

ZMIANA SYTUACJI FINANSOWEJ JST W REGIONIE PODLASKIM W LATACH 1999 – 2006. WYBRANE ASPEKTY

Paweł PIĄTKOWSKI¹

1. Wstęp

Reformy administracji publicznej, rozpoczęte w 1998 r., wprowadziły politykę rozwoju regionalnego na całkowicie nowe tory. Zapoczątkowane wówczas reformy przekazały w ręce samorządów terytorialnych znaczną część odpowiedzialności za wspieranie rozwoju lokalnego i regionalnego. Powstały wówczas system oparty został na doświadczeniach europejskich. Jednak nie jest on doskonały. Samorządom przekazano znaczną ilość obowiązków, jednocześnie zapewniając niewystarczającą ilość środków na ich finansowanie. Ponadto, samorządy mają niewielką możliwość samodzielnego kształtowania swoich dochodów. W ciągu 10 lat od reformy zidentyfikowano wiele problemów wynikających z kształtu systemu finansów publicznych. Wprowadzono również pierwsze zmiany, które docelowo miały poprawić wady. Miało to wpływ na warunki funkcjonowania samorządów oraz możliwości ich rozwoju. Celem poniższego referatu jest ocena zmiany sytuacji finansowej samorządów województwa podlaskiego na tle innych regionów. Analiza zostanie przeprowadzona z uwzględnieniem systemu finansowania JST (i zmian w nim zachodzących) oraz rozwoju regionu w latach 1999 – 2006.

2. Jednostki samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce

Finanse samorządu terytorialnego, rozumiane jako: *całokształt stosunków społecznych związanych z gromadzeniem dochodów i dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego* [Ruśkowski 2004], stanowią część większego systemu finansów publicznych. JST mają wprawdzie odrębną od państwa osobowość prawną, lecz są podmiotami prawa publicznego, dysponującymi środkami publicznymi. Ponadto, na system finansowania JST składają się m.in. dotacje i subwencje z budżetu państwa, co dodatkowo łączy obie części systemu finansów publicznych. Współistnienie dwóch sektorów wymusza określenie ich wzajemnej pozycji, wyrażającej się stopniem jego decentralizacji.

¹ Mgr Paweł Piątkowski – Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

Pojęcie decentralizacji finansów publicznych nie jest jednoznaczne ze względu na stopień jego złożoności. W ujęciu statystycznym jest to wyposażenie w środki finansowe niższych, niż rządowy, szczebli administracji. Wyróżnić można jednak również decentralizację terytorialną i funkcjonalną. Pierwsza polega na przenoszeniu uprawnień i środków na niższe szczeble administracji. Druga – przenoszenie jedynie określonych funkcji na jednostki niższego szczebla [Ruśkowski 2004, s. 23 – 25]. W związku z tym można zaproponować ocenę obecnej pozycji JST w systemie finansów publicznych w Polsce pod kilkoma kątami.

Jako pierwszą miarę decentralizacji można przyjąć proporcję wielkości wydatków budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wyraża ona udział obu sektorów w rozdysonowaniu środków publicznych. Budżet państwa wydatkuje prawie dwukrotnie większą kwotę (222,7 mld zł) niż jednostki samorządu terytorialnego (120 mld zł). Należy jednak skorygować te wielkości o transfery z budżetu do samorządów: subwencje i dotacje celowe. Po uwzględnieniu tych czynników proporcje obu sektorów przedstawiają się 58,9% – 41,1% z przewagą budżetu państwa. Do środków publicznych zalicza się jednak również fundusze celowe, gospodarstwa pomocnicze i inne instytucje nie wliczane do budżetów. W tym ujęciu szczebel JST wydatkuje 24,6% (116,3 mld zł – dane za 2005 r.), a po skorygowaniu o transfery do JST 27,6%².

Drugą determinantą znaczenia JST w systemie finansów publicznych jest udział poszczególnych szczebli w ogóle wydatków sektora. Największymi budżetami dysponują samorządy gminne (44% ogółu dochodów JST), następnie miasta na prawach powiatów łączące funkcje gmin i powiatów (34%) – zwykle są to średnie i duże miasta. Trzecie pod względem dochodów są samorządy powiatów ziemskich (13%). Najmniejszymi budżetami dysponują samorządy województw (9%), [Mały Rocznik ... 2007, s. 431, 440 i 444]. Oznacza to duże rozdrobnienie prawie połowy środków – tych zarządzanych przez gminy. Jedna trzecia funduszy koncentruje się w ośrodkach wzrostu, jakimi najczęściej są powiaty grodzkie, a obejmujące swoim zasięgiem cały region, budżety samorządów województw mają bardzo słabą pozycję finansową.

Trzeci wyznacznik stanowi struktura dochodów JST oraz samodzielność samorządów w ich kształtowaniu. Dochody JST można podzielić na dwie podstawowe grupy: własne (podatki, opłaty itp.) i obce (subwencje, dotacje i zewnętrzne). Dochody własne stanowią 50% ogółu dochodów JST. Spośród nich najistotniejszą część stanowią udziały w podatkach dochodowych (22,7% dochodów). Wpływ JST na kształtowanie ich wielkości jest jedynie pośredni. Oddziałując na aktywność gospodarczą osób fizycznych i przedsiębiorców, przyczyniają się do zwiększenia bazy podatkowej. Podatek od nieruchomości (10,4% dochodów) w największym stopniu może być kształtowany przez samorządy. Jednak jego wielkość musi uwzględniać sytuację finansową mieszkańców i przed-

² Dane za 2006 r. (z wyjątkiem wskazanych jako 2005 r.), za: [Mały Rocznik ... 2007, s. 431, 440 i 444].

siębiorstw. Istotną część dochodów (4,8%) stanowią jeszcze dochody majątkowe, choć zakres działalności gospodarczej samorządów i zasoby majątkowe mają tendencję do zmniejszania się. Pozostałe dochody własne mają znikome znaczenie. Połowa ogółu środków, pozostających w gestii samorządów, jest im przekazywana z budżetu państwa, Unii Europejskiej lub innych instytucji. Powoduje to, że poziom dochodów samorządów jest zrównoważony w skali kraju, a tym samym potrzeby społeczne są zaspokojone na podobnym poziomie. Jednocześnie samorzady mają znacznie ograniczone możliwości kształtowania swoich dochodów i pozyskiwania dodatkowych środków na wsparcie rozwoju³. Przekładając powyższe rozważania na poszczególne szczeble administracji, widać kolejne problemy. Jak podaje P. Swianiewicz, szczególnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja samorządów powiatowych i wojewódzkich, gdyż nie dysponują one żadnym podatkiem stanowiącym ich wyłączny dochód [Swianiewicz 2004, s. 61].

Kolejną z miar roli sektora samorządowego w sektorze finansów publicznych może być jego udział w długu publicznym. Analizując strukturę długu publicznego w Polsce, można zauważyć, że udział zadłużenia JST jest nieadekwatny do środków, jakimi dysponuje. Można jednak zaobserwować rosnącą tendencję – w porównaniu z 1999 r. udział ten wzrósł do 2006 r., prawie dwukrotnie. Niepokojąca jest jednak struktura zadłużenia JST, w której duży udział ma zadłużenia samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej. Są to bowiem długi wynikające częściowo z niedoinwestowania, częściowo ze złego zarządzania jednostkami służby zdrowia. Nie są to zatem środki przeznaczone na rozwój, po których można spodziewać się zwrotu w przyszłości.

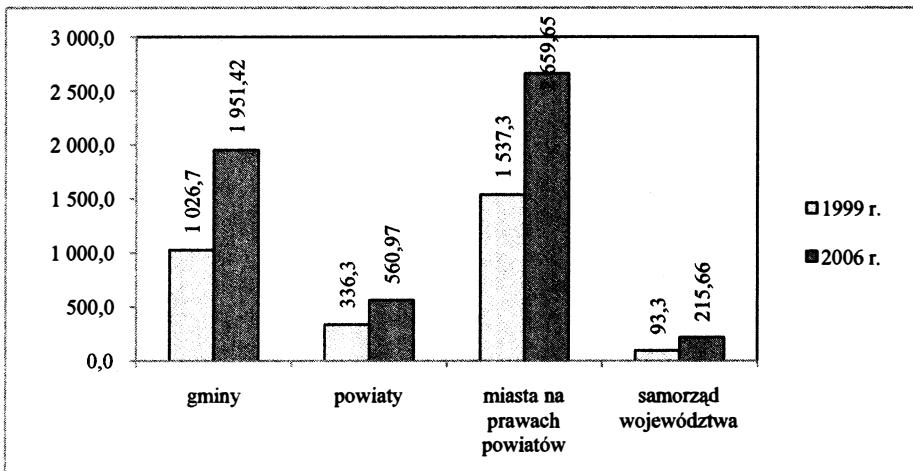
JST dysponują więc stosunkowo dużymi środkami finansowymi, lecz trudno mówić o decentralizacji systemu finansów publicznych. Struktura dochodów JST wskazuje, iż samorzady mają niewielki wpływ na wielkość swoich dochodów – w większości ustalanych przez rząd lub zależnych od czynników losowych (np. ilości osób dokonujących czynności administracyjnych). Podobna sytuacja występuje w wielu krajach Unii Europejskiej, lecz w wielu zauważono potrzebę większej autonomii finansowej samorządów [Alińska 2006, s. 270 – 271]. Ponadto, sektor jest rozdrobniony, co skutkuje mniejszą „siłą” JST. Możliwość zadłużania się samorządów przez sektor samorządowy poprzez zaciąganie długu publicznego jest również ograniczona przez kształt regulacji prawnych w systemie finansów publicznych oraz przez wysoki poziom zadłużenia sektora centralnego.

³ Dane z 2006 r., za: [Mały Rocznik... 2007, s. 438 – 439].

3. Sytuacja finansowej JST Podlasia w okresie 1999 – 2006

Nowy system jednostek samorządu terytorialnego utworzony w 1999 roku stanowił istotny aspekt transformacji polskiej gospodarki. Wśród jego celów było przekazanie zadań i uprawnień na niższy, samorządowy szczebel administracji. Tym samym odpowiedzialność za rozwój lokalny spoczęła na społecznościach lokalnych. Aby móc skutecznie podjąć tym wyzwaniom, JST powinny być odpowiednio silne finansowo. Jednak miejsce jednostek samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych w Polsce oraz poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów powoduje, że kondycja JST w Polsce jest bardzo zróżnicowana. Niedoskonałości systemu po kilku latach zostały zidentyfikowane i podjęto pewne działania mające na celu poprawę systemu finansowego JST. Poniżej przedstawione zostanie porównanie, jak zmieniła się kondycja finansowa JST województwa, osiem lat od wprowadzenia nowego podziału administracyjnego.

Wykres 1. Poziom dochodów JST Podlasia w latach 1999 i 2006 (w zł na 1 mieszkańca)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: [Sprawozdanie... 1999; Sprawozdanie... 2006].

Województwo podlaskie jedynie minimalnie zmieniło swoją sytuację pod względem poziomu dochodu wszystkich JST. W roku 1999 było na 15. miejscu pod względem dochodu na mieszkańca, który był o 9,53% niższy od średniej. Po ośmiu latach, w wartościach bezwzględnych, dochody JST na mieszkańca wzrosły o 83,1% z 1 518,4 zł do 2 780,21 zł. Jednak Podlasie poprawiło swoją sytuację jedynie o 1 pozycję, przybliżając się do średniej dla Polski jedynie o 0,17%. Ponadto, prawie dwukrotnie wzrósł poziom deficytu JST (w odniesieniu do poziomu dochodu wzrósł jedynie o 0,4%). Jest to mniejszy wzrost niż w innych

regionach i pod względem tego wskaźnika region podlaski poprawił swoją sytuację o 4 pozycje. Należy jednak podkreślić, iż zrównoważenie budżetu nie jest oceniane jednoznacznie pozytywnie, ponieważ podmioty odpowiedzialne w tak dużym stopniu za rozwój lokalny dużą część zadłużenia przeznaczają na finansowanie inwestycji.

Tabela 1. Sytuacja finansowa JST województwa podlaskiego na tle Polski wg wybranych kategorii (miejsce w rankingu od wartości najwyższej do najniższej)

Kategoria	1999 r.	2006 r.
Dochody JST ogółem na mieszkańca	15	14
Dochody na mieszkańca		
- gmin	14	12
- powiatów	13	10
- miast na prawach powiatów	16	15
- samorządu województwa	6	11
Wynik finansowy na mieszkańca		
- gmin	7	7
- powiatów	2	4
- miast na prawach powiatów	12	5
- samorządu województwa	10	9
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem		
- gmin	6	8
- powiatów	8	3
- miast na prawach powiatów	4	14
- samorządu województwa	9	6

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: [Sprawozdanie... 1999; Sprawozdanie... 2006].

Gminy są podmiotami posiadającymi największą samodzielność finansową i najwyższy poziom dochodów. To one w znacznym stopniu odpowiadają za wspieranie rozwoju lokalnego. Pod względem dochodów na mieszkańca, podlaskie gminy poprawiły swoją sytuację, nieco lepiej niż JST, regionu jako całość. Poziom ich dochodu wzrósł o 90% w przeciągu dwóch lat. Poprawiły one swoją pozycję na tle kraju o dwa miejsca (w 2006 r. – dwunaste), a co jeszcze istotniejsze dystans do średniej krajowej zmniejszył się aż o 9,5 pkt proc. do 95,7%. Tak wyraźna poprawa sytuacji podstawowych JST jest korzystna, choć na pewno nie wystarczająca. Na podobnym poziomie kształtowała się sytuacja pod względem bilansu JST (w obu okresach siódme miejsce w Polsce). Ponadto, poziom deficytu budżetowego podlaskich gmin, choć wzrósł, jest na stosunkowo niewielkim poziomie (2,94%). Pogorszenie sytuacji gmin widać jedynie w nieco zmniejszonym poziomie wydatków inwestycyjnych (spadek o 1 pkt proc. w stosunku do dochodów i o 2 miejsce na tle kraju).

Najslabsze finansowo JST, czyli powiaty województwa podlaskiego, poprawiły w ostatnich latach swoją sytuację. Poziom ich dochodów na 1 mieszkańca wzrósł o 66%, co pozwoliło na przesunięcie się z 13. na 10. pozycję w Polsce. Dochody zbliżyły się o 3,1% do średniej dla wszystkich regionów. Pogorszył się

natomiast ich wynik finansowy. W 1999 r. wykazały się niewielką nadwyżką, sytuującą je na 2. miejscu w kraju. Po ośmiu latach podlaskie powiaty wykazały się deficytem na poziomie 4,2% rocznych dochodów, co uplasowało je na 4. miejscu w Polsce. Przyczyny można upatrywać w znacznym wzroście wydatków inwestycyjnych – z 6,8% w 1999 r. do 18,8% ogółu wydatków w 2006 r. (awans o pięć pozycji na 3. miejsce w kraju). Wynik ten jest niezwykle korzystny dla rozwoju regionu.

Najgorzej prezentuje się sytuacja finansowa podlaskich miast na prawach powiatów. W 1999 r. poziom dochodów był najniższy w Polsce, wprawdzie w 2006 r. uzyskane dochody pozwoliły na przesunięcie się o jedno miejsce, to poziom dochodów stał się mniejszy od średniej o kolejne 8,1 pkt proc. Ponadto, spadł w ciągu 8 lat poziom wydatków inwestycyjnych (z 19,4% do 16,7% ogółu wydatków), co spowodowało przesunięcie się z 4. na 14. pozycję. Jedynym korzystnym wskaźnikiem dla miast na prawach powiatów jest poziom deficytu budżetowego. Po pierwsze, spadł on z 6,0% dochodów do 1,2% rocznych dochodów. Po drugie, pozwoliło to na poprawę pozycji pod tym względem z 12. na 5.

Samorząd województwa podlaskiego ma najniższy poziom dochodów na mieszkańca ze wszystkich typów JST. Mimo wzrostu o 231%, w stosunku do innych regionów, sytuacja samorządu pogorszyła się. Po pierwsze, region przesunął się z 6. na 11. pozycję. Po drugie, uzyskany poziom dochodów w 1999 r. był o 9,7% wyższy od średniej, a po ośmiu latach był już o 13,25% niższy od tej średniej. Pogorszył się również bilans budżetów samorządu wojewódzkiego. Na początku analizowanego okresu występowała nadwyżka na poziomie 0,4% rocznych dochodów, a w ostatnim roku – deficyt w wysokości 11,4%. Wzrósł za to poziom wydatków inwestycyjnych z 28,4% do 40,7% rocznych wydatków. Pozwoliło to regionowi awansować o 3 pozycje na miejsce szóste.

4. Podsumowanie

Przedstawiona powyżej analiza wskazuje, iż sytuacja finansowa JST w województwie podlaskim poprawiła się w ciągu analizowanego okresu jedynie w niewielkim stopniu. Należy uznać za korzystne, iż większość poziomów samorządów poprawiło swoją pozycję choć w minimalnym stopniu. Wciąż stosunkowo korzystnie kształtuje się poziom deficytów budżetowych, gdyż, mimo wzrostu, utrzymują się one na stosunkowo niskim poziomie. Niepokoi zdecydowanie gorsza sytuacja pod względem poziomu wydatków inwestycyjnych w gminach i miastach na prawach powiatów (oba stanowią podstawowe ogniwo wsparcia rozwoju lokalnego). Sytuacja finansowa tego ostatniego szczebla wzbudza szczególnie niepokój, gdyż miasta te powinny stanowić bieguny rozwoju. Szczególnie korzystnie zaś przedstawia się sytuacja najsłabszego ogniwa samorządów – powiatów.

Przedstawione porównanie pozwala również stwierdzić, iż sytuacja finansowa JST nie zmieniła się znacząco w analizowanym okresie. Po uwzględnieniu poziomu inflacji oraz wzrostu PKB średnie roczne tempo wzrostu dochodów

JST w województwie podlaskim wyniosło jedynie ok. 5%, przy jednoczesnym wzroście ilości zadań. Tak więc, prowadzone reformy nie przyczyniły się do usunięcia podstawowych wad systemu finansów lokalnych. Widać to m.in. w spadającym, względnym poziomie wydatków inwestycyjnych. Zatem problem optymalnego kształtu systemu finansowego JST wciąż pozostaje otwarty.

Literatura

- Alińska A. 2006 *Samodzielność finansowa polskich samorządów na tle krajów Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse publiczne w warunkach akcesji do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wrocław.
- Mały Rocznik Statystyczny Polski 2007 2007*, Warszawa.
- Ruśkowski E. 2004 *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2000*, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego 2007*, Warszawa.
- Swianiewicz P. 2004 *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa.