

Dorota Wyszowska

Uniwersytet w Białymstoku

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA POLSKICH WOJEWÓDZTW W KONTEKŚCIE REALIZACJI POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO

Streszczenie: Samodzielność finansowa JST musi być rozpatrywana w kontekście istoty ich samorządności, którą na szczeblu województwa można rozumieć jako odpowiedzialność za organizację życia zbiorowego społeczności w regionie¹. Ustawowe przypisanie odpowiedzialności za rozwój regionów samorządom wojewódzkim powinno pociągać za sobą ich wyposażenie w adekwatne środki finansowe, które, jak się wydaje, powinny pochodzić w głównej mierze z własnych źródeł dochodów.

Analizując jednak zaprezentowane wielkości dochodów i wydatków (również w zestawieniu z dochodami i wydatkami sektora publicznego), należy stwierdzić, iż województwa w Polsce charakteryzują się bardzo niskim stopniem samodzielności finansowej. Niepewność wielkości środków, które otrzymają województwa, uniemożliwia im prowadzenie strategicznego wieloletniego planowania rozwoju.

Słowa kluczowe: samodzielność dochodowa, samodzielność wydatkowa, rozwój regionalny

1. Wstęp

Od momentu reaktywowania w Polsce samorządu terytorialnego toczy się dyskusja wokół konstrukcji systemu jego zasilania oraz swobody jego działania. Wśród często pojawiających się postulatów w tym zakresie wymienia się zapewnienie systemowi zasilania względnej trwałości, spójności, elastyczności, bezpieczeństwa finansowego oraz, a może przede wszystkim, znacznego poziomu niezależności finansowej samorządów, przejawiającego się wysokim stopniem ich samodzielności dochodowej i wydatkowej.

Samodzielność finansowa musi być rozpatrywana w kontekście istoty samorządności, którą na szczeblu województwa należy rozumieć jako odpowiedzialność za organizację życia zbiorowego społeczności w regionie². Ustawowe przypisanie

¹ J. Heller, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.

² Tamże.

odpowiedzialności za rozwój regionów samorządom wojewódzkim powinno pociągać za sobą ich wyposażenie w adekwatne środki finansowe, które jak się wydaje, powinny pochodzić w głównej mierze z własnych źródeł dochodów³. Uzależnienie województw, podobnie jak i pozostałych jednostek samorządu terytorialnego (JST), od transferów z budżetu państwa (w tym również transferów środków z udziału w podatkach dochodowych) w znacznej mierze ogranicza samodzielność regionów w podejmowaniu działań służących ich rozwojowi. Niepewność wielkości środków, które otrzymają województwa, uniemożliwia im prowadzenie strategicznego wieloletniego planowania rozwoju. Znaczące uzależnienie regionów od dochodów zewnętrznych sprawia, że tak naprawdę mamy do czynienia z działaniami świadczącymi o pozornej samorządności regionalnej.

Spór o stopień samodzielności finansowej, mający swoje odzwierciedlenie w poziomie samorządności, wydaje się na stałe wpisany w system funkcjonowania państwa demokratycznego. Zapewnienie samorządom wojewódzkim szerokiego zakresu swobodnego podejmowania decyzji, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, o wszystkich ważnych sprawach regionalnych to postulat, po którego spełnieniu można byłoby mówić o rzeczywistej samodzielnej realizacji polityki rozwoju, o której mowa jest w ustawie o samorządzie województwa.

Celem niniejszego opracowania jest odpowiedź na pytanie, czy polskie regiony, w świetle obowiązujących przepisów, są jednostkami charakteryzującymi się samodzielnością finansową, pozwalającą na prowadzenie przez nie polityki rozwoju.

2. Samodzielność dochodowa polskich województw

Samodzielność finansowa województw może być rozpatrywana w pod kątem: gromadzenia dochodów, zadłużania się i pozyskiwania przychodów zwrotnych, dokonywania wydatków, tworzenia i realizacji budżetu. Jednym z jej aspektów jest samodzielność dochodowa, która może być rozumiana jako zdolność do wpływania

³ Zgodnie z zapisami art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r o samorządzie województwa samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju województwa, na którą składa się:

- 1) tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy,
- 2) utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim,
- 3) pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej,
- 4) wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli,
- 5) racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju,
- 6) wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji,
- 7) wspieranie rozwoju kultury oraz ochrona i racjonalne wykorzystywanie dziedzictwa kulturowego,
- 8) promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

województw na strukturę i wielkość dochodów, w ramach przyznanych im prawnie kompetencji. Może być ona rozpatrywana w następujących płaszczyznach⁴:

- rodzajów i struktury dochodów,
- zakresu władztwa podatkowego,
- wpływu źródeł niepodatkowych na poziom dochodów własnych,
- możliwości pozyskiwania środków z nowych źródeł,
- możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Analizując powyższe aspekty samodzielności dochodowej w świetle obowiązujących przepisów regulujących kwestie dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, iż polskie województwa charakteryzują się bardzo niską samodzielnością dochodową. Wynika to zwłaszcza z braku władztwa podatkowego, niskich wpływów ze źródeł niepodatkowych, braku możliwości pozyskiwania dochodów ze źródeł niewymienionych w ustawie oraz ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej do rodzajów działalności wymienionych w przepisach.

Co prawda, zgodnie z nieratyfikowaną dotychczas przez Polskę Europejską Kartą Samorządu Regionalnego (EKSJR), regionom zapewniono udział w dochodach z podatków państwowych. Wydaje się jednak, że lepszym rozwiązaniem byłoby zapewnienie regionom drugiego z wymienionych w EKSJR źródeł dochodów, a mianowicie przyznanie im prawa do nakładania własnych podatków. W przypadku przyznania regionom władztwa podatkowego mogłyby one w sposób bezpośredni kreować to źródło dochodu, a nie biernie przyglądać się poczynaniom władzy ustawodawczej w kształtowaniu podatków państwowych. Uwzględniając fakt, iż wpływy z udziałów w podatkach dochodowych stanowią dla województw dominującą część dochodów zaliczanych do własnych, każda zmiana wprowadzana w konstrukcji tych podatków (np. wprowadzenie ulgi podmiotowej, czy przedmiotowej) powoduje znaczny uszczerbek w dochodach tych jednostek. Można by w tym miejscu wspomnieć choćby ulgę prorodziną, wprowadzenie obniżonej skali podatkowej ludności, które znacznie ograniczyło dochody JST, bez wprowadzenia żadnych rozwiązań łagodzących skutki dokonanych zmian dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Jedynym *de facto* własnym źródłem dochodów województw są dochody z majątku, na które mogą oddziaływać samorządy województwa. Jednakże pomnażanie majątku stanowiącego źródło dochodów jest uzależnione już od finansowania zewnętrznego.

Natomiast jeśli weźmiemy pod uwagę dochody transferowane z budżetu państwa w postaci dotacji i subwencji, to należy zauważyć, iż ich wielkość w dużej mierze uzależniona jest od kondycji samego budżetu państwa oraz sytuacji w regionach naj-

⁴ D. Kołodziejczyk, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, z. 113, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2002.

bogatszych, tzw. płatnikach „janosikowego”. W czasach ogólnego kryzysu finansów samorządy nie mogą oczekiwać znaczącego wsparcia finansowego. Dodatkowym utrudnieniem dla regionów najbogatszych jest także wielkość wpłat na subwencję równoważącą, której wielkość uzależniona jest od wpływów podatkowych z roku ubiegłego. A mógł on być znacznie korzystniejszy od roku, w którym tej wpłaty do budżetu należy dokonać.

W celu zobrazowania opisywanych problemów należy przyrzeć się strukturze dochodów tych jednostek, która została zaprezentowana w tabeli 1 w porównaniu z wielkościami charakterystycznymi dla wszystkich jednostek samorządu.

Samodzielność finansowa, w tym zwłaszcza dochodowa, samorządu terytorialnego jest nie tylko warunkiem samorządności, ale jak twierdzi D. Kołodziejczyk: „mocne i trwałe finanse są również podstawą lokalnego (można również byłoby dodać regionalnego) rozwoju gospodarczego”. Rozwój gospodarczy w ujęciu regionalnym to nie tylko mało „namacalne” dla wielu tempo wzrostu gospodarczego kraju mierzone wzrostem PKB, ale także, a może przede wszystkim, wymierna i stosunkowo szybko odczuwalna poprawa warunków życia mieszkańców danego województwa⁵. Autonomia finansowa jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu. Wpływ jednostek samorządu na kształtowanie tych dochodów jest bowiem znacznie większy, a ponadto mają one względnie pewny charakter, co ma zasadnicze znaczenie dla stabilności finansów regionalnych. Finansowanie budżetów województw samorządowych w ponad 40% dotacjami celowymi oraz subwencjami czyni je bliższymi zdecentralizowanym budżetom wojewody niż modelowi zdecentralizowanych jednostek samorządu terytorialnego.

T.G. Grosse twierdzi, że „dominacja układu sektorowego nad regionalnym, widoczna w sferze budżetowej, jest pogłębiana przez nienaruszalne dominia funduszy celowych i agencji rządowych, niepoddających się dotychczas kontroli parlamentarnej. Krajowe działania na rzecz rozwoju regionalnego są obecnie w dużym stopniu planowane i kierowane odgórnie pod dyktando rządu. Przemawiają za tym nie tylko przepisy prawne, ale logika systemu finansowania samorządów terytorialnych w Polsce. System prawny i instytucjonalny polityki regionalnej w Polsce sprzyja centralizacji, ale jednocześnie rozprasza działania rządu między poszczególne resorty i ich agendy terytorialne”⁶.

Reasumując, można stwierdzić, iż w obowiązującej konstrukcji systemu finansów regionalnych dominują transfery z budżetu państwa, co nie sprzyja realizacji wieloletnich planów rozwojowych polskich województw. Jednostki te są ściśle uzależnione od kondycji ogólnego budżetu krajowego oraz aktualnej polityki władzy, chcącej np. przypodobać się wyborcom poprzez wprowadzenie ulg lub zwolnień

⁵ D. Kołodziejczyk, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze...*, dz. cyt.

⁶ T.G. Grosse, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju województw w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003, s. 18.

Tabela 1. Dochody polskich województw i ich struktura w latach 2003–2008

Wyszególnienie	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	woj. w mln zł	JST w %	woj. w mln zł	JST w %	woj. w mln zł	JST w %	woj. w mln zł	JST w %	woj. w mln zł	JST w %	woj. w mln zł	JST w %
Ogółem	4 565,7	100,0	6 970,3	100,0	7 066,2	100,0	9 485,8	100,0	11 348,9	100,0	12 660,2	100,0
Dochody własne, w tym:	704,8	42,0	4 106,7	50,2	58,9	4 416,7	50,6	62,5	5 306,6	50,1	55,9	7 409,4
– udziały w podatkach dochodowych, w tym:	545,8	13,0	3 896,0	21,9	55,9	3 936,4	22,1	55,7	4 679,3	22,7	49,3	5 652,8
od osób prawnych	71,4	1,0	3 308,6	5,4	48,3	3 337,6	4,9	47,2	3 990,9	5,1	42,1	5 050,8
od osób fizycznych	474,4	12,0	527,4	16,5	7,6	598,8	17,3	8,5	688,4	17,6	7,3	851,9
– podatki i opłaty lokalne	-	16,4	-	15,5	-	14,5	-	13,6	-	9,9	-	12,9
– dochody z majątku, w tym:	52,0	4,2	1,1	56,1	4,2	0,8	63,6	4,2	0,9	52,4	4,8	0,6
– dochody z wynajmu i dzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze	12,7	1,9	0,3	11,6	1,6	0,2	10,3	1,7	0,1	17,7	1,7	0,2
Środki na dofinansowanie własnych zadań ze źródeł pozabudżetowych	20,20	1,52	0,44	14,50	1,21	170,20	2,70	2,40	749,30	3,68	7,90	1 177,60
Dotacje celowe z budżetu państwa, w tym:	2 052,40	15,14	44,95	1 293,50	13,04	18,56	900,40	13,50	12,70	1 050,90	15,17	11,08
– z zakresu administracji rządowej na zadania:	960,80	8,23	21,04	629,90	8,79	9,04	389,00	9,60	5,50	484,00	10,85	5,10
własne	1 079,50	6,75	23,64	476,60	3,95	6,84	400,10	3,70	5,70	517,00	4,18	5,45
wymikające z porozumień z organami administracji rządowej celowych	73,00	0,64	1,60	63,10	0,63	0,91	58,50	0,60	0,80	71,30	0,50	0,75
Pozostałe dotacje	204,90	0,58	4,49	202,50	0,66	2,91	169,90	1,00	2,40	226,80	1,11	2,39
Subwencje ogólne z budżetu państwa, w tym:	1 510,40	40,09	33,08	1 290,00	34,22	18,51	1 350,50	31,50	19,10	2 080,90	29,50	21,94
– na zadania oświatowe	439,90	30,73	9,63	461,20	27,41	6,62	564,50	25,40	8,00	577,50	22,88	6,09

* Dane podane za 2003 r. nie powinny być porównywane z danymi za kolejne lata ze względu na całkowitą zmianę konstrukcji zasilania JST w 2004 r. wynikającą z wprowadzenia ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one jednak zaprezentowane ze względów poglądowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2008*, GUS, Warszawa 2009.

podatkowych. Polskie regiony muszą poszukiwać zewnętrznych źródeł bezzwrotnej pomocy, aby realizować inwestycje sprzyjające poprawie wyposażenia infrastrukturalnego, a co za tym idzie – poprawie wizerunku, konkurencyjności inwestycyjnej itp.

3. Samodzielność wydatkowa regionów Polski

O ile zagadnieniu samodzielności dochodowej w literaturze poświęca się stosunkowo dużo uwagi, o tyle problemowi samodzielności w sferze wydatków już nie. Jest on najczęściej jedynie sygnalizowany. Samodzielność wydatkowa może być rozumiana jako zdolność do decydowania, w granicach prawa, o rodzaju wykonywanych zadań, sposobie ich realizacji oraz o kategorii wydatków, która może być przez jednostkę wykorzystywana w ramach tych zadań. Samodzielność ta może być także rozumiana jako swoboda wydatkowania środków znajdujących się w gestii samorządu. Wyznacznikiem samodzielności samorządów jest przy tak rozumianej samodzielności zasada równomiernego w skali kraju kształtowania poziomu usług przez instytucje sektora publicznego. Samodzielność ta powinna być zatem utożsamiana ze swobodą dokonywania wydatków budżetowych oraz kształtowania salda budżetu, co można sprowadzić do:

- wyboru hierarchii (ważności) kierunku wydatkowania środków,
- struktury wydatków,
- gospodarowania posiadanym majątkiem,
- kształtowania salda budżetu.

Problem samodzielności wydatkowej może być rozpatrywany zatem w wielu aspektach, z których najistotniejsze wydaje się swobodne decydowanie przez samorząd województwa o kierunkach rozdysponowania gromadzonych środków. Niewątpliwie na tę swobodę decydujący wpływ ma udział wydatków sztywnych w wydatkach budżetowych. Ze względu na fakt, iż wydatki te muszą być zrealizowane w pierwszej kolejności (chodzi tu o zapewnienie finansowania ustawowych zadań), co istotnie ogranicza samodzielność wydatkową samorządu. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż samorząd województwa realizując politykę rozwoju, wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie⁷: edukacji publicznej (w tym szkolnictwa wyższego), promocji i ochrony zdrowia, kultury i ochrony jej dóbr, pomocy społecznej, polityki prorodzinnej, modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska, gospodarki wodnej, transportu zbiorowego i dróg publicznych, kultury fizycznej i turystyki, ochrony praw konsumentów, obronności, bezpieczeństwa publicznego, przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Tak duży zakres zadań obowiązkowych powoduje, że w większości województw brakuje środków na realizację zadań fakultatywnych (często mających charakter inwestycyjno-rozwojowy).

⁷ Art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590).

Tabela 2. Wydatki polskich województw i ich struktura w latach 2003–2008

Wyszczególnienie	2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	woj.	JST	woj.	JST	woj.	JST	woj.	JST	woj.	JST	woj.	JST
	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %	w mln zł	w %
WYDATKI												
Ogółem, w tym:	4 712,7	100,0	5 863,6	100,0	7 587,5	100,0	10 028,1	100,0	11 092,2	100,0	13 002,7	100,0
Dotacje, w tym:	1 345,4	8,4	1 714,7	8,3	2 046,7	8,3	2 867,8	8,3	3 120,6	8,5	3 388,9	8,6
– dla zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych, środków specjalnych i funduszy celowych	17,3	2,5	0,4	2,4	0,2	26,2	2,1	0,3	30,9	1,8	0,3	35,9
– świadczenia na rzecz osób fizycznych	22,1	7,8	0,5	42,4	9,5	0,7	51,1	11,3	0,7	53,2	11,5	0,5
– wydatki bieżące jednostek budżetowych, w tym:	1 601,9	65,8	34,0	1 782,4	62,6	30,4	2 278,7	59,4	30,0	2 528,3	55,8	25,2
– wynagrodzenia	699,2	36,3	14,8	758,7	33,8	12,9	873,7	31,2	11,5	984,9	29,0	9,8
– składki na ubezpieczenia społeczne i Fundusz Pracy	134,8	7,1	2,9	147,4	6,6	2,5	169,8	6,1	2,2	182,8	5,5	1,8
– zakup materiałów i usług	709,3	19,7	15,1	810,7	19,2	13,8	1 141,6	18,8	15,0	1 279,0	18,4	12,8
– rozliczenia z bankami	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0	-	0,0
Wydatki majątkowe, w tym:	1 570,8	15,5	33,3	1 741,7	16,6	29,7	2 569,2	17,8	33,9	3 641,6	20,8	36,3
– inwestycyjne	1 546,0	15,2	32,8	1 689,8	16,2	28,8	2 384,5	17,1	31,4	3 563,1	20,3	35,5
Wynik budżetów	-147,0	x	x	1 106,7	x	x	-521,3	x	x	256,7	x	-342,5
Deficyt (-) Nadwyżka (+)												

* Dane podane za 2003 r. nie powinny być porównywane z danymi za kolejne lata ze względu na całkowitą zmianę konstrukcji zasilania JST w 2004 r. wynikającą z wprowadzenia ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zostały one jednak zaprezentowane ze względu na poglądowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu...*, dz. cyt.

Znaczącym ograniczeniem samodzielności jest także nakładanie na samorządy dodatkowych zadań bez zapewnienia dodatkowego ich finansowania⁸. Ich wykonanie ma również charakter obligatoryjny i jednostki nie mogą nie zabezpieczyć środków na ich realizację.

Uwzględniając powyższe, można stwierdzić, iż polskie województwa, podobnie jak pozostałe samorządy, odznaczają się niską samodzielnością wydatkową. Samodzielność ta dotyczy przede wszystkim zadań inwestycyjnych. Działalność w tym zakresie charakteryzuje się bowiem znacznym zakresem autonomii – nie ma charakteru obligatoryjnego, a o wyborze kierunku, wielkości oraz źródeł finansowania inwestycji decydują władze samorządowe. Najistotniejszym czynnikiem hamującym tę działalność są bariery dotyczące możliwości wygospodarowania wolnych środków finansowych. Wynika to zwłaszcza z wielości i zakresu zadań własnych i zleconych.

W celu zobrazowania opisywanego problemu należy przeanalizować strukturę wydatków tych jednostek, która została zaprezentowana w tabeli 2 w porównaniu z wielkościami charakterystycznymi dla wszystkich jednostek samorządu.

Reasumując, można stwierdzić, iż w obecnych realiach prawnych i poziomie „bogactwa” regionów przejawiającym się w wielkości osiągniętych przez nie dochodów charakteryzują się one niskim stopniem samodzielności wydatkowej. Jest to niekorzystne ze względu na znaczące różnicowania regionalne wynikające z ich odmiennych uwarunkowań wewnętrznych. Brak możliwości swobodnego kształtowania wydatków (ze względu na standaryzację ustawową zadań determinujących rodzaj wydatków) wydaje się niekorzystny, bowiem uniemożliwia indywidualne ustalenie hierarchii zadań do realizacji, co z kolei ogranicza prowadzenie polityki rozwoju, do której wykonywania zobligowany jest ustawowo samorząd województwa.

4. Podsumowanie

Samodzielność finansową JST można rozpatrywać w różnych płaszczyznach, w tym również w aspekcie prawnym, rozumiejąc pod tym pojęciem „[...] prawa i obowiązki wynikające z obowiązujących norm, związane z pozyskiwaniem poszczególnych kategorii środków publicznych”⁹.

Do oceny stopnia samodzielności JST można wykorzystać co najmniej dwa rodzaje mierników, a mianowicie udział sektora samorządowego w dochodach i wydatkach sektora publicznego oraz stopę redystrybucji dochodów i wydatków publicznych przez sektor samorządowy. Stopa redystrybucji, podobnie jak udział sektora samorządowego w dochodach i wydatkach sektora publicznego, świadczy o wielkości środków znajdujących się w dyspozycji samorządu. Ich wielkość nie może jednak decydować o stopniu samodzielności, ponieważ¹⁰:

⁸ J. Heller, *Samodzielność finansowa...*, dz. cyt.

⁹ Tamże.

¹⁰ J. Heller, *Samodzielność finansowa...*, dz. cyt.

- stopa redystrybucji JST może być świadectwem zarówno decentralizacji, jak i dekoncentracji środków pieniężnych,
- dochody budżetowe jednostek samorządowych nie są jednolitą kategorią ekonomiczną, a tym samym w różnym stopniu determinują samodzielność organów samorządowych.

Mając świadomość słabości zaprezentowanych mierników, dla celów niniejszego opracowania, dokonano jednak analizy stopnia samodzielności województw, zarówno w aspekcie dochodów, jak i wydatków, na podstawie udziału sektora samorządowego (oraz samych województw) w dochodach i wydatkach sektora publicznego. Zestawienie danych zaprezentowane zostało w tabeli 3.

Tabela 3. Udział dochodów i wydatków JST w dochodach i wydatkach sektora publicznego

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody w mln zł					
JST	91 504,00	102 911,90	117 040,20	131 380,20	142 568,00
Województw	6 970,30	7 066,20	9 485,80	11 348,90	12 660,20
Budżetu centralnego	156 281,20	179 772,20	197 639,80	236 367,50	253 547,30
Wydatki w mln zł					
JST	91 386,80	103 807,10	120 038,10	129 113,10	145 182,60
Województw	5 863,60	7 587,50	10 028,10	11 092,20	13 002,70
Budżetu centralnego	197 698,30	208 132,90	222 702,90	249 654,80	277 893,50
Wskaźnik udziału dochodów					
JST w dochodach sektora publicznego	36,93	36,41	37,19	35,73	35,99
Województw w dochodach sektora publicznego	2,81	2,50	3,01	3,09	3,20
Wskaźnik udziału wydatków					
JST w wydatkach sektora publicznego	31,61	33,28	35,02	34,09	34,32
Województw w wydatkach sektora publicznego	2,03	2,43	2,93	2,93	3,07

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego...*, dz. cyt. oraz *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2008*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Analiza zaprezentowanych danych pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, iż województwa w Polsce charakteryzują się bardzo niskim udziałem dochodów i wydatków w dochodach i wydatkach sektora publicznego, co wskazuje na niski stopień ich samodzielności finansowej. Dodatkowo za powyższym stwierdzeniem przemawia struktura dochodów i wydatków polskich województw zaprezentowana w tabelach 1 i 2.

Jednocześnie należy jednak stwierdzić, że zapewnienie samofinansowania JST, zwłaszcza województwom, a zatem wprowadzenie zasady pokrywania wszelkich

wydatków dochodami własnymi i wpływami zwrotnymi, powodowałyby pogłębianie się i tak już znaczących różnicowań ekonomicznych poszczególnych regionów kraju.

Przyjmując, że w praktyce nie ma możliwości (ani celowości) wprowadzenia modelu samorządu opartego na samofinansowaniu, należy stwierdzić, że stopień wyposażenia samorządów w dochody własne (właściwie skwalifikowane) decyduje o ich samodzielności. Dyskusyjne jest wówczas jednak wyznaczenie na podstawie racjonalnych kryteriów procentowej granicy wyposażenia województw (JST) w dochody własne.

Reasumując, należy stwierdzić, iż na podstawie obowiązujących przepisów prawnych w Polsce nie można właściwie wykorzystać kategorii dochodów własnych jako miernika samodzielności finansowej JST. Wynika to z zakwalifikowania udziału JST w podatkach dochodowych stanowiących dochody państwowe jako dochodów własnych JST. Podstawy samodzielności finansowej samorządów można byłoby upatrywać w tym, jaki zakres władztwa podatkowego przypisano samorządom. Biorąc pod uwagę możliwości oddziaływania samorządów na kształtowanie podatków, należy jednoznacznie stwierdzić, iż o władztwie podatkowym można mówić jedynie w odniesieniu do gmin, które mają pewną swobodę w kształtowaniu podatków lokalnych. Pozostałe jednostki samorządowe, tj. powiaty i województwa, nie posiadają możliwości nakładania podatków lokalnych i nie wykazują władztwa podatkowego.

Wprowadzone z początkiem 2004 r. zmiany w zakresie dochodów JST miały zapoczątkować reformę systemu zasilania JST. Wielu znawców tematu podkreśla, że uchwalona ustawa powinna mieć charakter przejściowy i winna stanowić jedynie początek decentralizacji finansów publicznych. Można stwierdzić, iż po upływie nieco ponad 6 lat od jej obowiązywania nie dokonały się istotne zmiany w zakresie zasilania JST. Stąd można postawić pytanie, czy zakończono już proces decentralizacji finansów państwa, czy też będą dokonywane kolejne kroki w kierunku zwiększenia samodzielności JST? Jest to szczególnie ważne w kontekście przypisywania im coraz to nowych obowiązków, których realizacja istotnie wpływa na poziom ich rozwoju i konkurencyjności. Szczególnego znaczenia samodzielność nabiera zwłaszcza w odniesieniu do województw, które jako podstawowe jednostki polityki regionalnej (w tym unijnej polityki spójności) powinny w dość swobodny sposób móc wspierać endogeniczne uwarunkowania ich rozwoju.

Literatura

1. *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2000–2008*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2009.
2. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*,

- red. T. Famulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
3. Grosse T.G., *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju województw w kontekście integracji europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2003.
 4. Heller J., *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2006, nr 2.
 5. Kołodziejczyk D., *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, z. 113, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – PIB, Warszawa 2002.
 6. Kosek-Wojnar M., *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni” 2004, nr 2.
 7. Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
 8. *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, red. M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
 9. *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2008*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
 10. *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2007.
 11. Surówka K., *Adekwatność dochodów JST w Polsce do zakresu realizowanych zadań bieżących po roku 2003*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2008.
 12. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 z późn. zm.).
 13. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.).

FINANCIAL INDEPENDENCE OF POLISH VOIVODSHIPS IN TERMS OF IMPLEMENTING THE REGIONAL DEVELOPMENT POLICY

Summary: Financial independence of local government units should be interpreted in terms of the essence of their self-government, which means that at the voivodship level self-government should be understood as the responsibility for the organization of community life. Statutory liability making voivodship self-governments accountable for the regional development should result in the provision of sufficient financial means, which, as it seems, should come from their own sources of incomes. Voivodships' dependence on transfers from the national budget substantially limits the independence of the regions in the measures they undertake to enhance their development. The uncertainty of the amount of financial means to be given to the voivodships makes it impossible to carry out strategic long-term planning of the development.