

Janusz Heller

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

FINANSE SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH NA OBSZARACH WIEJSKICH*

FINANCES OF LOCAL GOVERNMENTS IN RURAL AREAS

Słowa kluczowe: samorząd gminny, samodzielność ekonomiczna, dochody własne, dotacje, inwestycje, kredyty, zadłużenie

Key words: local government, economic independence, revenue, subsidies, investments, credits, debt

Abstrakt. Celem badań była ocena samodzielności ekonomicznej oraz analiza zadłużenia gmin wiejskich w Polsce. Badania miały charakter makroekonomiczny i obejmowały lata 2008-2010. Weryfikacji poddano następującą hipotezę badawczą: w pierwszej dekadzie XXI wieku malała samodzielność ekonomiczna samorządów w gminach wiejskich, a rosnące wydatki (związane z dopływem funduszy europejskich) spowodowały wzrost ich zadłużenia. Pozytywnie zweryfikowana hipoteza wskazuje na to, że w finansach samorządów wiejskich rośnie udział transferów zewnętrznych, a maleje relatywna rola dochodów własnych. Jeśli proces ten okaże się trwały, to nazwa „samorząd” będzie coraz mniej adekwatna do charakteru lokalnej władzy samorządowej. Jej głównym przedmiotem staje się bowiem pozyskiwanie środków z budżetu państwa na realizację zadań zleconych przez państwo, a nie aktywizowanie lokalnych środowisk w celu pomnażania dochodów własnych. Równocześnie należy odnotować dynamiczny wzrost zadłużenia samorządów wiejskich, ale nadal jest to tzw. bezpieczny poziom, który pozwala na dalsze pozyskiwanie kredytów z przeznaczeniem ich na pokrycie rosnących wydatków.

Wstęp

Dwa problemy o charakterze makroekonomicznym wzbudzają ostatnio szczególne zainteresowanie w organizacji i funkcjonowaniu, a w konsekwencji również w finansach samorządów terytorialnych. Pierwszy to stopień samodzielności ekonomicznej i bezpośrednio związany z tym poziom ich realnej samorządności oraz drugi, to ustawowe ograniczenia skali zadłużenia i wynikające z tego konsekwencje. O tych dwóch problemach na terenach gmin wiejskich w Polsce traktuje prezentowany artykuł.

Badania wykazały, że rozwój samorządów terytorialnych zmierza w dwóch odmiennych ustrojowo kierunkach. Czynnikiem sprawczym, który tworzy instytucjonalne warunki sprzyjające takim tendencjom jest poziom ich samodzielności ekonomicznej. W miastach na prawach powiatów oraz w gminach miejskich około 2/3 aktywności ekonomicznej władz samorządowych ma swoje źródło w dochodach własnych, natomiast ok. 1/3 pochodzi z dotacji i subwencji. W powiatach ziemskich oraz gminach wiejskich relacje te ulegają odwróceniu. Przyczyną zwiększonej bezpośredniej aktywności ekonomicznej państwa, w tej drugiej grupie samorządów jest przeświadczenie o tym, że wewnętrzne (endogenne) dysproporcje między miastem i wsią należy łagodzić przez wzrost dopłat z budżetu państwa. To jest najważniejszy argument utrzymujący wysoki udział dotacji i subwencji, szczególnie w gminach wiejskich i powiatach ziemskich. Wybór takiego wariantu powoduje, że rozwój samorządów terytorialnych ewoluuje w dwóch ustrojowo odmiennych kierunkach: pierwszy, to wraz z postępującą samodzielnością ekonomiczną następuje społeczne, gospodarcze i kulturowe aktywizowanie lokalnych i regionalnych środowisk oraz drugi, to rosnące oczekiwania na wsparcie zewnętrzne i bardziej aktywną rolę państwa w zaspokojeniu lokalnych potrzeb i aspiracji. Ten kierunek wiąże się niewątpliwie z rozbudową postaw roszczeniowych wobec państwa, które zastępują lokalną aktywność, dominującą w pierwszym wariantcie. Jeśli istniejące obecnie rozwiązania prawne będą utrzymywane przez kolejne lata, to pomiędzy tak zróżnicowanymi samorządami będzie dochodziło do utrwalania się odmiennych form ustrojowych. Nie są to wyłącznie techniczne różnice w metodach zarządzania państwem, ale są to niemal całkowicie odmienne filozofie sprawowania władzy samorządowej [Heller 2011].

Drugi problem, to obowiązujące zgodnie z art. 170 ust. 1 Ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r. – ograniczenie łącznej kwoty długu na koniec roku budżetowego do poziomu nie przekraczającego 60% wykonanych dochodów ogółem (Dz.U. Nr 249, poz. 210). Ustawowe określenie górnej granicy

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

zadłużenia ma uchronić społeczności lokalne przed ewentualną destabilizacją finansów samorządowych. Dbałość o prawidłowe relacje między dochodami i wydatkami, obok niewątpliwie pozytywnych konsekwencji, może równocześnie hamować rozwój gmin. Dotyczy to szczególnie opóźnionych terenów wiejskich, które wymagają dopływu środków inwestycyjnych. Jak wiadomo wsparcie funduszami europejskimi wymaga zgromadzenia tzw. wkładu własnego, którego źródłem mogą być dochody własne, kredyty lub dotacje z budżetu państwa. Jeśli w gminach wiejskich dochody własne stanowią zaledwie 1/3 wydatków, to praktycznie do dyspozycji pozostają kredyty lub dotacje z budżetu państwa.

W badaniach sformułowano dwa wspólne problemy: z tego pierwszy, to wspomniane już obniżenie samodzielności ekonomicznej samorządów wiejskich, które jest konsekwencją relatywnego zmniejszenia dochodów własnych oraz drugi, to wzrost zadłużenia jako skutek rosnących wydatków przeznaczonych na wsparcie funduszy unijnych i związana z tym konieczność pozyskiwania kredytów. Alternatywą dla obydwu dylematów jest ograniczenie lub nawet całkowita rezygnacja z wykorzystania środków z Unii Europejskiej. Ten proces już występuje w praktyce, część samorządów rezygnuje bowiem z ubiegania się o fundusze unijne, chociaż oczekiwania i lokalne potrzeby nakazują podjęcie i realizację nawet ryzykownych inicjatyw. W tej sytuacji trudno o jednoznaczną opinię bez przeprowadzenia dokładniejszych badań na ten temat.

Przytoczone wcześniej badania odnosiły się jedynie do problemu samodzielności ekonomicznej samorządów terytorialnych i dotyczyły efektów spowodowanych zmianami ustawowymi obowiązującymi od 1999 i 2004 r. Nie obejmowały one wspólnej analizy stopnia samodzielności ekonomicznej gmin wiejskich oraz poziomu ich zadłużenia. Z tych względów wydało się interesującym przeprowadzenie badań, w których połączono dwa problemy. Celem prezentowanych badań była ocena samodzielności ekonomicznej oraz analiza zadłużenia gmin wiejskich w Polsce. Badania miały charakter makroekonomiczny i obejmowały lata 2008-2010. Weryfikacji poddano następującą hipotezę badawczą: w pierwszej dekadzie XXI wieku malała samodzielność ekonomiczna samorządów w gminach wiejskich, a rosnące wydatki – związane z dopływem funduszy europejskich – spowodowały wzrost ich zadłużenia.

Material i metodyka badań

Przedmiotem badań był stan finansów publicznych ogółem w gminach wiejskich w Polsce. Badania zostały przeprowadzone w oparciu o materiał źródłowy pochodzący z Ministerstwa Finansów, w którym przedstawiono grupę wskaźników charakteryzujących finanse w gminach wiejskich, kolejno w latach 2008, 2009 oraz 2010 [Wskaźniki do oceny... 2011]. W badaniach zastosowano metodę porównawczą (komparatystykę) z wykorzystaniem zestawień tabelarycznych. W ocenie wykorzystano sześć wskaźników.

- procentowy udział dochodów własnych w dochodach ogółem, czyli wskaźnik charakteryzujący poziom samodzielności ekonomicznej ogółem gmin wiejskich w Polsce,
- procentowy wskaźnik samofinansowania, który obrazuje stopień w jakim samorząd w gminach wiejski finansuje inwestycje środkami własnym,
- zobowiązania ogółem, łącznie z zadłużeniem za projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy (w zł w cenach bieżących),
- zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca gminy (w zł w cenach bieżących),
- procentowy udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, czyli wskaźnik dokumentujący poziom zadłużenia gminy i wskazujący zarazem dystans do ustawowej granicy 60,
- procentowy udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem.

Wyniki badań

Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie objętym oceną zmniejsza się poziom samodzielności ekonomicznej gmin wiejskich w Polsce. Jest to wprawdzie stosunkowo wolny spadek udziału dochodów własnych w dochodach ogółem (w trzech badanych latach o 2,8 p.p.), ale charakter zmian jest raczej trwały. Jeszcze bardziej wyraźnie widać ten problem, gdy porównamy wyniki z wcześniejszymi badaniami. W latach 2003 oraz 2004 udział ten wynosił odpowiednio: 39 i 39,6% [Heller 2011]. Z takiego zestawienia wynika, że w ciągu siedmiu lat spadek samodzielności ekonomicznej gmin wiejskich wyniósł 6,8 p.p. Tym samym odpowiednio wzrósł relatywny udział dotacji i subwencji z budżetu państwa.

Szybszy wzrost udziału dotacji i subwencji jest obiektywną reakcją państwa na to, że dochody własne gmin rosną wolniej od aspiracji i oczekiwań społeczności lokalnych. Jest to związane m.in. z rosnącym napływem funduszy europejskich, kolejnymi zadaniami powierzonymi do wykonania samorządom terytorialnym przez państwo, ale także z rosnącymi kosztami dotychczasowej działalności. Dane przytoczone w tabeli 1 potwierdzają ten proces. W latach 2008-2010 wskaźnik samofinansowania, w gminach wiejskich maleje w Polsce o ponad 63 p.p., natomiast zobowiązania ogółem, łącznie z zadłużeniem za

Tabela 1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące finanse publiczne samorządów terytorialnych (na przykładzie gmin wiejskich)
Table 1. Selected indicators describing public finances of local government (using the example of rural counties)

Wskaźnik/Indicator	Jednostki/ Units	Lata/Years		
		2008	2009	2010
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem/ Own-revenues in total revenues	%	35,7	33,3	32,9
Wskaźnik samofinansowania/ Indicator of self-financing		127,3	109,3	63,4
Zobowiązania ogółem łącznie z zadłużeniem za projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca/Total liabilities including the debt for EU projects (per resident)	zł/PLN	352,7	463,8	790,0
Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca/Total liabilities without the debt for EU projects (per resident)		337,7	438,7	650,7
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem/ Total liabilities in total revenues	%	13,8	17,2	26,9
Udział zobowiązań bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem/Liabilities without the debt for EU projects in total revenues		13,2	16,3	22,2

Zródło/Source: Wskaźniki do oceny... 2011

projekty unijne, w przeliczeniu na 1 mieszkańca rosną ponad dwukrotnie (z 352,7 do 790 zł). Szczególnie wyraźny wzrost tych obciążeń był widoczny w 2010 r., co może wskazywać na istotny wpływ rosnących wydatków związanych z wykorzystaniem funduszy unijnych. Wyjaśnia ten problem obliczony udział zobowiązań przeznaczonych na ten cel. W pierwszym roku – w przeliczeniu na 1 mieszkańca – kwota ta wynosiła 15 zł, a w kolejnych odpowiednio: 25,1 i 139,3 zł. Wydatki przeznaczone na wsparcie funduszy europejskich – między 2008 a 2010 r. wzrosły prawie 10-krotnie. Należy jednak zauważyć, że pozostałe zobowiązania, czyli po wyeliminowaniu z obliczeń tej ich części, które były przeznaczone na wsparcie środków z UE, wzrastały równie dynamicznie. Zobowiązania ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w przeliczeniu na 1 mieszkańca powiększyły się prawie dwukrotnie (z 337,7 zł w 2008 r. do 650,7 zł w 2010 r.). W gminach wiejskich, w latach 2008-2010 nastąpił dynamiczny wzrost wydatków (uwzględniając wszystkie zobowiązania) przeszło 2,2-krotnie. Eliminując natomiast z tego rachunku zobowiązania związane z funduszami europejskimi tempo zmalało 1,9-krotnie, ale osiągało równie wysoki poziom.

Konsekwencją przedstawionych procesów było szybko rosnące tempo zadłużenia gmin wiejskich. W 2010 r. udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem wynosił 26,9%. Poziom ten był prawie dwukrotnie wyższy (13,8%) niż w 2008 r. Znaczącą, ale niewyłączną część tego zadłużenia stanowiły nakłady przeznaczone na wsparcie funduszy z Unii Europejskiej. Stwierdzone w badaniach szybko rosnące tempo zadłużenia gmin wiejskich w Polsce jest spowodowane również zwiększającymi się zadaniami do wykonania, ale także rosnącymi kosztami. Uzyskany poziom zadłużenia gmin jest na tyle jeszcze bezpieczny, że pozwala na dalszy jego wzrost, chociaż należy czynić to z dużą rozwagą. Badania obejmują w istocie pierwsze lata napływu środków z Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa na lata 2007-2013 po stronie wydatkowej kończy się dopiero w 2015 r., czyli będzie trwała jeszcze 5 kolejnych lat. Jeśli tempo zadłużenia samorządów wiejskich będzie w tym okresie podobne do tego z lat 2008-2010, to niewątpliwie bardzo szybko zostanie przekroczony pułap ustawowej granicy 60%. Być może z tego też powodu Ministerstwo Finansów przedstawia propozycje kwotowego ograniczenia deficytu samorządów ogółem do 9 mld zł w 2013 r. i w kolejnych latach nie więcej niż 8 mld zł.

Podsumowanie i wnioski

1. W badaniach nad samodzielnością ekonomiczną gmin wiejskich założono, że jest to problem ekonomiczny oraz ustrojowy. Ekonomiczny jest z tego względu, że wyraża udział dochodów własnych w dochodach ogółem samorządu gminnego. Określa tym samym jaką część potencjalnych wydatków można uzyskać ze źródeł lokalnych. Badania wykazały wielkość tego udziału na poziomie ok. 1/3 dochodów ogółem. Równocześnie z badań tych wynika, że w minionej dekadzie trwał proces zmniejszania tak zdefiniowanej samodzielności ekonomicznej gmin wiejskich w Polsce. Wynika z tego, że potrzeby i oczekiwania mieszkańców wsi rosły szybciej od lokalnych możliwości ich materialnego zaspakajania. Jeśli nie było innych możliwości, to oczekiwania te kierowano pod adresem państwa i w konsekwencji następował szybszy wzrost dotacji oraz subwencji od przyrostu dochodów własnych. W ten sposób społeczność wiejska artykułowała swoje zbiorowe aspiracje konsumpcyjne.

2. Proces zmniejszania samodzielności ekonomicznej wpływa także na zmianę opinii samorządów terytorialnych o kredytach i o rosnącym zadłużeniu. Coraz mniej jest miejsca na rachunek ekonomiczny, a coraz więcej oczekiwań formułowanych pod adresem państwa. Maleją obawy o ewentualną niewypłacalność samorządu, a w to miejsce pojawiają się żądania zniesienia ograniczeń w zaciąganiu kredytów. W tym celu formułuje się dwa alternatywne scenariusze: rozwój w oparciu o kredyty niezbędne do wykorzystania środków z UE lub stagnacja, a być może nawet regres w rozwoju gminy. Tak postępujący proces można równocześnie interpretować jako zmniejszanie stopnia samorządności, a to jest już problem ustrojowy. Inaczej wydaje się środki własne, które pozyskano z lokalnych źródeł dochodów niż te, które otrzymano z zewnątrz (z budżetu państwa) z przeznaczeniem na określony cel lub z kredytu uzyskanego bez należytego uwzględniania rachunku ekonomicznego. Jeśli w strukturze budżetu udział dochodów własnych maleje, to oznacza, że zmienia się również rola lokalnego gospodarza. Samorząd, z dbającego o rozwój gminy z lokalnych źródeł przekształca się stopniowo (tak jak maleje jego samodzielność ekonomiczna) w zespół zapobiegliwych osób oczekujących na wsparcie z zewnątrz, czyli głównie z budżetu państwa, ale także chętnych do powiększenia zadłużenia. Społeczności lokalne oczekując na większe wsparcie ze strony państwa ograniczają tym samym ustrojową rolę samorządu wiejskiego. W ten sposób powstaje swoisty paradoks: poprawa warunków życia na wsi staje się funkcją rosnącego wsparcia z budżetu państwa (wzrost dotacji i subwencji oraz zadłużenia) i funkcją malejącej aktywności lokalnego samorządu gminnego (zmniejszenie udziału dochodów własnych).
3. Pozytywnie zweryfikowana hipoteza wskazuje na to, że w finansach samorządów wiejskich rośnie udział transferów zewnętrznych, a maleje relatywna rola dochodów własnych. Jeśli tendencje te będą kontynuowane, to nazwa „samorząd” będzie coraz mniej adekwatna do treści i zadań realizowanych w praktyce przez lokalną władzę. Równocześnie, tzw. bezpieczny poziom zadłużenia pozwalała na dalsze pozyskiwanie kredytów i to nie tylko z przeznaczeniem ich na uzupełnienie funduszy europejskich.

Literatura

- Heller J.** 2011a: Ekonomiczna aktywność państwa w rozwoju gospodarczym województw w Polsce. Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, 159.
- Heller J.** 2011b: Ustrój samorządu terytorialnego w świetle badań nad kierunkami decentralizacji finansów publicznych. Samorząd Terytorialny, *Wolters Kluwer Polska*, Warszawa, 10, 6-13.
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. z 2005 r. Nr 249, poz. 2104.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008-2010. 2011: Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Summary

This research evaluated the economic independence and analyzed debt of rural counties in Poland. The study had a macro-economical character and focused on the period 2008-2010. The researched hypothesis was: in the first decade of the 21st century the economic independence of local governments in rural counties was decreasing and the growing expenditure (which was connected with the inflow of European Union funds) caused a huge increase of their debt. The hypothesis was verified positively, which indicates that the importance of foreign transfers increases when, at the same time, the role of revenues decreases. If this process proves to be long lasting, then the name 'self-government' will be less and less adequate to characterize a local government. Their current main objective is to gain funds from the national budget to fulfil assignments commissioned by the state and not to stimulate the local environment in order to increase its own revenues. Simultaneously, a dynamic increase of rural counties' debt can be observed, but its level is still safe, which allows the receipt of credits to pay increasing expenditures.

Adres do korespondencji:

dr hab. Janusz Heller, prof. UWM
Wydział Nauk Ekonomicznych
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Katedra Makroekonomii
ul. K. Obitza 2, 10-725 Olsztyn
e-mail: j.heller@uwm.edu.pl