

Janusz Heller, Eliza Farelunik

Wydział Nauk Ekonomicznych, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie; e-mail: j.heller@uwm.edu.pl; eliza.farelunik@uwm.edu.pl

FINANSE I SAMODZIELNOŚĆ EKONOMICZNA A USTRÓJ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W POLSCE¹

Streszczenie: Celem badań była ocena poziomu samodzielności ekonomicznej i jej wpływu na kształtowanie się zmian ustrojowych w różnych grupach samorządów terytorialnych. Badania wykazały, że czynnikiem decydującym o zróżnicowaniu stopnia samodzielności ekonomicznej samorządów jest poziom urbanizacji. Dochody własne w samorządach miejskich przekraczają 50%, a nawet 60%, natomiast na terenach wiejskich (rozumianych jako gminy wiejskie oraz powiaty ziemskie) kształtują się na poziomie ok. 30%. Tak poważne różnice mogą wpływać na to, że rozwój samorządów terytorialnych będzie odbywał się w dwóch – ustrojowo różnych – kierunkach.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, ustrój, samodzielność ekonomiczna.

FINANCES AND ECONOMIC INDEPENDENCE VERSUS THE POLITICAL SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND

Abstract: The aim of our research is to evaluate the level of economic independence and its influence on political system changes in different groups of local government. The research shows that the decisive factor in differentiating economic independence of local governments is the level of urbanization. In urban self-government, its own revenues surpass 50% and sometimes even 60%, whereas in rural areas (defined as rural communes and land districts) they reach about 30%. Such marked differences can cause local governments to develop in two structurally different directions.

Keywords: local government, political system, economic independence.

Wprowadzenie i cel badań

Samodzielność ekonomiczna samorządów terytorialnych to w praktyce problem prawny, ekonomiczny oraz ustrojowy. Pierwsze ujęcie określa samodzielność ekonomiczną jednostek samorządu terytorialnego jako prawo do wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Częścią tak rozumianej samodzielności są posiadane środki finansowe, czyli w istocie samodzielność finansowa, która pozwala w praktyce zrealizować istniejące prawnie możliwości. Obydwie te kategorie nie są tożsame (Jastrzębska 2012, s. 30). W takim ujęciu badania nad samodzielnością gmin – określaną też

¹ Artykuł stanowi fragment badań statutowych: „Ekonomiczne i kulturowe aspekty rozwoju regionalnego”, realizowanych w Katedrze Makroekonomii na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

jako samodzielność finansowa – prowadzono w latach 1999–2004 na terenie województwa podkarpackiego (Zawora 2008, s. 8).

W ujęciu ekonomicznym, problem samodzielności ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego sprowadza się do udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w budżecie samorządu. Określa on tym samym, jaką część potencjalnych wydatków można zrealizować w oparciu o lokalne lub regionalne źródła dochodów. Jeśli dotyczy konkretnej jednostki, jest to problem ekonomiczny w ujęciu mikro, ale bywa też prezentowany w ujęciu makro- oraz mezoekonomicznym. Samodzielność ekonomiczną samorządów terytorialnych, jako problem ekonomiczny, można zatem wyrazić w trzech ujęciach:

- mikroekonomicznym, gdy określa się procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem konkretnych jednostek samorządowych;
- makroekonomicznym, gdy określa się rolę całego sektora samorządów terytorialnych w strukturze finansów publicznych państwa, a szczególnie w kontekście udziału dochodów własnych;
- mezoekonomicznym, gdy określa się procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem w poszczególnych grupach samorządów terytorialnych.

W tym ostatnim ujęciu problemem ekonomicznym są różnice między grupami samorządów oraz postępujące zmiany w czasie. Malejący udział dochodów własnych powoduje, że zmniejsza się samodzielność ekonomiczna, a w konsekwencji zmienia się też rola samorządu. Z dbającego o wzrost dochodów z lokalnych źródeł przekształca się on – zgodnie z tym, jak maleje jego samodzielność ekonomiczna – w zespół zapobiegliwych osób liczących na wsparcie z zewnątrz, czyli głównie z budżetu państwa, ale także chętnych do powiększania zadłużenia. Swoją aktywność społeczności lokalne coraz bardziej uzależniają od pomocy państwa. A to jest już problem ustrojowy, który można opisać jako swoisty paradoks: poprawa lokalnych warunków życia staje się funkcją rosnącego wsparcia z budżetu państwa (wzrost dotacji i subwencji, ale także zadłużenia) oraz funkcją relatywnie malejącej aktywności samorządu, która jest skierowana na pomnażanie efektów na bazie miejscowych źródeł dochodów (zmniejszanie udziału dochodów własnych).

Badanie samodzielności samorządów terytorialnych w ujęciu ekonomicznym, a dokładniej ich związków z zachodzącymi zmianami ustrojowymi, wydaje się w tej sytuacji uzasadnione zarówno ze względów poznawczych, jak i aplikacyjnych.

Celem badań była ocena poziomu samodzielności ekonomicznej i jej wpływu na kształtowanie się zmian ustrojowych w różnych grupach samorządów terytorialnych. Podstawę tej oceny stanowiła analiza finansów obejmująca wszystkie grupy samorządów terytorialnych występujące w Polsce.

W badaniach poddano weryfikacji dwie hipotezy:

1. Obserwowany w ostatnich latach rozwój samorządów terytorialnych w Polsce wyraża się m.in. rosnącymi wydatkami, lecz ich głównym źródłem jest zwiększenie bezpośrednich dotacji z budżetu państwa (w tym również z funduszy europejskich) oraz rosnące zadłużenie. Jest to równoznaczne z malejącą rolą

dochodów własnych, co oznacza postępujący proces obniżania poziomu samodzielności ekonomicznej.

2. Charakterystyczną cechą rozwoju samorządów terytorialnych jest nie tylko ogólne obniżanie poziomu samodzielności ekonomicznej, lecz także trwałe utrzymywanie jej znacznego zróżnicowania między niektórymi grupami (głównie pomiędzy samorządami miejskimi i wiejskimi). W perspektywie kolejnych lat sytuacja taka będzie wpływać na kształtowanie się tam odmiennych form ustrojowych.

Przedmiot, zakres badań i zastosowane metody

Przedmiotem badań były finanse samorządów terytorialnych z podziałem na siedem grup. Jest on identyczny z przyjętym w opracowaniu wykonanym przez Ministerstwo Finansów i obejmuje (*Wskaźniki...* 2011):

- gminy miejskie;
- gminy wiejskie;
- gminy miejsko-wiejskie;
- powiaty ziemskie²;
- miasta na prawach powiatu z wyłączeniem metropolii;
- metropolie (dwanaście miast na prawach powiatu);
- województwa.

Badania zostały przeprowadzone w oparciu o materiał źródłowy, który Ministerstwo Finansów charakteryzuje jako ten „(...) który może być pomocny przy ocenie sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego (...)” (ibidem, s. 2). Analiza obejmuje lata 2008–2010, a wykorzystano w niej cztery wskaźniki:

1. Procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, czyli wskaźnik charakteryzujący poziom samodzielności ekonomicznej samorządów.

$$W_1 = D_w/D_o$$

Wskaźnik (W_1) wskazuje, jaką część dochodów ogółem (D_o) stanowią dochody własne (D_w).

2. Procentowy wskaźnik samofinansowania, który obrazuje stopień, w jakim samorządy finansują inwestycje środkami własnymi.

$$W_2 = (N_o + D_m)/W_m$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna

D_m – dochody majątkowe

W_m – wydatki majątkowe

² Wprowadzić w obowiązującym w Polsce systemie prawnym kategoria „powiatów ziemskich” nie istnieje, to jednak w literaturze – w tym również prawniczej – pojęcie to jest używane dość powszechnie (Borodo 2011, s. 15, 16). W prezentowanych badaniach posłużono się tą kategorią ze względu na znaczne zróżnicowanie między miastami na prawach powiatu oraz powiatami ziemskimi.

3. Zobowiązania ogółem, łącznie z zadłużeniem za projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca (w zł w cenach bieżących).

$$W_3 = Z_o/L$$

Z_o – zobowiązania według tytułów dłużnych

L – liczba mieszkańców jednostki samorządu terytorialnego

4. Procentowy udział zobowiązań ogółem (Z_o) w dochodach ogółem (D_o), czyli wskaźnik dokumentujący poziom zadłużenia samorządów i wskazujący zarazem dystans do obecnie obowiązującej ustawowej granicy 60%.

$$W_4 = Z_o/D_o$$

W badaniach zastosowano metodę porównawczą (komparatystykę) z wykorzystaniem zestawień tabelarycznych.

Samodzielność ekonomiczna samorządów terytorialnych jako podstawa kształtowania ich ustroju

Istotą samorządności terytorialnej jest zaspokajanie aspiracji, oczekiwań i potrzeb artykułowanych przez społeczności lokalne oraz regionalne. Nie są to działania podejmowane wyłącznie w sferze materialnej, ale niezależnie od tego, jakich kwestii dotyczą, a więc czy jest to kultura, oświata, pomoc społeczna, czy też inne obszary, ich podstawę stanowią wydatki z budżetów samorządów terytorialnych. Materialne podstawy tych przedsięwzięć mogą pochodzić z miejscowych źródeł i wówczas samorząd, poprzez ich aktywizację, dąży do wzrostu i rozwoju gospodarczego. Jeśli dominującą rolę w tych działaniach odgrywają środki napływające z zewnątrz, to głównym celem samorządów staje się doskonalenie umiejętności w ich pozyskiwaniu, a nie pomnażanie środków z miejscowych źródeł. To stanowi istotę różnicowania ustrojowego samorządów terytorialnych.

Z tego wynika też fakt, że w miarę upływu kolejnych lat samodzielność ekonomiczna może odgrywać coraz większą rolę w ustrojowym różnicowaniu poszczególnych grup samorządów terytorialnych. Będzie to skutek już istniejących dysproporcji, ale także efekt kumulacji wynikający z upływającego czasu. Pomijanie w kolejnych reformach tego problemu może okazać się poważnym błędem. Warto też w tym miejscu przypomnieć, że na początku lat dziewięćdziesiątych samodzielność ekonomiczna samorządów terytorialnych – wówczas jeszcze tylko gmin – stanowiła główny motyw ich reaktywacji. Jak podaje m.in. Maciej Turała (2004, s. 315), w 1991 r. 74,4% dochodów w budżetach gmin stanowiły dochody własne.

Do podobnych wniosków dochodzi Jolanta Zawora, twierdząc, że głównymi determinantami samodzielności gmin są uwarunkowania prawne, w których system finansowy jest wyrazem decentralizacji finansów publicznych. Ważną rolę odgrywają też uwarunkowania ekonomiczne, wynikające z sytuacji ekonomicznej kraju oraz konkretnej jednostki (Zawora 2008, s. 212). W badaniach tych nie

porównywano jednak różnych grup samorządów terytorialnych, lecz oceniano wyłącznie gminy. Nie udzielono więc odpowiedzi na pytanie o przyczyny, a tym bardziej o skutki postępujących ewentualnie różnic pomiędzy różnymi grupami samorządów.

Związki między budżetem (dochodami) samorządów a budżetem państwa przyjmują dwojaki charakter: pośredni lub bezpośredni. Charakter pośredni opisuje poziom dochodów własnych, który jest efektem ustawowo zapisanych prerogatyw do określania lokalnych podatków, a także z góry ustalony udział w powstających tam podatkach PIT oraz CIT. Z kolei związek bezpośredni wyraża się poziomem dotacji i subwencji kierowanych do samorządów z budżetu państwa.

Zróżnicowanie samodzielności ekonomicznej samorządów terytorialnych można więc rozpatrywać jako proces postępowania w dwóch odmiennych kierunkach. Pierwszym jest zmierzanie ku dominującemu modelowi państwa zdecentralizowanego. Maleje wówczas jego bezpośrednia aktywność ekonomiczna. Coraz większą rolę odgrywa natomiast aktywność pośrednia. W praktyce oznacza to, że więcej obowiązków (odpowiedzialności), ale i praw cedowanych zostaje na samorządy terytorialne. Podstawowym instrumentem realizacji tych procesów jest obowiązujący system finansów, a dokładniej budżet oraz metody jego konstruowania. Jeśli na skutek decyzji ustawowych następuje wzrost udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem samorządów, oznacza to, że postępuje proces decentralizacji państwa i wraz z nim zwiększa się samodzielność ekonomiczna samorządów. Z kolei malejąca rola dochodów własnych i rosnąca tym samym bezpośrednia aktywność ekonomiczna państwa wskazują na przeciwny kierunek przemian, czyli na postępujący proces centralizacji. W tym modelu można również przekazywać zadania i obowiązki do realizacji przez samorządy, ale środki na ich wykonanie pochodzą z dotacji i subwencji. Samodzielność ekonomiczna samorządów oczywiście wówczas maleje (Heller 2011, s. 93).

Przyczyny wyboru określonego modelu państwa mogą być bardzo różne. Niewątpliwie na plan pierwszy wysuwa się zgodność obranej koncepcji praktycznej z dominacją – w danym czasie – teoretycznych poglądów na ten temat. Najbardziej wyraźny tego przykład miał miejsce w 2004 r., kiedy wprowadzono zmiany w zasadach finansowania samorządów terytorialnych. Ich myślą przewodnią było zwiększenie udziału dochodów własnych, a dokonano tego m.in. poprzez przeznaczenie na ten cel większej części wpływów uzyskanych z podatków dochodowych PIT i CIT. Od 1 stycznia 2004 r. w gminach udział ten wzrósł, jeśli chodzi o podatek dochodowy od osób fizycznych, z 27,6 do 36,195%, a w dalszej perspektywie miał wynosić nawet 39,34%, jednak – jak dotychczas – pułap taki nigdy nie został osiągnięty. Udział podatku dochodowego od osób prawnych zwiększył się z 5 do 6,71%. Z kolei w powiatach udział tych podatków w dochodach własnych został również powiększony i wynosił odpowiednio: 10,25 oraz 1,4%, natomiast w samorządowych województwach – 1,6 i 15,9%³.

³ Zob. 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 publicz-

Zmiany te były podyktowane wolą zwiększenia odpowiedzialności własnej samorządów terytorialnych za ich finanse poprzez wzrost samodzielności ekonomicznej. Przyniosło to taki skutek, że poczynając od 2004 r., w źródłach dochodów ogółem samorządów terytorialnych zaczęły dominować dochody własne. Ich udział w tym roku wynosił 51,5%, natomiast w kolejnym – 2005 r. – osiągał już poziom 53,3%. Z kolei w latach poprzedzających 2004 r., kształtował się między 40,8% w 2001 r. a 43,7% w 1999 r. (Jędrzejewski 2007, s. 36).

Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem – jako wyznacznik poziomu samodzielności ekonomicznej samorządów – nie zawsze zależy wyłącznie od politycznej woli ustawodawcy. Analiza danych przedstawionych w tabeli 1 wskazuje, że najwyższy poziom samodzielności ekonomicznej (56,4%) samorządy terytorialne osiągnęły w 2007 r. W kolejnych latach następuje spadek – do 2010 r. nawet o 8,1 pkt proc. Obniżenie poziomu samodzielności ekonomicznej nastąpiło wraz ze wzrostem udziału samorządów we wpływach z podatków PIT – o 0,72 pkt proc. i spadkiem udziału w CIT – o 1,15 pkt proc. Nie mogło to być zatem przyczyną sprawczą malejącego udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem.

Tab. 1. Udział dochodów własnych oraz w dochodach z PIT i CIT samorządów terytorialnych (w %)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010
Udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem	56,40	54,90	48,60	48,30
Udział we wpływach z PIT razem, w tym:	48,07	48,34	48,57	48,79
– gminy	36,22	36,49	36,72	36,94
– powiaty	10,25	10,25	10,25	10,25
– województwa	1,60	1,60	1,60	1,60
Udział we wpływach z CIT razem, w tym:	24,01	22,11	22,11	22,86
– gminy	6,71	6,71	6,71	6,71
– powiaty	1,40	1,40	1,40	1,40
– województwa	15,90	14,00	14,00	14,75

Źródło: *Sprawozdania z wykonania budżetu...* 2009, 2010, 2011. Zestawienie własne.

Zapoczątkowany w 2008 r. spadek udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem samorządów może mieć związek ze zmianami w tempie wzrostu PKB. W 2007 r. odnotowano w Polsce najwyższy przyrost PKB w całej pierwszej dekadzie XXI w. – o 6,8%, natomiast w kolejnych latach wzrost ten był wyraźnie wolniejszy: w 2008 r. – o 5,1%, w 2009 r. – o 1,6% oraz w 2010 r. o 3,9% (*Polska – wskaźniki...* 2012). W najmniej korzystnym pod tym względem 2009 r. nastąpiło wprawdzie zwiększenie dochodów ogółem w stosunku do roku poprzedniego o 8,6% (w cenach bieżących), ale równocześnie dochody własne zmalały o 3,9%. Było to spowodowane głównie zmniejszeniem wpły-

nych (Dz. U. Nr 155, poz.1014); Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 203, poz. 1966).

wów z podatku dochodowego od osób fizycznych – o 5,5%, oraz od osób prawnych – o 11,5% (*Budżety...* 2010, s. 38). Finanse samorządów terytorialnych w tym kryzysowym okresie zostały w większym stopniu wsparte dotacjami i subwencjami z budżetu państwa, co przy bezwzględnym obniżeniu dochodów własnych spowodowało zmniejszenie samodzielności ekonomicznej samorządów. Dodatkowym czynnikiem, liczącym się w okresie objętym badaniami, były dochody z Unii Europejskiej oraz związane z nimi dotacje z budżetu państwa, przeznaczone na finansowanie oraz współfinansowanie programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE. Szczególnie znaczący wzrost tych dochodów odnotowano w latach 2009 i 2010.

Na przestrzeni całej dekady początkowo nastąpiło zwiększenie samodzielności ekonomicznej o ok. 15,6 pkt proc. – o tyle bowiem wzrósł udział dochodów własnych w strukturze budżetu w okresie 2001–2007, oraz obniżenie tego udziału – w drugim etapie (2008–2010) – o 8,1 pkt proc. Na podstawie tak przeprowadzonej analizy trudne, a wręcz niemożliwe, jest formułowanie wniosków o charakterze ustrojowym. Wydaje się, że w tym celu warto bardziej szczegółowo zająć się zmianami w drugim etapie, czyli w okresie malejącej samodzielności ekonomicznej, ale w odniesieniu do różnych grup samorządów terytorialnych w Polsce.

Finanse w różnych grupach samorządów terytorialnych

Porównania finansów, w tym stopnia samodzielności ekonomicznej w siedmiu grupach jednostek samorządu terytorialnego, w latach 2008–2010, dokonano na podstawie wskaźników, które syntetycznie można opisać jako:

- W_1 – samodzielności ekonomicznej;
- W_2 – samofinansowania;
- W_3 – zobowiązań ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca;
- W_4 – udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

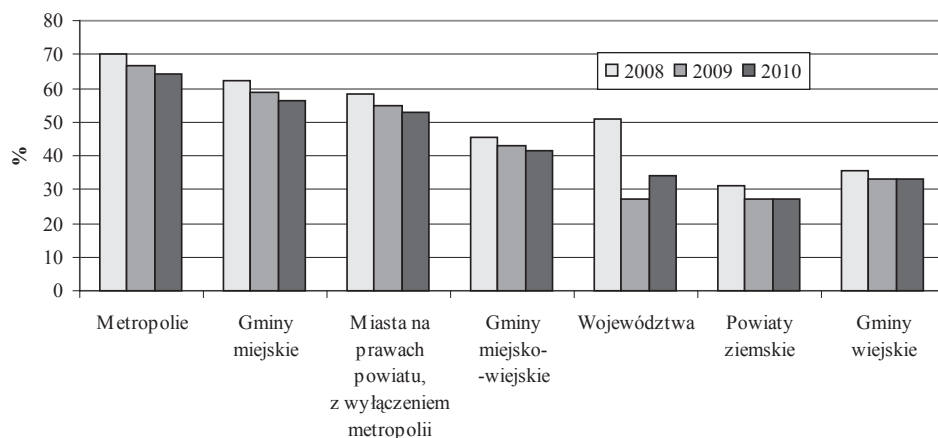
Pierwszy z nich, rozumiany jako wskaźnik samodzielności ekonomicznej samorządów, wskazuje, jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne. W analizowanym okresie wahał się on od 27,1% w 2009 r. w województwach do 70% w metropoliach w 2008 r. Najwyższy średni poziom wskaźnika W_1 liczony dla lat 2008–2010 charakteryzował metropolie (67%) i gminy miejskie (59%), najniższy – powiaty ziemskie (29%) i gminy wiejskie (34%). W ciągu trzech lat udział dochodów własnych w dochodach ogółem zmalał we wszystkich grupach jednostek samorządu terytorialnego. Największa zmiana nastąpiła w województwach, gdzie w okresie 2008–2010 wskaźnik W_1 zmniejszył się prawie o 17 pkt proc. Jest to z pewnością efekt napływu funduszy europejskich do budżetów urzędów marszałkowskich. Część środków z tego źródła jest wydatkowana na tym szczeblu administracji samorządowej. Z kolei najniższy spadek wskaźnika samodzielności ekonomicznej w badanym okresie odnotowano w grupie gmin wiejskich (o 2,8 pkt proc.), gmin miejsko-wiejskich (o 3,8 pkt proc.) oraz powiatów ziemskich (o 3,9 pkt proc.). Szczegółowe dane dotyczące poziomu wskaźni-

ka W_1 oraz jego zmian w różnych grupach jednostek samorządu terytorialnego, w latach 2008–2010, przedstawiono w tabeli 2 oraz na rycinie 1.

Tab. 2. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (średnia arytmetyczna)

Wyszczególnienie	2008	2009	2010
	Wskaźnik W_1 (w %)		
Metropolie	70,0	66,7	64,3
Gminy miejskie	62,1	58,9	56,1
Miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem metropolii	58,3	54,6	53,1
Gminy miejsko-wiejskie	45,5	42,8	41,7
Województwa	51,0	27,1	34,1
Powiaty ziemskie	31,3	27,4	27,4
Gminy wiejskie	35,7	33,3	32,9

Źródło: *Wskaźniki...* 2011. Zestawienie własne.



Ryc. 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem (średnia arytmetyczna)

Źródło: *Wskaźniki...* 2011. Zestawienie własne.

Z danych zaprezentowanych tu wynika, że występująca we wszystkich grupach samorządów terytorialnych ogólna tendencja obniżania stopnia ich samodzielności ekonomicznej tylko nieznacznie wpłynęła na zmianę istniejących w 2008 r. dysproporcji. W 2010 r. nadal najniższym poziomem wskaźnika W_1 charakteryzowały się gminy wiejskie oraz powiaty ziemskie. Z kolei na przeciwnym biegunie sytuują się metropolie, gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu. Różnice między skrajnymi grupami dochodziły do ok. 36 pkt proc. Do grupy pośredniej można zaliczyć samorzady województw oraz gminy miejsko-wiejskie. Z przedstawionych badań wynikają dwie ważne kwestie. Pierwszą jest

fakt, że wśród różnych grup samorządów terytorialnych istnieje wyraźny podział na dwie skrajne pod względem stopnia samodzielności ekonomicznej. Wyraźnie wyższy, a nawet wysoki poziom jest tam, gdzie w przestrzennej strukturze dominują miasta, natomiast jednoznacznie niskim charakteryzują się samorzady wiejskie, a więc te najmniej zurbanizowane. Drugi wniosek wynika z faktu rosnącego napływu środków z Unii Europejskiej, co wiąże się ze wzrostem dotacji, a więc równocześnie relatywnym obniżaniem udziału środków własnych w strukturze budżetu samorządu.

Kolejny element, który poddano analizie porównawczej między poszczególnymi grupami samorządów, to stopień, w jakim finansują one inwestycje środkami własnymi, czyli procentowy wskaźnik samofinansowania (W_2). Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Jeśli weźmie się za podstawę taką interpretację, to w 2008 r. najbardziej bezpieczną sytuację miały pod tym względem gminy wiejskie ($W_2 = 127,3\%$), miejsko-wiejskie ($W_2 = 115,5\%$) oraz powiaty ziemskie ($W_2 = 113,8\%$). Z drugiej jednak strony wysoki poziom tego wskaźnika świadczy też o niskiej skali realizowanych inwestycji w stosunku do potrzeb oraz możliwości. Z tego wniosek, że znacznie niższy wskaźnik samofinansowania inwestycji w 2008 r. w metropoliach ($W_2 = 86,3\%$) oraz w miastach na prawach powiatu ($W_2 = 97,4\%$) dowodzi relatywnie znacznie większego zaangażowania tych samorządów w procesy inwestycyjne.

Tab. 3. Wskaźnik samofinansowania – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych (średnia arytmetyczna)

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010
		Wskaźnik W_2 (w %)		
1.	Metropolie	86,3	55,5	60,9
2.	Gminy miejskie	109,1	61,7	66,5
3.	Miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem metropolii	97,4	62,3	65,4
4.	Gminy miejsko-wiejskie	115,5	90,6	60,6
5.	Województwa	110,2	92,8	83,0
6.	Powiaty ziemskie	113,8	70,3	76,9
7.	Gminy wiejskie	127,3	109,3	63,4

Źródło: *Wskaźniki...* 2011. Zestawienie własne.

W toku prowadzonych badań poziom samofinansowania inwestycji podlega jednak dość istotnym zmianom. W 2010 r. różnice (W_2) między takimi grupami samorządów, jak: metropolie, gminy miejskie, miasta na prawach powiatu, gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie, uległy zmniejszeniu i mieszczą się w przedziale od 60,6 do 66,5%. Szczegółowe dane dotyczące tej problematyki przedstawiono w tabeli 3. Prawidłowościom tym nie poddają się dwie inne grupy, czyli samorządowe województwa i powiaty ziemskie, które relatywnie w mniejszym stopniu angażują się bezpośrednio w procesy inwestycyjne. Oznacza to, że niemal

całkowicie zanika problem dysproporcji względnej tylko między grupami, które mają charakter podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Wskazuje to na wykorzystanie podobnych metod finansowania programów inwestycyjnych jedynie w tych pięciu grupach samorządów. Głównym źródłem finansowania wspomnianych programów mogły być np. fundusze europejskie. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że minimalizacja różnic względnych między nimi nie jest równoznaczna z likwidacją dysproporcji mierzonych wielkościami bezwzględnyymi.

Istotnym źródłem informacji na temat polityki finansowej, realizowanej w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego, jest analiza wysokości ich zobowiązań. W badaniach posłużono się wskaźnikiem wartości zobowiązań ogółem, łącznie z zadłużeniem za projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w zł w cenach bieżących (wskaźnik W_3) oraz wskaźnikiem udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (W_4).

Tab. 4. Zobowiązania ogółem na mieszkańca (średnia arytmetyczna)

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010
		Wskaźnik W_3 (w zł)		
1.	Metropolie	1 102,4	1 587,7	1 965,1
2.	Gminy miejskie	481,7	647,8	907,8
3.	Miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem metropolii	792,3	1 058,8	1 362,9
4.	Gminy miejsko-wiejskie	461,7	616,8	929,2
5.	Województwa	59,3	75,7	107,9
6.	Powiaty ziemskie	123,6	165,6	226,0
7.	Gminy wiejskie	352,7	463,8	790,0

Źródło: *Wskaźniki...* 2011. Zestawienie własne.

Najniższą wartość wskaźnika zobowiązań ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca (W_3) osiągały samorządowe województwa (średnio w ciągu trzech lat 80,97 zł *per capita*) i powiaty ziemskie (171,73 zł), najwyższą – metropolie (1551,7 zł) oraz miasta na prawach powiatu (1071,34 zł). Wskaźnik ten w latach 2008–2010 systematycznie wzrastał we wszystkich grupach jednostek samorządu terytorialnego i był to wzrost bardzo dynamiczny. W roku 2010 w stosunku do 2008 W_3 urósł najbardziej w gminach wiejskich (o 124%) i miejskich-wiejsko (o 101,3%). W pozostałych jednostkach zobowiązania ogółem na 1 mieszkańca wzrosły w ciągu analizowanych trzech lat o ok. 70–80%, co przedstawiono w tabeli 4. Z danych tam zaprezentowanych wynika, że pod względem skali zobowiązań *per capita* mamy do czynienia z podziałem na trzy grupy samorządów. Ponownie najwyższy poziom występuje tam, gdzie dominują miasta. W miarę jak maleje ich rola, a zwiększa się udział obszarów wiejskich w strukturze przestrzennej samorządów, równocześnie zmniejsza się skala zobowiązań. Trzecią i wyraźnie odrębną grupę – o najniższym poziomie – stanowią samorządowe województwa i powiaty ziemskie.

Do porównania kondycji finansowej siedmiu grup jednostek wykorzystano także wskaźnik procentowego udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (W_4), którego średni poziom wahał się od 13,8% w gminach wiejskich w 2008 r. do 46,4% w metropoliach w 2010 r. W okresie objętym badaniami we wszystkich grupach odnotowano wzrost udziału zobowiązań w dochodach ogółem. W 2010 r. wzajemne relacje między poszczególnymi grupami kształtowały się na poziomie zbliżonym do wyników z roku 2008. Oznacza to niemal proporcjonalny wzrost zadłużenia, ale należy też zauważyć, że najwyższy poziom zobowiązań był w grupach o dominacji miast w przestrzennej strukturze samorządów, natomiast znacznie niższy tam, gdzie dominują obszary wiejskie. Szczegółowe dane dotyczące tej problematyki przedstawiono w tabeli 5.

Tab. 5. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (średnia arytmetyczna)

Lp.	Wyszczególnienie	2008	2009	2010
		Wskaźnik W_4 (w %)		
1.	Metropolie	29,1	39,9	46,4
2.	Gminy miejskie	19,5	25,8	32,4
3.	Miasta na prawach powiatu, z wyłączeniem metropolii	22,8	30,1	34,7
4.	Gminy miejsko-wiejskie	18,7	23,9	32,7
5.	Województwa	16,9	13,9	27,4
6.	Powiaty ziemskie	16,3	19,6	24,2
7.	Gminy wiejskie	13,8	17,2	26,9

Źródło: *Wskaźniki...* 2011. Zestawienie własne.

Wnioski

1. Pod względem kształtowania się samodzielności ekonomicznej samorządów terytorialnych w pierwszej dekadzie XXI w. wystąpiły dwa istotnie różniące się etapy. Pierwszy obejmuje lata 2001–2007 i rozpoczyna się najniższym udziałem dochodów własnych w strukturze budżetów (40,8%), a kończy najwyższym – 56,7%. Dwa czynniki zadecydowały o rosnącej wówczas samodzielności ekonomicznej samorządów terytorialnych. W 2004 r. wprowadzono istotne zmiany ustawowe, które wyraźnie zwiększyły znaczenie dochodów własnych w strukturze budżetów. Drugi czynnik to postępujące równocześnie wysokie tempo wzrostu gospodarczego. Polityczna wola ustawodawcy, która zmierzała ku większej decentralizacji państwa, zbiegła się w czasie z korzystną fazą cyklu koniunkturalnego w Polsce. Drugi etap obejmuje lata 2008–2010 i charakteryzuje się odwrotną tendencją, czyli maleje udział dochodów własnych w strukturze budżetu o ponad 8 pkt proc. do poziomu 48,3% w 2010 r. Jest to okres wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego i związanego z tym zmniejszonego poziomu wpływów z podatków PIT i CIT, a szczególnie ich znaczącego spadku w 2009 r. Równocześnie rosną dochody ogółem, których źródłem były bezpo-

średnie dotacje z budżetu państwa i fundusze z Unii Europejskiej. W konsekwencji coraz wyraźniej zaznacza się postępujący proces centralizacji państwa, a w całym sektorze samorządów terytorialnych maleje samodzielność ekonomiczna.

2. Pod względem samodzielności ekonomicznej samorządów terytorialnych całą badaną zbiorowość – w latach 2008–2010 – można podzielić na trzy różniące się grupy. Głównym czynnikiem decydującym o tym podziale jest dominacja miasta lub wsi w przestrzennej strukturze samorządu. O ile dominują miasta, a tak jest w metropoliach, gminach miejskich oraz miastach na prawach powiatu, to samodzielność ekonomiczna pozostaje tam stosunkowo wysoka i kształtuje się powyżej 50%, a nawet zbliża się do 70%. Jeśli samorząd ma charakter wiejski (gmina wiejska lub powiat ziemski), to samodzielność ekonomiczna jest znacznie niższa i kształtuje się na poziomie zbliżonym do ok. 30%, a nawet poniżej tej wielkości. Jest to jednoznaczny sygnał nt. możliwości kształtowania się różnych form ustrojowych między samorządami miejskimi a jednostkami występującymi na wsi. Można też wyróżnić trzecią, pośrednią grupę, którą stanowią gminy miejsko-wiejskie oraz samorzady województw. Z badań wynika jednak, że szczególnie istotny – ze względu na możliwość kształtowania odmiennych form ustrojowych – jest podział na dwie pierwsze kategorie.

3. Z jednej strony mamy względnie bogate miasta, których rozwój opiera się na wysokich dochodach własnych, na przeciwległym biegunie zaś usytuowane są gminy wiejskie, gdzie lokalny potencjał ekonomiczny jest na tyle skromny, że wymaga znacznego wsparcia z budżetu państwa. Jeśli istniejące obecnie rozwiązania prawne będą utrzymywane przez kolejne lata, to między tak zróżnicowanymi samorządami zaczną dochodzić nawet do utrwalenia się odmiennych form ustrojowych. W pierwszej grupie występuje wyższy poziom decentralizacji państwa oraz inspirowany tym wzrost lokalnej samorządności, który w dłuższej perspektywie z pewnością będzie owocował inicjatywami wspierającymi lokalny rozwój i to nie tylko gospodarczy, lecz również kulturowy i cywilizacyjny. Ten kierunek już jest widoczny w miastach, w których lokalny samorząd ma wsparcie w miejscowej bazie gospodarczej. W przeciwnym kierunku zmierza natomiast rozwój samorządów wiejskich. Dominuje tam postępujący proces centralizacji państwa i ograniczanie realnej samorządności, które jest spowodowane brakiem możliwości zwiększania dochodów własnych. W społecznościach lokalnych rosną więc oczekiwania dotyczące wsparcia zewnętrznego, tłumiące równocześnie inicjatywy twórcze, które nie znajdują dostatecznej pomocy w lokalnych zasobach materialnych. Jeśli nie nastąpią tu żadne zmiany, to z upływem kolejnych lat proces ten wywoła trwale dominujące tam postawy roszczeniowe. Nie są to więc wyłącznie techniczne różnice w metodach zarządzania państwem, lecz to niemal całkowicie odmienne filozofie sprawowania władzy samorządowej. Utrzymywanie w perspektywie kolejnych lat takiego systemu bez zmian – w efekcie postępujących procesów kumulacji – może doprowadzić do jeszcze bardziej wyraźnej dychotomii w rozwoju między różnymi grupami samorządów. Rolą państwa jest więc wychodzenie naprzeciw takim wyzwaniom. Nie może to być jednak wyłącznie mechaniczne zwiększanie bezpośredniej pomocy na te-

renach opóźnionych, bo takie działanie będzie jedynie pogłębiać istniejący już dualizm funkcjonowania lokalnych postaw i oczekiwań.

4. Z prezentowanych badań wynika, że istnieją też inne podziały analizowanych grup samorządów terytorialnych. Niewątpliwie z punktu widzenia relacji między finansami a ustrojem samorządów ważny wydaje się podział na dwie inne grupy. Pierwszą stanowią wszystkie te, w których występują podstawowe jednostki administracyjne, czyli kolejno: metropolie, gminy miejskie, miasta na prawach powiatu, gminy miejsko-wiejskie oraz wiejskie. Wśród tych samorządów problem związków między ustrojem a finansami jest szczególnie ważny. Z kolei w drugiej grupie, do której zaliczono samorzady województw oraz powiaty, problemy ustrojowe są mniej istotne. Niski udział dochodów własnych czyni z nich w większym stopniu urzędy administracji publicznej, które zajmują się głównie podziałem środków otrzymanych z zewnątrz.

5. W tym kierunku zmiernają też wyniki badań nad samofinansowaniem. W 2008 r. między badanymi grupami występowały pod tym względem pewne różnice. Tam, gdzie w przestrzennej strukturze dominują obszary wiejskie, poziom samofinansowania był stosunkowo wysoki, co oznaczało, że na tych terenach ostrożniej angażowano się w procesy inwestycyjne. Z kolei szczególnie w metropoliach oraz w miastach na prawach powiatu wskaźnik (W_2) był znacznie niższy. Wynika z tego, że w tamtym czasie miasta odważniej inwestowały, wykorzystując w tym celu głównie środki własne. W okresie prowadzonych badań sytuacja ta uległa zasadniczej zmianie. W 2010 r. nastąpiło znaczne zmniejszenie występujących wcześniej dysproporcji. Wskaźniki samofinansowania samorządów, w których są podstawowe jednostki administracyjne, niemal się zrównały. Oznacza to, że te różne grupy samorządów angażują relatywnie zbliżony poziom środków w procesy inwestycyjne. Jest to jednak tylko relatywne wyrównanie istniejących różnic między miastem a wsią, gdyż w liczbach bezwzględnych nadal są to istotne dysproporcje. W prawidłowości te nie wpisują się natomiast samorządowe województwa oraz powiaty ziemskie. Wynika z tego, że głównie podstawowe jednostki samorządu terytorialnego angażują się bezpośrednio w procesy inwestycyjne.

6. Z przeprowadzonych badań wynika, że poziom zobowiązań – zarówno w przeliczeniu na jednego mieszkańca, jak i mierzony udziałem w dochodach ogółem – jest bardzo zbliżony do relacji opisującej samodzielność ekonomiczną. Najwyższy jest w metropoliach, a najniższy – w gminach wiejskich. W miarę jak zmniejsza się poziom urbanizacji terenu objętego działaniem samorządu, jego samodzielność ekonomiczna maleje i równocześnie obniża się poziom zobowiązań. Należy jednak zauważyć, że najszybsze tempo wzrostu zobowiązań – w latach objętych badaniami – następuje w gminach wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Oznacza to wprawdzie powolny, ale stopniowo postępujący proces zmniejszania różnic. Procesy inwestycyjne i związane z tym dopływ środków z Unii Europejskiej są na terenach wiejskich w większym stopniu (relatywnie) wspierane kredytami, natomiast na obszarach zurbanizowanych relatywnie większą rolę odgrywają środki własne. Ogólnie postępujący proces wzrostu zobowiązań, który w badaniach ukazuje dopiero początki dopływu środków z UE

(2008–2010), nakazuje zachować dużą ostrożność w przyszłości. Stąd słuszne mogą wydawać się administracyjne ograniczenia w poziomie zadłużania się samorządów w kolejnych latach.

Literatura

- Borodo A., 2011, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń: Wydawnictwo TNOiK Dom Organizatora.
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, 2010, Warszawa: GUS.
- Heller J., 2011, *Ekonomiczna aktywność państwa w rozwoju gospodarczym województw w Polsce*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska.
- Jędrzejewski L., 2007, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia*, Bydgoszcz–Gdańsk: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Polska – wskaźniki makroekonomiczne*, 2012, Warszawa: GUS. http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/roczne_wskazniki_makroekonomiczne_cz_III_.xls [dostęp: 12.03.2012].
- Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2008, 2009, 2010. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, 2009, 2010, 2011 Warszawa: Rada Ministrów.
- 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).
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2010*, 2011, Warszawa: Ministerstwo Finansów.
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.