych w skali kraju. W przeciwieństwie do pionowej nierównowagi fiskalnej, poziomej nierównowagi fiskalnej nie koryguje się przez zmiany podziału zadań publicznych wykonywanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, zmiany kompetencji w zakresie władztwa podatkowego czy też polityki wydatkowej. Nierównowaga ta może być w pewnym stopniu niwelowana przez instrumenty systemu korekcyjno-wyrównawczego. System ten może albo promować wydajność i efektywność w sektorze finansów publicznych, albo sprawiedliwość (solidarność terytorialną).

Problem racjonalnego niwelowania pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej jest w praktyce niezmiernie trudny do rozwiązania. Trudności te są potęgowane przez czynniki o charakterze zewnętrznym, takie jak procesy globalizacji, światowy kryzys finansowy i gospodarczy (przy wysokim poziomie elastyczności dochodów podatkowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego narastają dysproporcje w możliwościach realizowania zadań publicznych), czy też czynniki o charakterze wewnętrznym (czynniki polityczne, kulturowe, historyczne, społeczno-gospodarcze). W tych warunkach ważne jest, aby wykorzystanie różnych instrumentów pionowego oraz poziomego korygowania i niwelowania dysproporcji w możliwościach finansowych poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego odbywało się przy zachowaniu oszczędnego, racjonalnego zarządzania środkami publicznymi i respektowaniu samodzielności finansowej gminy, powiatu, województwa.

3. Mankamenty subwencji ogólnej jako instrumentu systemu korekcyjno-wyrównawczego dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Problemy związane z występowaniem pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej w Polsce próbuje się rozwiązywać przy wykorzystaniu wielu nieskoordynowanych, niespójnych narzędzi i instrumentów polityki gospodarczej, w tym przede wszystkim różnych programów rządowych, funduszy unijnych, instrumentów podatkowych czy instrumentów wydatkowych polityki fiskalnej. W systemie finansów samorządu terytorialnego jednym z tych instrumentów jest subwencja ogólna, tj. część wyrównawcza oraz część równoważąca i regionalna, przekazywana z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencje o charakterze korekcyjno-wyrównawczym w Polsce od momentu reaktywowania samorządu gminnego w 1990 r. oraz utworzenia powiatów i województw w 1998 r. ulegały istotnym zmianom. Zmiany te nie polegały na systemowym, kompleksowym i długofalowym uregulowaniu problemów związanych z nierównowagą fiskalną w wymiarze terytorialnym/przestrzennym, a jedynie na uwzględnianiu i dostosowywaniu konstrukcji finansowo-prawnej subwencji ogólnej do wprowadzanych zmian w zasilaniu finansowym samorządu terytorialnego oraz do pogłębiającego się zróżnicowanego potencjału dochodowego poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego. Natomiast przez blisko 25 lat wprowadzane zmiany nie uwzględniały pogłębiającego się (ze względu na wiele uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych) zróżnicowania potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego oraz nie uwzględniały specyfiki celów i zadań realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego.

Konstrukcja prawnofinansowa subwencji ogólnej o charakterze korekcyjno-wyrównawczym przekazywanej do 2015 r. z budżetu państwa do trzech szczebli samorządu terytorialnego wyróżnia z jednej strony środki publiczne ujęte w budżecie państwa (część wyrównawcza), a z drugiej strony środki publiczne pochodzące z wpłat gmin, powiatów, województw (część równoważąca, regionalna). W konstrukcji zatem subwencji ogólnej, jako źródła dochodów uzupełniających dochody własne budżetów samorządowych, zastosowana jest zarówno forma pionowej redystrybucji środków publicznych, jak i elementy poziomej redystrybucji środków publicznych, przy czym nie są jasno i precyzyjnie określone rola i funkcje poszczególnych elementów subwencji ogólnej w uzupełnianiu dochodów własnych budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Sytuację tę komplikuje to, że jednostki samorządu terytorialnego dokonujące wpłat do budżetu państwa są jednocześnie beneficjentami systemu korekcyjno-wyrównawczego i otrzymują subwencję o charakterze wyrównawczym z budżetu państwa.

Ogólnie kwoty składnika subwencji ogólnej obejmującego wyłącznie środki publiczne ujęte w budżecie państwa ustalane są corocznie w ustawie budżetowej bez odniesień do określonych kategorii makroekonomicznych, co powoduje, że traci ona

charakter obiektywny na rzecz uznaniowego. W rezultacie ten składnik subwencji ogólnej o charakterze korekcyjno-wyrównawczym nie cechuje się elastycznością i podlega częstym ingerencjom ze strony administracji rządowej. Ponadto ten element subwencji ogólnej nie ma charakteru obligatoryjnego, a wysokość należnych kwot podstawowych części wyrównawczej subwencji ogólnej przekazuje się do gmin, powiatów i województw wyłącznie na podstawie kształtującego się wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, bez uwzględniania potrzeb wydatkowych oraz zdecydowanie różniących się zadań publicznych realizowanych przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego. I mimo że samorząd województwa ma inne funkcje i zakres zadań publicznych niż gminy i powiaty oraz że został powołany do realizowania polityki regionalnej, konstrukcja subwencji ogólnej jako instrumentu korekcyjno-wyrównawczego systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce tego nie uwzględnia i nie stwarza gwarancji nadmiernego, corocznego uszczuplania dochodów własnych gmin, powiatów, województw w wyniku wpłat przekazywanych przez nie budżetu państwa.

Do mankamentów funkcjonującego przez dziesięciolecia w Polsce mechanizmu subwencjonowania zaliczyć trzeba również nieuwzględnianie zróżnicowanych potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Pomijanie przez ten mechanizm między innymi takich elementów, jak koszty związane z rozwojem urbanizacji, udział mieszkańców mających powyżej 70 lat, udział ludności z niskimi dochodami itp., powoduje, że wiele jednostek samorządu terytorialnego nie ma dostatecznych podstaw finansowych, aby wykonywać zadania własne o charakterze obligatoryjnym. Stosowane dotychczas kryteria identyfikacji jednostek samorządu terytorialnego „najbogatszych” i „najbiedniejszych” spowodowały, że realizacja zapisanej w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego i Europejskiej Karcie Samorządu Regionalnego zasady solidarności w podsektorze samorządowym odbywa się w Polsce przy nadmiernym obciążeniu finansowym nakładanym na wiele jednostek samorządu terytorialnego, ustalonym na podstawie kryteriów dotyczących potencjału dochodowego, bez uwzględniania potrzeb wydatkowych jednostek samorządu terytorialnego, a także z pomijaniem kwestii związanych z jakością świadczonych usług publicznych.

Mankamentem subwencji ogólnej jako instrumentu o charakterze korekcyjno-wyrównawczym w systemie finansów samorządu terytorialnego jest ograniczenie się jedynie do kryteriów odnoszących się do struktury dochodów podatkowych gmin, powiatów i województw. Tymczasem w strukturze dochodów podatkowych województw i powiatów występują wyłącznie udziały w podatkach PIT, CIT i dochody z tego tytułu są w dużym stopniu uzależnione od charakteru polityki fiskalnej realizowanej przez rząd. Z kolei w strukturze dochodów podatkowych gmin, obok udziałów w PIT i CIT, wyróżnia się dochody z podatków samorządowych, a organy gmin mają wiele kompetencji z zakresu władztwa podatkowego. W tych warunkach rozwiązywanie problemów dotyczących nierównowagi fiskalnej jest utrudnione i wręcz powoduje konieczność wzrostu aktywności redystrybucyjnej władz publicznych w wymiarze terytorialnym.

Podjmując próbę ustalenia znaczenia i funkcji subwencji ogólnej jako jednego z instrumentów polityki finansowej państwa, trzeba zauważyć, że łączna kwota subwencji wyrównawczej przekazywanej z budżetu państwa w latach 2013-2015 do budżetów gmin, powiatów, województw kształtowała się na poziomie ok. 9 mld zł, przy dochodach ogółem kształtujących się w tym okresie w granicach 185 mld zł¹. Z kolei wpłaty od jednostek o najwyższych podstawowych dochodach podatkowych na jednego mieszkańca wynosiły blisko 2 mld zł, a beneficjentami subwencji równoważącej/regionalnej były również jednostki samorządu terytorialnego dokonujące wpłat do budżetu państwa. W sektorze finansów publicznych oraz do realizacji celów i zadań polityki regionalnej subwencja ogólna jako instrument wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego ma zatem względnie niewielkie znaczenie. Ponadto instrument ten nie jest powiązany i skoordynowany z innymi instrumentami wspierania rozwoju regionów i gmin, co wpływa na jego skuteczność. Natomiast w skali mikro z jednej strony dla wielu gmin, powiatów, województw subwencja wyrównawcza oraz równoważąca/regionalna jest jedynym źródłem dochodów umożliwiającym wykonywanie zadań własnych o charakterze obligatoryjnym, a z drugiej strony dla wielu jednostek samorządu terytorialnego jest jednym z wielu źródeł dochodów ogółem budżetów samorządowych. W tej sytuacji udoskonalenie systemu korygująco-wyrównawczego jest jednym z podstawowych problemów systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce. Przesłanką tych modyfikacji powinny być następujące działania: wyważenie i skoordynowanie stosowanych instrumentów korygująco-wyrównawczych, zwiększenie efektywności i skuteczności działania podsektora samorządowego, ograniczenie liczby obiektywnych kryteriów identyfikujących sytuację finansową gmin, powiatów, województw, które jednocześnie nie będą przejawem nadmiernej ingerencji w ich samodzielność finansową.

W świetle wielokrotnie dokonanych analiz² oraz podjętej w niniejszym artykule próby ustalenia, w jakim stopniu subwencja ogólna jako źródło dochodów uzupełniających dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego realizuje funkcje związane z występowaniem pionowej i poziomej nierównowagi fiskalnej, można stwierdzić, że dotychczasowe kryteria, na podstawie których ustala się z jednej strony kwoty wpłat do budżetu państwa, a z drugiej kwoty subwencji przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządowych, generalnie nie uwzględniają funkcji samorządów województw związanych z ich podstawowym zadaniem, jakim jest realizacja polityki regionalnej oraz roli miast na prawach powiatu w oddziaływaniu na procesy wzrostu i rozwoju gospodarczego. Kryteria te odnoszą się wyłącznie do osiągniętych przez jednostki samorządu terytorialnego dochodów podatkowych, w przypadku powiatów i województw dotyczących podatków państwowych nie objętych możliwością zastosowania lokalnego i regionalnego władztwa podatkowego. Ponadto w konstrukcji tych kryteriów zawarty jest mechanizm histo-

¹ Por. [System subwencji... 2015].

² Por. [Patrzałek 2012, s. 205-217; Patrzalek 2010].

ryczny, dotyczący sposobu diagnozowania bieżącej sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie danych z roku poprzedzającego rok bazowy.

Projektowane zmiany w systemie subwencji dla jednostek samorządu terytorialnego, proponowane przez administrację rządową w 2015 r. w związku z zaleceniami Trybunału Konstytucyjnego, są opracowane na podstawie analiz i szczegółowych wyliczeń, bez kompleksowego odniesienia się do długofalowych strategicznych celów, na jakich funkcjonować ma w Polsce system korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego, oraz wykazania, czy i w jaki sposób skoordynowany ma być ten system z celami i instrumentami polityki regionalnej i polityki wspierania rozwoju metropolii w Polsce.

W proponowanych zmianach w systemie subwencji i wpłat do budżetu państwa proponuje się uwzględniać potrzeby wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego przez zastosowanie kryteriów mogących wpływać na zróżnicowane wielkości wydatków bieżących. W związku z tym postuluje się wyodrębnić w ramach wydatków bieżących „wydatki bieżące netto”, za które uznano wydatki bieżące ogółem z pominięciem wydatków bieżących na oświatę/część oświatową subwencji ogólnej, wydatki na projekty UE finansowane ze środków Unii Europejskiej, wydatki na obsługę długu, wpłaty na system wyrównawczy oraz wydatki finansowane dotacjami przyznanymi z budżetu państwa. Następnie identyfikuje się główne obszary zadań gmin, powiatów i województw stanowiących największą część wydatków bieżących netto oraz proponuje się zastosowanie określonych wag.

4. Podsumowanie

Reasumując, należy zauważyć, że sugerowane rozwiązania budzą wątpliwości związane z dalszym ograniczaniem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, a także wątpliwości związane z demotywowaniem organów samorządu terytorialnego do racjonalnego zarządzania dochodami własnymi. Rozwiązania te nie ułatwiają też odpowiedzi na pytania dotyczące stopnia realizacji zasady solidarności terytorialnej i zasady efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

Literatura

- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzalek L., 2012, *Teoretyczne aspekty redystrybucji poziomej i jej praktyczne zastosowanie w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Szkice o finansach. Księga jubileuszowa Prof. K. Znanięckiej*, red. T. Famulska, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice.
- System subwencji i wpłat do budżetu państwa*, 2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa.