

MAGDALENA MISZCZUK

Politechnika Lubelska

WPŁYW PRZEKSZTAŁCEŃ DEMOGRAFICZNYCH NA POTENCJAŁ FINANSOWY GMIN WIEJSKICH

Abstract: The Influence of Demographic Transformations on Financial Potential of Rural Gminas. Despite of their importance, the relations between demographic transformations and financial potential of gminas, understood as the capacity of the local government to acquire and to effectively utilise financial resources, are rarely mentioned while considering issues related to rural areas.

This article was triggered by the changes made on 1st January 2004 in the financial system of local governments in Poland. These changes aimed to increase the revenues, generated by local governments entities and to decrease external funding (in the form of various subsidies). The legislators intended to achieve the desired result by changing the subsidy system and, at the same time, by increasing the share of taxes that contribute to the state budget, *i.e.* CIT and PIT. It can be concluded on the basis of the material presented that the changes are favourable to municipal gminas, most notably larger ones, where various companies are located and where there is a concentration of persons, conducting non-agricultural business activity. Apparently, the system is likely to have a negative effect on the financial potential of rural gminas and, in particular, those who are becoming depopulated. A drop in population in such gminas translates into a reduction of the basic amount to offset the general purpose subsidy and a decline in the number of pre-economically active people will reduce funds allocated for education. Such gminas will have no possibility to maximize revenue from income and property taxes.

Wstęp

Problematyka relacji między przekształceniami demograficznymi a potencjałem finansowym gmin, rozumianym jako zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania¹ – rzadko bywa poruszana w rozważaniach dotyczących obszarów wiejskich. Z wcześniejszych analiz Autorki wynika jednak, że relacje te są bardzo istotne².

¹ M. Miszczuk (2001), s. 67.

² M. Miszczuk: *Demograficzne...* (2002), s. 289-294 oraz *Wpływ czynników...* (2002), s. 200-209.

Dotyczy to zarówno wpływu zmian liczby ludności, jak i zachodzących w ich następstwie przekształceń struktur demograficznych oraz społeczno-zawodowych.

Impulsem do powstania opracowania jest zmiana systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce, jaka nastąpiła 1 stycznia 2004 r. Celem rozważań jest wskazanie w nowym systemie finansowym gmin, tych elementów potencjału finansowego, na które mają wpływ zmiany demograficzne. Krótki okres funkcjonowania obecnego systemu finansów lokalnych nie pozwala, jak na razie, zilustrować rozważań teoretycznych stosownymi danymi statystycznymi.

1. System finansowy gmin

Zgodnie z *Ustawą z 13 lipca 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, gmina dysponuje dochodami na, które składają się:

- wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej, od posiadania psów, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych;
- wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, administracyjnej, eksploatacyjnej, innych (np. adiacenckiej);
- udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych;
- subwencja ogólna;
- dotacje celowe;
- dochody jednostek budżetowych, wpłaty zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych;
- odsetki od środków na rachunkach bankowych;
- dochody z majątku;
- środki finansowe pochodzące ze źródeł zagranicznych, nie podlegające zwrotowi;
- spadki, zapisy i darowizny;
- odsetki od pożyczek udzielanych przez samorząd;
- dywidendy od kapitału wniesionego do spółek.

Z kolei wydatki są zdeterminowane przez kompetencje gmin, określone w *Ustawie z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. Dotyczą one w szczególności:

- ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
- gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz;
- lokalnego transportu zbiorowego;

- ochrony zdrowia i pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;
- gminnego budownictwa mieszkaniowego;
- edukacji publicznej (w zakresie szkół podstawowych i gimnazjów) i kultury;
- kultury fizycznej i turystyki;
- targowisk i hal targowych;
- zieleni gminnej i zadrzewień;
- cmentarzy gminnych;
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej;
- utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
- polityki prorodzinnej;
- wspierania i upowszechniania idei samorządności;
- promocji gminy;
- współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz społecznościami lokalnymi i regionalnymi z innych państw.

Mimo rozlicznych zadań, spoczywających na gminach, niewątpliwie najważniejszym, pochłaniającym największą część wydatków jest utrzymanie szkół podstawowych i gimnazjów. Dlatego wszelkie zmiany w tym zakresie mają duży wpływ na potencjał finansowy.

2. Wpływ zmian zaludnienia gmin wiejskich na ich potencjał finansowy

Bezpośredni wpływ zmiany liczby ludności gminy na jej potencjał finansowy jest widoczny w systemie subwencjonowania, a zwłaszcza przy wyliczaniu kwoty podstawowej oraz uzupełniającej, części wyrównawczej subwencji ogólnej.

Kwotę podstawową otrzymują gminy, w których dochody podatkowe w przeliczeniu na 1 mieszkańca (G) są mniejsze niż 92% średniej krajowej (G_g). Do dochodów podatkowych zaliczono wpływy z:

- podatku od nieruchomości;
- podatku rolnego;
- podatku leśnego;
- podatku od środków transportowych;
- podatku od czynności cywilnoprawnych;
- podatku od osób fizycznych, opłacanego w formie karty podatkowej;
- opłaty skarbowej;
- opłaty eksploatacyjnej;
- udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych,
- udziału w podatku dochodowym od osób prawnych.

W zależności od stopnia odchylenia dochodów podatkowych gminy w stosunku do średniej krajowej, algorytm kalkulacji tych kwot przedstawia się następująco:

jeżeli $G \leq 0,4G_g$ to kwota podstawowa (K_p) wyraża się wzorem:

$$K_p = L \times [0,9 \times (0,4 G_g - G) + 0,4075 G_g] \quad (1)$$

jeżeli $0,4G_g < G \leq 0,75G_g$ to K_p wynosi:

$$K_p = L \times [0,8 \times (0,75G_g - G) + 0,1275G_g] \quad (2)$$

jeżeli $0,75G_g < G \leq 0,92G_g$ to K_p określona jest według wzoru:

$$K_p = L \times 0,75 \times (0,92G_g - G) \quad (3)$$

gdzie:

G – oznacza wskaźnik dochodów podatkowych gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

G_g – wskaźnik średnich dochodów podatkowych wszystkich gmin w Polsce w przeliczeniu na 1 mieszkańca,

- – liczbę ludności gminy.

Jak wynika z powyższych wzorów, zmniejszające się zaludnienie w zdecydowanej większości gmin wiejskich w Polsce³, powoduje że kwota podstawowa części wyrównawczej otrzymywana przez te gminy maleje. Jakkolwiek kwota uzupełniająca części wyrównawczej subwencji ogólnej rośnie, jako że kwotę uzupełniającą (K_u) otrzymuje gmina, w której gęstość zaludnienia jest niższa od średniej krajowej. Wyraża to wzór:

$$K_u = 0,17 \times G_g \times L \times (P - P_g) : P \quad (4)$$

gdzie:

P – oznacza średnią gęstość zaludnienia w kraju,

P_g – gęstość zaludnienia w gminie.

Niewątpliwie jednak wzrost kwoty uzupełniającej nie rekompensuje zmniejszenia kwoty podstawowej. Wynika to m.in. z zastosowanych współczynników zawartych we wzorach 1, 2, 3 i 4 (dla części podstawowej wynoszących: 0,9; 0,8; 0,75, a dla uzupełniającej – 0,17), wpływających na uzyskiwane przez gminy kwoty.

Warto także odnotować, że spadające zaludnienie obszarów wiejskich, z jednoczesnym rozpraszaniem się rozmieszczenia ludności, wywołuje wzrost kosztów wyposażenia w infrastrukturę techniczną, której wcześniej brak lub nienależyty standard mógł być impulsem odpływu migracyjnego.

³ Pisz na ten temat szerzej A. Stasiak (2004), s. 17-39.

3. Wpływ zmiany struktur ludności na potencjał finansowy gmin wiejskich

Proces wyludniania się obszarów wiejskich, dokonujący się w większości województw Polski wywołuje – głównie przez selektywności migracji – zmiany w strukturze demograficznej i społeczno-zawodowej ludności. Zmiany te, obok zmian zaludnienia, wpływają na potencjał finansowy gmin wiejskich.

Najistotniejsze zmiany w strukturze demograficznej ludności dotyczą procesu starzenia się, co jest tendencją obiektywną zachodzącą w Polsce i wielu innych krajach europejskich oraz pozaeuropejskich, jednak dodatkowo wzmacnianą na obszarach wyludniających się. Spadek liczby ludności w wieku przedprodukcyjnym, w tym m.in. uczniów szkół podstawowych i gimnazjów wywołuje skutki zarówno w części dochodowej, jak i wydatkowej potencjału finansowego gmin wiejskich. Oznacza on bowiem zmniejszenie się kwoty części oświatowej subwencji ogólnej, uzależnionej od liczby uczniów, z jednocześnie brakiem możliwości, proporcjonalnej redukcji kosztów utrzymania szkół, bowiem koszty te zwłaszcza w krótszym czasie mają charakter stały, a w dłuższym – zmieniają się w sposób skokowy. Dotyczy to m.in. kosztów ogrzewania budynków szkolnych czy też płac nauczycieli. W tej sytuacji następuje pogłębiające się niezrównoważenie między dochodami z tytułu wypełniania przez gminy funkcji oświatowych a rzeczywistymi kosztami ponoszonymi na ich zrealizowanie.

Zwiększający się odsetek ludności w wieku podeszłym powoduje także konieczność zwiększania wydatków na ochronę zdrowia i pomoc społeczną.

Ważne dla potencjału finansowego są także zmiany w strukturze społeczno-zawodowej ludności. Im bardziej gmina wiejska uzależniona jest od rolnictwa, tym mniejszym potencjałem finansowym dysponuje. Wynika to z konstrukcji co najmniej dwóch podatków, tj. dochodowego od osób fizycznych oraz od nieruchomości.

W pierwszym przypadku należy zauważyć, że działalność rolnicza jest wyłączona z tego podatku. Oznacza to, że rolnicy – poza prowadzącymi działy specjalne produkcji rolnej – nie są podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych. W tej sytuacji gmina nie osiągnie także wpływów z udziałów w tym podatku.

Z kolei w konstrukcji podatku od nieruchomości, największe wpływy zapewniają nieruchomości (budynki, budowle i grunty) związane z pozarolniczą działalnością gospodarczą. Natomiast wszelkie budynki związane z prowadzeniem gospodarstwa rolnego są zwolnione z podatku od nieruchomości. Opodatkowaniu podlegają tylko budynki mieszkalne, dla których maksymalna stawka podatku wynosi w 2005 r. – 0,54 zł za 1 m² powierzchni użytkowej wobec 17,98 zł za 1 m² budynków, związanych z pozarolniczą działalnością gospodarczą.

Zakończenie

Wprowadzenie nowego systemu finansów lokalnych z początkiem 2004 r., miało na celu zwiększenie dochodów własnych w dochodach ogółem jednostek samorządu terytorialnego, kosztem zmniejszenia dochodów zewnętrznych (subwencji i dotacji). Cel ten zamierzono osiągnąć przez zmianę systemu subwencjonowania, z jednoczesnym zwiększeniem udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych. Na podstawie zaprezentowanych rozważań można przypuszczać, że zmiany te są korzystne dla gmin miejskich, zwłaszcza większych, które są miejscami koncentracji osób prowadzących działalność pozarolniczą oraz siedzibami różnych firm. Wydaje się natomiast, że system wpłynie negatywnie na potencjał finansowy gmin wiejskich, w tym zwłaszcza wyludniających się. Spadek liczby ludności oznacza dla nich zmniejszenie kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej, przemiany w strukturze wieku, związane z ubytkiem ludności w wieku przedprodukcyjnym – zmniejszenie części oświatowej subwencji ogólnej, a utrzymywanie się dominacji działalności rolniczej – brak możliwości maksymalizowania wpływów z udziałów w podatkach dochodowych oraz niskie dochody z tytułu podatku od nieruchomości.

Literatura

- Miszczyk M., 2001, *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*. „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” nr 905, s. 67-72.
- Miszczyk M., 2002, *Demograficzne uwarunkowania finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny III Rzeczypospolitej. Dziesięć lat doświadczeń*, S. Michałowski (red.). UMCS, Lublin s. 289-294.
- Miszczyk M., 2002, *Wpływ czynników demograficznych na kształtowanie się potencjału finansowego gmin (na przykładzie województwa lubelskiego)*, [w:] *I Kongres Demograficzny – Aktualne problemy demograficzne i szanse rozwoju społeczno-gospodarczego województwa Polski Południowo-Wschodniej*. GUS, US Kielce, s. 200-209.
- Stasiak A., 2004, *Przemiany struktur demograficznych i społecznych wsi polskiej po 1946 roku. Wizja przyszłości*. Biuletyn KPZK PAN, z. 213, s. 17-39.