



Agnieszka Kopańska

Uniwersytet Warszawski
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Bankowości, Finansów i Rachunkowości
kopanska@wne.uw.edu.pl

AUTONOMIA WYDATKOWA POLSKICH GMIN – PRÓBA KWANTYFIKACJI*

Streszczenie: W artykule przeprowadzono rozważania nad problemami oceny samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządów. Celem artykułu było stworzenie miar pozwalających ocenić i porównywać samodzielność wydatkową polskich gmin. Wskaźniki wyliczone na podstawie zaproponowanych miar zaprezentowano dla 2014 r. Pokazano, że ponad połowę budżetów polskich gmin można uznać za niezależną od własnej polityki samorządów. Siła tego ograniczenia jest zróżnicowana między gminami i tylko w niewielkim stopniu odpowiada zróżnicowaniu samodzielności dochodowej gmin.

Słowa kluczowe: decentralizacja, autonomia finansowa, autonomia dochodowa i wydatkowa.

Wprowadzenie

Samodzielność finansowa zgodnie z modelami *fiscal federalism* zapewnia efektywność zdecentralizowanego dostarczania lokalnych dóbr publicznych. W praktyce pełna samodzielność nie istnieje. Oddziałuje to na efektywność alokacyjną i kosztową samorządów. Podstawą dla oceny tego oddziaływania jest wyznaczenie wskaźników autonomii. Samodzielność wydatkowa jest trudniejsza do kwantyfikacji niż samodzielność dochodowa. Wynika to z faktu, że ograniczenia tej samodzielności dotyczą różnych aspektów decyzji wydatkowych samorządów, przez co utrudnione jest uporządkowanie wszystkich wydatków od mniej do bardziej samodzielnych. Trudne nie znaczy jednak, że niemożliwe.

* Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2014/13/B/HS4/03204 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Celem niniejszego opracowania jest stworzenie miar pozwalających ocenić i porównać samodzielność wydatkową polskich gmin. W pierwszej części wprowadzono pojęcie „autonomii finansowej samorządów”, przyczyny jej ograniczenia oraz podstawowe problemy związane z mierzaniem autonomii, szczególnie po stronie wydatków. W części drugiej wprowadzone zostały propozycje miar oceniających poziom samodzielności wydatkowej w polskich gminach. Ostatnia część pokazuje krótką analizę wyliczonych na podstawie wprowadzonych miar wskaźników samodzielności wydatkowej polskich gmin w roku 2014.

1. Autonomia finansowa samorządów i problemy jej mierzenia

Autonomia, a więc samodzielność i niezależność w decydowaniu o sobie¹ [www 1], jest jedną z najważniejszych wartości przypisywanych samorządom lokalnym [Swianiewicz, 2011, s. 16]. Zgodnie z teoriami federalizmu fiskalnego możemy mówić o pełnej samodzielności samorządu, gdy realizuje on zadania o charakterze czystych dóbr lokalnych i finansuje je przy pomocy własnych dochodów. To podejście dotyka kwestii samodzielności finansowej, a dokładnie autonomii wydatkowej oraz dochodowej. Zapewnienie tej samodzielności zgodnie z modelami teoretycznymi W. Oatesa i Ch. Tiebouta sprawia, że dokonuje się efektywna alokacja lokalnych dóbr publicznych, a jednocześnie osiągnana jest efektywność kosztowa [Oates, 1972; Tiebout, 1956].

Jednak w praktyce pełna samodzielność samorządów nie występuje, co jest związane z szeroko opisywanymi w literaturze problemami, np. nierówności pionowych i poziomych w finansach publicznych, czy koniecznością prowadzenia przez państwo polityki stabilizacyjnej [por. np. Oates, 1999; Swianiewicz 2011; Kornberger-Sokołowska, 2001]. W rzeczywistości mamy w tym przypadku do czynienia z częściową decentralizacją i niepełną samodzielnością dochodową oraz wydatkową samorządów. To niezbędne odstępstwo od modelowych ujęć oddziałuje na efekty funkcjonowania samorządu. Punktem wyjścia do analiz wpływu niepełnej decentralizacji powinno być zatem precyzyjne określenie poziomu autonomii finansowej – dochodowej i wydatkowej.

W literaturze można znaleźć różne mierniki oceniające poziom autonomii finansowej. Najczęściej wykorzystują one informacje o relacjach między róż-

¹ Pojęcia autonomii i samodzielności samorządu są w literaturze czasem traktowane odrębnie. Autonomia ma w takim ujęciu oznaczać całkowitą niezależność samorządu od władz centralnych, pozwalającą na ustalanie własnych reguł funkcjonowania [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 39; Kosek-Wojnar, 2002, s. 25]. Jednak w tym artykule samodzielność i autonomia będą traktowane, zgodnie z definicją słownikową, jako synonimy.

nymi kategoriami dochodów i wydatków samorządów albo samorządów i ogółem sektora publicznego. Istotnym elementem budowania tych mierników jest dokonanie zróżnicowania między dochodami a wydatkami bardziej i mniej samodzielnymi. W przypadku charakterystyk ważnych dla oceny autonomii dochodowej stosunkowo łatwo jest wskazać ich uszeregowanie – od dochodów najbardziej samodzielnych (np. dochodów z majątku czy podatków lokalnych, w których samorzady mogą decydować o bazie i stawkach podatkowych) do najmniej samodzielnych (dotacji). Z tego też powodu w przypadku samodzielności dochodowej mówić możemy o „drabinie autonomii” [Swianiewicz, 2011, s. 39].

W ocenie samodzielności wydatkowej należy uwzględnić zakres [Bach i in., 2009]:

- autonomii politycznej – samodzielności decyzji o zasadach dostarczenia danego dobra lub usługi; pełna autonomia dotyczy zadań, które nie są obligatoryjne dla samorządu,
- autonomii czynników produkcji – stopnia swobody w doborze i wynagrodzeniu czynników produkcji (w tym pracy),
- autonomii produktów – możliwości samodzielnego definiowania ilości i jakości dostarczanego dobra.

Jak widać, dotykamy tu różnych aspektów danego publicznego zadania i związanych z nim wydatków, co sprawia że ich uszeregowanie, takie jak w dochodach od najbardziej do najmniej samodzielnych, jest trudne. Podobnie jak w odniesieniu do dochodów, możemy wskazać skrajne sytuacje. Na jednym końcu będą wydatki, w których nie ma żadnych ograniczeń, a na drugim zadania obligatoryjne o szczegółowo zdefiniowanych produktach i sposobach realizacji. Problemem okazuje się jednak porównywanie zadań, w których mamy do czynienia z różnymi ograniczeniami po stronie czynników produkcji lub produktu. Rozwiązania, jakie są tu proponowane, sprowadzają się do eksperckiego podziału zadań i wydatków z nimi związanych na mniej i bardziej samodzielne. [por. Bach i in., 2009; Spahn, 2013; Oulasvitra, Turala, 2009]. Takie rozwiązanie zostało zastosowane również w niniejszej analizie.

Kolejnym problemem przy tworzeniu i wykorzystaniu w badaniach mierników samodzielności jest fakt, że ograniczenia samodzielności dochodowej oraz wydatkowej wzajemnie się przenikają. Ograniczenia w swobodzie kształtowania dochodów będą wpływać na lokalne budżety, a zatem i na swobodę decyzji wydatkowych. Na swobodę dochodową oraz wydatkową będą też miały wpływ regulacje nieodnoszące się wprost do dochodów czy wydatków, a określające kształt budżetu samorządów czy limity zadłużenia itd. [Poniatowicz, 2015; Martinez-Vasquez, Timofeev, 2010].

Inny problem, który musi zostać uwzględniony przy budowie mierników, to fakt, że usztywnienia polityki publicznej zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, mogą być związane nie tylko z przepisami prawa, ale również ze specyfiką różnych kategorii dochodów oraz wydatków. Zadania i dochody, które związane są z silnymi grupami interesariuszy okazują się zwykle bardziej stałe w czasie (właśnie usztywnione) niż pozostałe. Związane jest to z politycznym charakterem procesu budżetowego, kiedy decydom po prostu trudniej jest dokonywać zmian wobec wydatków i dochodów reprezentowanych przez silne lokalnie grupy [Baumgartner, Jones, 1993; Mortensen, 2005].

Można stworzyć wiele mierników samodzielności dochodowej i wydatkowej samorządu. Okazuje się, że to, jakie mierniki są brane pod uwagę, może wpływać na wyniki badań oceniających wpływ ograniczeń autonomii na efekty działania samorządów [Feld i in., 2008]. Zatem ich dobór jest bardzo ważną kwestią i nie da się go dobrze rozwiązać przy pomocy jednego syntetycznego miernika. Ze względu na złożoność aspektów wpływających na poziom samodzielności finansowej samorządów w badaniach najlepiej jest brać pod uwagę wiele wskaźników dotyczących różnych aspektów samodzielności [Martinez-Vasquez, Timofeev, 2010]. Taki zróżnicowany zestaw mierników, mierzący samodzielność polskich gmin, zostanie zaproponowany poniżej. Szczególnie skupimy się na sposobach oceny samodzielności wydatkowej.

2. Ocena autonomii wydatkowej – mierniki i wskaźniki dla polskich gmin

Budowa mierników autonomii wydatkowej musi przebiegać dwustopniowo. Po pierwsze, należy szczegółowo przyjrzeć się różnym aspektom swobody samorządów (autonomii politycznej, produktu i czynników produkcji). Po drugie zaś, trzeba wskazać wydatki, które są tożsame z analizowanymi zadaniami, tak aby można było wyliczyć indywidualny wskaźnik dla każdego samorządu.

Źródłem danych o wydatkach samorządów, które wykorzystamy w analizie są dane budżetowe sprawozdawane do Ministerstwa Finansów. Podstawową zaletą tych danych jest ich porównywalność między samorządami dzięki temu, że prezentowane są zgodnie z zasadami klasyfikacji budżetowej. Klasyfikacja pozwala na znaczne uszczegółowienie niektórych wydatków, tak aby dopasować je do konkretnych zadań samorządów. Niestety, jak każde uporządkowanie, klasyfikacja budżetowa wprowadza różnego rodzaju uproszczenia, co powoduje, że czasem nie jesteśmy w stanie wyróżnić interesujących nas wydatków.

Najbardziej samodzielne są te zadania, które mają charakter nieobligatoryjny. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wskazuje się, że: „Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”. Jednak obok tego ustawa wymienia katalog ponad dwudziestu konkretnych zadań, które są przypisane do samorządu gminnego. Katalog ten jest tak obszerny, że uważa się, iż niewiele zostawia się samorządom swobody na inne zadania. Dodatkowo pomimo domniemania kompetencji samorządu gminnego, bardzo często orzeczenia organów nadzoru (RIO, sądów administracyjnych) odmawiają gminom możliwości realizacji zadań niezapisanych wprost w ustawach [Bober i in., 2013, s. 21].

Przeгляд najważniejszych w strukturze budżetów wydatków bieżących samorządów wyraźnie wskazuje, że każdy z nich dotyczy zadania obligatoryjnego – własnego lub zleconego [por. Kopańska, 2014, s. 49 i n.]. Jako nieobligatoryjne można potraktować natomiast wydatki inwestycyjne. Z jednej strony są one powiązane z realizacją obowiązkowych zadań bieżących, z drugiej, podjęcie decyzji o kierunku i wielkości inwestycji należy do samorządu. Trzeba pamiętać, że niektóre inwestycje również są wymuszone przez przepisy prawa, czego przykładem mogą być zadania związane z wdrażaniem dyrektyw Unii Europejskiej związanych z ochroną środowiska naturalnego. Te przedsięwzięcia są najczęściej dofinansowane z funduszy unijnych. Mając to na uwadze, można przyjąć, że poniższa miara odzwierciedla najbardziej samodzielne decyzje wydatkowe samorządu:

$$W_1 = W_i/W_o$$

gdzie:

W_i – wydatki inwestycyjne, realizowane tylko z polskich środków,

W_o – wydatki ogółem.

Ze względu na charakter procesu inwestycyjnego lepsza jest miara uśredniająca wysiłek inwestycyjny samorządu na przestrzeni kilku lat (np. trzech).

Na drugim końcu autonomii wydatkowej są zadania całkowicie zdefiniowane przepisami prawa. Wśród nich są zadania własne i zlecone samorządom, finansowane z dotacji z budżetu państwa, jak również dotacji od innych podmiotów. W celu zachowania podobnej jak powyżej logiki miernika, tzn. rosnącej jego wartości wraz ze zwiększaniem swobody wydatkowej, będzie on wyliczany na podstawie następującego wzoru:

$$W_2 = (W_{bo} - D_b) / W_{bo}$$

gdzie:

W_{bo} – wydatki bieżące ogółem,

D_b – uzyskane dotacje na wydatki bieżące.

Obok zadań finansowanych dotacjami można wskazać kolejne, które samorządy zobligowane są wykonać w kwotach niezależnych od ich decyzji. Będą to wpłaty na część równoważącą subwencji ogólnej, czyli tzw. janosikowe, dotacje, jakie zobowiązane są samorządy wypłacać podmiotom prowadzącym szkoły i przedszkola oraz wpłaty do innych samorządów za fakt uczęszczania tam do przedszkoli dzieci zamieszkałych na terenie wypłacającego samorządu. Wysokość tych wydatków jest szczegółowo określona w przepisach prawa. Samorządy dokonują również innych wpłat oraz wypłacają dotacje podmiotom poza sektorem oświaty, jednak ich wielkość nie jest tak dokładnie zdeterminowana. Proponujemy zatem kolejny miernik, będący uzupełnieniem wskaźnika W_2 :

$$W_3 = (W_{bo} - D_b - J - D_{os}) / W_{bo}$$

gdzie:

W_{bo} – wydatki bieżące ogółem,

D_b – uzyskane dotacje na wydatki bieżące,

J – wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej,

D_{os} – dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz do innych samorządów, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli.

Zgodnie z wcześniejszymi rozważaniami najtrudniejsze do kwantyfikacji są zadania znajdujące się między skrajnymi sytuacjami – pełnej autonomii i braku autonomii. Można potraktować te wszystkie wydatki wspólnie [Oulasvitra, Turalla, 2009] jednak to powoduje, że traci się bardzo ważne różnice występujące wewnątrz tej grupy. Proponujemy zatem wskazać kategorie wydatków, będące ponownie „na brzegach” tej środkowej grupy wydatków. Wybraliśmy te, które obok różnic w usztywnieniach związanych z przepisami prawa różnią się co do stopnia usztywnień „wewnętrznych”, a więc siły związanych z nimi grup interesu.

Stosunkowo dużo swobody mają samorządy wobec zadań dotyczących sportu i kultury. Wprawdzie oba te zadania są zapisane jako własne oraz obowiązkowe dla samorządu, jednak autonomia produktu i czynników produkcji jest w tych zadaniach znaczna. Dodatkowo nie stanowią wydatki na ten cel ważnej części wydatków samorządów, jest związana z nimi niewielka grupa intere-

sariuszy, która mogłaby w inny sposób usztywnić te wydatki, zatem bardzo dobrze odzwierciedlają one własne decyzje wydatkowe władz lokalnych. Poniższy miernik pokazuje udział w budżecie wydatków bardzo (ale nie w pełni) samodzielnych:

$$W_4 = (W_{bk} + W_{bs}) / W_{bo}$$

gdzie:

W_{bo} – wydatki bieżące ogółem,

W_{bk} – wydatki bieżące na kulturę,

W_{bs} – wydatki bieżące na sport.

Ostatni miernik dotyczy wydatków na zadania własne, ale bardzo szczegółowo zdefiniowane po stronie czynnika produkcji. Chodzi o wydatki w szkołach i przedszkolach, związane z zatrudnianiem oraz wynagradzaniem nauczycieli. Zasady pracy tej grupy zawodowej, ich kwalifikacje zawodowe, czas, w jakim pracują, a wreszcie wynagrodzenia, dodatki do nich, jak również wysokość odpisów na fundusz świadczeń socjalnych, są szczegółowo regulowane w przepisach (art. 30 a i b Ustawy Karta Nauczyciela). Dlatego też kolejny miernik uzupełnia mierniki W_2 i W_3 :

$$W_5 = (W_{bo} - D_b - J - D_{os} - Wyn_{os}) / W_{bo}$$

gdzie:

W_{bo} – wydatki bieżące ogółem,

D_b – uzyskane dotacje na wydatki bieżące,

J – wpłaty gmin na część równoważącą subwencji ogólnej,

D_{os} – dotacje dla podmiotów prowadzących placówki szkolne i przedszkola oraz do innych samorządów, gdzie dzieci zamieszkałe w gminie uczęszczają do przedszkoli,

Wyn_{os} – wydatki na wynagrodzenia wraz z pochodnymi w szkołach i przedszkolach prowadzonych przez gminy.

Zaproponowane powyżej miary samodzielności wydatkowej gmin odzwierciedlają udział wydatków o różnym stopniu samodzielności w wydatkach. W_1 oraz W_4 pokazują, jak ważne w budżetach są zidentyfikowane przez nas zadania w pełni i bardzo samodzielne. Mierniki W_2 , W_3 i W_5 pokazują zakres swobody władz lokalnych po realizacji zadań, na które wydatki są zupełnie albo w niewielkim stopniu zależne od decyzji samorządu. W dalszej części artykułu przedstawiono wyliczone na podstawie tych mierników wskaźniki. Dodatkowo zestawione zostały one z wskaźnikami zamożności i samodzielności dochodowej

samorządu. Na potrzeby tego opracowania proponujemy cztery najczęściej spotykane w literaturze mierniki (tab. 1).

Tabela 1. Mierniki zamożności i samodzielności dochodowej gmin

Mierniki zamożności gminy	Mierniki samodzielności dochodowej gminy
$WD_{1pc} = Doch_{wt}/N$	$WD_1 = Doch_{wt}/Doch_o$
$WD_{2pc} = (Doch_{wt} - PITCIT)/n$	$WD_2 = (Doch_{wt} - PITCIT)/Doch_o$
gdzie: <i>Doch_{wt}</i> – dochody własne gminy <i>PITCIT</i> – dochody gmin z udziałów w podatkach PIT i CIT <i>N</i> – liczba ludności <i>Doch_o</i> – dochody ogółem	

3. Zróżnicowanie autonomii wydatkowej polskich gmin w 2014 r.

Tabela 2 pokazuje wyliczone dla danych z 2014 r. wskaźniki autonomii wydatkowej polskich gmin². Dla oceny zróżnicowania tych wskaźników podano wartość średnią, współczynnik zmienności oraz wartości skrajne w podziale na różne typy gmin.

Realizacja zadań w pełni samodzielnych (wskaźnik W_I) przeciętnie jest bardzo podobna we wszystkich typach gmin i wynosi ok. 10%. Jednak mamy tu do czynienia z ogromnym zróżnicowaniem – bardzo wysoki jest współczynnik zmienności, a również jest znaczna różnica między wartościami skrajnymi. W analizowanym okresie pojawiły się samorzady, które niemal nie inwestowały w przedsięwzięcia niezwiązane z tzw. środkami pomocowymi, jak również i takie, gdzie inwestycje stanowiły niemal połowę wydatków. Tak duże zróżnicowanie może świadczyć o znacznych różnicach w możliwościach wydatkowych. Analiza korelacji tego wskaźnika z innymi, w tym wskaźnikami zamożności i autonomii dochodowej, która pokazana została w tab. 2, wskazuje, że istotnie istnieje pozytywna zależność między inwestycjami a samodzielnością i zamożnością samorządu, jednak siła tej zależności nie jest znaczna.

² W przypadku wskaźnika W_I wyliczono średnią dla lat 2012-2014.

Tabela 2. Wskaźniki samodzielności wydatkowej i ich zróżnicowanie w gminach w 2014 r.

	W_1	W_2	W_3	W_4	W_5
GMINY MIEJSKIE					
Średnia	0,096	0,820	0,790	0,066	0,493
min	0,001	0,656	0,570	0,014	0,335
max	0,269	0,968	0,903	0,135	0,742
Współczynnik zmienności	49%	6%	7%	37%	15%
GMINY WIEJSKIE					
Średnia	0,100	0,765	0,746	0,037	0,419
min	0,002	0,534	0,407	0,005	0,137
max	0,447	0,987	0,929	0,274	0,757
Współczynnik zmienności	58%	8%	9%	51%	16%
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE					
Średnia	0,095	0,784	0,762	0,055	0,446
min	0,008	0,517	0,494	0,015	0,168
max	0,456	0,944	0,898	0,157	0,709
Współczynnik zmienności	52%	7%	7%	39%	14%

Źródło: Na podstawie danych budżetowych i danych z BDL GUS.

Drugi ze wskaźników, odnoszący się do zadań samodzielnych (W_4), jest również dość istotnie zróżnicowany między samorządami danego typu, ale również między rodzajami gmin. Udział wydatków bieżących na kulturę i sport jest przeciętnie niemal dwa razy większy w gminach miejskich niż wiejskich. Jak widać w tab. 3, wydatki na kulturę i sport są pozytywnie skorelowane z innymi wskaźnikami autonomii i zamożności, przy czym siła tej korelacji ponownie może być uznana za umiarkowaną.

Tabela 3. Korelacje między analizowanymi wskaźnikami samodzielności wydatkowej oraz zamożnością i autonomią dochodową samorządu (2014 r.)

	W_1	W_2	W_3	W_4	W_5	WD_1	WD_2	WD_{1pc}	WD_{2pc}
W_1	1,00								
W_2	0,28	1,00							
W_3	0,18	0,85	1,00						
W_4	0,13	0,38	0,32	1,00					
W_5	0,19	0,67	0,62	0,48	1,00				
WD_1	0,28	0,72	0,58	0,52	0,73	1,00			
WD_2	0,26	0,34	0,28	0,38	0,53	0,56	1,00		
WD_{1pc}	0,24	0,42	0,21	0,27	0,44	0,56	0,42	1,00	
WD_{2pc}	0,23	0,27	0,11	0,25	0,38	0,37	0,68	0,86	1,00

Źródło: Na podstawie danych budżetowych i danych z BDL GUS.

Wskaźniki W_2 , W_3 i W_5 pokazują kolejne ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządów. Należy zwrócić uwagę na przeciętnie niewielkie różnice między wskaźnikiem W_2 i W_3 , co świadczy o tym, że tzw. janosikowe oraz wy-

datki na dotacje dla podmiotów oświatowych w bardzo niewielkim stopniu obciążają przeciętnie samorzady. Potwierdza to silna korelacja tych wskaźników. Tymczasem wskaźnik W_5 jest zdecydowanie niższy – przeciętnie wynosi mniej niż 50%. Zatem to zadanie własne, a dokładnie wynagrodzenia nauczycieli, finansowane własnymi dochodami i przy pomocy subwencji, wydaje się najsilniej obciążać samodzielność wydatkową polskich gmin. Szczególnie dotyczy to gmin wiejskich, co wiąże się z problemami małych szkół oraz tzw. dodatkami wiejskimi. Choć i w tym przypadku występuje silna korelacja między wskaźnikami W_5 a W_3 i W_2 . W przeciwieństwie do wskaźników W_1 i W_4 , wskaźnik W_5 jest relatywnie mało zróżnicowany między samorządami.

Korelacja między wyznaczonymi wskaźnikami samodzielności wydatkowej a bogactwem i samodzielnością dochodową samorządu jest pozytywna, jednak w większości przypadków jej siłę można uznać za słabą lub umiarkowaną. Zatem niekoniecznie zamożne samorzady są bardziej samodzielne wydatkowo. O samodzielności samorządu nie decyduje tylko jego bogactwo i autonomia wobec dochodów, ale również stopień obciążenia budżetu wydatkami sztywnymi.

Podsumowanie

Ocena samodzielności wydatkowej samorządów nie jest łatwym zadaniem. Dlatego też w większości opracowań autonomia finansowa analizowana jest tylko przez pryzmat dochodów. Tymczasem, jak pokazały przeprowadzone w tym artykule rozważania, takie podejście powoduje, że nie uzyskujemy całości obrazu autonomii samorządów.

Polskie samorzady nie są w pełni samodzielne, szereg ich zadań jest szczegółowo uregulowany stanowionymi centralnie przepisami i władze lokalne w niewielkim tylko stopniu wpływają na wysokość wydatków z nimi związanych. Jak wykazały powyższe analizy, przeciętnie mniej niż połowa wydatków w budżetach polskich gmin jest przez nie samodzielnie kształtowana, przy czym są samorzady, w których tylko kilkanaście procent budżetu można uznać za samodzielne, a również takie, gdzie samorząd decyduje o 3/4 wydatków. Różnice te są powiązane z samodzielnością dochodową samorządów, jednak związek ten nie jest bardzo silny. Oznacza to, że oceniając autonomię finansową samorządów i jej wpływ na efekty ich działania, nie można poprzestać na analizie dochodów. Wyrazem tego mogą być dość duże różnice w udziale w lokalnych budżetach wydatków na zadania samodzielne. W artykule przeanalizowano wydatki na inwestycje (bez współfinansowanych z dotacji zagranicznych) oraz

wydatki bieżące na sport i kulturę. Jak pokazano, są one pozytywnie skorelowane zarówno z wskaźnikami zamożności, jak i innymi wskaźnikami autonomii wydatkowej oraz dochodowej. Zatem o poziomie tych wydatków decyduje nie tylko bogactwo jednostki, ale również to, jak wiele jest w lokalnym budżecie zadań sztywnych, niezależnych od polityki samorządu.

Zaprezentowane w artykule analizy stanowią dopiero wstępny etap dalszej pracy. Niemniej już na tym początkowym etapie można uznać, że wykazane zostało, iż ocena samodzielności wydatkowej samorządów jest niezbędnym składnikiem analizy zdecentralizowanego systemu finansów publicznych.

Literatura

- Bach S., Blöchliger H., Wallau D. (2009), *The Spending Power of Sub-central Governments: A Pilot Study*, OECD Economics Department Working Papers, No. 705, OECD Publishing.
- Baumgartner F.R., Jones B. (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bober J. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania: raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Feld L.P., Baskaran T., Schnellenbach J. (2008), *Fiscal Federalism, Decentralization and Economic Growth: A meta-analysis*, Working Paper Alfred-Weber-Institut, University of Heidelberg, Heidelberg.
- Kopańska A. (2014), *Efektywność decentralizacji. Analiza zdecentralizowanego dostarczania dóbr o charakterze ponadlokalnym*, Difin, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa.
- Martinez-Vazquez J., Timofeev A. (2010), *Decentralization Measures Revisited*, "Public Finance & Management", No. 10(1), s. 13-47.
- Mortensen P. (2005), *Policy Punctuations in Danish Local Budgeting*, "Public Administration", Vol. 83, No. 4, s. 931-950.
- Oates W. (1972), *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., Nowy Jork.
- Oates W. (1999), *An Essay on Fiscal Federalism*, "Journal of Economic Literature", Vol. 37, No. 3, s. 1120-1149.
- Oulasvirta L., Turala M. (2009), *Financial Autonomy and Consistency of Central Government Policy towards Local Governments*, "International Review of Administrative Sciences", Vol. 75, s. 311-332.
- Poniatowicz M. (2015), *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, nr 1(22), s. 11-30.

Spahn P. (2013), *Measuring Decentralisation of Public Sector Activities. Conceptual Issues and the Case of Germany* [w:] K. Junghun, J. Lotz, H. Blöchliger (eds.), *Measuring Fiscal Decentralisation: Concepts and Policies*, OECD Fiscal Federalism Studies, OECD, s. 89-99.

Swianiewicz P. (2011), *Finanse samorządowe, koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium SA, Warszawa.

Tiebout Ch. (1956), *A Pure Theory of Local Expenditures*, "Journal of Political Economy", No. 64(5), s. 416-424.

Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95.

Ustawa Karta Nauczyciela z dnia 26 stycznia 1982, Dz.U. z 2014 r. poz. 191 i 1198 oraz z 2015 r. poz. 357 i 1268.

[www 1] <http://sjp.pwn.pl/> (dostęp: 1.01.2016).

SPENDING AUTONOMY OF POLISH MUNICIPALITIES – LOOKING FOR QUANTIFICATION

Summary: This paper presents discussion on the problems and opportunities of assessment of income and spending autonomy of local governments. The aim of the paper is to develop measures to assess and compare the spending autonomy of Polish municipalities. Indicators calculated on the basis of the proposed measures are presented for 2014. It has been shown, that only about half of the municipal budgets can be considered as independent. The strength of this limit varies between municipalities and is not strongly dependent on their wealth, and only to a small extent corresponds to the diversity of the revenue autonomy of municipalities.

Keywords: decentralization, fiscal autonomy, income and spending autonomy.