

Samodzielność finansowa i jej wpływ na potencjał inwestycyjny gmin – w opinii skarbników gmin w Polsce

Dorota Wyszowska

Urząd Statystyczny w Białymstoku

Uniwersytet w Białymstoku

Efektywność ekonomiczna JST a samodzielność finansowa

Zapewnienie JST samodzielności finansowej powinno umożliwiać im podejmowanie działań nakierowanych na rozwój danej jednostki samorządu, w tym dzięki zapewnieniu środków na realizację inwestycji (potencjał inwestycyjny). Można przyjąć, że **wyższy stopień samodzielności finansowej JST powoduje wyższą efektywność ich działania.**

S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 101, M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Dylematy racjonalizacji wydatków publicznych jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, (red.) J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szotno-Koguc, Uniwersytet M. Curie-Skłodowskiej, Lublin 2005, s. 17 i nast., M. Semberecki, *Decentralizacja finansów publicznych a efektywność ich wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Bankowości w Krakowie, 2005 Nr 3, s. 241-249.

Samodzielność finansowa – ujęcie definicyjne

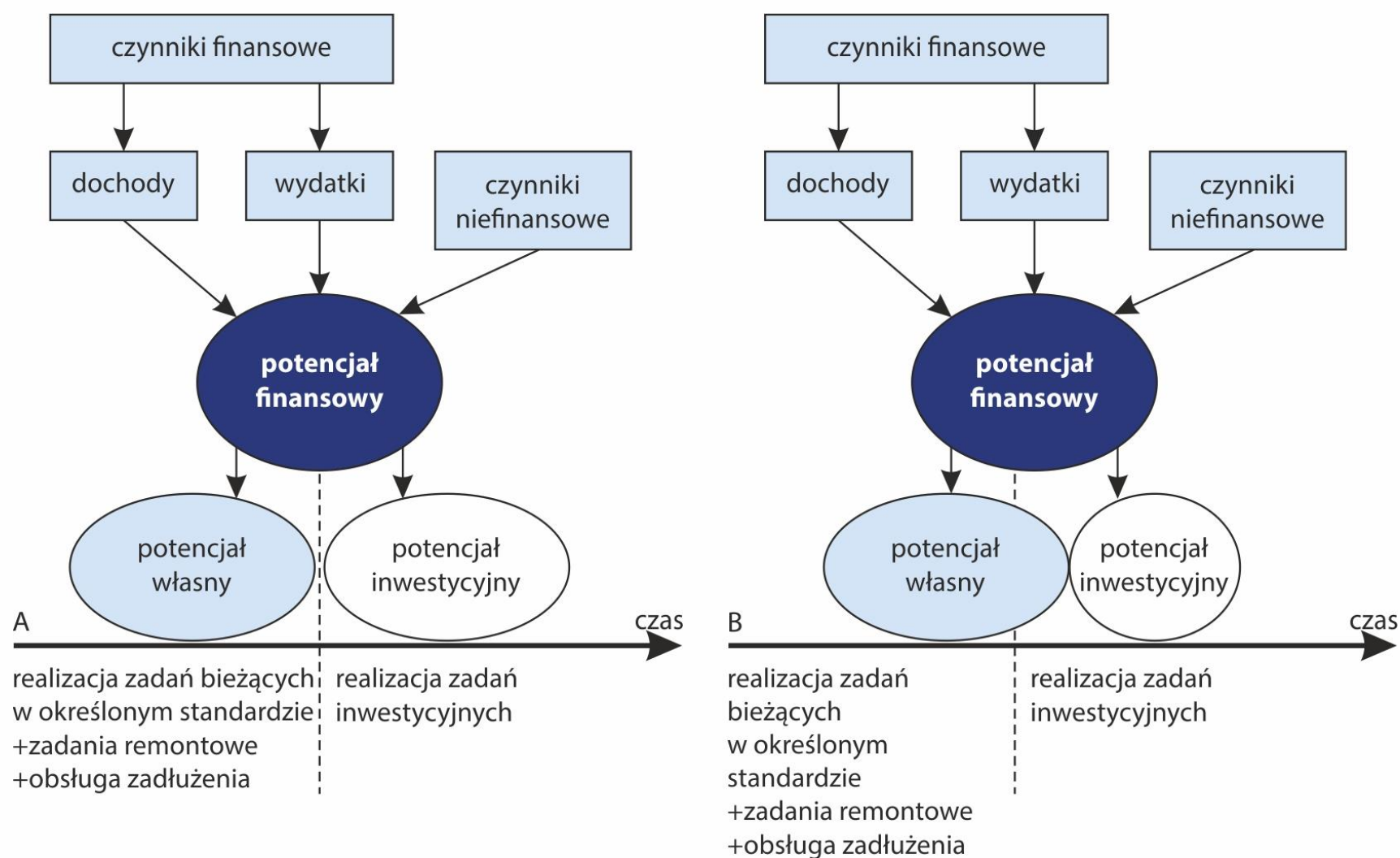
- Zapewnienie JST dochodów pozwalających na realizowanie zadań publicznych, pozostawienie im swobody kształtowania wydatków w granicach ram prawnych oraz stworzenie odpowiednich gwarancji formalnych i proceduralnych w tym zakresie.
- Samodzielność finansowa to także odpowiedzialność za finansowe skutki podejmowanych decyzji jako najbardziej istotna część zagadnienia związanego z samodzielnością finansową.

M. Dylewski

Potencjał inwestycyjny – ujęcie definicyjne

Zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych (własny potencjał inwestycyjny) oraz zaciągania i obsługi długu (odpowiadający ogólnemu potencjałowi inwestycyjnemu).

Składowe pojęcia „potencjał finansowy” i czynniki go kształtujące z uwzględnieniem zmian w czasie



Samodzielność finansowa – ujęcie statystyczne

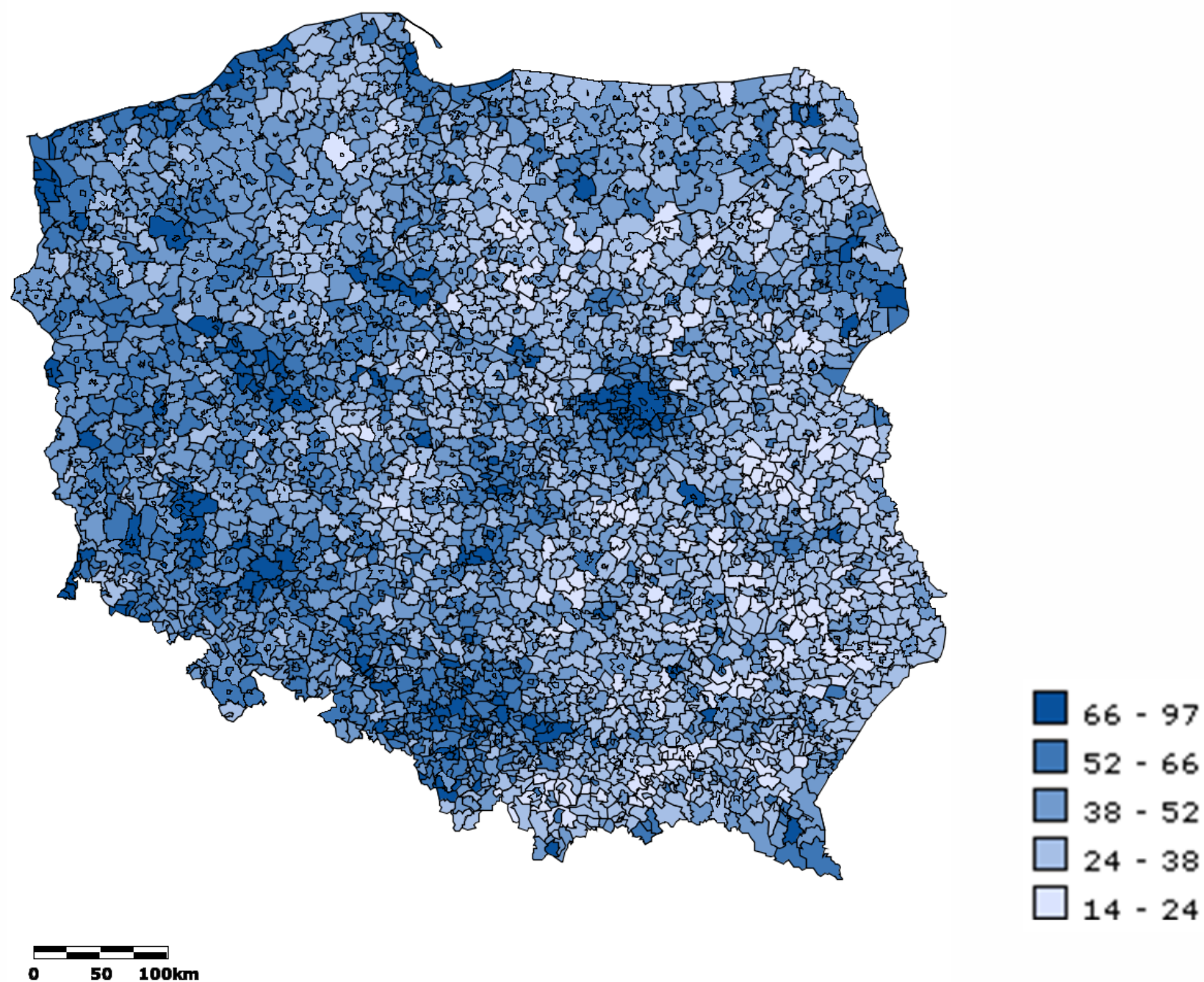
Tabela 1. Wskaźnik lokalnej autonomii dochodowej według gmin (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	62,5	64,8	65,2	61,9	58,8	58,6	59,8	60,7	61,1	61,1	55,2
Gminy miejsko-wiejskie	49,1	51,1	51,0	48,0	46,5	47,4	48,3	50,1	51,1	51,3	45,7
Gminy wiejskie	38,0	39,9	39,3	36,8	35,9	37,1	38,5	40,3	41,9	42,7	37,8
Miasta na prawach powiatu	64,5	65,7	69,5	66,1	63,6	63,2	61,1	62,4	62,8	63,5	61,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2014,5,11.html> [data dostępu: 18.11.2016] oraz Ministerstwa Finansów <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> [data dostępu: 02.03.2018].

Samodzielność finansowa – ujęcie statystyczne

Mapa 1. Wskaźnik lokalnej autonomii dochodowej według gmin w 2016 (w %)



Samodzielność finansowa – ujęcie statystyczne

Tabela 2. Udział dochodów własnych (bez udziału w PIT i CIT) w dochodach ogółem (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	39,4	39,1	38,7	37,7	37,1	35,6	36,1	36,9	37,3	36,1	32,3
Gminy miejsko-wiejskie	33,1	32,9	32,3	31,3	31,3	31,0	31,5	32,7	33,2	32,5	28,3
Gminy wiejskie	27,6	27,6	25,9	25,0	25,0	25,2	26,1	27,3	28,3	28,2	23,9
Miasta na prawach powiatu	35,7	34,5	37,4	36,2	36,6	35,9	35,2	36,8	37,1	36,5	34,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2014,5,11.html> [data dostępu: 18.11.2016] oraz Ministerstwa Finansów <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> [data dostępu: 02.03.2018].

Samodzielność finansowa – ujęcie statystyczne

Tabela 3. Wydatki majątkowe w relacji do wydatków ogółem (w %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	20,4	18,6	20,6	22,4	23,0	20,7	16,3	13,9	15,5	14,5	10,3
Gminy miejsko-wiejskie	19,2	17,8	19,6	22,0	23,8	22,0	17,6	15,7	17,3	16,1	10,6
Gminy wiejskie	20,6	18,9	19,9	23,0	26,3	23,8	18,4	17,7	19,4	17,9	11,3
Miasta na prawach powiatu	19,9	22,5	22,7	23,0	22,3	21,2	19,9	19,1	20,9	18,5	10,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> [data dostępu: 02.03.2018].

Potencjał inwestycyjny – ujęcie statystyczne

Tabela 4. Potencjał inwestycyjny w ujęciu nadwyżki operacyjnej (mln zł)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gminy miejskie	948,6	1003,5	1227,5	1523,8	1648,9	1893,3
Gminy miejsko-wiejskie	2819,5	3293,5	3818,0	3982,2	4164,3	5022,8
Gminy wiejskie	1656,9	1939,4	2294,9	2579,0	2916,8	3445,2
Miasta na prawach powiatu	2789,1	2576,2	4152,1	5154,5	5849,4	6194,8

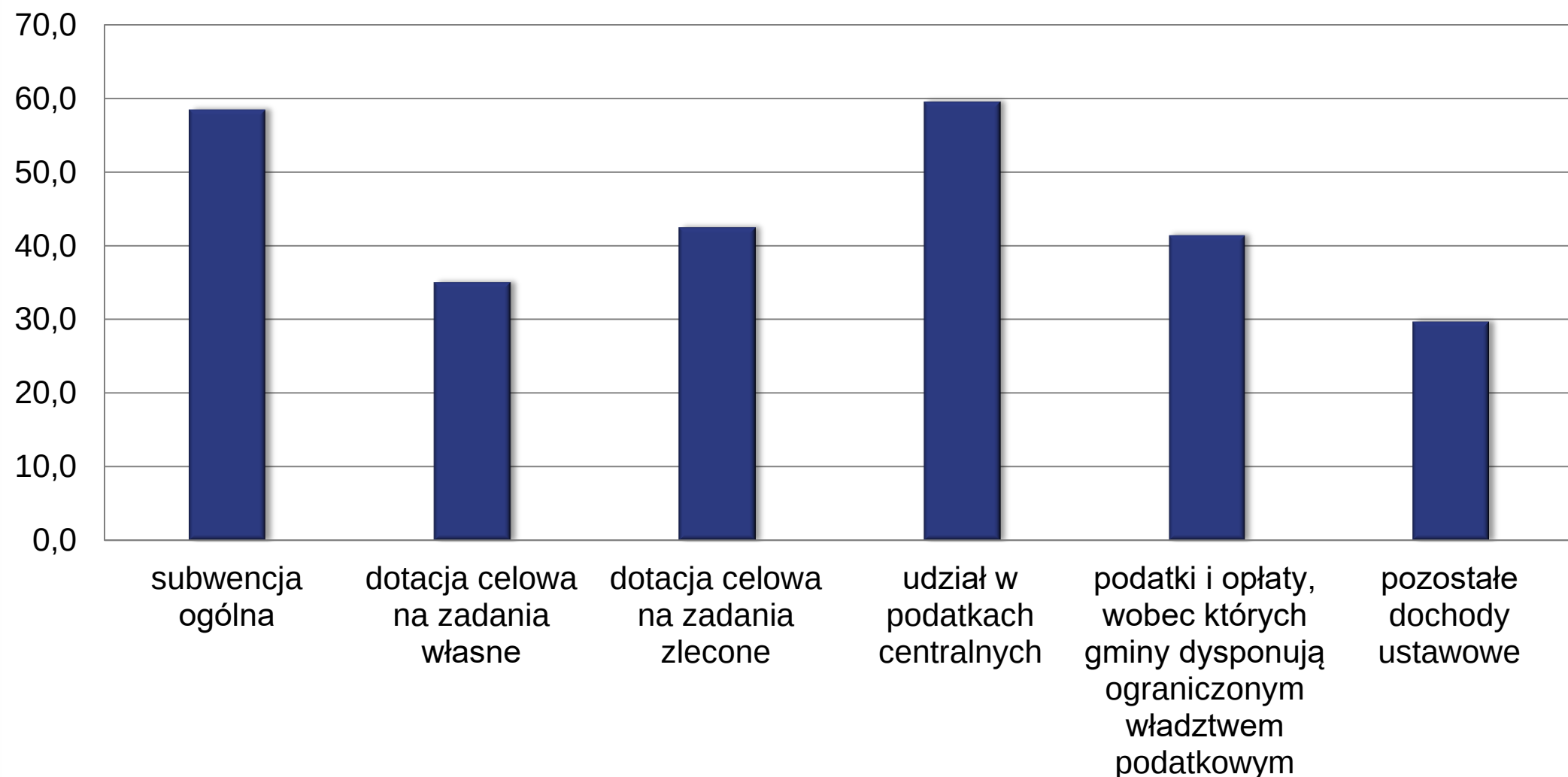
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> [data dostępu: 02.03.2018].

Metoda badawcza

- Kwestionariusz badawczy skierowano do 160 z 2478 gmin w Polsce dobranych celowo. Doboru dokonano kierując się średnią wysokością wskaźnika dochodów podatkowych z trzech ostatnich lat, stosowanego przez Ministerstwo Finansów do naliczania subwencji ogólnej. Z każdego z województw wybrano 5 gmin o poziomie minimalnym i maksymalnym tego wskaźnika, aby możliwe było pozyskanie opinii skarbników gmin, które mogą być traktowane jako „bogate” i „biedne”. Badania jakościowe miały dostarczyć informacji, których pozyskanie nie jest możliwe z innych źródeł.
- Poprawnie wypełnione ankiety zostały odesłane ze 114 gmin (53% – z gmin o najniższym poziomie dochodu podatkowego na mieszkańca, 47% – z gmin o najwyższym poziomie dochodu podatkowego na mieszkańca).
- Badanie przeprowadzono w okresie grudzień 2016-luty 2017.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

Rysunek 1. Najbardziej pożądane źródła zwiększenia dochodów gmin (w %)

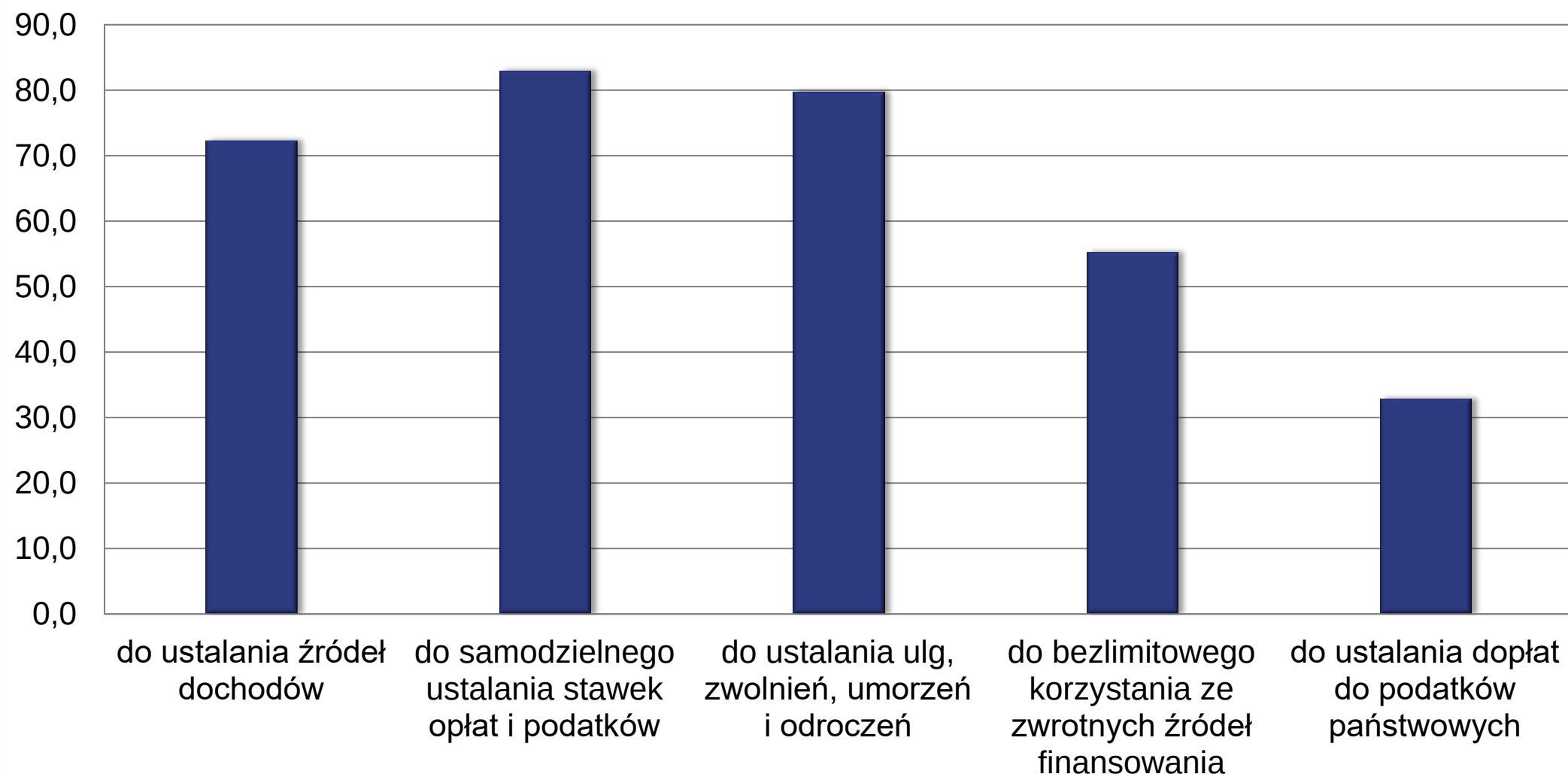


* Oznacza udział procentowy wskazań dokonanych przez skarbników gmin odpowiedzi 1 i 2 w pięciostopniowej skali (gdzie 1 oznaczało najbardziej pożądane źródło, a 5 – najmniej) w ogólnej liczbie gmin, które dokonały zwrotu wypełnionych ankiet.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

Rysunek 2. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie dochodów i przychodów (w %)

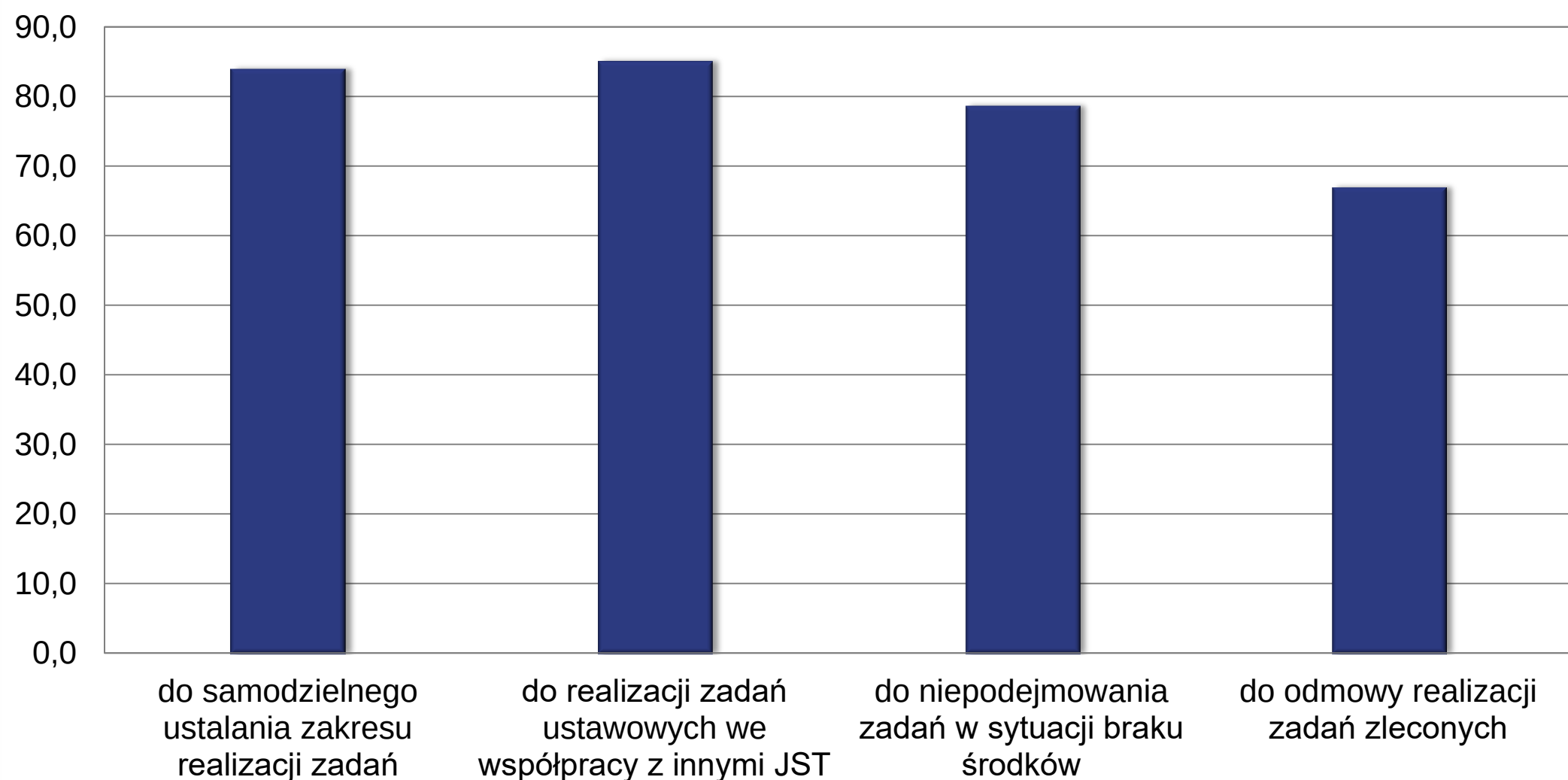


* Odpowiedzi „tak” na pytanie: Jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do dochodów i przychodów powinna mieć gmina w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

Rysunek 3. Odsetek wskazań poparcia skarbników gmin dla uprawnień gmin w zakresie wydatków (w %)

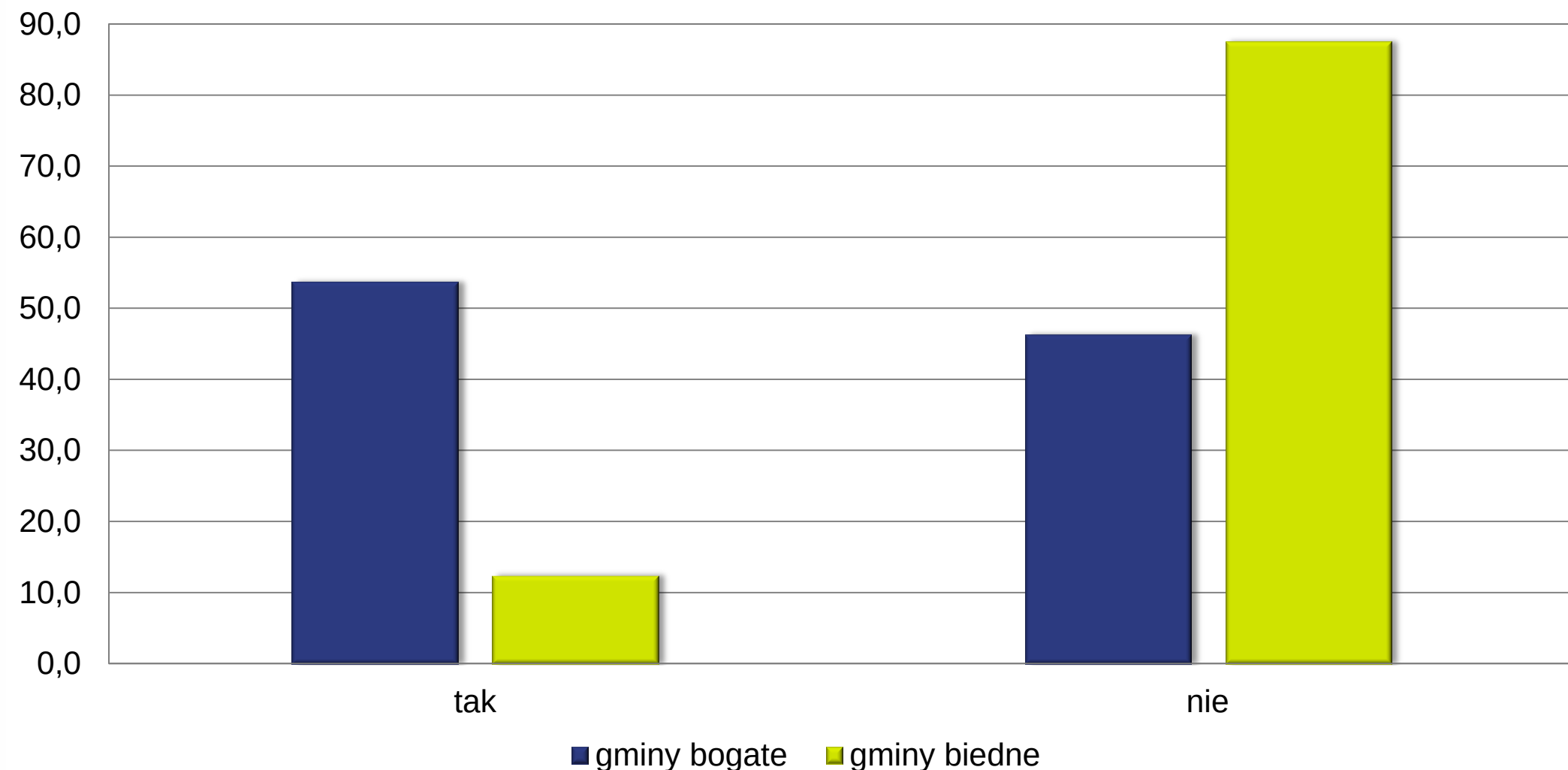


* Odpowiedzi „tak” na pytanie: Jakie uprawnienia (prawa) odnoszące się do wydatków powinna mieć gmina w Polsce.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

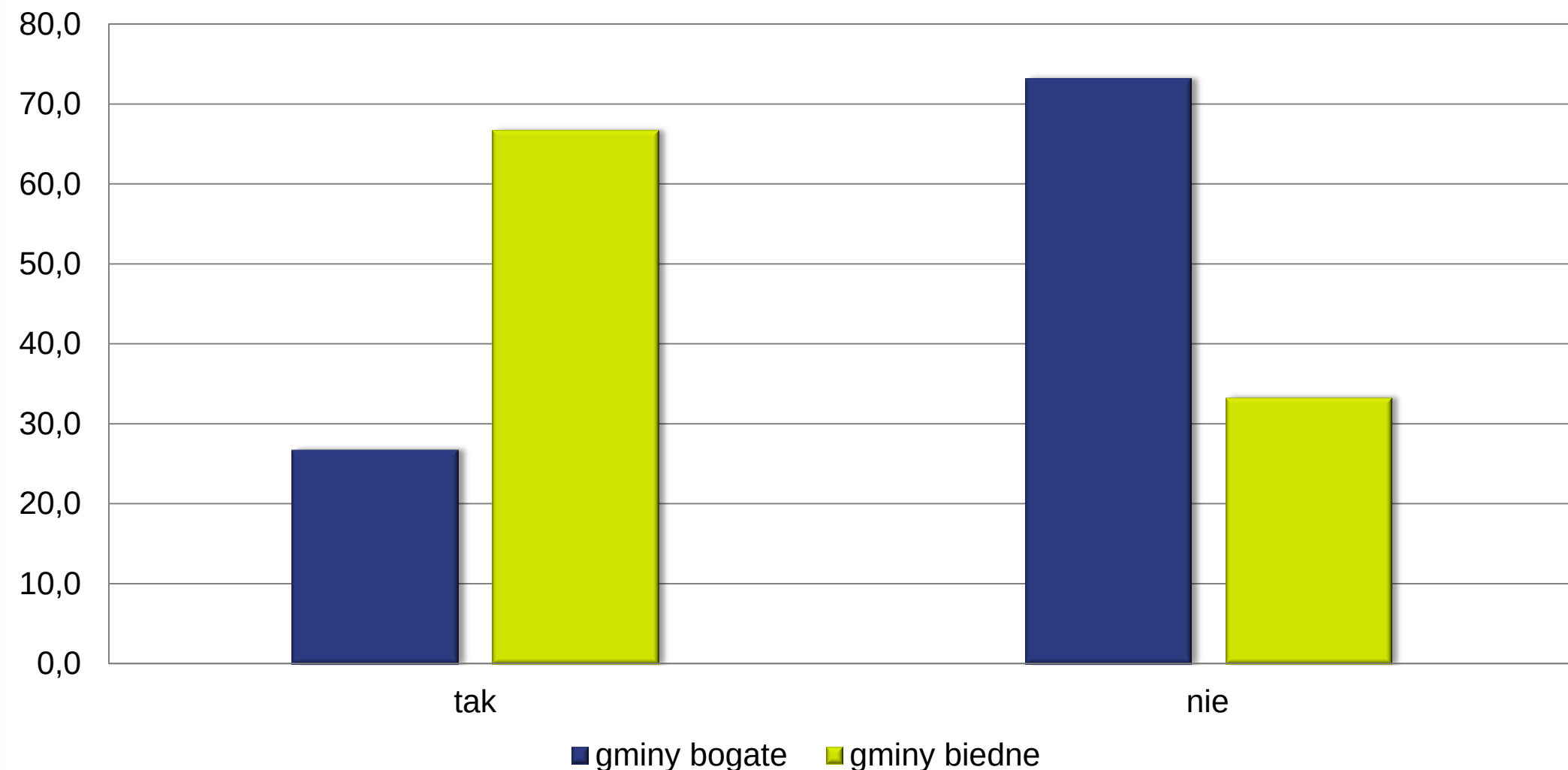
Rysunek 5. Czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziło do wzrostu samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

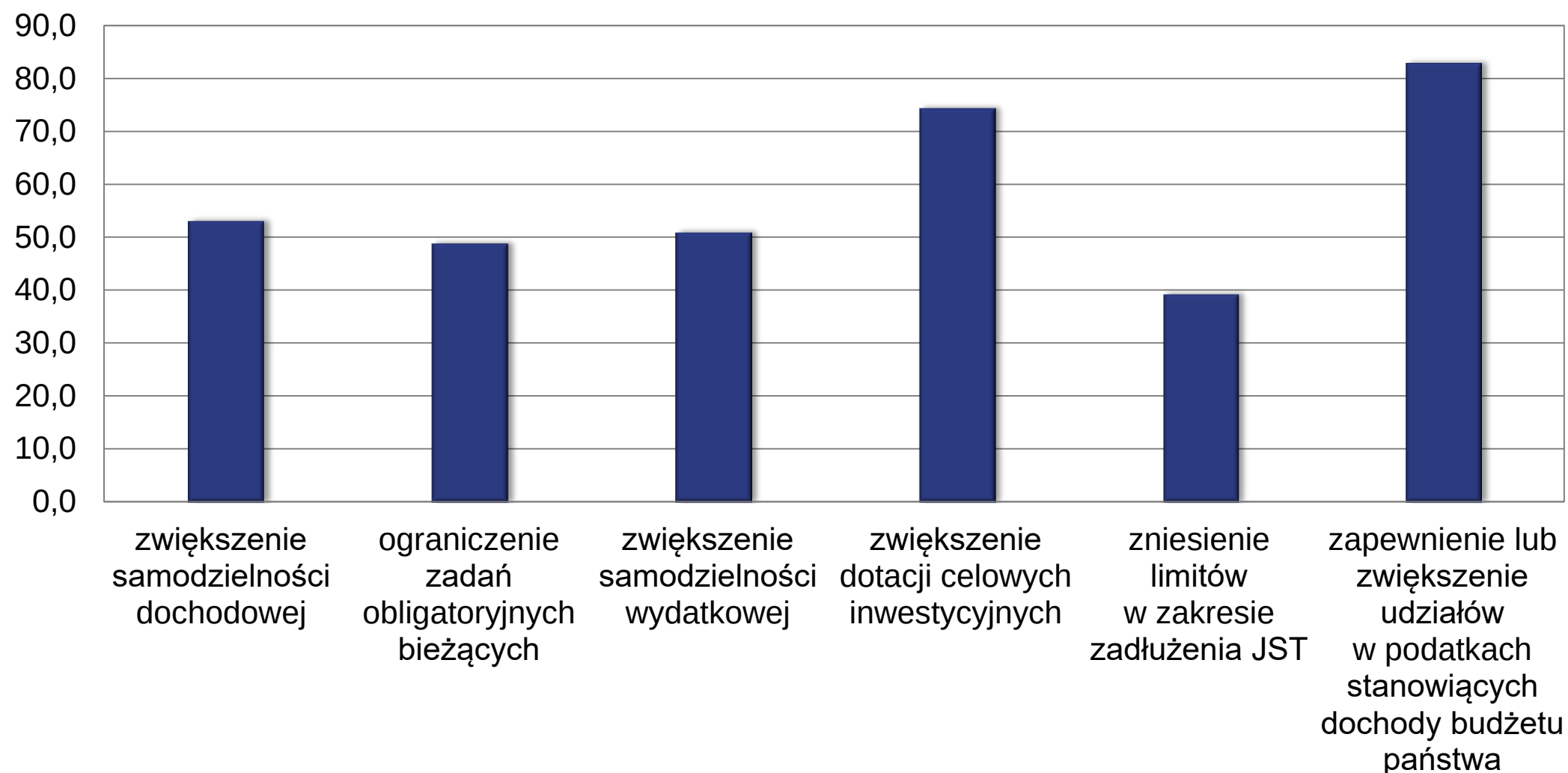
Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

Rysunek 6. Czy ograniczenie stosowania subwencji równoważącej prowadziło do spadku samodzielności dochodowej gmin (w % odpowiedzi)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Rysunek 7. Czynniki zwiększające potencjał inwestycyjny gmin w opinii skarbników gmin w Polsce (w %)

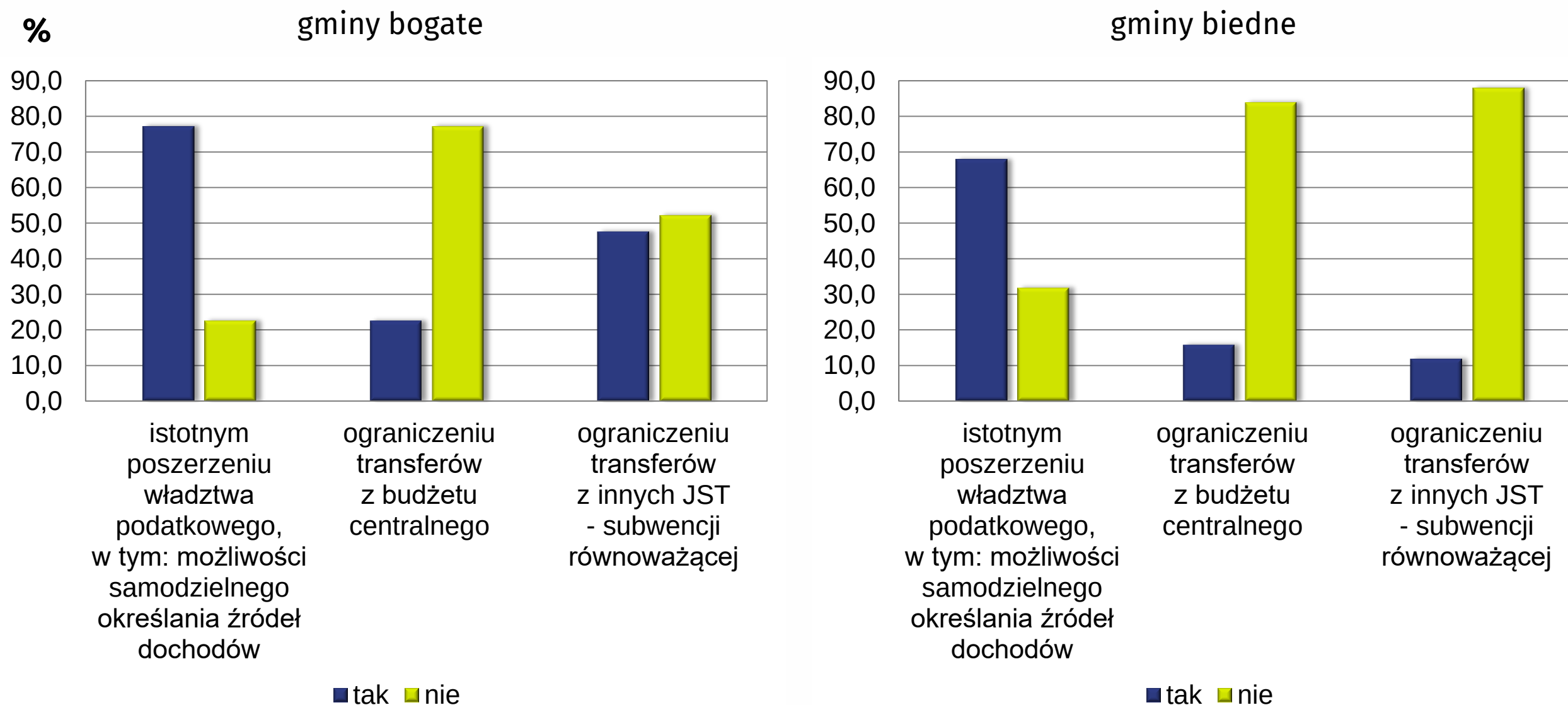


* Oznacza udział procentowy wskazań dokonanych przez skarbników gmin odpowiedzi 4 i 5 w pięciostopniowej skali (gdzie 1 oznaczało brak, a 5 – duży wpływ) w ogólnej liczbie gmin, które dokonały zwrotu wypełnionych ankiet.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

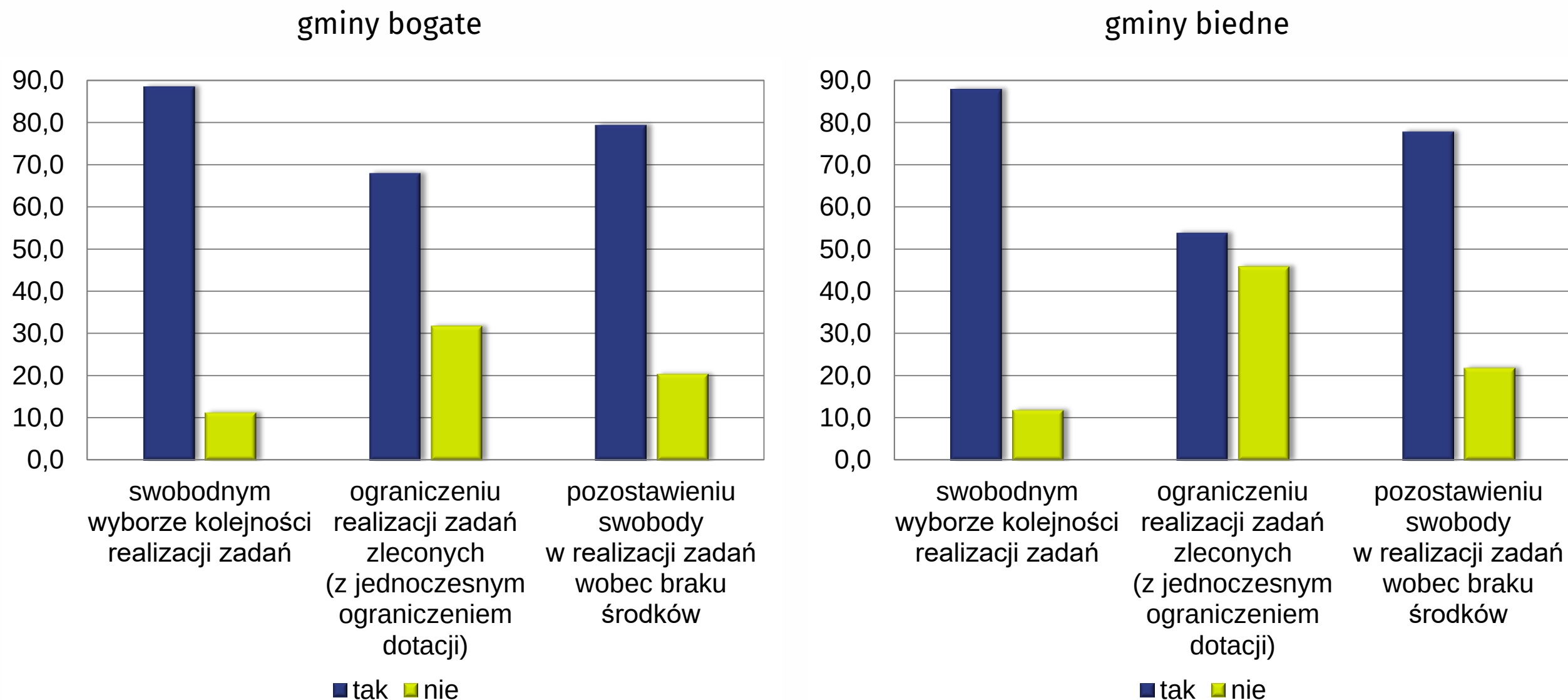
Rysunek 9. Czy jesteście Państwo zwolennikami przyznania gminom większej samodzielności dochodowej przejawiającej się w:



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Poziom samodzielności finansowej w opinii skarbników gmin w Polsce

Rysunek 10. Czy jesteście Państwo zwolennikami przyznania gminom większej samodzielności wydatkowej przejawiającej się w: (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych.

Wnioski

- Gminy w Polsce, podobnie jak pozostałe JST nie są samodzielne w sferze finansów, zarówno w aspekcie dochodowym i wydatkowym.
- W opinii skarbników gmin poziom samodzielności wydatkowej jest wyższy niż dochodowej. Miary statystyczne wskazują na sytuację odwrotną.
- Gminy, mimo częstych deklaracji ich przedstawicieli, nie są w rzeczywistości zainteresowane zwiększeniem poziomu dochodów pozyskiwanych ze źródeł własnych (w tym zwiększeniem zakresu władztwa podatkowego wobec tych źródeł).
- W opinii skarbników zwiększenie samodzielności finansowej jest istotnym czynnikiem kształtowania potencjału inwestycyjnego (podobnie w ujęciu literaturowym).

Dorota Wyszowska

Urząd Statystyczny w Białymstoku

d.wyszowska@stat.gov.pl