

Arkadiusz Babczuk

Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego : pożądane kierunki zmian w świetle badań ankietowych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 37, 173-179

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ARKADIUSZ BABCZUK

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

**SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO.
POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN W ŚWIETLE BADAŃ ANKIETOWYCH**

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego muszą posiadać zasoby środków finansowych odpowiednie do skali wykonywanych przez nie zadań publicznych. Zasada adekwatności nie określa jednak jednoznacznie charakteru dochodów przekazywanych jednostkom samorządu terytorialnego przez państwo. Jak wskazuje teoria finansów publicznych oraz Europejska Karta Samorządu Terytorialnego istotną ich część powinny stanowić dochody własne, w odniesieniu do których wspólnoty mogłyby realizować własną politykę podatkową. Znaczący zakres samodzielności dochodowej może wpływać na wzrost poczucia odpowiedzialności za sytuację finansową swojej wspólnoty samorządowej. Sprzyja zatem utwardzaniu ograniczenia budżetowego jednostek samorządu terytorialnego. Z drugiej jednak strony wyrażane przez decydentów lokalnych oczekiwania co do kierunków zmian systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego w pewnych sytuacjach pozwalają wnioskować o skali poczucia odpowiedzialności za stan finansów swojej wspólnoty samorządowej.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja wyników badań ankietowych, w których decydenci lokalni mieli za zadanie określić preferowane przez nich kierunki zmian systemu zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. W części pierwszej wskazano istotę i konsekwencje samodzielności finansowej wspólnot samorządowych. W kolejnym rozdziale omówiono cel i metodę badania. W ostatniej części zaprezentowano uzyskane wyniki badania.

Istota i konsekwencje samodzielności finansowej wspólnot samorządowych

Zasada samodzielności leży u podstaw decentralizacji władzy publicznej. Jej fundamentem jest samodzielność finansowa, bez której wszelkie inne formy samodzielności wydają się mieć charakter iluzoryczny. Samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego wyraża się w:

- możliwości samodzielnego planowania i uchwalania swojego budżetu,

- możliwości samodzielnego pozyskiwania dochodów, zwłaszcza poprzez podatki i opłaty, w stosunku do których jednostce samorządu terytorialnego przysługuje określony zakres władztwa podatkowego,
- możliwości samodzielnego decydowania o przeznaczeniu środków finansowych znajdujących się w dyspozycji wspólnoty samorządowej, służących realizacji przez nią powierzonych jej zadań publicznych,
- możliwości korzystania z zasobów finansowych rynków finansowych, celem finansowania niektórych przedsięwzięć (zwłaszcza inwestycyjnych) za pomocą zaciągania długu¹.

Wyróżnić zatem można cztery zasadnicze aspekty samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego: proceduralną, dochodową, wydatkową oraz kredytową. W literaturze przedmiotu wskazuje się, iż istotny zakres samodzielności dochodowej sprzyja kształtowaniu się poczucia odpowiedzialności decydentów lokalnych za sytuację finansową ich wspólnot samorządowych. Jest zatem korzystny z punktu widzenia dążenia do utwardzenia ograniczenia budżetowego, jakiego doświadczają jednostki samorządu terytorialnego².

W przypadku gdy jednostki samorządu terytorialnego cechują się niskim stopniem samodzielności dochodowej, deklarowane przez decydentów lokalnych kierunki zmian systemu zasilania finansowego pozwalają ocenić skalę poczucia własnej odpowiedzialności za stan finansów swojej wspólnoty samorządowej. Politycy lokalni mogą chcieć otrzymać nowe dochody z tytułu przekazanych im do dyspozycji podatków i opłat, w stosunku do których wspólnotom samorządowym przysługują elementy władztwa podatkowego. Pozwala to jednostkom samorządu terytorialnego kreować własną politykę. Dążenie do takiej zmiany systemu finansowego wspólnot samorządowych wskazuje na chęć ponoszenia odpowiedzialności za stan finansów jednostki samorządu terytorialnego i wykazywania aktywności w pozyskiwaniu dochodów budżetowych. Pragnienie wzrostu zasilania środkami finansowymi przekazywanymi z budżetu państwa jest natomiast wyrazem przekonania o tym, iż to rząd jest odpowiedzialny za sytuację finansową wspólnot samorządowych i jego obowiązkiem jest postawienie do dyspozycji władz lokalnych żądanych przez nie kwot środków finansowych. Przekonaniu temu może również towarzyszyć postrzeganie państwa jako podmiotu, na który spada obowiązek udzielania jednostkom samorządu terytorialnego

¹ E. Chojna-Duch: *Polskie Prawo Finansowe. Finanse Publiczne*. PWN, Warszawa 2001, s. 163–164; E. Kornberger-Sokołowska: *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Liber, Warszawa 2001, s. 38–55; W. Miemieć: *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego jako zespół gwarancji zabezpieczających samodzielność finansową gmin – wybrane zagadnienia teoretyczno-prawne*. „Samorząd Terytorialny” 1997, nr 10, s. 66–68.

² Szerzej patrz: J. Mikesell: *Subnational Government Bankruptcy, Default, and Fiscal Crisis in the United States*. Andrew Young School of Public Studies, Georgia State University, Atlanta 2002; J. Rodden: *The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around the World*. „American Journal of Political Science” 2002, vol. 46, nr 3; M. Vigneault: *Intergovernmental Fiscal Relations and the Soft Budget Constraint Problem*. Institute of Intergovernmental Relations Working Paper nr 2/2005. Queen's University, Kingston 2005.

wsparcia w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością³. W tym sensie oczekiwania co do zmian zakresu samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego w sposób pośredni wskazują postrzeganie ograniczenia budżetowego przez decydentów samorządowych.

Cel i metoda badania

Dążąc do ustalenia pożądanych przez polskie jednostki samorządu terytorialnego kierunków zmian dochodów zasilających ich budżety przeprowadzono badanie ankietowe. Respondentów zapytano o to, jakie zmiany powinny mieć miejsce w systemie zasilania finansowego jednostek samorządu terytorialnego. Ankietowani mieli wskazać dwie lub trzy najbardziej pożądane przez nich modyfikacje tego systemu, oznaczając je kolejnymi liczbami od jednego do trzech, przy czym zmiana uznawana przez nich za najważniejszą miała być oznaczana liczbą jeden, a mniej istotne kolejnymi liczbami. Respondenci mogli dokonywać wyboru pomiędzy możliwościami wskazanymi w kwestionariuszu ankiety, do których należały: przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego nowych podatków i opłat, zwiększenie udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych, wprowadzenie samorządowych dodatków do podatków państwowych, wzrost kwot subwencji ogólnych przy zachowaniu dotychczasowego mechanizmu ich kształtowania, wzrost kwot dotacji z budżetu państwa i funduszy celowych otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego, bardziej obiektywne zasady przyznawania dotacji celowych, silniejsze wyrównywanie potencjałów dochodowych jednostek samorządu terytorialnego.

Ankiety skierowano do monokratycznych organów wykonawczych gmin (wójtów, burmistrzów, prezydentów) oraz przewodniczących kolegialnych organów wykonawczych powiatów oraz województw (starostów, marszałków województw).

Zakres podmiotowy badania objął wszystkie jednostki samorządu terytorialnego w Polsce, to jest 16 województw, 65 miast na prawach powiatów, 314 powiatów ziemskich oraz 2413 gmin. W populacji gmin wyróżniono gminy miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie, a w każdej z tych grup dodatkowo wyodrębniono jednostki małe oraz duże.

Omówienie wyników badania

Do dnia 30 września 2008 roku uzyskano poprawne odpowiedzi z 700 jednostek samorządu terytorialnego (tab. 1). Z 91 wspólnot samorządowych wpłynęły ankiety wypełnione wadliwie, które nie zostały uwzględnione w dalszych rozważaniach. Jedynie w populacji województw samorządowych nie udało się uzyskać zakładanego minimalnego poziomu zwrotności ankiet. W pozostałych wyróżnionych grupach wspólnot samorządowych zwrot-

³ Szerzej patrz: A. Babczuk: *Ograniczenie budżetowe jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*. W: *Wpływ systemu podatkowego na działalność przedsiębiorstw i jednostek samorządu terytorialnego*. Red. H. Kuzińska. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowości i Finansów, Bielsko-Biała 2008.

ność wahała się od 10,63% (dla gmin wiejskich o liczbie mieszkańców nieprzekraczającej 5 tys.) do 47,69% (dla miast na prawach powiatu). Przeciętna zwrotność wyniosła 24,93%.

Tabela 1

Poziom zwrotności wysyłanych ankiet

Wyszczególnienie	Liczba zwróconych ankiet	Liczba jednostek poszczególnych typów	Zwrotność ankiet
województwa samorządowe	0	16	0,00
miasta na prawach powiatu	31	65	47,69
powiat	68	314	21,66
gminy ogółem	601	2413	24,91
gminy miejskie	84	241	34,85
w tym powyżej 25 tys. mieszkańców	58	150	38,67
w tym poniżej 25 tys. mieszkańców	26	91	28,57
gmina wiejska	345	1586	21,75
w tym powyżej 5 tys. mieszkańców	237	570	41,58
w tym poniżej 5 tys. mieszkańców	108	1016	10,63
gmina miejsko-wiejska	172	586	29,35
w tym powyżej 15 tys. mieszkańców	81	374	21,66
w tym poniżej 15 tys. mieszkańców	91	212	42,92
jednostki samorządu terytorialnego ogółem	700	2.808	24,93

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku miast na prawach powiatów aż 64,52% ankietowanych za najbardziej pożądaną zmianę uznało zwiększenie udziałów w podatkach państwowych (tab. 2). Na silniejsze wyrównywanie potencjałów dochodowych jako na najkorzystniejszą możliwą zmianę wskazało 12,90% ankietowanych. Jedynie 9,68% ankietowanych pragnęłoby przede wszystkim otrzymania przez swoje jednostki nowych podatków i opłat. Za drugą w hierarchii ważności zmianę aż 54,84% ankietowanych uznało wzrost kwot subwencji ogólnych. Za trzecią w hierarchii ważności zmianę 32,26% respondentów uznało wzrost kwot dotacji z budżetu państwa i funduszy celowych, a 22,58% ankietowanych bardziej obiektywne zasady przyznawania dotacji celowych. Duże miasta nie upatrują zasadniczo swojej szansy rozwojowej w zwiększeniu zakresu samodzielności dochodowej. Jako bardzo pożądane i ważne uważają jednak takie zmiany, które zwiększają zakres samodzielności wydatkowej (wzrost wpływów z tytułu udziału w podatkach państwowych, wzrost kwot subwencji ogólnych). Zbliżone wyniki uzyskano w przypadku powiatów ziemskich.

Tabela 2

Wyniki badania ankietowego (%)

Wyszczególnienie	Przyznanie nowych podatków i opłat lokalnych	Zwiększenie udziałów w podatkach państwowych	Wprowadzenie dodatków do podatków państwowych	Wzrost kwot subwencji ogólnych	Wzrost kwot dotacji z budżetu państwa i funduszy celowych	Bardziej obiektywne zasady przyznawania dotacji celowych	Silniejsze wyrównywanie potencjałów dochodowych
miasta na prawach powiatu	1 9,68	64,52	0,00	6,45	3,23	3,23	12,90
	2 12,90	19,35	6,45	54,84	0,00	3,23	3,23
	3 9,68	9,68	0,00	19,35	32,26	22,58	6,45
powiaty	1 10,29	60,29	0,00	5,88	4,41	2,94	16,18
	2 8,82	27,94	1,47	39,71	2,94	5,88	13,24
	3 7,58	3,03	0,00	27,27	6,06	18,18	37,88
gminy miejskie	1 8,33	52,38	2,38	20,24	1,19	2,38	13,10
	2 3,57	29,76	1,19	28,57	7,14	20,24	9,52
	3 3,61	9,64	2,41	15,66	24,10	24,30	19,28
powyżej 25 tys. mieszkańców	1 5,17	60,34	3,45	15,52	1,72	0,00	13,79
	2 5,17	18,97	1,72	31,03	8,62	22,41	12,07
	3 1,75	12,28	1,75	17,54	24,56	29,07	14,04
poniżej 25 tys. mieszkańców	1 15,38	34,62	0,00	30,77	0,00	7,69	11,54
	2 0,00	53,85	0,00	23,08	3,85	15,38	3,85
	3 7,69	3,85	3,85	11,54	23,08	19,23	30,77
gmina wiejska	1 2,03	45,22	0,87	28,12	4,93	5,51	13,33
	2 0,89	25,44	1,48	32,54	14,79	11,54	13,31
	3 2,15	11,66	2,76	12,88	27,30	15,34	27,91
powyżej 5 tys. mieszkańców	1 2,53	51,05	1,27	24,05	4,64	7,17	9,28
	2 1,30	24,78	1,74	32,61	15,65	8,70	15,22
	3 1,36	9,55	2,27	15,45	27,73	15,91	27,73
poniżej 5 tys. mieszkańców	1 0,93	32,41	0,00	37,04	5,56	1,85	22,22
	2 0,00	26,85	0,93	32,41	12,96	17,59	9,26
	3 3,77	16,04	3,77	7,55	26,42	14,15	28,30
gmina miejsko-wiejska	1 6,98	50,58	0,58	20,35	1,74	5,81	13,95
	2 1,22	23,17	3,66	37,20	10,98	13,41	10,37
	3 5,81	9,03	2,58	16,77	18,71	21,29	25,81
powyżej 15 tys. mieszkańców	1 7,41	56,79	1,23	19,75	2,47	1,23	11,11
	2 2,53	21,52	3,80	39,24	11,39	12,66	8,86
	3 6,94	8,33	4,17	15,28	20,83	23,61	20,83
poniżej 15 tys. mieszkańców	1 6,59	45,05	0,00	20,88	1,10	9,89	16,48
	2 0,00	24,71	3,53	35,29	10,59	14,12	11,76
	3 4,82	9,64	1,20	18,07	16,87	19,28	30,12
jednostki samorządu terytorialnego ogółem	1 5,14	49,71	0,86	22,14	3,57	4,86	13,71
	2 2,63	25,40	2,19	34,89	11,09	12,12	11,68
	3 4,08	9,83	2,27	15,89	23,00	18,61	26,32

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do gmin daje się również zauważyć wyraźne preferowanie przez ich decydentów wzrostu dochodów z tytułu udziałów w podatkach państwowych (od 32,41% respondentów w przypadku małych gmin wiejskich do 60,34% respondentów w przypadku dużych gmin miejskich uznało ich zwiększenie za najbardziej oczekiwany kierunek zmian systemu zasilania finansowego gmin) oraz transferów z tytułu subwencji ogólnej (od 15,52% respondentów w przypadku dużych gmin miejskich do 37,04% respondentów w przypadku małych gmin wiejskich uznało ich zwiększenie za najbardziej oczekiwany kierunek zmian systemu zasilania finansowego gmin). Chęci decydowania o przeznaczeniu wydatków budżetowych nie towarzyszy zatem pragnienie zwiększenia odpowiedzialności za stan finansów swojej wspólnoty. Zauważalne jest przy tym, iż w przypadku gmin małych istotnie spada zainteresowanie wzrostem udziałów w podatkach państwowych na rzecz postulowania wzrostu kwot subwencji ogólnych. Lokalni politycy szczebla gminnego, z wyjątkiem małych gmin miejskich, jeszcze rzadziej niż w przypadku miast na prawach powiatów oraz powiatów wskazywali na potrzebę wzrostu znaczenia podatków i opłat w strukturze dochodów wspólnot samorządowych.

Zaprezentowane powyżej wyniki badania ankietowego wskazują, iż decydenci samorządowi w Polsce oczekują od rządu otrzymania zwiększonych dochodów o charakterze paratransferowym (udziały w podatkach państwowych) oraz transferów budżetowych z tytułu subwencji ogólnych. Obecny jest postulat silniejszego wyrównywania potencjałów dochodowych wspólnot samorządowych, a nie tylko zwiększenia kwot subwencji przy zachowaniu obecnego mechanizmu ich kształtowania. W tym miejscu należy zauważyć, iż zakres samodzielności dochodowej polskich jednostek samorządu terytorialnego, mierzony bez uwzględnienia dochodów o charakterze paratransferowym, zaliczanych w Polsce do dochodów własnych (udziały w podatkach państwowych), jest stosunkowo niewielki na tle porównywalnych krajów europejskich⁴.

Jedynie w grupie małych gmin miejskich, miast na prawach powiatów oraz powiatów zauważalna, choć niewielka, część respondentów wyrażała pragnienie otrzymania nowych dochodów własnych w postaci podatków i opłat lokalnych lub dodatków do podatków państwowych. Niezwykle mała jest zatem grupa decydentów samorządowych, którzy chcieliby rozszerzyć skalę własnej, lokalnej polityki podatkowej oraz byłiby skłonni do ponoszenia wyraźnie zwiększonej odpowiedzialności za sytuację finansową zarządzanej przez siebie wspólnoty. Może to pośrednio wskazywać na traktowanie przez nich ograniczenia budżetowego jako miękkiego.

Podsumowanie

Zdecydowana większość ankietowanych decydentów samorządowych wyraża pragnienie uzyskiwania przez jednostki samorządu terytorialnego zwiększonych dochodów

⁴ A. Babczuk, A. Więznowski: *The revenue autonomy of self-governments in selected EU countries*. „Argumenta Oeconomica” 2008, nr 20 (1), s. 67–82.

o charakterze paratransferowym (udziałów w podatkach państwowych) oraz transferów z tytułu subwencji ogólnych. Pragną zatem wzrostu zakresu samodzielności wydatkowej, bez wzrostu skali samodzielności dochodowej swoich wspólnot samorządowych. W ich opinii zatem ciężar równoważenia budżetów samorządowych powinien spoczywać w zasadniczej mierze na władzach państwowych. Niezwykle mała jest grupa decydentów samorządowych, którzy chcieliby rozszerzyć skalę własnej, lokalnej polityki podatkowej oraz byłiby skłonni do ponoszenia wyraźnie zwiększonej odpowiedzialności za sytuację finansową zarządzanej przez siebie wspólnoty. Wyniki te potwierdzają, iż polscy politycy lokalni nie postrzegają i nie chcą postrzegać się jako odpowiedzialni za sytuację finansową swoich wspólnot samorządowych. Może to pośrednio wskazywać na traktowanie ograniczenia budżetowego jednostek samorządu terytorialnego jako miękkiego.

**FISCAL AUTONOMY OF POLISH MUNICIPALITIES.
CHANGES DESIRED BY POLISH LOCAL DECISION MAKERS**

Summary

The subject of this article is analysis of self-governments' fiscal autonomy desired by polish local decision makers. Research reveals that polish local decision makers don't need more own taxes, but they expect more transfers from central budget. Author suggest that it may be accompanied with soft budget constrains in polish municipalities.