

Wstęp

Reaktywowany w Polsce w 1990 roku, początkowo na szczeblu gminy, a następnie na szczeblu powiatu i województwa, samorząd terytorialny stanowi element ustroju państwowego. Reaktywowanie samorządu terytorialnego, będące efektem procesu decentralizacji, było jednym z niezbędnych warunków transformacji gospodarki w kierunku jej urynkowienia. Decentralizacja wiąże się z przeniesieniem części uprawnień władzy centralnej na organy niższych szczebli. W polskich rozwiązaniach systemowych decentralizacja oznacza wykonywanie zadań publicznych przez administrację samorządową w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Decentralizacja administracji publicznej stała się więc jednym z istotnych elementów budowy mechanizmu wolnorynkowego w Polsce¹.

Istota samorządu terytorialnego polega na wykonywaniu władzy państwowej przy wykorzystaniu władztwa administracyjnego w zakresie kształtowania życia publicznego w gminie, powiecie i województwie, w ramach obowiązującego porządku prawnego. Jednostki samorządu terytorialnego są podmiotami niepaństwowymi i zdecentralizowanymi, którym mocą ustawy przyznano zadania i kompetencje z zakresu administracji publicznej. Samorząd terytorialny jako podmiot władzy publicznej jest nosicielem przypisanych mu praw podmiotowych, a jego zasadniczą funkcją jest wykonywanie zadań publicznych niezastrzeżonych na rzecz innych podmiotów prawa publicznego, przede wszystkim na rzecz państwa. Gwarancją realizacji tych zadań jest natomiast odpowiedni potencjał ekonomiczny poszczególnych JST. Wykonywanie zadań pociąga za sobą konieczność ponoszenia wydatków, które z kolei muszą mieć określone źródła pokrycia. Dochody, jakimi dysponują JST, stanowią więc gwarancje realizacji ich zadań i kompetencji. W tym kontekście istotną sprawą jest zagwarantowanie JST odpowiednich dochodów oraz przyznanie uprawnień do kształtowania ich wysokości i poboru².

¹ Por. A. Wągradzka, *Federalizm fiskalny, decentralizacja i mechanizm subwencjonowania*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2, 2011, s. 32; M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

² Por. K. Byjoch, J. Sulimierski, J.P. Tarno, *Samorząd terytorialny po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000; M. Kotulski, *Pojęcie i istota samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny, nr 1–2, 2000, s. 85–86; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

Przywrócenie samorządu terytorialnego spowodowało konieczność ukształtowania na nowo jego systemu finansowego. System finansowy samorządu terytorialnego tworzy ogół instytucji prawnofinansowych związanych z jego gospodarką finansową, obejmującą gromadzenie i organizację zasobów pieniężnych oraz ich wydatkowanie. Poszczególne instytucje prawnofinansowe mogą być wspólne dla gospodarki finansowej JST wszystkich trzech szczebli, mogą to być również instytucje właściwe tylko dla gospodarki finansowej jednostki danego szczebla. Stąd w ramach systemu finansowego samorządu terytorialnego można wyodrębnić system finansowy gmin, system finansowy powiatów oraz system finansowy samorządów województw. Wyodrębniony i stanowiący funkcjonalną całość zespół norm prawnych odnoszących się do stosunków finansowych tworzy instytucję prawnofinansową, która wpływa na przepływ strumieni pieniężnych. Instytucje prawnofinansowe mogą przybierać postać bardziej lub mniej złożoną. Dla przykładu można wskazać na takie instytucje, jak budżet, fundusz celowy, podatek, opłata publiczna, subwencja czy dotacja³.

Zakres zadań w gestii samorządu terytorialnego oraz koszty wykonywania tych zadań wywierają bezpośredni wpływ na wielkość środków finansowych, jakimi powinny dysponować JST, aby zadania te mogły realizować w sposób niezakłócony i na poziomie odpowiednim do potrzeb wspólnoty. Stąd JST w celu realizacji swoich zadań zostały wyposażone nie tylko we własny majątek, ale uzyskały jednocześnie prawa podmiotowe do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, do subwencji ogólnych i dotacji celowych z budżetu państwa, do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych oraz do kształtowania i dokonywania wydatków publicznych. W tym kontekście jednym z głównych aspektów samodzielności samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej jest jego samodzielność finansowa, która oznacza prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach oraz dysponowania nimi w granicach określonych przez ustawy, dla realizacji prawnie określonych zadań. Istotny wpływ na zakres samodzielności finansowej JST ma nie tylko określenie ich udziału w dochodach publicznych na odpowiednim poziomie, ale także struktura źródeł tych dochodów. Regułą jest, że samodzielność ta jest tym większa, im większy jest udział dochodów własnych, a mniejszy dotacji celowych w całości dochodów budżetowych JST poszczególnych szczebli. Podobnie samodzielność w wydatkowaniu środków jest tym większa, im większy jest udział wydatków na zadania własne, a mniejszy na zadania zlecone finansowane z dochodów o charakterze celowym. Jednostki samorządu terytorialnego, działając na podstawie i w granicach ustaw, samodzielnie kształtują wydatki odzwierciedlające koszty realizacji zadań własnych, a także dokonują ich hierarchizacji w procesie zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej, z tym że wydatki na zadania własne o charakterze obligatoryjnym mają pierwszeństwo

³ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995; J. Gliniecka, A. Drwiłło, *Finanse gmin*, Gdańsk 1995; B. Brzeziński, W. Matuszewski, W. Morawski, A. Olesińska, *Prawo finansów publicznych*, Toruń 1999; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

przed wydatkami na inne zadania własne. Granice samodzielności finansowej samorządu terytorialnego zostały wytyczone przez normy konstytucyjne, które jednocześnie stanowią gwarancje tej samodzielności, co jest szczególnie istotne w sytuacji, kiedy to ustawodawca przesądza ostatecznie o zakresie praw podmiotowych JST poszczególnych szczebli dotyczących możliwości pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich wydatkowania⁴.

Granice samodzielności finansowej są wyznaczone przez zakres budżetów JST oraz kompetencje tych jednostek w dziedzinie kształtowania dochodów i dysponowania zgromadzonymi środkami finansowymi. Tak rozumiana samodzielność finansowa ma aspekt dochodowy, wydatkowy oraz związany z prowadzeniem gospodarki finansowej na podstawie budżetu. Samodzielność w prowadzeniu gospodarki finansowej przez JST na podstawie budżetu ma odmienny zakres i cechy prawne w sferze gromadzenia dochodów, administrowania nimi i ich wydatkowania. Po stronie gromadzenia dochodów samodzielność ta przejawia się w samodzielnej ocenie wysokości wpływów, jakie będą mogły być uzyskane w roku budżetowym z poszczególnych źródeł dochodów, a także w możliwości decydowania o odroczeniu terminu płatności podatku bądź rozłożeniu jego płatności na raty czy o umorzeniu zaległości podatkowych lub innych należności budżetowych. Większą samodzielność JST mają w zakresie kreowania wydatków na realizację zadań własnych, w których przypadku, działając na podstawie ustaw oraz w ich granicach, mogą decydować o wysokości wydatków, w tym zwłaszcza wydatków majątkowych, i ich rozłożeniu w czasie czy też mogą ustalać pewne priorytety, jeśli idzie o zaspokajanie potrzeb wspólnoty lokalnej i kierowanie na ich realizację środków pieniężnych. Na swobodę organów JST w kształtowaniu wydatków ma także wpływ zakres finansowania ich zadań z dochodów o charakterze celowym. W sferze zadań zleconych i powierzonych samorządowi terytorialnemu, finansowanych poprzez dotacje celowe, samodzielność sprowadza się jedynie do wyboru sposobu wykonania tych zadań przy możliwie najniższych nakładach. W odniesieniu do administrowania zgromadzonymi dochodami przejawem samodzielności jest na przykład możliwość lokowania wolnych środków budżetowych na rachunkach w bankach czy udzielania pożyczek z budżetu JST⁵.

Analiza struktury i rzeczywistych wielkości dochodów i wydatków oraz wyników budżetów JST umożliwia ocenę gwarancji ekonomicznych realizacji zadań przez samorząd terytorialny. Podstawową grupę dochodów JST powinny stanowić ich dochody własne, pochodzące ze źródeł przypisanych ustawowo

⁴ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995; T. Dębowska-Romanowska, *Budżet gminy*, [w:] *Prawo finansowe*, red. W. Wójtowicz, wyd. 2, Warszawa 1997, s. 103; E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2001; J. Gumińska-Pawlic, K. Sawicka, *Budżet jednostki samorządu terytorialnego*, Zielona Góra 2002; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

⁵ Por. T. Dębowska-Romanowska, *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*, Warszawa 1995; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

poszczególnym szczeblom samorządu terytorialnego i w stosunku do których organom samorządu przysługują określone uprawnienia w zakresie kształtowania ich wysokości i sposobu poboru. Subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa powinny pełnić rolę uzupełniającą w stosunku do dochodów własnych, w przeciwnym bowiem wypadku załamuje się pozycja samorządu terytorialnego jako podmiotu władzy publicznej działającego we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Podział dochodów na własne i transferowane z budżetu państwa w formie subwencji ogólnych i dotacji celowych wytycza granice samodzielności dochodowej samorządu terytorialnego i określające ją prawa podmiotowe. Zróżnicowany stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym stan infrastruktury ekonomicznej i społecznej, wielkość JST oraz istniejące możliwości realizacji zadań na rzecz społeczności lokalnych, rodzą konieczność interwencji zewnętrznej w celu niwelowania tych różnic. Z tego względu ważnym elementem systemu gwarancji samodzielności finansowej jest mechanizm równoważenia budżetów JST w drodze transferu środków finansowych z budżetu państwa. Mechanizm taki powinien opierać się na przesłankach zobiektywizowanych, pozwalających na takie uzupełnienie dochodów, aby podstawowe potrzeby społeczności lokalnych były zaspokajane na poziomie porównywalnym w skali kraju czy regionu. Struktura wydatków budżetowych informuje o kierunkach i intensywności realizowanej przez JST polityki rozwojowej. Udział wydatków bieżących i majątkowych w ogólnej kwocie wydatków wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwajowe kierunki działania samorządów, pozytywnym zjawiskiem jest więc wzrost udziału wydatków inwestycyjnych. Wynik budżetu jest odzwierciedleniem wzajemnej relacji dochodów i wydatków ujętych w rocznym planie finansowym. Różnica między dochodami i wydatkami budżetu w skali roku może być wartością dodatnią bądź ujemną. W pierwszym przypadku będziemy mieli do czynienia z nadwyżką budżetową, w drugim – z deficytem budżetowym. Deficyt budżetowy jest zatem ujemną różnicą między dochodami a wydatkami budżetu JST. Taka nierównowaga może zaznaczyć się nie tylko na etapie planowania i ustalania wyniku budżetu, ale także w ciągu roku budżetowego przejściowym niedoborem środków finansowych, spowodowanym nieterminowym pozyskiwaniem dochodów bądź brakiem korelacji w czasie dochodów i wydatków budżetowych. Wśród źródeł deficytu budżetowego można wskazać zarówno zbyt niskie, niewystarczające dochody publiczne (co może być efektem m.in. spadku tempa rozwoju gospodarczego, zmniejszenia dochodów ludności czy stanu zatrudnienia), nadmierne wydatki budżetowe związane z realizacją przez JST przedsięwzięć rozwojowych, błędy popełniane podczas planowania budżetowego, np. niedoszacowanie dochodów, wysokie koszty obsługi długu publicznego, nieefektywny system ściągania podatków, nieprzewidziane wydatki pojawiające się w trakcie roku budżetowego jako rezultat np. klęsk żywiołowych. Deficyt JST może być pokryty przychodami ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez tę jednostkę, z kredytów i z pożyczek, z prywatyzacji majątku JST, z nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz tzw. wolnymi środkami będącymi nadwyżką środków pieniężnych

na rachunku bieżącym budżetu, wynikającą z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych⁶.

Gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi przez JST ze względu na stale rosnące potrzeby społeczne oraz ograniczoność posiadanych zasobów powinno być racjonalne. Konieczna jest więc racjonalizacja działania władz samorządowych w celu pozyskania środków ze źródeł budżetowych (np. aktywna lokalna polityka podatkowa, kształtowanie konstrukcji opłat lokalnych, efektywne gospodarowanie majątkiem JST) oraz ze zwrotnych źródeł finansowania (np. przeprowadzanie analiz opłacalności zaciągnięcia kredytów bankowych lub wyemitowania obligacji komunalnych w celu pozyskania środków na realizację inwestycji samorządowych). Niezbędne są też działania w kierunku racjonalizacji wydatków JST, gdyż w ocenie gospodarowania zasobami pieniężnymi nie tylko istotne jest, czy zaplanowane zadanie zostało wykonane, ale jakie poniesiono koszty na jego realizację i jakie uzyskano efekty⁷.

Celem pracy jest ocena wpływu wybranych uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na gospodarkę finansową samorządu lokalnego na przykładzie gmin województwa podkarpackiego.

Zakres przestrzenny badań obejmuje wszystkie gminy bez miast na prawach powiatu⁸ zarówno w województwie podkarpackim, jak i w celu dokonania analiz porównawczych także gminy w pozostałych województwach Polski. Zakres czasowy badań dotyczy lat 2014–2018. Materiał empiryczny pracy stanowią przede wszystkim dane z Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie. Zgromadzony i uporządkowany materiał opracowano w formie tabelarycznej i graficznej.

W pracy wykorzystano metodę analizy porównawczej analizowanych zjawisk w czasie oraz w przestrzeni, z zastosowaniem wskaźników struktury i dynamiki. Badano także zależności pomiędzy zmiennymi z wykorzystaniem współczynnika korelacji liniowej Pearsona. Natomiast w syntetycznej ocenie gmin w Polsce (w tym województwa podkarpackiego) użyto jednej z metod wielowymiarowej analizy porównawczej – metodę unitaryzacji zerowanej.

Praca składa się z sześciu rozdziałów. W rozdziale pierwszym omówiono znaczenie samorządu lokalnego w kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego, a także zaprezentowano znaczenie cech środowiska lokalnego (gminy) dla funkcjonowania samorządu i rozwoju społeczno-gospodarczego. W rozdziale drugim przedstawiono zagadnienia związane z gospodarką finansową samorządu lokalnego w Polsce. W pierwszej części rozdziału dokonano prezentacji zadań, których realizacja została przypisana poszczególnym jednostkom samorządowym. Następnie omówiono źródła dochodów tych jednostek oraz przedstawiono ich

⁶ Por. U. Tkaczuk, W. Janek, *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, *Finanse Komunalne*, nr 12, 2008; M. Pietrewicz, *Finanse publiczne* [w:] *Finanse*, red. J. Ostaszewski, Warszawa 2010, s. 181 i dalsze; K. Sawicka, *Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura*, www.repozytorium.uni.wroc.pl/Content/42891/18_Krystyna_Sawicka.pdf.

⁷ M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

⁸ Cztery miasta na prawach powiatu (Krosno, Przemyśl, Rzeszów i Tarnobrzeg) zostały w badaniach pominięte ze względu na wyższy poziom rozwoju i potencjał społeczno-gospodarczy je charakteryzujący.

zmiany. W dalszej części zajęto się zmianami zachodzącymi w strukturze wydatków jednostek samorządowych. W ostatniej części rozdziału ukazano, jak zmienił się wynik finansowy tych jednostek w analizowanym okresie. W rozdziale trzecim zaprezentowano uwarunkowania społeczne jako czynniki wpływające na gospodarkę finansową gmin. W pierwszej części rozdziału omówiono je i scharakteryzowano. Następnie ukazano ich znaczenie w kształtowaniu się dochodów i wydatków oraz wyniku budżetów gmin w województwie podkarpackim. W rozdziale czwartym przeanalizowano ekonomiczne uwarunkowania gospodarki finansowej samorządów gminnych. We wstępnej części rozdziału zaprezentowano wybrane czynniki ekonomiczne o charakterze zewnętrznym i wewnętrznym. Następnie dokonano analizy sytuacji finansowej gmin województwa podkarpackiego, biorąc pod uwagę dochody, wydatki i wynik budżetów gmin w zależności od typu gminy. W rozdziale piątym przeprowadzono analizę środowiskowych uwarunkowań gospodarki finansowej gmin bez miast na prawach powiatu w województwie podkarpackim, uwzględniając taką cechę środowiska przyrodniczego gminy, jaką jest udział obszarów prawnie chronionych w jej powierzchni ogółem. W rozdziale szóstym zajęto się z kolei wpływem uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na gospodarkę finansową badanych gmin na tle kraju. Scharakteryzowano istotę zastosowanej metody badawczej, wytypowano zmienne wykorzystane w badaniach gmin oraz przeprowadzono ich statystyczną weryfikację. Posługując się wartościami miar syntetycznych, określono poziom rozwoju gmin bez miast na prawach powiatu w Polsce w zakresie uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych oraz określono na ich tle poziom gmin podkarpackich. Dokonano także porządkowania i klasyfikacji gmin w Polsce pod względem dochodów, wydatków i wyniku ich budżetów oraz oceniono sytuację finansową gmin podkarpackich. W końcowej części rozdziału omówiono wpływ uwarunkowań społecznych, ekonomicznych i środowiskowych na gospodarkę finansową gmin w województwie podkarpackim.