

MAGDALENA MISZCZUK

Politechnika Lubelska

MODEL FINANSÓW LOKALNYCH W POLSCE A POTENCJAŁ FINANSOWY GMIN WIEJSKICH

Abstract: The system of local finances which is in force nowadays, deepens the gap of financial potential between gminas in Poland. This gap springs from the exogenous factors, which are independent of the activity of local government. This situation is specially perceived by rural gminas. The clear conclusion that we can draw is that the system of local finances in Poland should be changed. Any operation ought to be concentrated on the role of endogenous factors, dependent on the activity of local government in formation of the financial potential. It would counteract existing situation of small *gminas* influence on forming their budget revenues and expenditures.

Key words: local finances, financial potential, rural gminas.

Wstęp

System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce opiera się na tymczasowej, z trzykrotnie przedłużanym okresem obowiązywania, *Ustawie z 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, która początkowo miała obowiązywać tylko w latach 1999-2000. W tej sytuacji trudno mówić o docelowym kształcie modelu finansów lokalnych w Polsce. Obecnie trwają w sejmie prace nad nową ustawą dotyczącą finansów samorządu terytorialnego. W toku dyskusji nad nią warto zwrócić uwagę na konsekwencje finansowe, jakie dla gmin wiejskich wywołuje obecnie obowiązujący system, aby w nowym uniknąć ich, przynajmniej częściowo.

1. System finansowy gmin

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego w naszym kraju. Korzysta z domniemanych kompetencji w zakresie za-

spokajania potrzeb społeczności lokalnych. W szczególności potrzeby te koncentrują się wokół dostępności i jakości usług infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, sieć gazowa, ciepłownicza, elektryczna, drogi) i społecznej (przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja, domy kultury, biblioteki, placówki opieki społecznej, obiekty sportowo-rekreacyjne). Z punktu widzenia wydatków budżetowych gmin największe znaczenie mają wydatki na oświatę i wychowanie, które w małych gminach wiejskich pochłaniają nawet ok. 60% wydatków ogółem.

W celu wykonywania zadań gminom przyznano określone źródła dochodów:

- podatki i opłaty lokalne, tj. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od działalności gospodarczej opłacanej w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, od posiadania psów, opłatę skarbową, administracyjną, targową, miejscową i eksploatacyjną;
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. 27,6% (32,6% dla gmin górniczych) w podatku dochodowym od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie gminy i 5,0% w podatku dochodowym od osób prawnych mających siedzibę na jej terenie;
- subwencję ogólną, składającą się z części podstawowej, oświatowej i rekompensującej;
- dotacje celowe na zadania zlecone przez administrację rządową ustawami i inne np. przejmowane na podstawie porozumień oraz dotacje na dofinansowanie zadań własnych;
- dochody z majątku;
- pozostałe dochody (środki pomocowe, spadki, darowizny, oprocentowanie środków na lokatach bankowych, dotacje z agencji itp.).

2. Potencjał finansowy gmin i czynniki go różnicujące

Pod pojęciem *potencjału finansowego gmin* należy rozumieć zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania pieniężnych zasobów i ich efektywnego wydatkowania¹. Czynniki, które go różnicują można podzielić na dwie grupy: niezależne oraz zależne od aktywności gmin. Dodatkowo w grupie pierwszej wydzielono czynniki endogeniczne i egzogeniczne (tab. 1).

¹ M. Miszczuk: *Identyfikacja czynników różnicujących potencjał finansowy gmin*. „Prace Naukowe” AE we Wrocławiu nr 905, 2001, s. 67.

Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin

Czynniki niezależne od gminy:		Czynniki zależne od gminy:
Endogeniczne	Egzogeniczne	
<ul style="list-style-type: none"> ● Powierzchnia, ● Bogactwa naturalne, ● Jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej, ● Walory turystyczno-uzdrowskowe, ● Dynamika i struktura ludności, ● Podmioty gospodarcze. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Znaczenie i funkcje w lokalnej, regionalnej i krajowej sieci osadniczej, ● Położenie komunikacyjne, ● Aktywność sąsiednich gmin (konkurencyjność, komplementarność), ● Model administracji publicznej w państwie (kompetencje, źródła zasilania finansowego). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Lokalna polityka podatkowa, ● Kierunki zagospodarowania przestrzennego, ● Gminne priorytety inwestycyjne, ● Gospodarowanie mieniem komunalnym, ● Sposób zarządzania urzędem, ● Wybór modelu świadczenia usług publicznych.

Źródło: Opracowanie własne.

Endogeniczny charakter mają zatem powierzchnia, bogactwa naturalne, jakość rolniczej przestrzeni produkcyjnej oraz walory turystyczno-uzdrowskowe. Mają one bardzo duży wpływ na spełnianie przez gminy funkcje (górnictwe, rolnicze, turystyczne, uzdrowskowe, mieszkaniowe itp.) i wiążące się z nimi konsekwencje finansowe (podatek od nieruchomości, rolny, leśny, opłata eksploatacyjna i miejscowa). Z kolei ludność, jej dynamika oraz struktura określają skalę potrzeb społeczności lokalnych, ale także wpływają przez swoją aktywność gospodarczą na dochody gmin (podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach dochodowych).

Natomiast czynniki egzogeniczne obejmują znaczenie i funkcje w lokalnej, regionalnej oraz krajowej sieci osadniczej, położenie komunikacyjne, zwłaszcza wobec dużych miast, ważnych szlaków komunikacyjnych czy też przejść granicznych, aktywność sąsiednich gmin, zarówno o charakterze konkurencyjnym, jak i komplementarnym oraz model administracji publicznej w państwie, przesądzający o podziale kompetencji oraz określający źródła zasilania finansowego.

Na czynniki zależne od aktywności gmin składają się lokalna polityka podatkowa w zakresie podatków i opłat lokalnych, kierunki zagospodarowania przestrzennego, gminne priorytety inwestycyjne, gospodarowanie mieniem komunalnym, sposób zarządzania urzędem oraz wybór modelu świadczenia usług publicznych, który może być oparty na jednostkach budżetowych, pozabudżetowych czy też zamówieniach publicznych.

Tak określony podział czynników różnicujących potencjał finansowy gmin nie ma w pełni charakteru dychotomicznego, jeśli założy

się, że na niektóre czynniki zaliczone do niezależnych od aktywności samorządu lokalnego, zwłaszcza o charakterze endogenicznym, w pewnym stopniu władze lokalne mają jednak wpływ. Przykładem mogą być takie czynniki, jak podmioty gospodarcze, które lokują swoją działalność na terenach z zaawansowaną infrastrukturą techniczną czy funkcje pełnione przez samorząd, które nie zawsze wynikają z procesów ewolucyjnych, ale są też następstwem przemysłowej polityki gmin. Jednocześnie warto wspomnieć o jeszcze jednym aspekcie wpływającym na dokonaną klasyfikację czynników. Samorząd terytorialny wyposażony w liczne narzędzia stymulowania przedsiębiorczości na swoim terenie, może w ten sposób wzmacniać lub osłabiać oddziaływanie poszczególnych czynników kształtujących potencjał finansowy².

Z badań przeprowadzonych przez autorkę w ramach grantu KBN – *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin* (2H02C 052 22) wynika, że najważniejszym czynnikiem wpływającym na potencjał finansowy polskich gmin jest liczba ludności i jej struktura wiekowa. Oddziałuje ona w sposób bezpośredni, co znajduje swój wyraz w wysokości przyznawanej gminom subwencji ogólnej w części podstawowej (przeliczeniowa liczba mieszkańców) i oświatowej (liczba uczniów), a także przez wpływy z podatków i opłat lokalnych od ludności, oraz w sposób pośredni przez przedsiębiorczość pozarolniczą, funkcjonujące podmioty gospodarcze (udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa). Oznacza to, że w obecnym systemie finansów lokalnych sytuacja dochodowa gmin wiejskich o charakterze wyludniającym się ulega systematycznemu pogorszeniu. Dodatkowo zjawisko to potęguje rolniczy charakter tych gmin. Działalność rolnicza wyłączona jest bowiem z podatku dochodowego. Nie zapewnia zatem gminom rolniczym udziałów w podatkach dochodowych, a dostarcza tylko wpływów z podatku rolnego, którego podstawą naliczenia jest ulegająca fluktuacjom rynkowym – średnia cena skupu żyta.

Dużo korzystniejsza jest natomiast sytuacja dochodowa gmin o wybitnych walorach turystyczno-uzdrowiskowych (duża pozarolnicza aktywność gospodarcza, wpływy z opłaty miejscowej), posiadających bogactwa naturalne (podatek od nieruchomości, opłata eksploatacyjna) czy położonych w pobliżu większych miast, aktywnych demograficznie z rozwiniętą pozarolniczą działalnością gospodarczą.

² A. Sztando: *Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, [w:] R. Brol (red.), *Ekonomika i zarządzanie miastem*. AE, Wrocław 2001, s. 121–156.

Wielkość i struktura wydatków uzależniona jest od wielkości i struktury dochodów. Im większy jest udział dochodów zewnętrznych (subwencja ogólna, dotacje celowe) w dochodach gmin ogółem – co jest typowe dla większości gmin wiejskich w Polsce – tym swoboda wydatkowania jest mniejsza. Z kolei zmniejszanie się realnych dochodów budżetowych gmin powoduje najpierw redukcję wydatków inwestycyjnych, co jest także obserwowane w gminach wiejskich w naszym kraju³. Istotnymi czynnikami wpływającymi na wydatki budżetowe gmin są także potrzeby społeczności lokalnej w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej, określone w znacznym stopniu przez liczbę i strukturę wiekową ludności zamieszkującej gminę.

3. Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin jako przesłanka zmian systemu finansów lokalnych

Przeprowadzone przez autorkę badania dotyczące identyfikacji i znaczenia czynników różnicujących potencjał finansowy gmin wskazują na potrzebę zmian systemu finansów lokalnych. W obecnym systemie bowiem wykorzystany jest głównie czynnik demograficzny, który powoduje, że gminy o dużej liczbie ludności mogą dysponować znacznymi środkami finansowymi dla realizacji zadań. Jednocześnie mniejsze samorządy lokalne w większości przypadków muszą zadowolić się niezbyt dużymi wpływami, co rzutuje na ich możliwości choćby realizacji większych zamierzeń inwestycyjnych. Wydaje się w związku z tym, że planowane zmiany ustawodawcze powinny uwzględnić także inne czynniki kształtujące potencjał finansowy gmin. Szczególnie istotnym czynnikiem dla gmin wiejskich, pominiętym dotychczas w rozwiązaniach systemowych, jest powierzchnia. Zagospodarowanie przestrzeni przy szczupłych środkach finansowych może okazać się niemożliwe, ze względu na bardzo wysokie koszty tworzonej infrastruktury technicznej.

Do rozważenia pozostają preferencje dla gmin wiejskich położonych peryferyjnie, które powinny lokować znaczne środki w budowę dogodnych połączeń komunikacyjnych. Położenie przygraniczne gminy powinno także znaleźć swoje odzwierciedlenie w większych dochodach pozwalających na inwestycje infrastrukturalne przyciągające

³ Por.: M. Miszczuk, *Wpływ zmian systemu finansów lokalnych na politykę inwestycyjną gmin wiejskich wschodniej Polski*, [w:] K. Baścik, J. Zalewa (red.), *Dzieje i przyszłość polskiego ruchu ludowego*. T.III, LSW, Warszawa 2002, s.227-236.

niezbędnych przedsiębiorców, analogicznie do zwiększonych środków części drogowej subwencji ogólnej, jakie otrzymują województwa mające na swoim terenie granicę państwa.

Ważnym aspektem rozważań jest ukierunkowanie przez samorządy lokalne poszukiwań rozwiązań, mających na celu realizację drogowych inwestycji infrastrukturalnych. W tym zakresie gminy powinny poszukiwać partnerów spośród samorządów sąsiadujących, będących w podobnej sytuacji. Natomiast państwo ze swojej strony powinno skonstruować mechanizmy zachęcające do podejmowania np. wspólnego wysiłku inwestycyjnego. Dlatego wydaje się, że pomysł stworzenia przez państwo systemu zasilania wspólnych inicjatyw samorządu gminnego będzie sprzyjał zwiększeniu efektywności tych działań (np. w postaci wspólnej oczyszczalni ścieków, wspólnego wysypiska o odpowiednich standardach, wspólnej kanalizacji, wodociągów, transportu zbiorowego).

Nieodzowne wydaje się też stworzenie warunków do gromadzenia przez gminy wkładu własnego, niezbędnego przy wykorzystywaniu zarówno środków przedakcesyjnych, jak i pochodzących z Funduszy Strukturalnych.

Zakończenie

Obecnie obowiązujący system finansów lokalnych pogłębia zróżnicowanie potencjału finansowego gmin w Polsce. Konieczna jest zatem jego zmiana, polegająca na odejściu od czynnika demograficznego jako podstawy wyposażania gmin w środki finansowe. Jednym z ważnych argumentów przemawiającym za tym jest problem starzenia się społeczeństwa polskiego i proces wyludniania się niektórych gmin na skutek różnorodnych procesów demograficznych⁴.

Ogólny wniosek nasuwający się w następstwie przeprowadzonych badań sprowadza się do stwierdzenia, że system finansów lokalnych w Polsce, w większym niż dotychczas stopniu, powinien uwzględniać rolę czynników endogenicznych, zależnych od aktywności władz lokalnych w kształtowaniu potencjału finansowego. Obecnie ich rola jest znikoma. Wywołuje to swoiste „ubezwłasnowolnienie finansowe” władz gminnych, zarówno w zakresie osiągniętych dochodów, jak i realizowanych wydatków.

⁴ I Kongres Demograficzny. Seminarium regionalne w Kielcach. *Aktualne problemy demograficzne i szanse rozwoju społeczno-gospodarczego województw Polski Południowo-Wschodniej*. Kielce – Cedzyna 2002, s. 6 i 7.