

Lech Jędrzejewski

Samodzielność finansowa polskich regionów w warunkach zmian demograficznych i ekonomicznych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 118, 137-152

2015

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.

Lech Jędrzejewski*

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA POLSKICH REGIONÓW W WARUNKACH ZMIAN DEMOGRAFICZNYCH I EKONOMICZNYCH

Streszczenie

Artykuł dotyczy badań związanych z samodzielnością finansową regionalnego samorządu terytorialnego w okresie światowego kryzysu gospodarczego. Kryzys ten, jako podstawowa przyczyna spowolnienia gospodarczego, w znacznym stopniu wpływa na zwiększanie zadłużenia samorządowych finansów. Badania koncentrują się również na problemach społecznych i ekonomicznych polskich regionów oraz ich konsekwencjach finansowych. Rozwój przedsiębiorczości, zmiany w obowiązującym prawodawstwie, skuteczna ściągalność podatków i wykorzystanie możliwości finansowania rozwoju ze środków UE mogą, w ocenie autora, przyczynić się do poprawy efektywności gospodarowania, niezbędnej dla zachowania imperatywu samodzielności.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, samodzielność finansowa polskich regionów, skutki kryzysu ekonomicznego

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego realizując przydzielone im zadania publiczne, wykonują liczne operacje gospodarcze, które wymagają angażowania odpowiedniej do rozmiaru tych zadań wielkości środków finansowych.

* Lech Jędrzejewski, dr, Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, e-mail: lech.jedrzejewski@ug.edu.pl.

U podstaw tej działalności nie leży jednak autonomia finansowa wynikająca z systemu samofinansowania polegającego na gospodarce opartej na dochodach własnych pozyskiwanych z wielu różnorodnych źródeł. W Polsce finansowanie działalności samorządu terytorialnego, w tym także samorządu regionalnego, odbywa się w oparciu o samodzielność finansową. System ten, polegający na swobodzie dysponowania zgromadzonymi środkami, nie wymaga konieczności zapewnienia wystarczającej wielkości dochodów własnych, lecz przewiduje również finansowanie w postaci transferów pochodzących z budżetu państwa.

Czasy współczesne, w jakich żyjemy, nacechowane są licznymi zmianami politycznymi, społecznymi i ekonomicznymi związanymi z postępującymi procesami globalizacji, integracji europejskiej, turbulencjami gospodarczymi wynikającymi z trwającego wciąż światowego kryzysu gospodarczego. Polska gospodarka, w porównaniu do innych państw zrzeszonych w Unii Europejskiej, w miarę spokojnie odczuła największe nasilenie skutków tego kryzysu. Jednak nie udało się uniknąć związanego z nim spowolnienia gospodarczego skutkującego występowaniem zjawisk negatywnych, m.in. takich jak utrzymujące się bezrobocie, zwłaszcza w populacji ludzi młodych, bezpowrotna imigracja zagraniczna ludności, wzrastające zadłużenie sektora finansów publicznych, w tym także samorządu terytorialnego.

Mając na uwadze to, że na samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego wpływa ich sytuacja finansowa, w tym m.in. poziom deficytu budżetowego i stan zadłużenia, warto podejmować badania nad możliwościami zwiększenia efektywności finansowania tych podmiotów. Celem opracowania jest zbadanie, czy współczesne problemy społeczne i ekonomiczne oddziałują na samodzielność finansową polskich regionów.

1. Światowy kryzys i jego oddziaływanie na polską gospodarkę

Trwający od 2007 roku współczesny światowy kryzys gospodarczy jest największym kryzysem od lat trzydziestych ubiegłego wieku. Podobnie jak poprzedni miał on swój początek w Stanach Zjednoczonych, skąd przeniósł się do Europy. Bolesnie odczuwają to gospodarki wielu państw Starego Kontynentu, jednak jego końcowe efekty nie są jeszcze dokładnie zbadane. W początkowej fazie kryzysu Polska, podobnie jak niektóre inne gospodarki rozwijające się, nie odczuwała bezpośrednio ujemnych skutków, lecz w miarę tendencji recesyjnych w gospodarce światowej kryzys stopniowo zaczął wpływać także na polską

gospodarkę¹. Warto zwrócić uwagę na to, że w okresie ostatnich dwóch dekad w Polsce postępował proces szybkiej realnej konwergencji zarówno w stosunku do krajów Unii Europejskiej, jak i wszystkich krajów transformacji. Przeciętna roczna stopa wzrostu PKB w latach 1990–2013 wyniosła 2,9%, a w bogatych krajach UE 15 wynosiła zaledwie 1,5%². Z przywołanych danych wyraźnie wynika, że w przypadku całej polskiej gospodarki spadek PKB, pomimo trwającego kryzysu, w porównaniu do innych państw odbywał się w miarę łagodnie. Jednak dynamika PKB *per capita* w ujęciu regionalnym wykazuje znaczne dysproporcje w tym zakresie. Widać to w tabeli 1.

Tabela 1

Produkt krajowy brutto (PKB) według województw
w latach 2005, 2010–2013 (ceny bieżące)

Województwo	W zł na jednego mieszkańca					Na jednego mieszkańca, Polska = 100				
	2005	2010	2011	2012	2013	2005	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	26 689	42 015	45 970	47 440	48 402	103,4	112,6	114,0	113,1	112,1
Kujawsko-pomorskie	22 329	30 987	32 974	34 095	35 584	86,5	83,0	81,8	81,3	82,4
Lubelskie	18 066	25 840	28 103	29 479	30 477	70,0	69,2	69,7	70,3	70,6
Lubuskie	23 390	31 604	33 561	34 862	36 136	90,6	84,7	83,2	83,1	83,7
Łódzkie	23 851	34 636	37 385	39 080	40 283	92,4	92,8	92,7	93,2	93,3
Małopolskie	22 856	32 752	35 781	36 961	38 134	88,6	87,8	88,7	88,1	88,3
Mazowieckie	39 699	59 217	63 776	66 755	68 682	153,8	158,7	158,2	159,2	159,1
Opolskie	21 526	30 669	32 985	33 888	34 886	83,4	82,2	81,8	80,8	80,8
Podkarpackie	18 609	25 958	28 267	29 333	30 706	72,1	69,6	70,1	70,0	71,1
Podlaskie	19 100	27 288	29 452	30 055	31 426	74,0	73,1	73,0	71,7	72,8
Pomorskie	25 529	35 845	38 690	41 045	41 746	98,9	96,1	95,9	97,9	96,7
Śląskie	27 824	39 884	43 298	44 372	44 960	107,8	106,9	107,4	105,8	104,2
Świętokrzyskie	19 781	28 866	30 743	31 459	31 526	76,6	77,4	76,2	75,0	73,0
Warmińsko-mazurskie	19 458	27 120	29 083	30 065	31 077	75,4	72,7	72,1	71,7	72,0
Wielkopolskie	27 841	39 263	42 428	44 567	46 626	107,9	105,2	105,2	106,3	108,0
Zachodniopomorskie	23 420	32 005	33 911	35 334	36 324	90,7	85,8	84,1	84,3	84,1
Polska	25 810	37 317	40 326	41 934	43 168	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, *Produkt krajowy brutto – rachunki regionalne*, Warszawa 2015, tabl. 1.

¹ Por. *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, NBP, Warszawa, wrzesień 2009, s. 18.

² Z. Matkowski, R. Rapacki, M. Próchniak, *Porównanie wyników gospodarczych w latach 2004–2013, Polska na tle UE*, w: *Polska. Raport konkurencyjności*, red. M.A. Weresa, SGH, Warszawa 2014, s. 22.

Dane z tabeli 1 wskazują na zróżnicowanie dynamiki regionalnego PKB *per capita*. Tylko cztery województwa przekraczały średnią krajową, zamieniając się miejscami (dolnośląskie, mazowieckie, śląskie i wielkopolskie), a dwanaście województw było poniżej średniej. W analizowanym okresie, obejmującym lata 2005 oraz 2010–2013, pogłębiły się dysproporcje regionalne, mimo absorpcji przez Polskę w tym okresie funduszy strukturalnych, których przeznaczenie miało na celu oddziaływanie wyrównawcze.

W tworzeniu regionalnego PKB dużą rolę odgrywa sfera realna, zwłaszcza przedsiębiorczość. Wypada zatem nadmienić, że liczba przedsiębiorstw zarejestrowanych w Polsce w badanych latach była następująca: a) rok 2005 – 1 676 775, b) rok 2010 – 1 722 663, c) rok 2011 – 1 784 603, d) rok 2012 – 1 794 943, e) rok 2013 – 1 771 460³. Z danych tych wynika, że łączna liczba przedsiębiorstw w Polsce w latach 2005 oraz 2010–2012 wzrastała. Natomiast w roku 2013 zauważalny jest spadek o 23 483 przedsiębiorstwa. Niekorzystna tendencja związana ze spadkiem liczby przedsiębiorstw najbardziej odczuwalna była w województwach warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. W pozostałych województwach występowało znaczne zróżnicowanie w poszczególnych analizowanych latach.

Bardzo niekorzystnym zjawiskiem społecznym, z którym nie udało się uporać polskiej gospodarce, jest bezrobocie, utrzymujące się w latach 2005–2013 na dwucyfrowym poziomie. Jednak jego rozkład w ujęciu statystycznym nie był w poszczególnych regionach jednakowy i wykazywał znaczną dynamikę. Można to zauważyć w tabeli 2.

Najwyższa stopa bezrobocia, według danych podanych w tabeli 2, występowała w województwach: warmińsko-mazurskim, kujawsko-pomorskim, zachodniopomorskim i lubuskim. Z danych charakteryzujących rynek pracy wynika, że w Polsce wzrasta bezrobocie długotrwałe. W 2013 roku odsetek bezrobotnych, którzy pozostawali bez pracy dłużej niż jeden rok, wyniósł 42,5% (wzrost około 30% w stosunku do lat 2008–2009), zaś odsetek bezrobotnych, którzy znaleźli zatrudnienie w 2012 roku wyniósł 28,7%⁴. Utrudniona jest zwłaszcza aktywność ludzi młodych. Stopa bezrobocia ludzi młodych w Polsce wynosi 27,3% i wciąż jest wyższa od średniej UE. Zwiększył się też – do 12,2% w 2013 roku – odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani niekorzystającej z innych form szkolenia, np. kursów przyuczających do zawodu. Przytoczone dane wskazują

³ Źródło: GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*, Warszawa 2007, 2011, 2014.

⁴ Zob. Komisja Europejska, *Dokument roboczy, służb komisji*, SWD (2015) final, Bruksela 26.02.2015, s. 17.

Tabela 2

Skala zjawiska i rozkład międzywojewódzki bezrobocia w latach 2005–2013

Województwo	Stopa bezrobocia wg stanu na koniec roku (%)								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dolnośląskie	20,5	16,8	11,8	10,2	12,5	13,0	12,4	13,5	13,1
Kujawsko-pomorskie	22,3	19,3	15,2	13,4	15,8	16,6	17,0	18,1	18,2
Lubelskie	17,0	15,5	13,0	11,3	12,8	13,0	13,2	14,2	14,4
Lubuskie	23,3	19,3	14,2	12,4	15,9	15,6	15,4	15,9	15,7
Łódzkie	17,9	14,8	11,5	9,2	11,6	12,1	12,9	14,0	14,1
Małopolskie	13,8	11,4	8,8	7,6	9,7	10,4	10,5	11,4	11,5
Mazowieckie	13,8	11,9	9,2	7,3	9,0	9,4	9,8	10,7	11,1
Opolskie	18,6	16,3	12,0	9,9	12,6	13,1	13,3	14,4	14,2
Podkarpackie	18,4	16,5	14,4	13,1	15,5	15,8	15,5	16,4	16,3
Podlaskie	15,5	13,3	10,7	9,8	12,6	13,2	14,1	14,7	15,1
Pomorskie	19,3	15,5	10,9	8,4	12,0	12,2	12,5	13,4	13,2
Śląskie	15,4	12,8	9,3	6,9	9,2	9,9	10,2	11,1	11,3
Świętokrzyskie	20,6	17,8	15,1	13,9	14,7	14,7	15,2	16,0	16,6
Warmińsko-mazurskie	27,5	23,7	19,0	16,8	20,2	20,0	20,2	21,3	21,6
Wielkopolskie	14,6	11,8	8,0	6,4	9,1	9,2	9,1	9,8	9,6
Zachodniopomorskie	25,6	21,7	16,6	13,4	16,5	17,4	17,6	18,2	18,0
Polska	17,6	14,9	11,4	9,5	11,9	12,3	12,5	13,4	13,4

Źródło: GUS, *Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według powiatów za lata 2005–2013*.

na pilną potrzebę zaktywizowania działalności służb pośrednictwa pracy, od których należy wymagać zwiększenia skuteczności w rozwiązywaniu sygnalizowanych problemów z dziedziny polityki społecznej.

2. Demograficzne problemy polskich regionów

W Polsce niska liczba urodzeń nie gwarantuje już prawie od 25 lat prostej zastępowalności pokoleń. Od 1989 roku utrzymuje się okres depresji urodzeniowej. Widać to wyraźnie w tabeli 3⁵.

⁵ Zob. GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do roku 2014*, Warszawa 2015, s. 4. Przywołane źródło także podaje: „W 2013 roku współczynnik dzietności ogólnej wynosił 1,26, co oznacza, że na 100 kobiet w wieku rozrodczym (15–49 lat) przypadało 126 urodzonych dzieci. Optymalna liczba określana jako korzystna dla stabilnego rozwoju to 2,10–2,15, tj. na 100 kobiet w wymienionym wieku przypada 210–215 rodzonych dzieci”.

Tabela 3

Dynamika demograficzna według województw

Województwo	Ogółem				Miasta				Wieś			
	1990	2000	2010	2013	1990	2000	2010	2013	1990	2000	2010	2013
	liczba urodzeń na 1 zgon											
Dolnośląskie	1,40	0,92	0,99	0,85	1,33	0,87	0,95	0,80	1,54	1,05	1,09	0,95
Kujawsko-pomorskie	1,45	1,09	1,10	0,97	1,32	0,98	1,01	0,87	1,63	1,26	1,26	1,14
Lubelskie	1,43	1,00	0,98	0,86	1,73	1,18	1,16	0,98	1,28	0,89	0,87	0,79
Lubuskie	1,61	1,13	1,15	0,97	1,58	1,10	1,13	0,93	1,64	1,17	1,20	1,03
Łódzkie	1,00	0,73	0,82	0,72	0,92	0,68	0,80	0,68	1,11	0,83	0,85	0,79
Małopolskie	1,62	1,23	1,25	1,13	1,38	1,04	1,14	1,02	1,85	1,43	1,36	1,24
Mazowieckie	1,21	0,93	1,14	1,02	1,06	0,87	1,18	1,04	1,42	1,02	1,07	0,98
Opolskie	1,48	1,00	0,93	0,80	1,57	0,98	0,94	0,79	1,41	1,01	0,91	0,82
Podkarpackie	1,83	1,30	1,20	1,10	2,03	1,28	1,26	1,13	1,73	1,31	1,17	1,07
Podlaskie	1,51	1,02	1,01	0,87	1,94	1,19	1,24	1,03	1,19	0,88	0,79	0,71
Pomorskie	1,69	1,30	1,39	1,19	1,39	1,08	1,19	1,00	2,38	1,84	1,86	1,65
Śląskie	1,21	0,92	1,00	0,87	1,18	0,89	0,98	0,84	1,35	1,01	1,09	1,00
Świętokrzyskie	1,33	0,94	0,89	0,76	1,45	0,97	0,95	0,74	1,26	0,93	0,85	0,77
Warmińsko-mazurskie	1,92	1,33	1,22	0,98	1,75	1,21	1,13	0,90	2,12	1,48	1,34	1,09
Wielkopolskie	1,40	1,10	1,32	1,13	1,26	1,00	1,21	1,02	1,58	1,25	1,46	1,28
Zachodniopomorskie	1,66	1,12	1,05	0,91	1,50	1,01	0,98	0,83	1,97	1,39	1,21	1,08
Polska	1,40	1,03	1,09	0,95	1,31	0,96	1,06	0,91	1,53	1,14	1,13	1,02

Źródło: GUS. *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2014, s. 66.

Coraz większym wyzwaniem dla polskiego rynku pracy są zmiany demograficzne i zjawisko starzenia się społeczeństwa. Pod względem współczynnika płodności Polska zajmuje przedostatnie miejsce w UE (1,3 według ostatnich dostępnych danych z 2012 r.). Nie wiadomo jeszcze, jakie będą przyszłe skutki

Tabela 4

Liczba Polaków mieszkających w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej (stan na 1 stycznia danego roku)

	2004	2006	2008	2010	2012	2013
GUS	451 000*	1 170 000	1 860 000	1 690 000	1 670 000	1 720 000
Eurostat	580 000	776 000	1 328 000	1 497 000	1 798 000	1 883 000

* Dane z Narodowego Spisu Powszechnego 2002 r.

Źródło: M. Duszczyk, *Ewolucja polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych po 1 maja 2004 r.*, Studia BAS, nr 4 (40), Warszawa 2014, s. 42.

przepływów emigracyjnych i imigracyjnych⁶. Według danych Eurostatu w latach 2004, 2006, 2008 oraz 2010–2013 emigracja Polaków stale wzrastała. Pokazują to dane zamieszczone w tabeli 4.

3. Samodzielność finansowa polskich regionów w teorii i praktyce

Po wprowadzeniu trójszczeblowego podziału administracyjnego państwa samorząd terytorialny jako podmiot władzy i gospodarowania w gminie, powiecie i województwie stał się zarazem podmiotem polityki na właściwym dla niego terytorium działania. Organy samorządu jako podmioty polityki mają prawo określać cele, do których zmierzają. Uprawnione są również do dobierania metod i środków, które uznają za odpowiednie i skuteczne w realizacji założonych celów⁷.

Jednostki samorządu terytorialnego wykonują przydzielone im zadania publiczne z własnych i otrzymanych głównie od państwa środków finansowych. Prawo do udziału w dochodach publicznych, adekwatnie do przypadających zadań, zapewnia tym jednostkom Konstytucja RP⁸. Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego, zdaniem M. Jastrzębskiej, „to inaczej prawo do samodzielnego prowadzenia samorządowej gospodarki finansowej, czyli pobierania dochodów określonych w ustawach (władztwo dochodowe, w tym władztwo podatkowe) oraz dysponowania nimi w granicach określonych przez ustawy dla realizacji prawnie określonych zadań (władztwo wydatkowe)”⁹.

⁶ Z prognoz zawartych w sprawozdaniu na temat starzenia się społeczeństwa z 2015 r., które uwzględnia migrację netto, wynika, że liczba ludności w wieku produkcyjnym w Polsce (od 15 do 64 lat) zmniejszy się z 27,1 mln w 2013 r. do 25,4 mln w 2020 r. Tempo spadku ludności w wieku produkcyjnym (w % ogółu ludności) jest niepokojące, zwłaszcza że długoterminowe prognozy wskazują, że do 2050 r. populacja ta zmniejszy się do 20 mln. Por. Komisja Europejska, *Dokument roboczy*, SWD (2015) 40 final, Bruksela 26.02.2015, s. 22.

⁷ Szerzej L. Jędrzejewski, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Gdańsk 2007, s. 155.

⁸ W art. 167 ust. 1 Konstytucji RP (DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.) czytamy: „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań”. Warto również przypomnieć postanowienia ust. 2 cytowanego artykułu, z którego wynika, że „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

⁹ Zob. M. Jastrzębska, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 47.

Prawo do prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej na podstawie uchwały budżetowej nadaje samorządowi regionalnemu ustawa o samorządzie województwa¹⁰.

Warto nadmienić, że granice samodzielności finansowej są wyznaczone przez zakres budżetu oraz uprawnienia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dotyczące kształtowania dochodów i dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Jest to aspekt dochodowy samodzielności finansowej. Natomiast aspekt wydatkowy wiąże się przede wszystkim z wykonywaniem ustawowo przypisanych zadań publicznych, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Prowadząc dalsze rozważania nad samodzielnością finansową polskich regionów, warto zapoznać się z dochodami, wydatkami i wynikiem działalności w poszczególnych latach. Dane finansowe dotyczące wymienionych pozycji zawarto w tabeli 5.

Tabela 5

Dochody, wydatki i wyniki budżetów województw w latach 2005–2013 (mln zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody ogółem	7 066,2	9 485,8	11 348,9	12 660,2	19 548,3	14 104,0	15 067,1	15 236,1	16 120,7
Dochody własne	4 416,7	5 306,6	6 571,6	7 409,4	6 314,7	5 703,1	6 672,6	6 549,1	6 303,1
w tym udziały w podatkach dochodowych	3 936,4	4 679,3	5 902,7	5 652,8	5 066,3	4 850,1	5 399,4	5 389,2	5 116,1
– od osób prawnych	3 337,6	3 990,9	5 050,8	4 708,3	4 177,6	3 968,2	4 437,8	4 385,3	4 062,0
– od osób fizycznych	598,8	688,4	851,9	944,5	888,7	881,9	961,6	1 003,9	1 054,1
Środki na zadania własne pozyskane z innych źródeł	170,2	749,3	1 177,5	896,6	459,2	67,5	213,9	92,6	62,1
Dotacje celowe z budżetu państwa	900,4	1050,9	1 277,7	2 845,3	1305,6	1 820,2	1 865,6	1877,2	1 975,0
Dotacje otrzymane z funduszy celowych	58,5	71,3	59,6	42,3	73,9	198,4	166,8	280,0	89,2
Pozostałe dotacje celowe	169,9	226,8	146,4	93,1	192,4	180,8	167,8	229,1	399,4
Dotacje rozwojowe (§ 200 i 620)*	x	x	x	x	84 410,6	3 192,1	3 490,3	3 701,8	4 652,7
Subwencja ogólna z budżetu państwa	1 350,5	2 080,9	2 116,1	2 270,0	2 791,9	2 941,9	2 499,1	2 506,3	2 639,2
Wydatki ogółem	7 587,5	10 028,1	11 092,2	13 002,7	20 468,7	15 245,0	16 338,6	15 760,5	16 527,0
Wynik budżetów	-521,3	-542,3	256,7	-342,5	-920,4	-1 141,0	-1 271,5	-524,4	-406,3

* Dotacje z paragrafów 200 i 620 oddzielnie naliczane są od 2009 r. w pierw jako dotacje rozwojowe a od 2010 r. jako dotacje celowe.

Źródło: GUS, *Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów województw w latach: 2003–2013*, Warszawa 2014, tabl. 8.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. DzU z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego ma struktura źródeł dochodów ich budżetów. Słusznie przyjmuje się, że samodzielność ta jest tym większa, im większy występuje udział dochodów własnych, a mniejszy dochodów pochodzących w ramach transferów otrzymywanych od państwa. Posługując się określonym w Konstytucji RP podziałem dochodów jednostek samorządu terytorialnego na: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa, spróbujemy ustalić faktyczny zakres samodzielności dochodowej samorządowych województw. Dane dotyczące tego zagadnienia ilustruje tabela 6.

Tabela 6

Struktura dochodów samorządowych województw
w latach 2004, 2007 oraz 2009–2013 (%)

Wyszczególnienie	2004	2007	2009	2010	2011	2012	2013
Dochody ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dochody własne	59,1	68,3	32,4	40,6	44,4	43,0	39,1
w tym: udział w pod. dochodowych	55,9	52,0	25,9	34,4	35,8	35,4	31,7
Dotacje celowe	22,4	13,1	53,4	38,7	39,0	40,6	44,5
Subwencja ogólna	18,5	18,6	14,2	20,7	16,6	16,4	16,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2013. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.

Analizując strukturę dochodów województw pokazaną w tabeli 6, można zauważyć, że tylko do roku 2007 dochody własne stanowiły przeważające źródło zasilania finansowego tego szczebla samorządu terytorialnego. Natomiast w pozostałym badanym okresie dominowały transfery pochodzące z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych. Istotną pozycją są dochody własne pochodzące z udziałów w podatkach dochodowych (CIT i PIT). Dochody z tego tytułu w latach objętych analizą okresu 2004 i 2007 wynosiły odpowiednio 55,9% oraz 52,0% i następnie w latach 2009–2013 ich procentowy udział w dochodach ogółem uległ obniżeniu. Średnia z tych lat to 32,6%. Przyczyną zmniejszającej się partycypacji jednostek samorządu terytorialnego w dochodach podatkowych są liczne zmiany w konstrukcji podatków dochodowych wprowadzanych od 2004 roku. Szerzej omawia to zagadnienie K. Surówka, zarazem słusznie stawiając tezę, że „obowiązująca od 1 stycznia 2004 roku ustawa o dochodach jednostek

samorządu terytorialnego, chociaż w okresie dobrej koniunktury zwiększyła dochody samorządom terytorialnym, to w okresie spowolnienia gospodarczego znacznie pogorszyła ich sytuację finansową¹¹.

Zaniepokojenie o stan samorządowych finansów mogą również wzbudzać publikowane co roku przez NIK wyniki z przeprowadzanych analiz obejmujących zaległości podatkowe wobec budżetu państwa. Informacje związane z podatkami dochodowymi, w których udziały mają jednostki samorządu terytorialnego, w tym także województwa, zestawiono w tabeli 7.

Tabela 7

Zaległości podatkowe wobec budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych w latach 2005–2013 (mln zł)

Wyszczególnienie	Rok – stan na 31 grudnia								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zaległości podatkowe ogółem	15 267,1	16 668,0	17 044,0	18 440,5	19 075,7	20 567,6	22 915,0	27 100,1	33 111,6
w tym podatki:									
– CIT	1 089,5	1 130,7	998,8	1 120,4	940,6	978,7	1 032,0	1 162,7	1 761,1
– PIT	2 735,3	2 947,7	2 670,4	3 022,8	3 349,1	3 631,9	4 060,8	4 757,2	5 293,8
Razem podatki dochodowe	3 824,8	4 078,4	3 669,2	4 143,2	4 289,7	4 610,6	5 092,8	5 919,9	7 054,9

Źródło: NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej*, za podane w tabeli lata, Warszawa.

Dane zawarte w tabeli 7 wskazują na występowanie narastających zaległości podatkowych wobec budżetu państwa. Można to potraktować jako przerażający obraz bezradności władz podatkowych albo zastanowić się nad tym, czy przypadkiem tendencje te nie wskazują na nadmierność opodatkowania i oddziaływanie klasycznego mechanizmu opartego na krzywej A. Laffera. Niepokój jednak może wzbudzić to, że w każdym z badanych lat występowało odpisywanie kwot zobowiązań podatkowych z powodu przedawnienia¹². W tym miejscu warto przypomnieć, że poprzez budżety jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

¹¹ Zob. K. Surówka, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37 (1), Kraków, s. 368.

¹² Z dokumentów NIK zatytułowanych: *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za...* wynika, że kwoty tych odpisów, z powodu przedawnienia, dla poszczególnych lat, w mln zł, wynosiły odpowiednio: 2005 r. – 728,0, 2006 r. – 932,1, 2007 r. – 1172,5, 2008 r. – 1158,4, 2009 r. – 2181,2, 2010 r. – 1765,2, 2011 r. – 1299,2; 2012 r. – 1568,3, 2013 r. – 1661,2. Łączna kwota opisanych jako przedawnione i przez to bezpowrotnie utracone należności podatkowe budżetu państwa za lata 2005–2013 to: 12 856,1 mln zł.

finansowane jest około 31% zadań publicznych, natomiast udział tych jednostek w dochodach sektora finansów publicznych wynosi tylko 15%¹³. Dla potrzeb dalszej analizy w tabeli 8 pokazano strukturę wydatków samorządowych województw w latach 2005–2013.

Tabela 8

Struktura wydatków budżetowych województw samorządowych w latach 2005–2013 (%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wydatki ogółem, z tego:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
majątkowe	34,2	36,3	36,7	36,7	48,7	39,0	40,5	37,8	39,7
w tym:									
– inwestycyjne	31,4	35,5	35,4	34,8	47,3	37,5	39,4	35,9	38,4
bieżące	65,8	63,7	63,3	63,3	51,3	61,0	59,5	62,2	60,3
w tym:									
– wynagrodzenia wraz z pochodnymi	13,8	11,6	12,0	12,7	9,4	14,0	14,5	15,9	15,3
– dotacje	31,2	35,0	34,1	31,6	29,8	22,9	23,0	24,5	24,1
– wydatki na obsługę długu	0,4	0,3	0,4	0,6	0,6	0,9	1,3	1,8	1,5
– wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,1
– pozostałe wydatki	20,3	16,7	16,8	18,3	11,5	23,0	20,5	19,9	19,4

Źródło: opracowano na podstawie danych ze *Sprawozdań z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego*, w wymienionych w tabeli latach, Krajowa Rada RIO.

Analiza danych z tabel 5 i 8 pozwala zwrócić uwagę, że w całym badanym okresie rosła wydatki polskich samorządowych województw. Podstawowa przyczyna wzrostu tych wydatków, w tym również wydatków na wynagrodzenia wraz z pochodnymi, tkwi w przekazywaniu samorządowi terytorialnemu do realizacji coraz to nowych zadań, bez jednoczesnego zachowania zasady adekwatności finansowania. Również zmiany legislacyjne, związane np. z ustawowym podnoszeniem wynagrodzeń nauczycieli, znacznie obciążają samorządowe finanse. Na wzrost tych wydatków władze samorządu nie mają bezpośredniego wpływu i w związku

¹³ Por. K. Surówka, *Samorząd terytorialny...*, s. 367.

z tym poszczególne jednostki ponoszą konsekwencje finansowe, zwiększając swoje zadłużenie.

Uzyskiwanie wystarczającej wielkości dochodów jest niezbędne do prawidłowego funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego związanego z realizacją zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnych i regionalnych. Niższa niż w latach poprzednich dynamika wpływów z tytułu dochodów skutkuje koniecznością zaciągania zobowiązań w postaci różnych tytułów dłużnych i w konsekwencji zaliczania ich wartości do ogólnej puli długu publicznego.

Znawca problemów finansów publicznych prof. C. Kosikowski krytycznie ocenia istniejący system finansowania samorządu terytorialnego w Polsce. Zwłaszcza w zakresie występowania ograniczonej mocno samodzielności finansowej ze względu na niski udział dochodów własnych i umożliwienie planowania deficytu budżetowego. Prowadzi to bowiem do zadłużenia, którego podmioty dysponujące niewielkimi dochodami własnymi nie są w stanie spłacić¹⁴. Krytyczna ocena istniejącego systemu finansowania zawarta jest również w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Autorzy wskazują w nim, że obecna dekonstrukcja jaskrawo ujawnia słabe strony mechanizmu finansowania, i nawołują do zmian umożliwiających zwiększenie samodzielności finansowej umożliwiającej realizowanie zadań publicznych bez potrzeby korzystania z instrumentów dłużnych¹⁵.

Z danych GUS wynika, że łączne zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego, według poszczególnych tytułów, wynosiły 69 159,1 mln zł, w związku z tym kwota zobowiązań samorządowych województw: 6625,1 mln zł, wykazana w tabeli 9 na koniec 2013 roku, stanowi niespełna 9,6% łącznego zadłużenia wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Główną pozycją zadłużenia, według tytułów dłużnych, w analizowanych latach 2005–2013 były kredyty i pożyczki oraz w niewielkim stopniu papiery wartościowe. Zaciąganie tego rodzaju zobowiązań wynika z potrzeby zabezpieczenia środków na realizację zadań o charakterze inwestycyjnym, jak również realizacji innych celów przewidzianych w art. 89 ustawy o finansach publicznych¹⁶. Niebezpieczną pozycją zadłużenia są wymagalne zobowiązania, których wartość

¹⁴ Por. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 489.

¹⁵ Zob. *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, praca zbiorowa, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków 2013, s. 90.

¹⁶ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. DzU z 2013 r., poz. 885, ze zm.).

Tabela 9

Zobowiązania samorządów województw w latach 2005–2013 (mln zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zobowiązania według tytułów dłużnych	882,6	1574,0	2019,3	2289,4	3046,2	4291,2	5555,1	6112,9	6625,1
Papiery wartościowe	116,5	226,6	351,0	116,0	448,9	332,7	366,2	335,2	340,1
Kredyty i pożyczki	760,2	1341,6	1665,2	2171,4	2594,3	3951,5	5188,1	5777,3	6114,9
Wymagalne zobowiązania	5,9	5,8	3,1	2,1	3,0	6,9	0,8	0,4	170,1
w tym jednostek budżetowych z tytułu dostaw towarów i usług	2,5	3,1	1,1	0,4	0,5	3,6	0,7	0,3	0,2

Źródło: GUS, *Zobowiązania województw według tytułów dłużnych w latach 2003–2013*, tabl. 5.

znacznie się zwiększyła w roku 2013 do kwoty 170,1 mln zł. Natomiast w niewielkim stopniu finansowały potrzeby pożyczkowe samorządów województw w latach 2005–2012. Ich istnienie świadczy o naruszeniu art. 44 ust. 3 pkt 3 ustawy o finansach publicznych¹⁷ i w związku z tym nie powinny one występować.

Podsumowanie

Przy dokonywaniu oceny samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce należy mieć na względzie to, że są one głównym usługodawcą i inwestorem publicznym wydatkującym, na realizowane zadania, jedną trzecią środków publicznych. Wszelkie niedoskonałości występujące w działalności samorządu terytorialnego, zwłaszcza te z nich, które dotyczą systemu finansowania, mają swoje przełożenie na niedotrzymywanie wymogów wynikających z zasad racjonalności i efektywności całego sektora finansów publicznych. Badania przeprowadzone dla potrzeb niniejszego opracowania uprawdopodobniły tezę, że decentralizacja finansowa, stosowana w Polsce, w odniesieniu do samorządu terytorialnego, w warunkach występującego światowego kryzysu ekonomicznego, nie zapewnia tym jednostkom adekwatnych, a więc wystarczających środków finansowych na pokrycie realizowanych zadań. Prowadzi to do stale zwiększającego się zadłużenia, którego wielkość w przypadku samorządowych województw wynosiła na koniec 2013 roku 6625,1 mln zł.

¹⁷ W myśl którego wydatki publiczne powinny być dokonywane w wysokości i terminach wynikających z wcześniej zaciąganych zobowiązań.

Z jednej strony obowiązek wykonywania zadań publicznych przez podmioty regionalnego samorządu, z drugiej zaś oczekiwania społeczności lokalnych i regionalnych związane z potrzebą polepszania standardów życia dotyczących infrastruktury technicznej i społecznej wymagają ponoszenia coraz większych nakładów finansowych, których pokrycie znajdowane jest często w zaciąganiu zobowiązań o charakterze zwrotnym.

Trudności występujące w całej polskiej gospodarce i jej regionach, na które zwrócono uwagę w tekście artykułu, dotyczą: niskiej regionalnej konwergencji, spadku liczby przedsiębiorstw, wysokiego stopnia terytorialnego zróżnicowania bezrobocia oraz wysokiego wskaźnika bezrobocia w populacji ludzi młodych, utrzymującej się na wysokim poziomie emigracji zagranicznej Polaków. Znacznym problemem społecznym jest również niekorzystna sytuacja demograficzna Polaków, której efektem, w stosunkowo krótkim czasie, będzie zmniejszenie się liczby ludności. Wszystkie z wymienionych problemów wpływają na stan polskich finansów publicznych, w tym także na finanse samorządu terytorialnego. Finanse tych podmiotów dodatkowo pozbawiane są przysługujących im dochodów z powodu nieskutecznej ściągalności podatków dochodowych realizowanej przez państwowe organy podatkowe.

Omówione w artykule zagadnienia, oparte na przeprowadzonych analizach, pozwoliły na zwrócenie uwagi na to, że obowiązujący system finansowania jednostek samorządu terytorialnego¹⁸, oparty głównie na transferach z budżetu państwa, nie sprawdza się, bowiem prowadzi do stale zwiększającego się zadłużenia polskiego samorządu terytorialnego i wymaga pilnych nowelizacji. W przypadku tolerowania dotychczasowego tempa wzrostu zadłużenia można spodziewać się dalszego obniżenia własnego potencjału finansowego samorządowych województw. Istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia trudności w pozyskaniu środków na zapewnienie tzw. wkładu własnego wymaganego przy ubieganiu się o wsparcie finansowe z budżetu Unii Europejskiej zwłaszcza dla planowanych projektów w ramach regionalnych programów operacyjnych w nowej perspektywie finansowej, obejmującej lata 2014–2020.

¹⁸ Podstawa tego systemu uregulowana jest m.in. w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.).

Literatura

- Duszczyk M., *Ewolucja polskiej polityki migracyjnej w zakresie migracji zarobkowych po 1 maja 2004 r.*, Studia BAS, nr 4 (40), Warszawa 2014.
- GUS, *Dochody, wydatki i wynik finansowy budżetów województw w latach: 2003–2013*, Warszawa 2014.
- GUS, *Działalność przedsiębiorstw niefinansowych*, Warszawa 2007, 2011, 2014.
- GUS, *Liczba bezrobotnych zarejestrowanych oraz stopa bezrobocia według powiatów, za lata 2005–2013*.
- GUS, *Podstawowe informacje o rozwoju demograficznym Polski do roku 2014*, Warszawa 2015.
- GUS, *Produkt krajowy brutto – rachunki regionalne*, Warszawa 2015.
- GUS, *Rocznik demograficzny*, Warszawa 2014.
- GUS, *Zobowiązania województw według tytułów dłużnych w latach 2003–2013*.
- Jastrzębska M., *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
- Jędrzejewski L., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Gdańsk 2007.
- Komisja Europejska, *Dokument roboczy służb komisji*, SWD (2015) final, Bruksela 26.02.2015.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdania z wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2005–2013*.
- Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, praca zbiorowa, *Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce. Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania*, Kraków, 2013.
- Matkowski Z., Rapacki R., Próchniak M., *Porównanie wyników gospodarczych w latach 2004–2013, Polska na tle UE [w:] Polska. Raport konkurencyjności*, red. M.A. Weresa, SGH, Warszawa 2014.
- Ministerstwo Finansów, *Sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2013. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa.
- NBP, *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Warszawa, wrzesień 2009.
- NIK, *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w roku 2013*, Warszawa 2014.
- Surówka K., *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2014, nr 37 (1), Kraków.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.t. DzU z 2010 r. nr 80, poz. 526 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (j.t. DzU z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (j.t. DzU z 2013 r., poz. 596 ze zm.).

FINANCIAL INDEPENDENCE OF POLISH REGIONS IN TERMS OF DEMOGRAPHIC AND ECONOMIC CHANGES

Summary

The article concerns the research related to regional financial autonomy of local government during the global economic crisis. This crisis, as the fundamental cause of the economic downturn, has affected significantly the increasing indebtedness of local government authorities. The study focused also on the social and economic problems of Polish regions and their financial consequences. The Author points factors which could improve the management efficiency which is necessary to preserve the regional independence. These are the development of entrepreneurship, amendments to existing legislation, the effective tax collection and utilization of the EU financial aid.

Keywords: public finance, financial independence of Polish regions, effects of economic crisis

Translated by Katarzyna Kubiszewska