

SAMORZĄD TERYTORIALNY ELEMENTEM DEMOKRACJI W POLSCE – WYBRANE PROBLEMY

Henryk STĘPIEŃ

Wstęp

We współczesnej historii Polski dwie daty są szczególnie ważne dla rozwoju demokracji. Są nimi: 1990 r., jako rok przywrócenia samorządu terytorialnego w postaci samorządu gminnego, a następnie 1998 r. - w którym to ustanowiono podstawowe akty prawne przywracające samorząd powiatowy oraz tworzące regionalne, samorządowo-rządowe województwa.

Przyczyną reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. była konieczność budowy państwa demokratycznego, w którym społeczności lokalne mają możliwości rozwiązywania własnych problemów na własną odpowiedzialność. Odbywa się to w sytuacji decentralizacji władzy publicznej, w ramach którego to procesu samorządy przejmują od państwa do wykonania coraz większy zakres zadań publicznych. W ślad za dodatkowymi zadaniami samorządy winny otrzymywać adekwatną pulę środków budżetowych (albo nowe źródła dochodów własnych), co zapewnia Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, a także określone przepisy ustawy zasadniczej.

Samorządom powierza się w Polsce coraz większy zakres zadań, w ramach realizacji których absorbują także coraz więcej środków publicznych.

Istotnym elementem rozwoju demokracji lokalnej było wprowadzenie w 2002 r. wolnych, powszechnych, tajnych, bezpośrednich i równych wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Organ wykonawczy uzyskał w ten sposób jeszcze większy mandat do sprawowania władzy na tym najniższym szczeblu samorządu terytorialnego

1. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

W 2010 r. dochody budżetowe wszystkich jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 162,8mld zł (1), z czego gminy osiągnęły 72,3 mld zł, miasto Warszawa – 10,4 mld zł, miasta na prawach powiatu – 43,5 mld zł, powiaty – 22,5 mld zł, a województwa samorządowe – 14,1 mld zł. W porównaniu do dochodów budżetu państwa, dochody osiągnięte przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego stanowiły 65,4%.

Istotna jest tu uwaga, że dochody całego sektora samorządowego wzrosły o 5,1% (realnie o 2,5%) w stosunku do 2009 r., podczas gdy dochody budżetu państwa w tym samym okresie były niższe o 8,9% (realnie o 11,3%).

Najbardziej wzrosły dochody gmin (nominalnie o 11,4%, realnie o 8,8%), natomiast znacząco spadły dochody województw samorządowych (nominalnie o 27,9%, realnie o 30,5%), co wiązało się ze zmianą systemu wdrażania programów operacyjnych współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (wyodrębniono w ramach budżetu państwa – budżet środków europejskich, podczas gdy do 2009 r. figurowały te środki w budżetach województw samorządowych).

Analizując strukturę dochodów budżetowych za rok 2010 r. stwierdzamy, że dochodów własnych najwięcej zgromadziły gminy (44,4%) podczas gdy m. stoł. Warszawa – 6,4%, miasta na prawach powiatu – 26,7%, powiaty ziemskie – 13,8, a województwa samorządowe – 8,7%.

Z kolei dotacje celowe w budżetach gmin w 2010 r. stanowiły 46,9%, w miastach na prawach powiatu – 18,8%, w powiatach ziemskich – 17,3%, a w województwach samorządowych – 14,8%.

Najwyższy udział dochodów własnych osiągnęły jednostki samorządu terytorialnego z województwa mazowieckiego, natomiast najniższy miał miejsce w województwach najmniej zamożnych tj. podkarpackim i lubelskim.

Biorąc pod uwagę wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego w 2010 r. – to osiągnęły one poziom 177,8 mld zł, były więc per saldo wyższe od dochodów o kwotę 15 mld zł. Zwraca uwagę wysoki udział wydatków na inwestycje, który dla gmin wyniósł – 24,7%, dla m. st. Warszawa – 21,4%, dla miast na prawach powiatu – 21,6%, dla powiatów ziemskich – 21,7%, a dla województw samorządowych 37,5%. Jeśli by porównać te wskaźniki z sytuacją z roku wejścia Polski do Unii Europejskiej (2004), to poprawiły się one w granicach 6 do 10 % (udziału) czyli bezwzględnie w granicach 35 do 110% - przy czym najwięcej dla powiatów ziemskich, najmniej dla gmin.

Najwięcej wydatków budżetowych polskie samorzady przeznaczają na oświatę i wychowanie, transport i drogi oraz pomoc społeczną.

Analizując wyniki budżetów wszystkich jednostek samorządowych za 2010 r., to osiągnęły one deficyt w wysokości prawie 15 mld zł. W ujęciu ilościowym – 2490 jednostek zamknęło swój budżet deficytem, a 319 z całości wszystkich jednostek wygotowało nadwyżkę.

Deficyty jednostek pokrywane były przede wszystkim kredytami i pożyczkami, a następnie emisją obligacji komunalnych oraz środkami z innych źródeł.

Prawną granicą dla wielkości długu publicznego jest wyznaczony w ustawie o finansach publicznych limit zadłużenia, który na koniec roku nie może przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Przeciętne zadłużenie samorządów na koniec 2010 r. wyniosło 33,8% i ma tendencję wzrastającą. W

największym stopniu dług publiczny generowały gminy. Nowa ustawa o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. wprowadziła nieco inne regulacje dotyczące liczenia długu samorządowego. Od 2014 r. będzie obowiązywał jeden próg zadłużenia liczony indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego w oparciu o wyniki finansowe liczone na bazie trzech poprzednich lat. Istotne jest przy tym ustalenie tzw. nadwyżki operacyjnej wynikającej z różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi, którą można powiększyć o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz środki pieniężne na rachunku bieżącym budżetu wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Wyniki finansowe roku bieżącego oraz 2013 będą zatem kluczowe dla kształtowania się dopuszczalnej dla każdej jednostki relacji długu.

2. Wybrane instrumenty rozwoju gospodarczego gmin

Podstawowy szczebel samorządu terytorialnego czyli gmina ma do dyspozycji cały szereg instrumentów, dzięki którym może kreować własny rozwój gospodarczy.

W sferze prawnej gmina może posługiwać się następującymi instrumentami (2):

- inwestycjami komunalnymi z własnych środków,
- kredytami, pożyczkami i obligacjami komunalnymi jako pozostałymi źródłami finansowania inwestycji,
- kształtowaniem własnych instrumentów podatkowych w granicach ustawowych,
- prowadzeniem własnej polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego i gruntów komunalnych,
- udzielaniem pożyczek, poręczeń i gwarancji zgodnie z ustawą o finansach publicznych,
- rozwojem własnej działalności gospodarczej w formie spółek i samorządowych zakładów budżetowych,
- tworzeniem instytucji bankowych o charakterze komunalnym,
- tworzeniem związków i porozumień komunalnych,
- wykorzystywaniem majątku i dochodów z mienia samorządowego,
- wykorzystywaniem i stymulowaniem aktywności jednostek pomocniczych gminy (sołectw).

Formy i stopień wykorzystania tych instrumentów zależą tylko i wyłącznie od aktywności i inwencji organów gminy. Większość wskazanych instrumentów może być także wykorzystywanych przez powiaty i województwa samorządowe.

3. Rola samorządu terytorialnego w procesie transformacji w Polsce

Aby samorząd lokalny właściwie realizował swoje prawa i zdolności musiało zaistnieć szereg warunków, które najtrafniej ujął jeden z twórców polskiego modelu samorządu prof. Jerzy Reguński (3). Chodziło o usunięcie pięciu monopoli państwa komunistycznego, czyli:

- monopoli politycznego (całkowicie wolne wybory do władz lokalnych odbyły się 27 maja 1989 r.),

- monopoli władzy publicznej (uznano prawa władz samorządowych do samodzielnego decydowania o swoich sprawach i nadano im prawo do opieki sądowej),

- monopoli własności państwowej poprzez nadanie gminom osobowości prawnej i przekazanie im na własność dużej części majątku państwowego,

- monopoli finansów publicznych, poprzez wyłączenie budżetów gminnych z budżetu państwa i prawo dysponowania własnymi środkami budżetowymi,

- monopoli administracji, poprzez przyznanie gminom prawa do własnej administracji i utworzenie administracji samorządowej jako części administracji publicznej.

Złamanie powyższych monopoli pozwoliło na stworzenie w 1990 r. szczebla gminnego, a od 1999 r. – powiatowego i wojewódzkiego administracji samorządowej. Niewątpliwie proces ten, po 22 latach doświadczeń, nie jest zakończony i wymaga szeregu korekt, głównie w aspekcie dalszego umacniania w zakresie zadań i pozycji finansowej samorządów, a także do celowego modelu województwa.

4. Nierówności w rozwoju regionów w Polsce

Podobnie jak na całym świecie, również w Polsce występują nierówności dochodowe pomiędzy poszczególnymi regionami (województwami). Powodów powstania nierówności dochodowych jest wiele, a jednym z głównych jest skutek działania mechanizmu rynkowego. Z drugiej strony nierówności dochodowe są uznawane jako bodziec do wzrostu gospodarczego. Nie bez powodu wszystkie regiony w Polsce uznały w swoich strategiach rozwojowych jako podstawowy cel strategiczny – poprawę konkurencyjności. Dopiero w detalach ten cel podstawowy został rozłożony na czynniki pierwsze, które mogą być zróżnicowane dla każdego regionu.

Poziom rozwoju mierzy się wielkością Produktu Krajowego Brutto (PKB) per capita. Inną miarą, aczkolwiek mniej doskonałą, mogą być dochody własne budżetu na 1 mieszkańca. Za rok 2010 średnie dochody własne na 1 mieszkańca województwa wyniosły 150 zł, a ich rozkład był następujący: najniższe osiągnęło województwo lubelskie – 74 zł, a najwyższe województwo mazowieckie – 326 zł (1). Podobnie jako dochody własne, również dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych przypadające

na 1 mieszkańca ukształtowały się podobnie. Można więc stwierdzić, że wyrażają one w pewien sposób ogólną aktywność gospodarczą regionów.

W polskim systemie finansowania samorządów nierówności dochodowe wyrównywane są poprzez funkcjonowanie subwencji wyrównawczej (bogate samorzady oddają część swych dochodów na rzecz biedniejszych). Mimo funkcjonowania tego mechanizmu różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów w Polsce są jeszcze bardzo znaczne.

BIBLIOGRAFIA

1. Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 r., Warszawa 2011.
2. Borodo A., Niektóre instrumenty rozwoju gospodarczego będące w dyspozycji gmin [w] Gospodarka i finanse gmin w Polsce, pod red. M. Stefańskiego i H. Stępnia, Włocławek 2011, s.27-28.
3. Regulski J. – Móc umieć i chcieć. Kształtowanie samorządu terytorialnego w Polsce [w] Dzwudziestolecie funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce – praca zbiorowa pod red. H. Kisilowskiej i E. Malaka, s.16.
4. Borodo A. – Samorząd województwa. Współczesne zagadnienia prawne i finansowe, Toruń 2010.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРА

dr Henryk Stępień – Dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Technicznych Wyższej Szkoły Humanistyczno-Ekonomicznej we Włocławku.