

*Janusz Heller\**

## **SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE**

Samodzielność finansowa jest rozpatrywana jako podstawowy instrument samorządności. Zagadnienie potraktowano w ujęciu dynamicznym oraz strukturalnym. Celem badań była ocena zmian stopnia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Najwyższy jej poziom występuje w miastach na prawach powiatu, najniższy natomiast w województwach samorządowych oraz powiatach. W gminach jest on przeciętny, ale są one wyraźnie pod tym względem zróżnicowane. Gminy miejskie oraz te zlokalizowane wokół dużych miast charakteryzują się znacznie wyższym stopniem samodzielności finansowej od gmin wiejskich, które są oddalone od ośrodków miejskich.

### **Wprowadzenie**

Samodzielność finansową samorządu terytorialnego można traktować w sposób dwojaki. Pierwsze podejście może mieć charakter ortodoksyjny. O takim ujęciu mówimy wówczas, gdy opinia na ten temat jest bardzo jednoznaczna i sprowadza się wyłącznie do stwierdzenia, czy owa samodzielność jest, czy też jej nie ma. Drugie ujęcie traktuje problem bardziej elastycznie i dodatkowo uwzględnia jeszcze stopień samodzielności, a także zmiany pod tym względem w czasie. Rozpatruje więc zagadnienie w ujęciu dynamicznym oraz strukturalnym. Inaczej mówiąc, bada, jak zmienia się stopień samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego pod wpływem konkretnych decyzji oraz w miarę upływu lat, a także w których grupach jest ona istotnie większa, a w których znacząco mniejsza. Przedmiotem prezentowanych badań, realizowanych na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, jest właśnie to drugie ujęcie samodzielności finansowej samorządów terytorialnych w Polsce, ale w okresie krótkim – w latach 2003 i 2004.

### **Uzasadnienie tematu i cel badań**

Samorządy terytorialne działają w Polsce na podstawie rozwiązań prawno-ustrojowych, w których jednym z ważniejszych elementów jest ich samodzielność

---

\* Katedra Makroekonomii i Doktryn Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie.

finansowa. Jest to bowiem nieodłączny atrybut i podstawa samorządności regionalnej lub lokalnej. Zmiany ustawowe, które weszły w życie 1 stycznia 2004 r., miały na celu zwiększenie owej samodzielności.

Celem prezentowanych badań jest ogólna identyfikacja efektów tych zmian w odniesieniu do samorządowych województw, powiatów i miast na prawach powiatów, bardziej szczegółowo natomiast potraktowano wpływ ustawy z 13 listopada 2003 r. na stopień samodzielności finansowej gmin w Polsce.

Pierwsza hipoteza zakłada, że zmiany stopnia samodzielności dotyczą głównie województw samorządowych oraz powiatów, natomiast w gminach i w miastach na prawach powiatów wystąpią jedynie nieznaczne korekty pod tym względem. Z takich założeń wynika więc przeświadczenie o tym, że zmiany ustawowe wprowadzone 1 stycznia 2004 r. utrwalają występujące już wcześniej dysproporcje między gminami miejskimi i wiejskimi. Samodzielność finansowa gmin miejskich, zarówno przed wprowadzeniem zmian wspomnianą ustawą, jak i po tych zmianach, jest więc istotnie większa od samodzielności gmin wiejskich. Z kolei w stosunku do gmin wiejskich sformułowano dodatkowe pytanie: jakie są różnice samodzielności finansowej gmin wiejskich zlokalizowanych wokół dużych miast (powyżej 50 tys. mieszkańców), następnie położonych w bliskim sąsiedztwie mniejszych miast (poniżej 50 tys. mieszkańców) oraz oddalonych od ośrodków miejskich?

### Przedmiot, zakres i metody badań

W badaniach przyjęto, że miarą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego będą dwa wskaźniki:

- poziom dochodów własnych w dochodach budżetowych, w złotych na jednego mieszkańca;
- procentowy udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem.

Znaczenie obydwu wskaźników jest jednak różne. Pierwszy z nich jest głównym wyznacznikiem samodzielności, gdyż to poziom dochodów własnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) określa realne możliwości samorządu terytorialnego, drugi wskaźnik ma natomiast wyłącznie charakter pomocniczy. Realna albo bezwzględna samodzielność finansowa samorządu zwiększa się, w miarę jak powiększa się poziom dochodów własnych. Z kolei sam przyrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem powiększa jedynie samodzielność względną lub relatywną, stąd właśnie uzupełniający charakter tego drugiego wskaźnika.

W ten sposób wyjaśnia się też kwestia używanych pojęć: bezwzględnej (realnej) oraz względnej (relatywnej) samodzielności finansowej samorządu. W prezentowanym opracowaniu przyjęto założenie, że w praktyce mogą wystąpić cztery różne warianty badanej samodzielności finansowej. **Pierwszy** – gdy np. wysoki poziom dochodów własnych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, występuje równocześnie z wysokim udziałem dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. W tej sytuacji będziemy mieli do czynienia

z wysokim poziomem samodzielności finansowej zarówno w ujęciu bezwzględ-  
nym (realnym), jak i względnym (relatywnym). W **drugim** wariacie może  
pojawić się np. dominacja wyłącznie samodzielności bezwzględnej, a w **trze-  
cim** – samodzielności względnej. Występuje jeszcze **czwarty** wariant, czyli  
taki, w którym mamy niską samodzielność finansową w ujęciu bezwzględnym  
oraz względnym.

Badania zostały podzielone na dwie części. Pierwsza miała charakter ogólny  
i obejmowała porównanie zmian stopnia samodzielności finansowej jednostek  
samorządu terytorialnego w Polsce między rokiem 2003 i 2004. W tej części  
analizie poddano ogólne zmiany poziomu samodzielności w województwach  
samorządowych, powiatach (w tym również w miastach na prawach powiatu)  
oraz we wszystkich gminach kraju łącznie.

W drugiej części, bardziej szczegółowej, przedmiotem badań była samodziel-  
ność finansowa samorządów gminnych w dwóch województwach: kujawsko-  
pomorskim oraz warmińsko-mazurskim. Podstawą tej części badań były budżety  
wszystkich 254 gmin z obydwu województw. Pominięto natomiast występujące  
w tych regionach wszystkie miasta na prawach powiatu, czyli: Bydgoszcz,  
Grudziądz, Toruń, Włocławek oraz Olsztyn i Elbląg. Analiza dotyczyła oceny  
poziomu oraz zmian stopnia samodzielności finansowej między rokiem 2003  
i 2004, ze szczególnym jednak uwzględnieniem różnych grup gmin. Pierwszą  
grupę stanowiły wszystkie gminy miejskie – 27. Do drugiej zaliczono wszystkie  
gminy miejsko-wiejskie – 68, trzecia zaś, najbardziej liczna grupa gmin wiejskich  
(159), została dodatkowo podzielona jeszcze na trzy podgrupy. Podstawowym  
kryterium tego podziału było położenie gminy wiejskiej w stosunku do miast  
o różnej wielkości. W ten sposób utworzono trzy podgrupy gmin wiejskich:

- sąsiadujące z miastami dużymi o wielkości powyżej 50 tys. mieszkańców  
– 25 gmin;
- sąsiadujące z miastami małymi o wielkości poniżej 50 tys. mieszkańców  
– 29 gmin;
- gminy wiejskie oddalone od miast – 105 gmin.

Wszystkie wyniki uwzględniają ceny bieżące. Uznano bowiem, że wy-  
stępująca w roku 2004 inflacja (3,6%) jest na tyle niska, że nie będzie istotnie  
wpływała na wnioski.

Materiał badawczy pochodził z publikacji Głównego Urzędu Statystycznego  
(GUS, 2005) oraz wydawnictwa Urzędu Statystycznego w Bydgoszczy i w Olszty-  
nie (*Województwo kujawsko-pomorskie, podregiony, powiaty, gminy 2004 i 2005*;  
*Województwo warmińsko-mazurskie, podregiony, powiaty, gminy 2004 i 2005*).

## **Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w teorii i praktyce – wybrane problemy**

Istotą samorządności regionalnej i lokalnej jest odpowiedzialność za or-  
ganizację życia zbiorowego społeczności w regionie (województwie), a także  
w powiecie i gminie. Ten bardzo ogólny postulat wiąże się z możliwością

realizacji przyjętych działań dzięki środkom pozyskanym w głównej mierze z własnych źródeł dochodów. Wszelkie ingerencje z zewnątrz, w postaci zadań zleconych i pojawiających się za tym dotacji lub subwencji, obniżają samodzielność finansową, a co za tym idzie, również stopień samorządności społeczności na szczeblu regionalnym i lokalnym. Niezależnie od racjonalnego uzasadnienia tych działań, a także często ich pozytywnych efektów, nie zmienia to ogólnej konstatacji na temat związków i zależności między samodzielnością finansową a poziomem samorządności jednostek terytorialnych. Wraz ze zmniejszaniem stopnia samodzielności finansowej maleje więc zakres samorządności. Należy też zaznaczyć, że tak samo uprawniona jest odwrotna zależność, czyli skala i zakres samorządności wśród społeczności regionalnej i lokalnej zwiększa się wraz ze wzrostem samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

Okres transformacji ustrojowej w Polsce został zapoczątkowany wyraźnym wzrostem stopnia samodzielności finansowej, początkowo jednak wyłącznie w skali lokalnej, czyli na szczeblu gminy. W roku 1991 aż 74,4% dochodów budżetowych gmin stanowiły dochody własne, w tym prawie 29% pochodziło z udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, czyli z PIT i CIT. W kolejnych latach relacja dochodów własnych do dochodów ogółem ulegała jednak stałemu obniżeniu. W 1998 roku dochody własne gmin stanowiły już tylko 58,2% dochodów ogółem. Spadek ten spowodowany był przejmowaniem przez gminy dodatkowych zadań, które finansowane były ze środków transferowanych z budżetu państwa, a chodziło tu głównie o przejęcie zadań związanych m.in. ze szkolnictwem (Turala 2004, s. 315).

Od roku 1999 samodzielność finansowa pojawia się również na szczeblu wojewódzkim i dodatkowo na poziomie powiatu. Było to bezpośrednio związane z rozwojem samorządności regionalnej, a także próbą jej lokalnego rozszerzenia na poziomie wyższym od gminy. Podstawą rosnącej samorządności były reformy władz publicznych i układu terytorialnego. Jednym z najważniejszych celów reformy w roku 1998 było przyspieszenie procesów decentralizacji państwa. D. Stawasz podaje, że z analiz uzasadniających konieczność wprowadzenia reformy administracji publicznej w Polsce od 1 stycznia 1999 r. wynikają m.in. następujące jej cele (Stawasz 2004, s. 18):

- przeniesienie wielu zadań i kompetencji z poziomu władzy centralnej do województw, powiatów i gmin;
- zmiana systemu gromadzenia i wydatkowania środków finansowych na cele publiczne przez odejście od zasady silnej centralizacji finansów publicznych;
- budowa demokratycznych instytucji społeczeństwa obywatelskiego, czyli wprowadzenie do władz województw, powiatów i gmin reprezentantów społeczności regionalnych i lokalnych na podstawie demokratycznych wyborów.

Całość tworzy więc wyraźny obraz samorządności regionalnej i lokalnej opartej na prawnych podstawach samodzielności finansowej. Jest oczywiście zawsze kwestią dyskusyjną, czy ów stopień samodzielności jest wystarczający

do spełnienia warunku umożliwiającego faktyczny rozwój samorządności, czy też ma on wyłącznie charakter fasadowy i służy działaniom pozornym. Z takimi działaniami pozornie świadczącymi o samorządności regionalnej i lokalnej mamy do czynienia wówczas, gdy samorząd większość środków otrzymuje w formie dotacji lub subwencji i wraz z nimi zadania do wykonania bez możliwości stosowania własnych rozwiązań, które mogą wynikać z lokalnych uwarunkowań.

Można jednak przyjąć założenie, że proces rozwoju samorządności regionalnej i lokalnej powinien postępować stopniowo. Początkowym jego etapem jest decentralizacja finansów publicznych, która uwzględnia przeniesienie zadań wraz z przekazaniem odpowiedniej ilości środków w formie dotacji lub subwencji. Dopiero w drugim etapie należy przewidzieć dalsze stopniowe zwiększanie udziałów samorządów w dochodach własnych, ale bez zmniejszania dotychczasowych zadań. W ten sposób można założyć, że stopniowe zmniejszanie dotacji i subwencji będzie następowało wraz ze wzrostem dochodów własnych, czyli zapewni się w ten sposób materialne podstawy rozwoju samorządności regionalnej i lokalnej dzięki własnym źródłom środków finansowych.

Spór o poziom samodzielności finansowej, a co za tym idzie, o poziom samorządności, jest na stałe wpisany w system funkcjonowania państwa demokratycznego, w którym obowiązują zasady gospodarki rynkowej. W bardzo jednoznaczny sposób na ten temat wyraża się T.G. Grosse. Przytacza on opinię, z której wynika, że w sferze budżetowej mamy widoczną dominację układu sektorowego nad regionalnym i dodatkowo jest ona pogłębianą przez nienaruszalne dominia funduszy celowych i agencji rządowych, niepoddających się dotychczas kontroli parlamentarnej. Dalej stwierdza też, że „(...) 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” (Grosse 2003, s. 18).

Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego jest nie tylko warunkiem samorządności, ale – jak twierdzi D. Kołodziejczyk – mocne i trwałe finanse są również podstawą lokalnego rozwoju gospodarczego. Dochodzi więc nowy element uzasadniający rozwój samorządności lokalnej. Rozwój gospodarczy gminy czy powiatu to nie wyłącznie abstrakcyjne dla wielu „tempo wzrostu gospodarczego kraju mierzone przyrostem PKB”, ale wymierna i najszybciej odczuwalna poprawa warunków życia mieszkańców konkretnej gminy czy powiatu. Niestety, w Polsce stopień decentralizacji środków publicznych, w porównaniu z innymi krajami, jest stosunkowo niewielki, np. udział procentowy dochodów szczebla lokalnego w dochodach finansów publicznych ogółem w roku 1998 wynosił w Danii 32,5%, Finlandii 31,0%, Szwecji 30,3%, a w Polsce jedynie 15,3% (Kołodziejczyk 2002, s. 68).

O roli dochodów własnych gmin, a więc o podstawie samodzielności, pisze też A. Wasilewski. Z jego badań wynika, że w rozwoju gospodarczym gmin

występuje wyraźna dominacja tych o najwyższych dochodach własnych, a wyraża się ona nie tylko większą liczbą podmiotów gospodarczych, na tych terenach bowiem znacznie chętniej lokuje się kapitał zagraniczny w formie inwestycji bezpośrednich (Wasilewski 2005, s. 113).

Być może zbyt wiele było w Polsce podobnych głosów i z tego powodu dokonano zmian ustawowych w funkcjonowaniu samorządów regionalnych i lokalnych. Jedną z głównych myśli przewodnich tych zmian było zwiększenie udziału dochodów własnych w budżetach tych jednostek. Podstawowy instrument służący tym zmianom stanowiło w części jednostek zwiększenie, a w niektórych w ogóle wprowadzenie zasady pozostawienia części wpływów z podatków dochodowych PIT i CIT w dochodach własnych samorządów terytorialnych. Od 1 stycznia 2004 r. w gminach udział ten wzrósł, jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób fizycznych, z 27,6% do 36,19%, a w dalszej perspektywie osiągnie poziom 39,34%. Udział podatku dochodowego od osób prawnych zwiększył się z 5% do 6,71%. Z kolei w powiatach udział tych podatków w dochodach własnych wyniesie odpowiednio: 10,25% oraz 1,4%, w województwach samorządowych natomiast 1,6% oraz 15,9% (Ustawa 1998a; Ustawa 1998b; Ustawa 2003).

Skromne liczby, które charakteryzują poziom samodzielności, szczególnie utworzonych w roku 1999 powiatów i samorządowych województw, i tak są bardziej obiecujące w porównaniu z sytuacją wcześniejszą. Do końca 2003 roku jednostki te posiadały jedynie bardzo niewielki udział we wpływach z podatków dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa. Powiaty otrzymywały bowiem 1% udziału z podatku PIT, a samorządowa część województw: 1,5% udziału z PIT oraz 0,5% z CIT (Turała 2004, s. 318).

Z zaprezentowanych liczb, które charakteryzują udział podatków w dochodach samorządów, wynika więc wyraźnie, że od roku 2004 nastąpiło poważne zwiększenie wpływów części przeznaczonych na dochody własne. Może to być początek stopniowego procesu powiększania samodzielności finansowej i stanowiłoby to optymistyczny sygnał. Jeśli jednak jest to wyłącznie jednorazowy akt prawny i nie będzie miał żadnych dalszych konsekwencji, to oznaczałoby mniej pomyślną wiadomość.

### **Samodzielność finansowa różnych grup jednostek samorządu terytorialnego**

W wyniku zmian ustawowych, które obowiązują od 1 stycznia 2004 r., poziom dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, a także udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem nadal kształtują się bardzo różnie w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego. Z danych tabeli 1 wynika, że dochody własne województw samorządowych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca, wzrosły w Polsce w cenach bieżących z 18 zł w 2003 r. do 108 zł w roku 2004, czyli sześciokrotnie, i jest to najwyższy wskaźnik wzrostu samodzielności finansowej spośród wszystkich

badanych grup. Równocześnie należy jednak zauważyć, że zarówno w pierwszym, jak i drugim roku badań województwa charakteryzują się pod tym względem najniższym wskaźnikiem samodzielności finansowej. Znaczący przyrost samodzielności finansowej widać również w zmianach udziału dochodów własnych, które w strukturze dochodów ogółem wzrosły o 44 punkty procentowe (z 15% do 59%). Niezależnie jednak od wielkości tego wskaźnika ogólny poziom samodzielności finansowej województw jest przede wszystkim ograniczany najniższym dochodem własnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W województwach samorządowych obserwujemy więc wyraźne zmiany. Niezależnie jednak od tego, samodzielność bezwzględna (realna) pozostaje nadal na bardzo niskim poziomie. Z kolei samodzielność względna (relatywna) osiąga stosunkowo wysoki poziom.

Tab. 1. Dochody i wydatki budżetów samorządów w Polsce (ceny bieżące w latach 2003–2004)

Wyszczególnienie	Rok	Dochody na jednego mieszkańca		
		ogółem w zł	w tym dochody własne zł	procent
Samorządowe województwa	2003	120	18	15
	2004	183	108	59
Powiaty ogółem	2003	439	46	10,5
	2004	492	118	24
w tym miasta na prawach powiatu	2003	2128	1186	55,7
	2004	2472	1567	63,4
Gminy	2003	1424	637	44,7
	2004	1591	739	46,4

Źródło: Główny Urząd Statystyczny – aktualności, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2004*, strona internetowa GUS, 9 grudnia 2005 r. Obliczenia i zestawienie własne.

Powiaty ogółem w drugim roku badań osiągają podobny do województw poziom dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wskaźnik ten w cenach bieżących wzrósł o 72 zł (z 46 zł do 118 zł). Wyraźny wzrost samodzielności bezwzględnej występuje tu z proporcjonalnym zwiększeniem udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Przyrost ten był podobny dla obydwu badanych wskaźników i wynosił odpowiednio prawie 2,3 razy oraz ponad 2,5 razy. Ze względu jednak na niski poziom samodzielności finansowej powiatów w roku 2003 zmiany te nie wpłynęły istotnie na poprawę omawianej sytuacji. W powiatach nadal obserwujemy więc stosunkowo niski poziom samodzielności bezwzględnej (realnej) oraz względnej (relatywnej).

W miastach na prawach powiatów już w 2003 roku obserwowano najwyższy poziom samodzielności finansowej spośród wszystkich grup samorządów terytorialnych. Dotyczy to zarówno samodzielności bezwzględnej, czyli realnej, jak i względnej (relatywnej). Zmiany wprowadzone 1 stycznia 2004 r. utrwaliły jeszcze tę dominację. W miastach tych odnotowano wzrost dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 381 zł, czyli o 32% (z 1186 zł do 1567 zł), co przy inflacji 3,6% w 2004 roku wskazuje na realnie znaczny

przyrost wskaźnika samodzielności bezwzględnej. Z kolei udział dochodów własnych w dochodach budżetów zwiększył się w tej grupie z ok. 55,7% w 2003 roku do ok. 63,4% w 2004 roku, czyli o 7,7 punktu procentowego.

Gminy stanowią natomiast tę grupę, w której odnotowano najmniejsze zmiany. Tutaj wielkość dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca powiększyła się o 102 zł, czyli jedynie o ok. 16% (z 637 zł do 739 zł). Z kolei udział dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem zwiększył się w gminach tylko o 1,7 punktu procentowego (z 44,7% do 46,4%).

W Polsce występują trzy hierarchicznie niepodporządkowane szczeble samorządów terytorialnych. Z przeprowadzonych badań wynika, że pod względem samodzielności finansowej samorządy dzielą się również na trzy grupy, ale podział ten przebiega nieco inaczej. **Pierwszą grupę stanowią miasta na prawach powiatu.** Jest ona najbardziej uprzywilejowana, gdyż wyraźnie dominuje zarówno pod względem samodzielności realnej, czyli poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i w ujęciu samodzielności względnej, czyli udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem. Zmiany, które nastąpiły 1 stycznia 2004 r., spowodowały dalszy wzrost i tak już stosunkowo wysokiego stopnia samodzielności finansowej. Wynika z tego, że w miastach na prawach powiatów mamy najwyższej rozwinięty poziom samorządności lokalnej.

Po przeciwnej stronie, jeśli chodzi o poziom samodzielności finansowej, znajdują się wspólnie **województwa samorządowe oraz powiaty ogółem.** Jest to więc druga grupa charakteryzująca się bardzo zbliżonym, ale niskim poziomem samodzielności finansowej. W tych jednostkach odnotowano wprawdzie znaczącą poprawę badanych wskaźników, ale ich niski poziom w 2004 roku nadal pozwala jedynie na pozorowanie samorządności. W tej sytuacji można oczekiwać dalszych postępów pod względem poprawy samodzielności finansowej województw samorządowych i powiatów lub należy zastanowić się nad celowością utrzymywania kosztownej administracji w takiej formule.

**Trzecią grupę stanowią gminy.** Z przeprowadzonych badań wynika, że najmniejsze zmiany wprowadzono właśnie w tej grupie samorządów. W przeciwieństwie jednak do województw samorządowych, powiatów ogółem oraz miast na prawach powiatu, ta grupa jest bardzo niejednorodna i wyraźnie podzielona na mniejsze podgrupy.

### **Samodzielność finansowa gmin**

Zgodnie z przyjętym założeniem, w badaniach samodzielności finansowej gmin położonych na terenie województw kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego pierwszy problem obejmował analizę uwzględniającą podział na trzy podgrupy: gminy miejskie (27), miejsko-wiejskie (68) oraz wiejskie (159). Wyniki zostały przedstawione w tabeli 2. Z porównania danych przedstawionych w tej tabeli z charakterystyką gmin w Polsce (tab. 1) wynika,



że pod względem samodzielności realnej (dochody budżetowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca), a także relatywnej (udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem) przeważają gminy krajowe. Różnice te nie powinny mieć jednak istotnego wpływu na dalszy tok badań, w których analizie poddane są relacje między gminami miejskimi, miejsko-wiejskimi i wiejskimi na terenie dwóch województw: kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego.

Tab. 2. Dochody w budżetach gmin województw: kujawsko-pomorskiego oraz warmińsko-mazurskiego o zróżnicowanym położeniu w stosunku do miast (ceny bieżące w latach 2003–2004)

Wyszczególnienie	Liczba gmin	Dochody budżetów w 2003 r. (na jednego mieszkańca)			Dochody budżetów w 2004 r. (na jednego mieszkańca)		
		ogółem	w tym udział dochodów własnych		ogółem	w tym udział dochodów własnych	
			w zł	procent		w zł	procent
Ogółem gminy	254	1442,5	586	40,6	1613,7	664,6	41,2
w tym:							
miejskie	27	1437,6	665,6	46,3	1579,4	792,8	50,2
miejsko-wiejskie	68	1428	547,2	38,3	1602,6	624,8	39
wiejskie razem	159	1522,9	531,1	34,8	1702,3	576,6	33,9
z tego sąsiadujące z:							
dużymi miastami	25	1663,5	805,1	48,4	1809,4	843,4	46,6
małymi miastami	29	1402,2	517,7	36,9	1583,8	557,6	35,2
oddalone od miasta	105	1522,8	469,5	30,8	1709,6	518,4	30,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie: *Województwo kujawsko-pomorskie, podregiony, powiaty, gminy 2004*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy 2004; *Województwo warmińsko-mazurskie, podregiony, powiaty, gminy 2004*, Urząd Statystyczny w Olsztynie 2004; *Województwo kujawsko-pomorskie, podregiony, powiaty, gminy 2005*, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy 2005; *Województwo warmińsko-mazurskie, podregiony, powiaty, gminy 2005*, Urząd Statystyczny w Olsztynie 2005.

Z analizy realnej (bezwzględnej) samodzielności finansowej wynika, że układ kolejności w obydwu badanych latach przedstawia się następująco: gminy miejskie, miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Zmiany, które wystąpiły w tych grupach, dodatkowo pogłębiły istniejące już wcześniej dysproporcje. W gminach miejskich nastąpił bowiem wzrost dochodów własnych, w przeliczeniu na jednego mieszkańca o 19,3%, natomiast w gminach miejsko-wiejskich o 14,1%, a w grupie gmin wiejskich dochody te zwiększyły się jedynie o 8,6%, co przy inflacji 3,6% ukazuje dopiero faktyczną skalę zjawiska.

Analiza relatywnej (względnej) samodzielności finansowej jest jeszcze bardziej wyrazista. Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wzrósł w gminach miejskich z 46,3% do 50,2%, czyli o 3,9 punktu procentowego. Z kolei w gminach miejsko-wiejskich odnotowano jedynie nieznaczny przyrost – o 0,7 punktu procentowego, a w gminach wiejskich nastąpił, wprawdzie nieznaczny, ale jednak spadek o 0,9 punktu (z 34,8% do 33,9%).

Samodzielność finansowa gmin uległa więc w roku 2004, pod wpływem oddziaływania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z dnia 13 listopada 2003 r., najmniejszym zmianom wśród pozostałych grup jed-

nostek samorządu terytorialnego. Jeśli jednak zwróci się uwagę na dysproporcje występujące pod tym względem wewnątrz tej grupy, a także na kierunki zmian, które nastąpiły po 1 stycznia 2004 roku, to można poczynić pewne bardziej szczegółowe uwagi. W grupie tej występują gminy wiejskie, w których nie tylko najniższy jest poziom samodzielności finansowej, lecz także zmiany ustawowe spowodowały, że dystans pod tym względem uległ jeszcze powiększeniu.

Gminy stanowią więc jednolitą grupę pod względem prawno-ustrojowym, ale jest to stwierdzenie tylko formalne. W praktyce charakteryzują się one zróżnicowaniem samodzielności finansowej, a w konsekwencji również stopniem samorządności. Jeśli bowiem w gminach wiejskich najniższe dochody własne, czyli samodzielność realna, są rekompensowane w ten sposób, że dochody budżetowe ogółem w tych gminach (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) są wyższe od dochodów w gminach miejskich oraz miejsko-wiejskich, to jest to z jednej strony chwalebny przykład wyrównywania szans, ale z drugiej strony stanowi to wyraz ograniczania i hamowania inicjatywy lokalnych, które wynikają właśnie z istoty samorządności.

### **Samodzielność finansowa gmin wiejskich o zróżnicowanym położeniu w stosunku do miast o różnej wielkości**

Na podstawie dotychczasowych badań nie można jednak ustosunkować się w sposób bardziej jednoznaczny do efektów wyrównywania szans samorządów znajdujących się w trudniejszych warunkach. Gminy wiejskie to zbiorowość w Polsce bardzo liczna, ale też wyraźnie zróżnicowana pod wieloma względami. Jednym z czynników, który istotnie może wpływać na lokalny potencjał, jest położenie tych gmin w stosunku do miast o różnej wielkości. Na terenie obydwu badanych województw wydzielono 25 gmin wiejskich, które bezpośrednio sąsiadują z miastami o wielkości powyżej 50 tys. mieszkańców. Umownie określono, że są to gminy sąsiadujące z dużymi miastami. Druga grupa powstała z 29 gmin wiejskich, które również bezpośrednio sąsiadują z miastami, ale mniejszymi – liczącymi poniżej 50 tys. mieszkańców, stąd też nazwa zbiorowości: gminy wiejskie sąsiadujące z małymi miastami. Najbardziej liczną grupę 105 gmin wiejskich stanowią te, które w sposób pośredni nie sąsiadują z żadnym miastem, a więc zostały nazwane: oddalone od miasta.

Przeprowadzone badania ujawniają dwa główne problemy: pierwszy to wzajemny dystans, jaki dzieli poszczególne grupy gmin wiejskich pod względem samodzielności finansowej, drugi to efekty zmian wprowadzonych od 1 stycznia 2004 r.

Z danych tabeli 2 wynika, że spośród wszystkich grup gmin objętych badaniami, w tym również miejskich oraz miejsko-wiejskich, tą o najwyższym poziomie bezwzględnej samodzielności finansowej okazała się grupa gmin wiejskich sąsiadujących z dużymi miastami. Dochody własne w przeliczeniu na jednego mieszkańca były w tej grupie większe, w pierwszym roku badań, o ponad 55%

od dochodów własnych w gminach sąsiadujących z małymi miastami oraz o ponad 71% od dochodów własnych w gminach wiejskich oddalonych. W drugim roku badań ten procentowy dystans uległ wprawdzie zmniejszeniu, ale zmiany okazały się mało znaczące, gdyż roczny przyrost dochodów własnych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) w tych trzech grupach wyniósł odpowiednio: 4,8%; 7,7% oraz 10,4%. W porównaniu więc z kilkudziesięcioprocentowym zróżnicowaniem z roku 2003 jest to w istocie utrwalenie wcześniejszej sytuacji.

W gminach wiejskich nie mniej istotnym problemem wydają się również relacje między dochodami ogółem oraz dochodami własnymi. Z badań wynika, że wprawdzie system wyrównywania naturalnych różnic między gminami działa, gdyż dystans dzielący poszczególne grupy gmin pod względem dochodów ogółem jest znacznie mniejszy, ale już zmiany wprowadzone od 1 stycznia 2004 r. są zastanawiające. W grupie gmin wiejskich sąsiadujących z dużymi miastami, a więc tej najbardziej uprzywilejowanej, dochody ogółem (w przeliczeniu na jednego mieszkańca) wzrosły o 8,8%, natomiast, jak już wcześniej wspomniano, dochody własne zwiększyły się tu jedynie o 4,8%. W grupie gmin wiejskich sąsiadujących z małymi miastami dochody ogółem zwiększyły się o 12,9%, własne zaś o 7,7%. Z kolei w grupie gmin oddalonych od miast przyrost ten wynosił odpowiednio: 10,3% oraz 10,4%.

Z zestawienia tych liczb oraz z danych tabeli 2 wynika, że system wspierania gmin wiejskich wyraźnie uprzywilejowuje te, których położenie jest już najbardziej korzystne, czyli sąsiadujące z dużymi miastami. W gminach wiejskich położonych wokół dużych miast zarówno w pierwszym roku badań, jak i w drugim, mamy więc najwyższy poziom dochodów ogółem oraz dochodów własnych spośród wszystkich grup objętych badaniami. Gminy wiejskie sąsiadujące z małymi miastami nie tylko nie są już tak uprzywilejowane, ale system wspierania jest dla nich znacznie mniej korzystny. Gminy wiejskie oddalone od miast nie są w stanie uzyskać dochodów własnych na poziomie zbliżonym do pozostałych gmin. W konsekwencji charakteryzują się najniższym wskaźnikiem samodzielności bezwzględnej i względnej.

## Podsumowanie i wnioski

Z przeprowadzonych badań wynika, że zróżnicowanie samodzielności finansowej jest jedną z bardziej charakterystycznych cech samorządów terytorialnych w Polsce. Konsekwencją obniżania samodzielności finansowej jest z jednej strony ograniczanie zakresu uprawnień decyzyjnych społeczności lokalnej lub regionalnej, a z drugiej – powiększanie ich obowiązków wykonawczych. Jeśli owo zróżnicowanie dotyczy poszczególnych szczebli samorządów, to podstawą takich świadomych decyzji mogą być bardzo różne przesłanki, od ustrojowych i doktrynalnych, po zwykle względy praktyczne. **I to jest pierwszy problem** praktyczny oraz teoretyczny, który wyłania się z przeprowadzonych badań. **Drugim natomiast problemem** są różnice, które wystąpiły w ramach

jednej grupy. Z prezentowanych badań wynika, że chodzi tu o dystans między gminami miejskimi, miejsko-wiejskimi, a także wiejskimi o zróżnicowanym położeniu w stosunku do miast.

W Polsce funkcjonuje przeświadczenie, że gminy mają ograniczone możliwości wygenerowania dochodów własnych, które zaspokoilyby oczekiwania i potrzeby samorządów lokalnych. W tej sytuacji istnieją dwie możliwości: jedną byłoby dostosowanie poziomu samorządności do istniejącego potencjału dochodowego, a drugą wzrost dopłat z budżetu państwa w formie dotacji i subwencji. W Polsce obowiązuje ten drugi model. Występuje on jednak równocześnie z zasadą zmniejszania dysproporcji, które są efektem gorszych warunków niektórych gmin.

Z przeprowadzonych badań wynika, że problem ten nie jest należycie rozpoznany zarówno od strony naukowej, jak i praktycznej. Samodzielność finansowa, szczególnie gmin, czyli jednostek najniższego szczebla samorządu terytorialnego, powinna w coraz szerszym stopniu stać się przedmiotem badań, ale od strony źródła, czyli pod kątem dochodów. Dochody budżetowe gmin mają znaczący wpływ na poziom lokalnych warunków życia, co przy postępującej jednak samodzielności finansowej powoduje, że problem staje się społecznie ważny.

Samorządy gmin uzyskują wprawdzie coraz większy wpływ na kształtowanie swoich budżetów, ale nadal jest to nie tylko wypadkowa lokalnej przedsiębiorczości oraz miejscowych warunków gospodarowania, lecz także efekt zewnętrznego oddziaływania państwa.

Dochody budżetowe jednostek samorządu gminnego uwarunkowane są więc trzema bardzo ogólnymi czynnikami:

- polityką państwa, która w najbardziej ogólnej formie wyraża się poprzez dotacje oraz subwencje, a także różnicowanie dochodów budżetowych między jednostkami mniej i bardziej uprzywilejowanymi;
- przedsiębiorczością społeczności lokalnej, czyli umiejętnością zarządzania gminą, a także aktywnością gospodarczą jej mieszkańców;
- zespołem czynników określanych mianem lokalnych warunków gospodarowania.

W gronie owego ostatniego zespołu czynników znajduje się też odległość, która dzieli gminę wiejską od miasta, oraz wielkość tego miasta. W prezentowanych badaniach przyjęto założenie, że są to dwa bardzo ważne czynniki sprawcze różnicujące dochody gmin wiejskich.

Poziom życia mieszkańców wsi jest w coraz mniejszym stopniu uzależniony od rolnictwa. Jego znaczenie, jako ważnej, ale już nie zawsze podstawowej formy aktywności gospodarczej, ustępuje miejsca innym przedsięwzięciom, które najbardziej ogólnie określamy mianem działalności pozarolniczej. W tę ogólną formułę aktywności gospodarczej wpisuje się cały szereg bardzo rozlicznych działań produkcyjnych i usługowych. Wieś staje się miejscem lokalizacji wielu różnych inwestycji, w których znajdują zatrudnienie okoliczni mieszkańcy. Może też być miejscem zamieszkania dla coraz liczniejszego grona osób z miasta. Zjawiska te przyjmują tym większe rozmiary, im wieś

leży bliżej prężnego ośrodka miejskiego lub łączy ją z tym miastem sprawniejszy system komunikacji. W praktyce więc duże miasta odgrywają relatywnie największą rolę w kształtowaniu dochodów budżetowych w gminach wiejskich leżących w ich bezpośrednim sąsiedztwie.

Jeśli natomiast wieś jest oddalona od ośrodków miejskich, zwłaszcza większych, to obserwuje się tam wyraźnie najniższy poziom dochodów własnych w budżecie gminy. Z tego wynika, że również sąsiedztwo mniejszych miast powiatowych i miast gminnych wywiera pozytywny wpływ na poziom życia mieszkańców okolicznych wsi. Nie jest on wprawdzie tak widoczny jak w przypadku sąsiedztwa dużych miast, ale okazuje się również znaczący.

Wieś uzależnia się tym samym coraz bardziej od rozwoju miasta. Należy jednak wyraźnie zaznaczyć, że jest to zależność wzajemna. Przedsiębiorczość mieszkańców wsi uzewnętrznia się nie tylko poprzez aktywność gospodarczą w swoim miejscu zamieszkania, ale także, a może nawet przede wszystkim, w sąsiadujących miastach. W sposób czynny (np. zakładanie własnych firm), ale również w formie biernej (zakup środków produkcji oraz konsumpcji) uczestniczą oni w działalności gospodarczej zlokalizowanej w obrębie najbliższego miasta. Jedną z najważniejszych form pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich staje się więc lokalna aktywność przedsiębiorców, która polega na rozwijaniu małych i średnich firm w okolicznych miastach. Przedsiębiorstwa te nie muszą powstawać bezpośrednio na wsi, ale spełniają swoje funkcje aktywizujące obszary wiejskie, nawet gdy znajdują siedzibę w gminnym lub powiatowym miasteczku. Rozwój lokalnej infrastruktury oraz współczesnych środków komunikowania sprzyja ponadto tendencjom zmiernym w odwrotnym kierunku. To nie tylko mieszkańcy wsi gospodarczo aktywizują tereny wiejskie, lecz także mieszkańcy miast czynią to samo, lokalizując tam swoje przedsiębiorstwa. Możliwość sprawnego komunikowania między ludźmi oraz między miastem i wsią sprzyjać będzie tym procesom również w przyszłości.

1. Miasta na prawach powiatów stanowią tę grupę jednostek samorządu terytorialnego, w której występuje najwyższy poziom samodzielności finansowej. Dotyczy to wyników roku 2003 oraz 2004 i obejmuje samodzielność mierzoną w formie bezwzględnej (realnej), a także względnej (relatywnej). Zmiany ustawowe, które wprowadzono 1 stycznia 2004 r., umocniły jeszcze tę dominującą pozycję miast na prawach powiatu. Można więc przyjąć założenie, że również stopień samorządności jest tu najwyższy spośród wszystkich innych grup samorządu terytorialnego.

2. Najniższy poziom samodzielności finansowej występuje w województwach samorządowych oraz w powiatach, chociaż w wyniku zmian wprowadzonych 1 stycznia 2004 r. można tu odnotować dość istotny postęp. Dotyczy to zwłaszcza województw, w których poziom dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca zwiększył się sześciokrotnie. Z kolei w powiatach ten sam wskaźnik również uległ poważnemu zwiększeniu (ponad 2,5-krotnie). W grupie województw samorządowych w roku 2004 mamy jednak nadal bardzo niską realną samodzielność finansową oraz wysoką – mierzoną

wskaźnikiem względnym, natomiast powiaty ogółem charakteryzuje bardzo niska samodzielność finansowa – zarówno w ujęciu realnym, jak i względnym. Pomimo pozytywnych zmian obydwie grupy samorządów terytorialnych na tle gmin oraz miast na prawach powiatu nadal wykazują znacznie niższy poziom dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Wynika z tego, że również samorządność w tych grupach samorządów pozostaje na odpowiednio najniższym poziomie.

3. Gminy z przeciętnym stopniem samodzielności finansowej sytuują się pomiędzy miastami na prawach powiatu a województwami samorządowymi i powiatami. W tej grupie odnotowano też najmniejsze zmiany w poziomie samodzielności pod wpływem oddziaływania ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Z bardziej szczegółowych badań wynika jednak, że ta grupa jest wyraźnie zróżnicowana. Najwyższy poziom samodzielności zaobserwowano w gminach miejskich i dodatkowo tutaj też nastąpił największy przyrost samodzielności bezwzględnej oraz względnej. Z kolei w gminach miejsko-wiejskich odnotowano jedynie nieznaczny przyrost w stosunku do – i tak już stosunkowo niskiego – poziomu w roku 2003. Trzecią, ale najliczniejszą zbiorowość (159) w tej grupie stanowią gminy wiejskie, których samodzielność finansowa jest najniższa spośród innych gmin, ponadto zmiany wprowadzone 1 stycznia 2004 r. powiększają jeszcze ten dystans. Odnotowano tu bowiem najniższy przyrost samodzielności, i to jedynie bezwzględnej (realnej) o ok. 8,6%, natomiast samodzielność mierzona wskaźnikiem względnym (relatywnym) zmalała o 0,9 punktu procentowego.

4. Najmniejsze zmiany w samodzielności finansowej, jakie odnotowano w 2004 roku w gminach, spowodowały utrwalenie istotnych różnic występujących w grupie gmin wiejskich. Okazało się bowiem, że gminy wiejskie sąsiadujące z dużymi miastami nie tylko osiągają najwyższe (spośród wszystkich badanych grup gmin) dochody własne, ale dominują też pod względem dochodów ogółem. Jest to ponadto grupa o wyraźnie najwyższym stopniu samodzielności finansowej – zarówno bezwzględnej, jak i względnej. Gminy wiejskie sąsiadujące z małymi miastami charakteryzują się natomiast znacznie niższym stopniem samodzielności. Z kolei wyraźnie najniższy poziom samodzielności finansowej występuje w grupie gmin wiejskich.

## Literatura

- Główny Urząd Statystyczny – aktualności, *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2001–2004*, strona internetowa GUS, 9 grudnia 2005 r.
- Grosse T.G., 2003, *Zmierzch decentralizacji w Polsce? Polityka rozwoju województw w kontekście integracji europejskiej*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Kołodziejczyk D., 2002, *Uwarunkowania społeczno-gospodarcze lokalnego rozwoju gospodarczego*, Studia i Monografie, z. 113, Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB.

- Stawasz D. (red.) 2004, *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Turała M., 2004, „Analiza dochodów i wydatków Łodzi na tle dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce” (w:) D. Stawasz (red.), *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Ustawa (a) z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, (Dz.U. Nr 150, poz. 983).
- Ustawa (b) z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 155, poz. 1014).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 203, poz. 1966).
- Wasilewski A., 2005, *Samorząd gminny jako czynnik poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich*, Studia i Monografie, z. 129, Warszawa: Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej-PIB.
- Województwo kujawsko-pomorskie, *podregiony, powiaty, gminy 2004*, 2004, Bydgoszcz: Urząd Statystyczny.
- Województwo warmińsko-mazurskie, *podregiony, powiaty, gminy 2004*, 2004, Olsztyn: Urząd Statystyczny.
- Województwo kujawsko-pomorskie, *podregiony, powiaty, gminy 2005*, 2005, Bydgoszcz: Urząd Statystyczny.
- Województwo warmińsko-mazurskie, *podregiony, powiaty, gminy 2005*, 2005, Olsztyn: Urząd Statystyczny.

## FINANCIAL INDEPENDENCE OF LOCAL GOVERNMENTS IN POLAND

Financial independence is considered to be a crucial instrument of self-governance. This issue is treated in a dynamic and structural approach. The aim of the research was the evaluation of the level of changes in local government units' financial independence. The highest level of independence is found in the cities with powiat rights, whereas the lowest is found in self-governing voivodeships and in poviats. In the communes, the level is average, but there are big differences between them in this aspect. The urban communes and those situated near big cities have a much higher level of financial independence than rural communes, situated far away from major cities.