

Jolanta Zawora

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia

Wstęp

W istotę samorządu terytorialnego wpisana jest zasada samodzielności. Z definicji samorządu terytorialnego wynika, że jest to organizacyjnie i prawnie wyodrębniony w strukturze państwa, powstały z mocy prawa, związek lokalnego społeczeństwa, powołany do samodzielnego wykonywania administracji państwowej, wyposażony w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych zadań. Samodzielne wykonywanie zadań nie oznacza jednak samodzielności nieograniczonej. W rezultacie samodzielność samorządu upatruje się nie w całkowitym uniezależnieniu od państwa, lecz w precyzyjnym określeniu, kiedy administracja państwowa może ingerować w obszar samodzielnego działania organów komunalnych [Niewiadomski 2001, s. 21].

Samodzielność gminy znajduje wyraz w nadaniu samorządowi gminnemu odrębnej struktury organizacyjnej, powierzeniu gminie wyłączności w realizowaniu zadań własnych, w nadaniu gminom osobowości prawnej i w konsekwencji przydzieleniu im własności komunalnej, zapewnieniu gminom samodzielności finansowej oraz ograniczeniu interwencji władzy rządowej wobec gminy tylko do środków nadzorczych, zabezpieczeniu sądowej ochrony praw i interesów [Stępień 2006, s. 30].

Samodzielność organów lokalnych można zatem rozpatrywać w ujęciu [Filipiak-Dylewska 2002, s. 120]:

- prawnym, co wynika z porządku prawnego, zgodnie z którym jednostka samorządu terytorialnego została wyposażona w osobowość prawną, co wiąże się z niezależnością i stanowieniem o własnych sprawach;
- politycznym – jako prawo do wyboru kierunku działania zgodnego z ideą polityczną określonej partii lub organizacji;
- gospodarczym, co jest związane z realizacją zadań i prowadzeniem działalności gospodarczej;
- organizacyjnym, związanym z przyznaniem prawa do tworzenia własnych organów, jednostek organizacyjnych i do obsadzania stanowisk;

- finansowym, jako prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów oraz rodzajach i rozmiarach wydatków.

Istotne znaczenie dla praktycznej realizacji samodzielności gminy ma jej samodzielność finansowa. W praktycznym wymiarze samodzielność gminy jest determinowana posiadaniem przez nią środków finansowych i majątku służącego do wykonywania zadań. Gospodarka finansowa determinuje rozwój innych dziedzin działalności gminy i decyduje o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego.

Cel i metody badań

Celem opracowania jest określenie czynników oddziałujących na zakres samodzielności finansowej samorządów gminnych oraz ocena poziomu samodzielności gmin Podkarpacia na tle gmin w kraju.

W rozważaniach na temat niezależności finansowej gmin ważnym problemem jest dobór mierników umożliwiających ocenę stopnia samodzielności finansowej tych jednostek. Jednoznaczna ocena stopnia samodzielności finansowej samorządów gminnych jest utrudniona z uwagi na różne płaszczyzny, w których może być rozpatrywana niezależność finansową tych jednostek. Wyróżnić można jednak zbiór podstawowych mierników, które w sposób syntetyczny obrazują poziom samodzielności. W opracowaniu do oceny stopnia samodzielności finansowej wykorzystano następujące mierniki [Markowska-Bzducha 2003, s. 455]:

- relacja dochodów własnych do dochodów ogółem danej jednostki samorządowej (wyrażona w procentach),
- relacja dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa do dochodów ogółem (wyrażona w procentach),
- relacja dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną do dochodów ogółem (wyrażona w procentach),
- relacja wydatków inwestycyjnych gmin do ich wydatków ogółem (wyrażona w procentach).

Istota i uwarunkowania samodzielności finansowej gmin

Samodzielność finansowa gminy, jako jeden ze składników ogólnego pojęcia samodzielności, stanowi odrębną instytucję i jednocześnie zasadę systemu finansów publicznych. Pojęcie jej nie jest przy tym jednoznacznie definiowane. Poszczególni autorzy kładą nacisk na różne elementy i przejawy samodzielności finansowej [Kornberger-Sokołowska 2001, s. 38]. W literaturze podkreśla się,

iz ma ona kilka aspektów, o jej zakresie decyduje wiele czynników, jak wielkość zasobów pieniężnych przekazanych do samodzielnej dyspozycji, zakres swobody w kształtowaniu wydatków, zakres swobody w organizacji budżetu, planowaniu budżetowym i wykonywaniu budżetu. O zakresie samodzielności, według E. Kornberger-Sokołowskiej, decydują zarówno czynniki o charakterze ekonomicznym, takie jak proporcje udziału środków uznanych za pozostawione do wyłącznego dysponowania przez organy gminy, jak i czynniki prawne, m.in. gwarancje prawne związane z ochroną uprawnień przyznanych przez przepisy.

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego ujmowana jest także jako wyrażone w ustawie uprawnienie do posiadania wystarczających środków do realizacji zadań, w tym również jako zobowiązania państwa do wyposażenia samorządów w wystarczające do realizacji zadań środki, wśród których dominować powinny dochody własne. Ważnym kryterium wyznaczenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest wielkość środków finansowych, którymi te jednostki swobodnie dysponują, oraz określenie proporcji poszczególnych rodzajów dochodów w strukturze ich dochodów ogółem, a zwłaszcza proporcji między dochodami własnymi a pozostałymi rodzajami dochodów. Dużą rolę odgrywa charakter źródła, z którego pochodzą środki finansowe (dochody własne czy transfery z budżetu państwa).

Samodzielność finansową można także rozumieć jako prawo niezależnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe) oraz dysponowania nimi – w granicach określonych przez ustawy – dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe). Samodzielności gminy, w tym jej gospodarki finansowej, nie można rozumieć w ten sposób, że oznacza ona zakaz wszelkiej ingerencji w jej gospodarkę finansową, także ze strony ustawodawcy. Samodzielność finansowa gminy nie może być interpretowana jako pełna autonomia w zakresie pobierania dochodów oraz gospodarowania pozyskanymi środkami finansowymi, ale upoważnia jedynie do działań, na które zezwalają ustawy. Zakres tej samodzielności jest kształtowany przez zmiany stanu prawnego, na który składają się zarówno elementy prawne, jak i ekonomiczne. Ulega on zmianom w wyniku przekształceń w systemie finansów publicznych [Borodo 2004, s. 6].

Zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego można rozpatrywać w trzech podstawowych płaszczyznach: w gromadzeniu dochodów, realizowaniu wydatków oraz w finansowaniu deficytu budżetu samorządu terytorialnego i związanej z tym aktywności jednostek samorządu terytorialnego na rynkach finansowych [Patrzałek 2004, s. 66].

O zakresie samodzielności finansowej samorządu gminnego decydują czynniki, które można podzielić na dwie grupy: niezależne oraz zależne od aktywności gmin.

Wśród czynników niezależnych od samorządu gminnego (czynników zewnętrznych), wpływających na możliwość prowadzenia przez te jednostki samodzielnej gospodarki finansowej, wymienić należy przede wszystkim:

- sytuację gospodarczą w kraju; w tym zakresie szczególne znaczenie mają: poziom bezrobocia, oprocentowanie kredytów, realne dochody społeczeństwa, sytuacja na rynku dóbr i usług, duży popyt na dobra publiczne i społeczne (czynniki, które wpływają bezpośrednio na ogólną kondycję finansów publicznych kraju, w tym przede wszystkim na poziom deficytu budżetu państwa), nierównowaga budżetu państwa, wysokość długu publicznego; czynniki te, wpływając na poziom osiąganych przez samorządy lokalne dochodów własnych (np. z tytułu podatków i opłat lokalnych) oraz wysokość otrzymywanych z budżetu państwa środków finansowych (np. z tytułu udziału samorządów w podatkach państwowych), warunkują ich samodzielność finansową;
- podział zadań między państwo i samorząd terytorialny, który determinuje przede wszystkim zakres i strukturę ich wydatków, uzależniony jest przede wszystkim od czynników: ustrojowych, ekonomiczno-zarządzeniowych, psycho-socjologicznych i politycznych; brak jasnego podziału zadań i kompetencji między władze centralne i samorządowe (jak również zmiany w tym zakresie) ma wpływ na zmniejszenie puli środków publicznych na realizację wydatków samorządowych oraz wprowadza element niepewności, utrudniając tym samym prowadzenie lokalnej gospodarki budżetowej;
- stan systemu prawnego finansów gmin, w tym przede wszystkim: kształt, stabilność i przejrzystość rozwiązań ustawowych regulujących system dochodów i wydatków gmin, nadanie przez ustawy pewnym kategoriom wydatków cechy obligatoryjności, regulacje prawne dotyczące możliwości ustalania deficytu budżetowego, wyboru instrumentów finansowania deficytu, określenia poziomu i struktury zadłużenia oraz poziomu kosztów obsługi długu w roku budżetowym, implementacja standardów europejskich w polskim ustawodawstwie (zgodność między Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego a systemem dochodów samorządowych), respektowanie przez ustawodawstwo konstytucyjnych gwarancji finansowych dla jednostek samorządowych;
- położenie komunikacyjne gminy, zwłaszcza wobec dużych miast, ważnych szlaków komunikacyjnych czy też przejść granicznych, wpływające przede wszystkim na potencjał dochodowy gminy.

Wymienione czynniki mają charakter egzogeniczny, wśród pozostałych niezależnych od gminy czynników, lecz zaliczanych do endogenicznych, wymienić należy:

- powierzchnię gminy; czynnik wpływający przede wszystkim na koszt wykonywanych zadań;

- stan zagospodarowania infrastrukturalnego; czynnik ten w połączeniu z powierzchnią gminy wpływa głównie na wielkość wydatków bieżących (związanych z utrzymaniem istniejących obiektów infrastrukturalnych) oraz inwestycyjnych (ponoszonych na poprawę stanu infrastruktury);
- sytuację demograficzną, tj. przede wszystkim liczbę ludności, jej strukturę wiekową (liczbę ludności w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym), wykształcenie ludności, liczbę pracujących, liczbę bezrobotnych; czynnik demograficzny ma wpływ na możliwości pozyskiwania dochodów przez gminę, w tym dochodów własnych, a także warunkuje wielkość wydatków, przede wszystkim bieżących;
- liczbę podmiotów gospodarczych (osób fizycznych i prawnych); czynnik ten wpływając na sytuację na lokalnym rynku pracy, ma wpływ na pozyskiwanie dochodów własnych;
- naturalne walory środowiska – bogactwa naturalne, walory turystyczno-uzdrowiskowe, które mogą zwiększać możliwości pozyskiwania dochodów, ale również mogą zwiększać zakres wydatków, na przykład w sferze infrastruktury technicznej.

Wśród czynników zależnych od gminy (czynników wewnętrznych) mających wpływ na samodzielność prowadzonej gospodarki finansowej wymienić należy:

- jakość zarządzania finansami gminy – aktywność i profesjonalizm władz samorządowych w zarządzaniu finansami i mieniem komunalnym, warunkowana przede wszystkim wykształceniem oraz doświadczeniem administracji samorządowej, wpływa na umiejętność pozyskiwania dochodów, w tym przede wszystkim na podejmowanie właściwych decyzji w zakresie lokalnej polityki podatkowej oraz na umiejętność efektywnego gospodarowania środkami finansowymi – wydatkowania środków finansowych na cele bieżące i rozwojowe;
- sposób wykorzystania przez gminę dostępnych instrumentów oddziaływania na rozwój swojego terenu (np. pobudzanie aktywności społeczności lokalnej, wykorzystanie walorów środowiska naturalnego, „przyciąganie” inwestorów na teren gminy);
- sytuacja polityczna w gminie; kadencyjność władz wpływa na decyzje ekonomiczne i finansowe podejmowane i realizowane w okresie bieżącym, istotne jest ponadto ryzyko zmiany politycznej w organach samorządów lokalnych.

Wśród wymienionych czynników niezależnych od gminy wyróżnić należy czynniki tworzące: uwarunkowania prawne, tj. stan systemu finansowego samorządu gminnego, mający wpływ na stopień samodzielności finansowej samorządu, warunkowany zakresem decentralizacji finansów publicznych, oraz uwarunkowania ekonomiczne, wynikające z sytuacji gospodarczej w kraju i na terenie gminy, determinujące stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów,

a także wysokość i strukturę wydatków. Do czynników zależnych od gminy mających wpływ na zakres samodzielności finansowej należą przede wszystkim czynniki wynikające z uwarunkowań politycznych oraz organizacyjnych, od których zależy jakość podejmowanych decyzji w zakresie lokalnej gospodarki budżetowej. Zasadniczą rolę w poszerzaniu zakresu samodzielności finansowej samorządu gminnego odgrywają czynniki niezależne od aktywności gminy, tworzące uwarunkowania prawne oraz ekonomiczne.

Stopień samodzielności finansowej gmin Podkarpacia

Poszukując mierników oceny stopnia samodzielności jednostek samorządowych, należy wskazać, że dochody budżetowe samorządów nie są jednolitą kategorią ekonomiczną, a tym samym w różnym stopniu determinują samodzielność organów samorządowych [Kosek-Wojnar 2004, s. 13].

Podstawową determinantą samodzielności finansowej organów samorządowych jest poziom dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetu danej jednostki samorządowej. Wysoki udział dochodów własnych sprzyja kształtowaniu przez gminę własnej polityki finansowej, sprzyja także rozwojowi gminy. Czynnikiem dochodowym najbardziej stymulującym rozwój są dochody własne, natomiast najslabszym dotacje celowe [Patrzalek 2004, s. 74].

Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia w badanym okresie wzrastał, jego średni poziom odbiegał jednak znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju (tab. 1 i 2).

Interpretacja powyższego wskaźnika jest utrudniona ze względu na różnice w kwalifikowaniu poszczególnych dochodów samorządów do ich dochodów własnych. Problem ten dotyczy udziałów samorządów lokalnych w podatkach państwowych. Zarówno w ujęciu Konstytucji RP, jak i danych GUS zaliczamy je do dochodów własnych. W ujęciu tym dochody własne jednostek samorządowych prezentowane są także w sprawozdawczości budżetowej, co jest zgodne z obowiązującą ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba jednak zaznaczyć, że w odniesieniu do udziałów w podatkach państwowych władze lokalne nie mają uprawnień władztwa podatkowego. Nie mogą więc bezpośrednio oddziaływać na wielkość wpływów do budżetu gminy z tytułu tych podatków.

Mając na uwadze trudności w ustaleniu jednoznacznych granic wyposażenia budżetów w dochody własne, zasadne jest stosowanie uzupełniających mierników oceny samodzielności finansowej samorządu lokalnego, do których zaliczyć należy udział w dochodach samorządowych dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Jest to bowiem grupa dochodów podlegająca w najszerszym zakresie władztwu decyzyjnemu

Tabela 1

Mierniki stopnia samodzielności finansowej gmin Podkarpacia (w %)

Wyszczególnienie	Lata			Średnia
	2006	2007	2008	
Relacja dochodów własnych do dochodów ogółem	33,9	35	38,3	35,7
Relacja dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa do dochodów ogółem	21,8	21,5	23,9	22,4
Relacja dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną do dochodów ogółem	74,5	74,2	78,4	75,7
Relacja wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem	17,6	15,9	16,8	16,8

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (www.stat.gov.pl).

Tabela 2

Mierniki stopnia samodzielności finansowej polskich gmin (w %)

Wyszczególnienie	Lata			Średnia
	2006	2007	2008	
Relacja dochodów własnych do dochodów ogółem	43,9	46,6	49,3	46,6
Relacja dochodów własnych z wyłączeniem udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa do dochodów ogółem	28,6	29,1	31	29,6
Relacja dochodów własnych powiększonych o subwencję ogólną do dochodów ogółem	76,5	77,9	81,2	78,5
Relacja wydatków inwestycyjnych do wydatków ogółem	20,1	18,5	20	19,5

Źródło: Jak w tabeli 1.

gminy. Wzrost wartości wskaźnika świadczy o większych możliwościach finansowania wydatków budżetowych przez grupy dochodów własnych, na które gmina ma największy wpływ.

Wartość omawianego wskaźnika w gminach województwa podkarpackiego w latach 2006–2008 zwiększała się, pozostawała jednak na poziomie niższym od średniej krajowej.

Do kategorii dochodów, którymi gmina może swobodnie dysponować, zaliczyć można poza dochodami własnymi także subwencję ogólną. Wielkość tych dochodów i ich udział w dochodach ogółem wpływa na stopień samodzielności

finansowej gmin, ponadto pozwala ocenić skuteczność mechanizmu wyrównawczego subwencji ogólnej. Wartość relacji dochodów własnych powiększonych o subwencję do dochodów ogółem gmin Podkarpacia tylko nieznacznie odbiegała od poziomu charakterystycznego dla pozostałych gmin w kraju.

Za miernik samodzielności finansowej uznaje się również udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządowych w ich wydatkach ogółem. Jest to miernik, który pozwala wyciągnąć wnioski co do swobody gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi. Władze lokalne są zobowiązane do zaspokajania w pierwszej kolejności bieżących potrzeb lokalnych przez zapewnienie odpowiedniego poziomu świadczonych usług oraz utrzymanie posiadanych zasobów infrastrukturalnych. Na cele rozwojowe, tj. wydatki inwestycyjne, gmina może przeznaczyć pozostałe środki finansowe. Dlatego można uznać, że są to środki, którymi władze samorządowe mogą swobodnie dysponować. Analizowany udział świadczy o sile finansowej samorządów oraz o ich możliwościach rozwojowych. Posiadanie środków na inwestycje warunkuje dalszy rozwój terenu gminy i prowadzi do zmniejszania różnic w potencjale dochodowym gmin. Szeroki zakres realizowanej przez gminy działalności bieżącej przy niewystarczającym poziomie dochodów jest jednym z podstawowych czynników ograniczających zakres samodzielności finansowej samorządów gminnych.

Oceniając wielkość inwestycji realizowanych przez samorządy gminne Podkarpacia, można zauważyć zmniejszanie się udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w badanym okresie, ponadto udział ten pozostawał na niższym poziomie niż średnio w kraju.

Wnioski

Samodzielność finansowa jako najsilniejszy atrybut samodzielności samorządu gminnego ma charakter względny. Podstawą tej samodzielności są skuteczne gwarancje prawne oraz ich materialne i finansowe zabezpieczenie – posiadany majątek i dochody wystarczające na pokrycie wydatków związanych z realizacją zadań gminy oraz możliwość decydowania o ich kierunkach.

Wśród czynników determinujących zakres samodzielności finansowej gminy podstawowe znaczenie mają uwarunkowania prawne, tj. stan systemu finansowego samorządu gminnego warunkowany zakresem decentralizacji finansów publicznych, oraz uwarunkowania ekonomiczne, wynikające z sytuacji gospodarczej kraju i na terenie danej gminy, determinujące stabilność i wydajność poszczególnych źródeł dochodów, a także wysokość i strukturę wydatków. Zasadniczą rolę w poszerzaniu zakresu samodzielności finansowej samorządu gminnego odgrywają więc czynniki niezależne od aktywności gminy.

Stopień samodzielności finansowej warunkowany jest przede wszystkim udziałem w dochodach budżetowych gmin dochodów własnych. Udział dochodów własnych, zarówno w szerokim, jak i wąskim znaczeniu, w dochodach ogółem gmin Podkarpacia w latach 2006–2008 wzrastał. Zmalał natomiast w badanym okresie udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem.

Porównując samodzielność finansową gmin województwa podkarpackiego z sytuacją gmin w Polsce, można zauważyć, że w latach 2006–2008 gminy Podkarpacia charakteryzowały się mniejszą samodzielnością finansową, wszystkie analizowane mierniki oceny stopnia samodzielności pozostawały na niższym poziomie, różnica była szczególnie znacząca w odniesieniu do podstawowego wyznacznika samodzielności, jakim jest udział dochodów własnych w dochodach gmin.

Literatura

- BORODO A.: *Niektóre współczesne problemy prawne finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, Samorząd Terytorialny 2004, nr 6.
- FILIPIAK-DYLEWSKA B.: *Procedury budowy strategii finansowania zadań własnych gminy*, WNUS, Szczecin 2002.
- KORNBERGER-SOKOŁOWSKA E.: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001.
- KOSEK-WOJNAR M.: *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Bochni, Zeszyty Naukowe nr 2, Bochnia 2004.
- NIEWIADOMSKI Z. (red.): *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, Wyd. Branta, Bydgoszcz-Warszawa 2001.
- PATRZĄLEK L.: *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- STĘPIEŃ H.: *Finanse lokalne w warunkach decentralizacji finansów publicznych*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna, Włocławek 2006.

Financial independence Subcarpathian's communes

Abstract

Financial independence communes depends first of all on legal and economic factors. Indicators of financial independence Subcarpathian's communes in 2006–2008 increased. However the realization investments decreased in this time. Subcarpathian's communes characterized by a lower financial independence than other Polish communes.

