

ZBIGNIEW MIKOŁAJEWICZ

Uniwersytet Opolski

**FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO
BARIERĄ ROZWOJU
REGIONALNEGO I LOKALNEGO**

Abstract: Local Government Finance as a Barrier to Regional and Local Development.

Reactivation of local government is a constitutional decision in democratization processes and decentralization of state government and building civil society in Poland. The article underlines the wide range of tasks, competences and responsibilities ceded to local governments void of sufficient resources of necessary means of action including the financial ones. The author presents the evolution of legal basis for financing as well as for the change of size and structure of the main income budgetary sources of local governments of all categories during 1999-2010. While considering that he points out the needs and directions of financial reinforcement of local government in Poland through: a) increase of participation in the National Budget revenue b) acquisition and use of EU funds c) extension of external sources of financing local governments d) use of public-private partnership in implementation of local government's tasks e) abandonment of charging the local governments' with the expenses for realization of the governmental tasks and other commitments.

Wstęp

Reaktywowanie samorządu terytorialnego (gminnego a następnie powiatowego i wojewódzkiego) należy zaliczyć do najważniejszych decyzji w procesie przemian ustrojowych w Polsce po 1989 r. na jej drodze do ustroju demokracji parlamentarnej, gospodarki rynkowej i państwa obywatelskiego.

Reformy „samorządowe” z lat 1990 i 1999 są wyrazem pożądaných procesów decentralizacji władzy, przekazującej duży zakres zadań, kompetencji i odpowiedzialności w sferze życia społecznego i gospodarki z „centrum” na szczybel terytorialny. Decyzje te nie zostały jednak skoordynowane z jednoczesnym przekazaniem do samorządów terytorialnych odpowiednich środków działania, w tym głównie środków finansowych umożliwiającących im należyte spełnianie (ciągle poszerzanych) nowych zadań.

Celem opracowania jest prezentacja finansów samorządów terytorialnych w kraju w ich dynamicznym ujęciu (1999-2010) i na tym tle – poszukiwanie możliwości rozwiązania, a przynajmniej złagodzenia problemu chronicznego niedoboru środków finansowych samorządu terytorialnego, w warunkach nie do końca przezwyciężonego światowego kryzysu oraz trudnej sytuacji dużego deficytu budżetowego i rosnącego długu publicznego w Polsce.

1. Samorząd terytorialny w strukturach demokratycznego państwa

Ponad 120-letni okres zaborów i braku Państwa Polskiego na mapie świata skutkował brakiem jednolicie zorganizowanego samorządu terytorialnego, jaki po Wielkiej Rewolucji Francuskiej funkcjonował w wielu krajach XIX-wiecznej Europy. Dopiero w okresie międzywojennym pojawiły się w odrodzonej Polsce instytucje samorządowe, na podstawie marcowej Konstytucji z 1921 r., która stworzyła podstawy prawne do powołania samorządu terytorialnego na szczeblu gminy, powiatu i województwa. Po wojnie, już w latach 1949-1950 rozpoczął się proces wdrażania systemu rad narodowych, opartego na radzieckich wzorcach ustrojowych. *Ustawą o terenowych organach jednolitej władzy państwowej z 20 marca 1950 r.* zniesiono istniejący samorząd terytorialny oraz terenowe organy rządowej administracji ogólnej wprowadzając zhierarchizowany i zbiurokratyzowany system rad narodowych¹, umocowany następnie w Konstytucji PRL z 1952 r. Mimo wielokrotnie wnoszonych zmian ustawowych², dotyczących organizacji i zadań administracji terenowej, nie odzyskała ona statusu i kompetencji samodzielnego organu władzy samorządowej, spełniając tylko funkcje administracyjnej obsługi obywateli.

Powrót do idei samorządności terytorialnej stał się możliwy dopiero w wyniku przemian ustrojowych po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r. i powołaniu rządu T. Mazowieckiego. Początkiem tego procesu było reaktywowanie po 40-letniej przerwie samorządu gminnego, na mocy *Ustawy z 8 marca 1990 o samorządzie terytorialnym (gminnym)*. Samorząd stał się jedną z postaci władzy funkcjonującej w formie władztwa zdecentralizowanego, niepodporządkowanego hierarchicznie organom administracji rządowej. Jednym z istotnych atrybutów współczesnego władztwa samorządowego jest legitymizowanie go wprost przez obywateli gminy, w formie powszechnych, bezpośrednich wyborów. Dalszym rozwinięciem tego procesu były decyzje wprowadzające od 1999 r. samorząd terytorialny na szczeblu powiatu i województwa, wraz z nowym kształtem terytorialnej organizacji państwa.

Obecne usytuowanie samorządu terytorialnego w systemie władzy publicznej, zakres jego zadań i kompetencji określa Konstytucja RP z 1997 r., która stanowi, że

¹ Izdebski (2003), s.57

² Ważniejsze z nich to *Ustawy* z lat: 1954, 1958, 1972, 1975, 1983.

(art.16 ust.2): „Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność”, i dalej (art. 163): „Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych”. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą działalność szeroką, wszechstronną i bardzo złożoną. Wydają decyzje administracyjne w różnych dziedzinach i w różnych sprawach. Odpowiadają za utrzymanie porządku publicznego i bezpieczeństwo obywateli. Stanowią przepisy prawa miejscowego, programują i planują przyszły rozwój gminy, powiatu czy województwa, realizują przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla ciągłej poprawy warunków życia mieszkańców. W działalności samorządów pozostaje szeroki zakres usług publicznych: oświata, kultura, ochrona zabytków, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura fizyczna, sport, turystyka, komunikacja zbiorowa i usługi komunalne. Samorządy tworzą warunki do rozwoju gospodarczego i tworzenia rynku pracy, podejmują działania na rzecz utrzymania i rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej, wspierania rozwoju nauki, postępu technologicznego i innowacji, nawiązywania i rozwoju współpracy zagranicznej oraz podejmowania wielu innych zadań leżących w zakresie ich kompetencji wynikających z uregulowań ustawowych (*Ustawa z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym*³; *Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym*⁴; *Ustawa z 5.6.1998 r. o samorządzie wojewódzkim*⁵).

W ostatnich dwóch dekadach państwo przekazywało do samorządów wiele zadań i zasadniczą część odpowiedzialności za sprawy publiczne. Przesunięciu kompetencji na organa samorządowe i poważnym zadaniom sterowania procesami rozwoju gmin, powiatów i województw nie towarzyszyły odpowiednie decyzje wyposażające te organy w niezbędne środki finansowe, mimo uregulowań zawartych w Konstytucji RP, która w art. 167 stanowi, że:

- ust. 1 – „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”.
- ust. 4 – „Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego następują wraz z odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych”.

2. Ewolucja prawnych podstaw finansowania samorządu terytorialnego

Reaktywowanie samorządu gminnego w 1990 r. nie oznaczało, że zostały do końca sprecyzowane podstawy i zasady jego działalności. Kształtowały się one w długim okresie minionego 20-lecia. Jednym z podstawowych elementów reformy

³ *Dziennik Ustaw* 1990, nr 16, poz. 95

⁴ *Dziennik Ustaw* 1998, nr 91, poz. 578.

⁵ *Ibidem*, poz. 576.

z 1990 r. okazało się wydzielenie budżetów samorządu ze zbiorczego budżetu państwa, określenie źródeł dochodów budżetów gmin oraz zasad transferu środków na przekazane gminom zadania.

Sposób finansowania gmin uregulowano w grudniu 1990 *Ustawą o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania*. Wśród dochodów podatkowych znalazły się (od 1991 r.) udziały z podatku CIT, na poziomie 5% od firm działających na terenie gminy. Od 1 stycznia 1992 r. *Ustawą o podatku PIT*, przyznano gminom 15% udział, rozdzielany według kryterium liczby ludności, a od 1996 r. – według kwoty podatku PIT pobranego od mieszkańców gminy. Nowelizacja ta okazała się niekorzystna dla gmin wiejskich, których wpływy z podatku PIT są niewielkie, a w konsekwencji niewielki jest dochód z odpisów od tego podatku.

W latach 1994-1998 obowiązywała nowa *Ustawa o finansowaniu gmin* (Dz.U. 1993, nr 129, poz. 600), która m.in. wprowadziła podział subwencji ogólnej na 3 niezależne części:

- a) część ogólna dotycząca wszystkich gmin,
- b) część oświatowa,
- c) część wyrównawcza, dla najbiedniejszych gmin.

Od 1 stycznia 1999 r. weszła w życie *Ustawa o finansach publicznych* (Dz.U. 1998, nr 155, poz. 1014), która wprowadziła wiele zmian dotyczących finansowania gmin i regulowała dochody nowych ogniw samorządu terytorialnego: powiatów i województw. Uchwalona jako akt tymczasowy (na lata 1999-2000) wielokrotnie przedłużany, obowiązywała aż do końca 2003 r. Zasadnicze zmiany wprowadzone *Ustawą z 1998 r.* dotyczyły:

- zwiększenia udziału gmin w podatku PIT do 27,6%,
- wzrostu kwoty rekompensującej dochody gminy utracone w związku z częściową likwidacją podatku od środków transportowych i wpływów z podatku akcyzowego od paliw płynnych,
- podziału subwencji ogólnej na: a) część podstawową dla gmin uzyskujących mniej niż 85% wskaźnika podstawowych dochodów podatkowych na 1 mieszkańca b) część oświatową, c) część rekompensującą dochody utracone z tytułu podatków, ustawowych ulg i zwolnień.

Powiaty otrzymały tylko 1% udział w podatku PIT od osób zamieszkałych na terenie powiatu. Powiaty nie mogły korzystać z prawa do ustalania podatków i opłat lokalnych. Samorządy województw finansowane były przez udział w podatku PIT w wysokości 1,5% wpływów z tego tytułu oraz udział w podatku CIT, w wysokości 0,5% wpływów. Podobnie jak powiaty, województwa nie uzyskały własnych tytułów podatkowych i nie mogły ustanawiać nowych podatków. Oznaczało to wysokie uzależnienie nowych struktur samorządowych od środków finansowych przekazywanych z budżetu państwa, głównie w postaci dotacji i subwencji.

Od 1 stycznia 2004 r. weszła w życie *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* (Dz.U.2003, nr 203, poz. 1966) zwiększająca udział dochodów

własnych i zmniejszając udział dotacji i subwencji w budżetach jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Wzrost dochodów własnych j.s.t. wynikał głównie ze zwiększenia udziału we wpływach z podatku PIT i CIT (tab. 1)

Oprócz udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) źródłem dochodów budżetowych j.s.t. mogą być:

- dochody z majątku,
- dotacje celowe (z budżetu państwa i funduszy celowych),
- subwencje z budżetu państwa,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- inne środki określone w przepisach szczegółowych,
- a ponadto w budżetach gmin i miast na prawach powiatów – podatki: od nieruchomości, rolny i leśny, od środków transportowych, czynności cywilnoprawnych, opłata skarbową i in.

W rezultacie zmian wprowadzonych *Ustawą z 2003 r.* wszystkie j.s.t. przejmowały powiększone wpływy podatkowe (por. tab. 2). Jednocześnie od 2004 r. zlikwidowano część dotacji celowych z budżetu państwa, co oznaczało konieczność finansowania z dochodów własnych wielu zadań pokrywanych dotychczas w formie dotacji budżetowych. Zwiększenie udziałów i zmiany proporcji w strukturze dochodów j.s.t. spowodowały, że głównym źródłem finansowania samorządów stały się dochody własne i subwencja ogólna.

Nowelizacja *Ustawy o finansach publicznych* (Dz.U. 2006, nr 249, poz 1832) wprowadziła od 2007 r. zmiany do konstrukcji uchwał budżetowych j.s.t.. Rozszerzały one katalog środków publicznych m.in. o środki (nie podlegające zwrotowi) z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA – strony umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym. Finansowanie projektów i programów unijnych odbywało się przez dotacje rozwojowe dla jednostek sektora finansów publicznych, którym w ramach programu operacyjnego została powierzona realizacja zadań objętych umową oraz realizacja Wspólnej Polityki Rolnej. Dotacje przyznawane były z budżetu państwa w formie zaliczek lub zwrotu wydatków poniesionych na reali-

Tabela 1

Zmiany udziału samorządu terytorialnego
we wpływach z tytułu podatku PIT i CIT od 2004 r.

Szczelbel jednostki samorządu terytorialnego	Udział w podatku PIT (%)		Udział w podatku CIT (%)	
	dotychczasowy	nowy	dotychczasowy	nowy
Gminy	27,60	39,34	5,0	6,71
Powiaty	1,00	10,25	0,0	1,40
Województwa	1,50	1,60	0,5	15,90

Źródło: *Ustawy o finansach publicznych* (1998) i *dochodach j.s.t.* (2003).

zacje programów operacyjnych finansowanych z udziałem środków z budżetu UE. Zlikwidowano jednocześnie (w odniesieniu do nowej perspektywy finansowej na lata 2007-2013) możliwość udzielania z budżetu państwa pożyczek na prefinansowanie zadań realizowanych z udziałem środków UE.

W budżetach samorządów zostały ujęte znaczne kwoty dotacji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE na wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego w ramach *Regionalnych Programów Operacyjnych*, *Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki*, *Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej* i inne. Te nowe źródła finansowania wywarły istotny wpływ na wielkość i strukturę dochodów i wydatków budżetów samorządowych.

3. Zmiany wielkości i struktury dochodów budżetowych samorządu terytorialnego

Opisane wyżej zmiany prawnych podstaw finansowania samorządów skutkowały relatywnie dużą stabilnością dochodów ogółem do 2003 r. i wyraźnym przyspieszeniem tempa ich wzrostu od 2004 r. (tab. 2), głównie w wyniku nowych uregulowań wprowadzonych *Ustawą z listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, znacznie zwiększającą ich udział w podatkach dochodowych PIT i CIT⁶.

Jednocześnie obserwuje się znaczne zróżnicowanie tempa wzrostu dochodów budżetowych w różnych kategoriach jednostek samorządowych: najwyższe, ze wskaźnikiem wzrostu w latach 1999-2010 w województwach (429%) i najniższym w gminach (223%) i powiatach (228%). Wysoki wskaźnik wzrostu ogółem dochodów (ok. 251%) należałoby skorygować uwzględniając systematyczny inflacyjny wzrost cen towarów i usług w tym okresie, łącznie o ok. 45,5%

W tym samym czasie nastąpiły istotne zmiany w strukturze głównych źródeł dochodów budżetowych samorządów terytorialnych (tab. 3). Udział dochodów własnych w ogólnej wartości dochodów wszystkich kategorii samorządu wzrósł z 43,1% w 1999 r. do 48,3% w 2010. Dochody własne w 1999 r. stanowiły główne źródło budżetów gmin (54,8%) i miast na prawach powiatów (48,1%). Ich znaczenie dla budżetów samorządu powiatowego było znikome (tylko 6,1%) i niewielkie w budżetach wojewódzkich (17,7%).

Na koniec badanego okresu (2010) nastąpiły istotne zmiany. Znaczny, prawie 2,5-krotny wzrost udziału dochodów własnych nastąpił w budżetach województw (do 40,4%), a jeszcze bardziej dynamiczny, bo prawie 5-krotny w budżetach powiatów (wzrost z 6,1% do 28,2%).

⁶ Decentralizacja finansów publicznych w 1999 r. w wyniku wprowadzenia reform: terytorialnej, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych spowodowała nieporównywalność zakresową danych dotyczących finansów j.s.t. od 1999 r. z latami poprzednimi. Z tego względu opracowaniem objęto okres 1999-2010.

W budżetach miast, udział dochodów własnych stał się zdecydowanie dominujący, osiągnął poziom 63,6% łącznych dochodów w ich budżetach. Tylko w gminach nastąpił spadek udziału dochodów własnych (z 54,8% w 1999 do 48,6 % w 2010).

Udział dotacji celowych w budżetach samorządów spadał, zwłaszcza do 2004 r. Szczególnie głęboki był ten spadek w budżetach dużych miast, powiatów i województw, wzrastał natomiast w budżetach gmin z 11,8% do 24,0% łącznych ich dochodów w latach 1999 i 2010.

Podobnie zmniejszał się udział subwencji ogólnej, szczególnie w budżetach województw i dużych miast. Tylko w budżetach powiatów udział subwencji utrzymywał się z wysokim 44% udziałem w ich łącznych dochodach. Głównym źródłem dochodów własnych budżetów samorządowych stał się ich udział w podatku dochodowym budżetu państwa. W sumie stanowił on w 1999 r. ok. 37%, a w 2010 r. 42% wszystkich dochodów własnych. Udział w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) w pierwszym okresie (do 2003 r.) działalności samorządów terytorialnych był niewielki i wynosił 2-3% ich dochodów własnych, wzrastając do ok. 7,8% w 2010 r. Istotną rolę udział ten odgrywał tylko w budżetach województw, dla których był źródłem ok. 70% dochodów własnych osiągniętych w 2010 r. (por. tab. 2).

Znacznie wyższe wpływy budżetowe samorządy uzyskiwały z udziału w podatku od osób fizycznych (PIT): ok. 34% całości dochodów własnych w 1999 r. i w 2010 r., przy czym szczególnie istotny stał się jego udział w budżetach powiatów i dużych miast, w których stanowił w 2010 r. odpowiednio: 44% i 38% dochodów własnych.

Analiza zmian źródeł dochodów samorządów terytorialnych wskazuje na korzystną tendencję wzrostu udziału dochodów własnych we wszystkich kategoriach jednostek samorządowych z wyjątkiem gmin. Tę korzystną ocenę obniża to, że prawie 50% tych dochodów stanowi udział samorządów w podatkach dochodowych CIT i PIT, o którym to udziale decydują władze państwowe a nie samorządy. Kolejne z głównych źródeł budżetu, jakim jest subwencja ogólna w ponad 70% (w dużych miastach 91,5%) przeznaczana jest na utrzymanie szkół (subwencja oświatowa) – zatem w niewielkim tylko stopniu pozwala finansować inne cele samorządów. Znaczny spadek udziału dotacji celowych przeznaczanych na realizację ważnych zadań z zakresu administracji rządowej i zadań własnych samorządu w miastach, powiatach i województwach ogranicza możliwości rozszerzenia działań samorządu terytorialnego.

Kryzysowy rok 2009 nie był łatwy dla samorządów. Ich trudności finansowe były w dużym stopniu następstwem spowolnienia tempa rozwoju polskiej gospodarki. Realizacja dochodów własnych budżetów we wszystkich kategoriach samorządu terytorialnego ukształtowała się na niższym poziomie w porównaniu z 2008 r. o ok. 3,9%. Dochody z podatku PIT spadły w gminach o 7,1%, a w powiatach o 7,7%. Skutkiem dekoniunktury gospodarczej był spadek wpływów z podatku CIT o prawie 12%, w tym szczególnie głęboki w miastach na prawach powiatu (spadek o 14%).

Tabela 2

Dochody budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010
w mln zł, ceny bieżące

Wyszczególnienie	Rok	Dochody ogółem	W tym jednostki samorządowe			
			gmin	miast na prawach powiatu	powiatów	województw
1. Łączne dochody	1999	64 877	32 354	19 388	9 847	3 288
	2000	72 610	34 584	21 766	12 555	3 705
	2001	79 595	37 287	23 667	14 041	4 600
	2002	80 034	34 546	29 017	12 253	4 218
	2003	79 140	36 046	27 417	11 112	4 566
	2004	91 504	40 309	31 754	12 471	6 970
	2005	102 912	45 813	36 270	13 763	7 066
	2006	117 040	51 724	40 986	14 844	9 486
	2007	131 380	57 003	46 873	16 155	11 349
	2008	142 569	62 318	49 444	18 147	12 660
	2009	154 832	64 882	50 328	20 084	19 548
2010	162 797	72 310	53 886	22 496	14 104	
2. Dochody własne	1999	27 576	17 053	9 335	605	583
	2000	30 290	18 165	10 541	992	592
	2001	31 747	18 807	11 156	1 172	612
	2002	32 924	15 567	15 464	1 255	638
	2003	33 258	16 112	15 281	1 160	705
	2004	45 975	18 732	20 134	3002	4 107
	2005	54 889	22 300	23 984	4 018	4 587
	2006	58 580	22 683	26 442	4 148	5 307
	2007	74 134	28 219	32 960	5 206	7 749
	2008	78 345	30 695	34 369	5 872	7 409
	2009	75 297	30 022	33 262	5 699	6 315
2010	78 588	32 264	34 284	6 337	5 703	
2.1. W tym udział w podatku dochodowym od osób prawnych - CIT	1999	864	467	319	-	78
	2000	985	549	345	-	91
	2001	760	417	274	-	69
	2002	869	244	546	-	79
	2003	785	225	489	-	71
	2004	4 925	399	1 063	94	3 369
	2005	5 026	443	1 155	91	3 337
	2006	6 007	502	1 406	108	3 991
	2007	7 616	657	1 770	137	5 051
	2008	7 474	696	1 925	145	4 708
	2009	6 617	653	1 651	136	4 178
2010	6 122	617	1 408	128	3 968	

2.2 Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych - PIT	1999	9 273	5 287	3 341	184	461
	2000	9 011	4 958	3 425	180	449
	2001	9 480	5 050	3 786	181	463
	2002	9 425	3 859	4 967	138	461
	2003	9 519	4 010	4 889	145	475
	2004	15 079	5 466	7 797	1 288	527
	2005	17 763	6 270	9 089	1 805	599
	2006	20 565	7 369	10 407	2 101	688
	2007	25 600	9 265	12 862	2 622	852
	2008	28 535	10 664	13 931	2 996	944
	2009	26 977	9 906	13 417	2 765	889
2010	26 894	10 080	13 135	2 797	882	
3. Dotacje celowe (z budżetu państwa, funduszy celowych i pozostałe)	1999	14 362	3 738	4 205	4 864	1 555
	2000	16 462	4 750	4 426	5 574	1 712
	2001	17 656	4 370	4 559	6 326	2 401
	2002	16 792	4 288	5 223	5 234	2 047
	2003	12 948	3 773	3 226	3 619	2 330
	2004	13 109	5 043	3 482	3 025	1 559
	2005	15 567	7 432	3 960	3 045	1 129
	2006	19 632	10 337	4 512	3 434	1 349
	2007	20 492	10 919	4 587	3 503	1 484
	2008	23 766	11 709	4 874	4 202	2 981
	2009	34 250	12 871	5 763	5 174	10 442
2010	37 037	17 370	7 798	6 410	5 459	
4. Subwencja ogólna z budżetu państwa	1999	22 116	10 877	5 727	4 372	1 140
	2000	25 858	11 669	6 800	5 989	1 400
	2001	29 430	13 509	7 835	6 504	1 582
	2002	29 700	14 255	8 201	5 734	1 510
	2003	31 728	15 218	8 764	6 236	1 510
	2004	31 314	15 821	7 863	6 340	1 290
	2005	32 456	16 080	8 325	6 699	1 350
	2006	34 525	16 880	8 724	6 840	2 081
	2007	36 754	17 866	9 327	7 445	2 116
	2008	40 458	19 914	10 201	8 073	2 270
	2009	45 295	21 989	11 302	9 212	2 792
2010	47 171	22 676	11 804	9 750	2 942	

Źródło: Roczniki Statystyczne RP z lat 2000-2010; *Sprawozdanie...* (tab. 2-4).

Spadek dochodów własnych wymusił reakcję rządu w formie znacznego wzrostu dotacji (o 44%) i subwencji (o 12%) z budżetu państwa i to we wszystkich kategoriach samorządu terytorialnego. W rezultacie łączna suma dochodów j.s.t. wzrosła w 2009 r. w stosunku do roku poprzedniego o 8,6%, przy czym największy wzrost, bo aż o 54% miał miejsce w budżetach województw (tab. 2).

Tabela 3

Udział głównych źródeł dochodów
w ogólnych dochodach samorządów terytorialnych w latach 1999 i 2010 w Polsce

Wyszczególnienie	Rok	Ogółem dochody samorządów	W tym:			
			gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa
1. Dochody własne	1999	43,1	54,8	48,1	6,1	17,7
	2010	48,3	48,6	63,6	28,2	40,4
2. Dotacje celowe	1999	22,4	11,8	21,7	49,4	47,3
	2010	22,7	24,0	14,5	28,5	38,7
3. Subwencja ogólna	1999	34,5	33,4	29,5	44,4	34,7
	2010	29,0	31,4	21,9	43,3	20,9

Źródło: Tab. 2. Obliczenia własne.

W 2010 r. utrzymała się tendencja wzrostowa dochodów samorządowych i to zarówno w postaci dochodów własnych (wzrost o 4,4%), jak też dotacji (o 8,1%) i subwencji (o 4,1%). Wzrost nastąpił we wszystkich grupach rodzajowych dochodów i we wszystkich kategoriach samorządów, z wyjątkiem samorządu wojewódzkiego, w którym nastąpiło swoiste „odreagowanie” dużego wzrostu dochodów w 2009 r., w postaci ich spadku o prawie 28%.

4. Potrzeby i kierunki finansowego wzmocnienia samorządu terytorialnego

4.1. Stan finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego

Niedostateczne finansowanie samorządu terytorialnego od początku jego reaktywowania jest niewątpliwie główną przyczyną słabości j.s.t. oraz istotną barierą dla rozwoju idei samorządności i budowy demokratycznego państwa obywatelskiego w Polsce.

Wielokrotne zmiany prawnych podstaw finansowania działalności j.s.t. skutkowały stopniowym, lecz ciągle nieproporcjonalnym do rosnących zadań, wzrostem ich dochodów budżetowych. Znaczny wzrost dochodów nastąpił dopiero od 2004 r., głównie w wyniku nowych uregulowań wprowadzonych *Ustawą z listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*.

Jednocześnie państwo przekazywało do samorządów coraz więcej zadań i zasadniczą część odpowiedzialności za sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym i regionalnym bez dostatecznego zapewnienia środków niezbędnych do realizacji nowych zadań.

Tabela 4

Wyniki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2010
(w mln zł, ceny bieżące)

Rok	Dochody mln zł	Wydatki mln zł	Saldo	
			mln zł	% dochodów
1999	64 877	65 846	-969	-1,5
2000	72 610	75 747	-3 137	-4,3
2001	79 595	82 734	-3 139	-3,9
2002	80 034	83 182	-3 048	-3,8
2003	79 140	80 954	-1 814	-2,3
2004	91 504	91 387	+117	+0,1
2005	102 912	103 807	-895	-0,9
2006	117 040	120 038	-2 998	-2,6
2007	131 380	129 113	+2 267	+1,7
2008	142 569	145 183	-2 614	-1,8
2009	154 842	167 828	-12 986	-8,4
2010	162 797	177 766	-14 969	-9,2

W rezultacie finanse, którymi dysponowały samorzady terytorialne pozostawały w ciągłym niedoborze, a deficyt budżetowy stał się zjawiskiem powszechnym we wszystkich kategoriach samorządu. Potwierdzeniem są informacje zawarte w tab. 4 i 5.

W całym 12-letnim okresie objętym badaniami tylko dwukrotnie (lata 2004 i 2007) suma wydatków budżetowych j.s.t. nie przekraczała wielkości ich dochodów. W pozostałych latach występuje ciągły niedobór środków finansowych i ujemny bilans budżetów samorządowych. Szczególnie wysoki deficyt pojawił się w 2009 r. (ok. 13 mld zł) i jeszcze większy w 2010 r. (ok. 15 mld zł) Ujemne saldo budżetu występuje we wszystkich kategoriach samorządu i waha się (w 2010 r.) w granicach od 8% do 10% ich dochodów.

Deficyt budżetów samorządowych jest zjawiskiem powszechnym, występuje we wszystkich województwach, na obszarze całego kraju. Skala deficytu jest oczywiście zróżnicowana, odpowiednio do wielkości województwa i mieściła się w 2009 r. w granicach: od 163 mln zł w woj. podlaskim do 2659 mln zł w woj. mazowieckim (tab. 5).

Stan chronicznego niedofinansowania samorządów terytorialnych skutkuje rosnącym ich zadłużeniem, zwłaszcza w ostatnich dwóch latach. Zadłużenie wszystkich j.s.t. na koniec 2010 r. wynosiło ponad 55 mld zł⁷. Ogólny wskaźnik zadłużenia samorządów osiągnął poziom 33,8% ich dochodów. Najbardziej zadłużone są miasta na prawach powiatu (43,5% dochodów), mniej gminy (30,3%), najmniej powiaty (24,2%). Istotne i niepokojące jest wysokie tempo przyrostu zadłużeń. W 2010 r. zo-

⁷ Sprawozdanie... (2011), s. 29.

Tabela 5

Saldo (wynik) dochodów i wydatków j.s.t. według województw w 2009 r.
(w mln zł, ceny bieżące)

Województwo	Kategorie samorządu terytorialnego					
	gminy	miasta na prawach powiatu	powiaty	województwa	razem deficyt	
					mln zł	zł/1 mieszk.
Dolnośląskie	-481	-937	-157	-86	+1 661	-577
Kujawsko-Pomorskie	-202	-180	-69	-22	-473	-229
Lubelskie	-202	-249	-33	+35	-449	-208
Lubuskie	-182	-121	-44	-21	-368	-364
Łódzkie	-361	-235	-51	-95	-742	-292
Małopolskie	-459	-295	-93	-68	-915	-277
Mazowieckie	-753	-1454	-159	-293	-2 659	-509
Opolskie	-161	-33	-46	-53	-293	-284
Podkarpackie	-259	-126	-69	-102	-556	-265
Podlaskie	-123	-93	-8	+61	-163	-137
Pomorskie	-284	-466	-60	-97	-907	-407
Śląskie	-437	-935	-111	-196	-1 679	-362
Świętokrzyskie	-245	-82	-28	-29	-384	-302
Warmińsko-Mazurskie	-249	-88	-46	-26	-409	-287
Wielkopolskie	-492	-418	-54	+31	-933	-274
Zachodniopomorskie	-230	-164	-43	-16	-453	-267
Polska razem	-5 120	-5 874	-1 071	-920	-12 986	-340

Źródło: Rocznik Statystyczny Województw 2010, GUS Warszawa, s. 241 i 560.

bowiązania ogółem j.s.t. wzrosły w stosunku do roku poprzedniego o 36,7%. Pojawiło się już 70 samorządów z zadłużeniem przekraczającym limit 60% ich dochodów, w tym 68 samorządów gmin i 2 samorzady miast na prawach powiatu. Przewiduje się, że w 2011 r. dług samorządów wzrośnie do ok. 69 mld zł, tj. o ponad 25%, co oznaczać będzie dalszy przyrost samorządów przekraczających ustawowo dopuszczalne granice 60% dochodów⁸. Sytuacja ta jest w zasadniczym stopniu pochodną ciągle stosowanej praktyki przekazywania samorządom nowych zadań bez odpowiedniego finansowego zabezpieczenia możliwości ich realizacji. Samorzady w poszukiwaniu środków finansowych zmuszane są do zaciągania zobowiązań (głównie w formie kredytów i pożyczek) oraz ograniczania, lub wręcz likwidacji wielu działań i placówek świadczących usługi publiczne na rzecz miejscowej ludności, a także do rezygnacji z zamierzeń inwestycyjnych. To brak środków finansowych w jednostkach samorządu terytorialnego, a nie brak zapotrzebowania ze strony mieszkańców przesądzał o masowej likwidacji przedszkoli, żłobków, szkół wiejskich i szkół zawo-

⁸ „Rzeczpospolita” 20.06.2011, s. B-1.

dowych, szpitali rejonowych, placówek kulturalnych itp. podstawowych instytucji. Ta sama przyczyna skutkuje fatalnym stanem dróg lokalnych (gminnych i powiatowych), a często także wojewódzkich, ulic, placów i chodników w miastach, terenów zielonych, zasobów mieszkaniowych itp. nienależycie utrzymywanych, od lat nie remontowanych i nie modernizowanych, przynajmniej w stopniu pozwalającym na ich prostą reprodukcję. W tych warunkach, jak również z powodu ogromnych i narastających potrzeb we wszystkich sferach objętych zakresem działania i odpowiedzialności samorządów terytorialnych w Polsce wyłania się trudny i podstawowy problem poszerzania istniejących i pozyskiwania nowych źródeł finansowania budżetów samorządowych.

4.2. Wzrost udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach budżetowych państwa

Samorząd terytorialny różnych szczebli prowadzi wszechstronną i bardzo złożoną działalność obejmując szeroki zakres usług publicznych, tworzy warunki do rozwoju gospodarczego i tworzenia rynku pracy, programuje i planuje przyszły rozwój gminy, powiatu czy województwa, realizuje przedsięwzięcia o szczególnym znaczeniu dla polepszenia warunków bytu ich mieszkańców.

Rejestr zadań j.s.t. wskazuje, że zaspokojenie zbiorowych potrzeb i poprawa jakości życia ludności zależy obecnie w zasadniczym stopniu od sprawności i skuteczności działań samorządu terytorialnego, a nie od administracji rządowej. Obowiązkiem naczelnych władz państwa powinno być stworzenie samorządom podstawowych warunków działania, w tym przede wszystkim dopływu środków finansowych, adekwatnych do zadań i odpowiedzialności ciążących na samorządzie terytorialnym.

Rodzi się więc potrzeba dalszej decentralizacji systemu finansów publicznych na rzecz samorządu terytorialnego, umożliwiającej zwiększenie wydajnych i w miarę stabilnych dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów j.s.t. w wyniku np.:

- znacznego zwiększenia udziału j.s.t. w dochodach podatkowych CIT i PIT,
- przekazania samorządom części udziałów w podatku VAT,
- włączenia do budżetu samorządów wojewódzkich funduszy celowych.

Instrumentem doraźnej ingerencji państwa w prowadzoną przez samorząd terytorialny gospodarkę finansową pozostają subwencje i dotacje celowe. Niestabilność zasad i trybu ich przekazywania z budżetu państwa do j.s.t. ogranicza w dużym stopniu samodzielność finansową samorządów i utrudniać będzie opracowywanie wieloletnich planów finansowych. Wskazane jest, aby transfer środków z budżetu państwa był dokonywany na podstawie zobiektywizowanych kryteriów, w zależności np. od liczby mieszkańców, wysokości dochodów na 1 mieszkańca, czy liczby dzieci w szkołach. Ograniczałoby to dowolność w przekazywaniu środków do budżetów jednostek samorządowych. Stwarzałoby także podstawę do ewentualnych roszczeń i egzekwowania przez samorzady świadczeń należnych od państwa.

4.3. Pozyskiwanie i wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej

Znacznym wsparciem finansowym w realizacji zadań samorządów terytorialnych jest i powinna pozostać pomoc świadczona Polsce, głównie w ramach polityki spójności UE. Łączna wartość pozyskanych przez Polskę środków finansowych z budżetu unijnego po ponad pięciu latach akcesji do Unii Europejskiej (od 1 maja 2004 r. do 31 lipca 2009 r.) wynosiła, według informacji Ministerstwa Finansów, ok. 32,6 mld euro, czyli ok. 130 mld zł, z tego przeznaczonych na rzecz realizacji:

- Polityki Spójności 18,0 mld euro
- Wspólnej Polityki Rolnej 10,7 mld euro
- innych celów 3,9 mld euro

W tym samym czasie wpłaty Polski do budżetu UE wynosiły 14,7 mld euro. Saldo rozliczeń jest więc bardzo korzystne dla Polski, wynosi 17,9 mld euro, tj. ok. 72 mld zł. W procesie wdrażania *ZPORR 2004-2006* rozdysponowano całą dostępną pulę środków finansowych UE, za którą zrealizowano kilka tysięcy projektów: drogowych, komunalnych, ochrony środowiska, turystycznych, oświatowych, obiektów sakralnych, kultury, służby zdrowia i innych. U podstaw takiego powodzenia decydowała zarówno aktywność dużej części j.s.t. w zdobywaniu dotacji na finansowanie zwłaszcza prorozwojowych projektów inwestycyjnych, jak również dobra współpraca instytucji wdrażających programy z samorządem terytorialnym. Na realizację zadań w ramach *NSRO 2007-2013* Polska otrzyma łącznie 67,3 mld euro z budżetu UE. Wydatki pobudzające procesy rozwoju społeczno-gospodarczego, dokonywane w ramach polityki spójności będą koordynowane z wydatkami przeznaczonymi na instrumenty strukturalne Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybackiej, a także z programami europejskimi w sferze wzmocnienia konkurencyjności. Łączna suma środków włączonych w realizację zadań rozwojowych wyniesie ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld euro z budżetu UE.

O skali pomocy unijnej dla polskiej gospodarki świadczyć może to, że w bieżącym okresie planistycznym inwestycje publiczne realizowane w Polsce finansowane są w ok. 50% ze środków Unii Europejskiej⁹. Polska stała się największym beneficjentem polityki spójności UE, koncentrując prawie ¼ całości środków przeznaczonych na ten cel w budżecie Unii na lata 2007-2013.

Pojawia się natomiast problem skutków ewentualnej redukcji środków unijnych przyznawanych Polsce w ramach polityki spójności w nowym okresie programowania 2014-2020 i latach następnych.

Premier rządu Wielkiej Brytanii, w porozumieniu z przywódcami Francji, Niemiec, Holandii i Finlandii (płatników netto do budżetu UE) wystąpił w grudniu 2010 r. z propozycją przyjęcia wieloletniego unijnego budżetu na lata 2014-2020 na poziomie 0,85% dochodu narodowego brutto (DNB) każdego z państw członkowskich. Wobec sprzeciwu innych krajów sformułowano propozycję kompromisową:

⁹ Szlachta (2010), s. 85.

ustalenia budżetu UE na poziomie zobowiązań 2013 r., powiększonych o wskaźnik inflacji.

Dla Polski, wszelkie próby zmniejszenia budżetu UE są bardzo niepokojące, w tym zwłaszcza redukcji wydatków na cele realizowane w ramach polityki spójności. Formułowane krytyczne oceny unijnej polityki spójności jako mało skutecznej i nieefektywnej znajdują wyraz w zgłaszanych propozycjach zmian, dotyczących np.:

- rezygnacji z priorytetów dla inwestycji infrastrukturalnych,
- ograniczenia wsparcia finansowego dla obszarów opóźnionych w rozwoju,
- wyłączenia z polityki spójności Europejskiego Funduszu Społecznego,
- ograniczenia zakresu i rozdrobnienia działań polityki spójności na rzecz tworzenia polityk (programów, funduszy) sektorowych, rzekomo bardziej skutecznych dla realizacji celów *Strategii Europa 2020*.

Powyższe i podobne w swojej intencji propozycje są zagrożeniem dla dotychczasowego kształtu polityki spójności. Są wyrazem wąskoekonomicznego jej rozumienia, likwidują jej podstawową cechę, jaką jest unikalny, wielowymiarowy charakter, obejmujący procesy rozwoju w sferze gospodarczej, ale jednocześnie w wymiarze społecznym, politycznym, kulturowym, ekologicznym, przestrzennym (terytorialnym).

Polityki spójności nie można i nie należy postrzegać tylko w kategoriach pomocy czy daniny dla biednych krajów, regionów, ludzi. Jest ona skuteczną, sprawdzoną w praktyce metodą zarządzania rozwojem różnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego, w skali całej Wspólnoty, państw, regionów i innych obszarów, której żadna inna polityka (sektorowa) nie jest w stanie zastąpić.

Wielka skala rozpoczętych przy udziale środków unijnych inwestycji publicznych w Polsce, likwidujących narosłe zaległości i warunkujących przyszły rozwój kraju, wymagają dalszego utrzymania znacznych transferów finansowych z budżetu UE także w kolejnym wieloletnim okresie programowania po 2013 r.

W żywotnym interesie Polski leży więc utrzymanie na możliwie wysokim poziomie budżetu UE w okresie 2014-2020, gwarantującym kontynuowanie polityki spójności w nowym rozszerzonym jej wymiarze.

4.4. Rozszerzenie zewnętrznych źródeł finansowania samorządów terytorialnych

Podstawowym źródłem zewnętrznego finansowania samorządów są kredyty i pożyczki zaciągane w bankach, funduszach ochrony środowiska, funduszach emerytalnych i innych instytucjach sektora finansowego. Kredyty i pożyczki stanowiły w 2010 r. ponad 91% ogólnej sumy zadłużenia j.s.t.. Samorzady korzystają z kredytów głównie w celu finansowania deficytu budżetowego, spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań oraz zapewnienia wkładu własnego do realizacji programów współfinansowanych ze środków UE.

Kredytodawcą są w większości banki krajowe, ale duże miasta coraz częściej zaciągają zobowiązania w międzynarodowych instytucjach finansowych, takich jak Europejski Bank Inwestycyjny (Gdańsk, Gliwice, Katowice, Gorzów Wlkp., Opole, Toruń).

Ważnym źródłem finansowania j.s.t. stać się może emisja papierów dłużnych w formie obligacji samorządowych. Samorządy z dużą rezerwą korzystały dotychczas z tego źródła finansowania. W latach 2004-2008 zadłużenie samorządów terytorialnych z tytułu emisji obligacji wzrosło z 2,95 mld zł do 4,46 mld zł, tj o 51%. Dopiero w 2009 r. nastąpił znaczny przyrost zadłużenia (o 48%), a wartość emisji w 2010 r. szacowana jest na ok. 5 mld zł.¹⁰ Emisja obligacji okazuje się atrakcyjnym źródłem zewnętrznego finansowania j.s.t. W porównaniu z kredytem bankowym oznacza wydłużenie okresu spłaty, niższe koszty pozyskania i większą elastyczność sposobu wykorzystania pozyskanych środków finansowych. Może też być źródłem korzyści społecznych, przez organizowanie emisji publicznych. Obligacje samorządowe emitowały dotychczas głównie duże miasta: Warszawa, Poznań, Wrocław, Gdańsk, Kraków, Białystok. Wskazane jest, aby z tego źródła korzystały również mniejsze miasta, a także gminy i województwa, zwłaszcza dla finansowania inwestycji prorozwojowych, zapewniających w przyszłości zwiększenie dochodów własnych w budżetach samorządowych. Działania takie mogą okazać się niezbędne wobec rosnących potrzeb finansowych samorządów oraz obowiązku tworzenia, od 2011 r., wieloletnich prognoz finansowych przez j.s.t.

Szczególnym, a niewykorzystanym instrumentem finansowania inwestycji komunalnych, z którego samorządy dotychczas nie korzystają są obligacje przychodowe. Podstawowym ich atutem jest to, że stwarzają możliwość finansowania ze źródeł zewnętrznych, które nie jest wliczane do limitów zadłużenia j.s.t.. Mimo to, przez 10 lat od kiedy istnieje możliwość emisji obligacji przychodowych przeprowadzono tylko 3 takie emisje¹¹. Główne przyczyny upatrywane są w niejasnych i różnie interpretowanych przepisach *Ustawy o finansach publicznych* i *Ustawy ją wprowadzającej z 27.08.2009 r.* Sytuacja ta powinna się zmienić, w warunkach gdy wielka skala samorządowych inwestycji wymaga dużych nakładów, a jednocześnie sytuacja centralnych finansów publicznych wzmaga presję na finanse samorządowe (m.in. w formie zamierzonej redukcji limitów zadłużenia) i tak znajdujących się w dużym niedoborze.

4.5. Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) przez samorządy terytorialne

Kiepski stan finansów samorządowych i nowe przepisy w sprawie PPP stwarzają potrzebę i warunki korzystnej współpracy, w wyniku której j.s.t. mogą realizować swoje cele publiczne, a partner prywatny ma zapewniony godziwy zysk.

Dzięki współpracy z prywatną firmą samorządy mogą realizować ważne i pilne zadania bez angażowania własnych środków budżetowych lub pozyskiwania środ-

¹⁰ Ostrowska (2010), s. R-16.

¹¹ Chabasiewicz (2011).

ków obcych zadłużając się w postaci emisji obligacji, pożyczek czy kredytu bankowego. W formule PPP realizowanych było w 2010 r. ok. 200 inwestycji, o wartości jednostkowej od kilku do kilkuset mln zł. Dotyczą one najczęściej budowy dróg i obwodnic dużych miast (Wrocław), podziemnych parkingów (Poznań, Wrocław, Kraków), obiektów sportowych – stadionów, pływalni, akwaparków, hal sportowych (Katowice, Olsztyn, Jelenia Góra, Radom) uzbrojenia komunalnego, terenów przebudowy i zagospodarowania centralnych fragmentów miast np.: Gdańsk, Sopot, Szczecin, Wrocław, Łódź, Gostynin i inne. Powodzenia w realizacji projektów powinny zachęcać samorządy wszystkich kategorii do szerokiego i odważnego zaangażowania się w podobnych działaniach, w systemie PPP.

4.6. Zaniechanie praktyk obciążania samorządów terytorialnych wydatkami na realizację zadań rządowych i innych zobowiązań

Umieszczanie w aktach prawnych regulujących źródła finansowania zadań rządowych formuły „fakultatywnego finansowania” tych zadań z budżetu j.s.t. prowadzi do rozmycia kompetencji, przesuwania odpowiedzialności i rozregulowania dyscypliny finansowej w budżetach samorządu. W nowelizowanej *Ustawie o finansach publicznych* powinien się znaleźć zakaz dofinansowywania (zleczanych) zadań rządowych z budżetów samorządu terytorialnego.

Wiele obowiązujących ustaw zawiera ustalenia, których spełnienie skutkowałoby obciążeniem finansów j.s.t. przekraczającym realne możliwości ich budżetów. Przykładowo:

- *Ustawa o drogach publicznych* stanowi np., że po wybudowaniu autostrady lub drogi ekspresowej biegnąca obok dotychczasowa droga krajowa przechodzi na utrzymanie gminy. Tylko w latach 2010-2012 do gmin przekazanych byłoby ok. 750 km dróg. *Ustawa* nie wskazuje źródeł pokrycia kosztów ich utrzymania.
- *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* stanowi, że właściciel nieruchomości zarezerwowanej w miejscowym planie zagospodarowania na cele publiczne może domagać się wypłaty odszkodowania np. w postaci wykupu ziemi zarezerwowanej na te cele.

Samorządy gmin i miast na prawach powiatu, które realizując zalecenia *Ustawy* sporządziły plany obejmujące znaczne części swojego obszaru stworzyły w rezultacie problemy finansowe w rozmiarach przekraczających możliwości ich pomyślnego rozwiązania. Szacuje się, że zobowiązania gmin wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych w latach 2003-2010 wynoszą w skali kraju ok. 130 mld zł.¹²

Samorządy gminne słusznie, ale ciągle bezskutecznie postulują wniesienie do tego rodzaju ustaw zmian, skutkujących likwidacją zobowiązań finansowych nakładanych na samorządy bez zapewnienia źródeł pokrycia tych zobowiązań.

¹² „Rzeczpospolita” – *Ekonomia i rynek* z 16.06.2011 r.

Istotną poprawę sytuacji finansowej samorządów terytorialnych wiąże się z koniecznością dokonania głębokiej i konsekwentnej reformy finansów publicznych w Polsce.

Jednym z głównych jej elementów powinna być reforma finansów samorządowych uwzględniająca również propozycje zawarte w prezentowanym opracowaniu. Reforma taka zapowiadana już była w czasie przygotowywanych decyzji o nowej strukturze terytorialnej organizacji państwa oraz powołaniu samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Nie została ona jednak dokonana – zastępowana przez liczne, kolejne akty normatywne rozszerzające doraźnie źródła finansowania samorządów w stopniu ograniczonym i nieadekwatnym do przekazywanych samorządom zadań i odpowiedzialności.

Literatura

- Buczna M., 2008, *Finanse publiczne: finanse samorządu terytorialnego*. Oficyna Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Chabasiewicz W., 2011, *Obligacje przychodowe a wskaźniki zadłużenia samorządu*. „Rzeczpospolita”. *Prawo co dnia*, 18-19.06.
- Dylewski M., 2006, *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*. PWN, Warszawa.
- Izdebski H., 2003, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa s. 57.
- Jędrzejewski L., 2007, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Oficyna Wyd. Branta, Bydgoszcz-Gdańsk.
- Klamut M., 2009, *Znaczenie przyspieszenia reform finansów publicznych dla rozwoju regionów w Polsce*, [w:] *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XXI wieku*, A. Barteczek, A.Lorek, A. Rączaszek (red.). Wyd. AE, Katowice.
- Mikołajewicz Z., 2010, *Uwarunkowania działalności samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Finanse publiczne: uwarunkowania i współczesne trendy rozwoju społeczno-gospodarczego*, M. Urbaniec (red.). Akademia Polonijna, Częstochowa.
- Ostrowska K., 2010, *Obligacje samorządowe coraz bardziej popularne*. „Rzeczpospolita”, 21.07, s. R-16.
- Patrzalek L., 2004, *Finanse samorządowe*. Wyd. AE, Wrocław.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1.01 do 31.12.2010, Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Rada Ministrów, Warszawa 2011.
- Szlachta J., 2010, *Dylematy przyszłej polityki regionalnej Unii Europejskiej po roku 2013*, [w:] *Nowe wyzwania dla polityki społeczno-gospodarczego rozwoju kraju i regionu opolskiego*, Z. Mikołajewicz (red.). Opolskie Roczniki Ekonomiczne, t. XVIII, PTE, WSZiA, Opole.