

Ewa Markowska-Bzducha

Wyższa Szkoła Zarządzania Gospodarką Regionalną i Turystyką w Kielcach

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W KRAJACH EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ ORAZ W KRAJACH NADBAŁTYCKICH

1. Wstęp

Od początku lat dziewięćdziesiątych kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz kraje nadbałtyckie rozpoczęły proces decentralizacji, wpisując go w konstytucję (oprócz Łotwy), a ich krajowe ustawodawstwa wprowadziły zasadę autonomii lokalnej. Ustanowiono samorzady terytorialne, przyjmując ustawy określające sposób ich organizacji, ich zadania i tryb wyłaniania organów stanowiących i wykonawczych. Wszystkie kraje objęte niniejszym opracowaniem podpisały i ratyfikowały Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego [3, s. 61].

Celem artykułu jest prezentacja zróżnicowania jedenastu krajów Europy Środkowo-Wschodniej i krajów nadbałtyckich – Bułgarii, Chorwacji, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji, Słowenii, Węgier – pod względem stopnia samodzielności finansowej samorządów terytorialnych. Prezentację oparto na danych z lat 1998 i 2001.

2. Metody oceny samodzielności finansowej samorządów terytorialnych

Problem samodzielności jest nierozłącznie związany z działalnością samorządu terytorialnego, niezależnie od tego, jaki model tego samorządu występuje w danym kraju i w danym czasie. Samodzielność jednostki samorządu terytorialnego jest zjawiskiem bardzo złożonym i dotyczy wszystkich aspektów jej działalności. Kwe-

stia tej samodzielności może być ujmowana w sposób różnorodny, tzn. pod względem prawnym, finansowym, politycznym, organizacyjnym. Wymienione aspekty w praktyce bardzo trudno oddzielić od siebie, gdyż ściśle się ze sobą wiążą i wzajemnie przenikają. Najistotniejsze są aspekt prawny i finansowy, gdyż to przepisy prawa określają zakres samodzielności w pozostałych płaszczyznach. Samodzielność finansowa samorządu – rozumiana jako dostosowanie jego dochodów do wydatków, które musi on ponosić w związku z realizacją swoich zadań, oraz posiadanie uprawnień do ich kształtowania – jest warunkiem koniecznym do realizacji zadań wynikających z powyższych uregulowań.

Problematyka samodzielności finansowej stanowi jedno z istotniejszych zagadnień będących przedmiotem zainteresowania zarówno teoretyków, jak i praktyków zajmujących się działalnością samorządu terytorialnego.

Niniejsze opracowanie podejmuje tylko jeden z wielu aspektów oceny samodzielności finansowej samorządów terytorialnych – analizę porównawczą opartą na zestawie tzw. statystycznych mierników samodzielności finansowej. Zestaw służący do ilościowej oceny poziomu samodzielności finansowej samorządów terytorialnych obejmuje następujące mierniki:

- udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych,
- udział wydatków samorządowych w PKB (produkt krajowy brutto),
- udział dochodów własnych samorządów w ich dochodach ogółem,
- udział dochodów podatkowych samorządów w ich dochodach ogółem,
- margines lokalnego manewrowania podatkowego, tj. udział dochodów z podatków, co do których samorzady mają znaczną swobodę decydowania w ogólnych dochodach samorządów,
- udział wydatków inwestycyjnych samorządów w ich wydatkach ogółem.

Stopień samodzielności finansowej samorządów terytorialnych, liczony jako średnia geometryczna powyższych mierników, uznano za syntetyczną miarę tej samodzielności¹.

Przeprowadzona analiza pozwala jedynie zaprezentować niejako ranking krajów Europy Środkowo-Wschodniej i krajów nadbałtyckich pod względem stopnia samodzielności finansowej samorządów lokalnych, wyrażonego średnią geometryczną sześciu mierników. Formułowanie dalej idących wniosków jest zbyt ryzykowne, gdyż dla porównania faktycznego poziomu samodzielności finansowej samorządów terytorialnych w poszczególnych krajach należałoby w pierwszej kolejności zbadać ich historię. Zakres samodzielności samorządu terytorialnego jest bowiem rezultatem m.in. rozwoju historycznego, w toku którego został ukształtowany podział zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd terytorialny.

Podstawą samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest ich pozycja ustrojowa wynikająca z obowiązujących regulacji prawnych. A zatem zachodzi konieczność analizy tych regulacji w poszczególnych krajach, ze szczególnym

¹ Jest to metodyka stosowana przez K. Polarczyka, zmodyfikowana przez autorkę opracowania, zob. [7, s. 71].

uwzględnieniem gwarancji konstytucyjnych, kompetencji samorządów w zakresie kształtowania swoich dochodów i wydatków, korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania, przepisów dotyczących nadzoru nad ich działalnością.

Istotnym elementem oceny samodzielności finansowej samorządów jest analiza proporcji oraz tempa zmian relacji między dochodami ogółem i dochodami własnymi, a także analiza proporcji oraz tempa zmian relacji między wydatkami ogółem i wydatkami inwestycyjnymi.

Ponadto miarą sukcesu systemu finansów samorządowych jest równowaga dochodów i wydatków mierzona wynikiem finansowym (nadwyżką czy niedoborem) [6, s. 39].

3. Stopień samodzielności finansowej samorządów terytorialnych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i krajach nadbałtyckich

Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego w badanych krajach jest zróżnicowana. W pierwszych latach transformacji większość krajów ustanowiła jeden szczebel samorządu terytorialnego. Wyjątkiem były Chorwacja, Węgry i Rumunia, które to rozpoczęły od dwóch szczebli struktur terenowych – gmin i departamentów. W ostatnich latach podział administracyjny badanych krajów przeszedł, tak jak w Polsce, ewolucję zmierzającą w kierunku utworzenia zdecentralizowanego szczebla regionalnego. Wynikało to zarówno z konieczności podjęcia działań publicznych o szerokim zasięgu, jak i przygotowania struktur administracyjnych do członkostwa w Unii Europejskiej.

Badane samorzady terytorialne przedstawiają również zróżnicowane właściwości demograficzne (tab. 1). W czterech krajach – w Czechach, na Słowacji, Węgrzech i Łotwie – występuje duża liczba małych gmin (o średniej wielkości poniżej 3000 mieszkańców). W innych krajach – na Litwie, w Bułgarii i w Polsce – gminy mają znaczną populację.

Tabela 1. Średnia liczba mieszkańców przypadających na gminę

Kraj	Liczba gmin	Liczba mieszkańców na gminę, bez stolicy
Czechy	6 237	1 500
Słowacja	2 871	1 700
Węgry	3 154	2 700
Łotwa	554	3 000
Estonia	247	4 200
Chorwacja	542	6 800
Rumunia	2 862	7 000
Słowenia	192	8 800
Polska	2 489	15 000
Bułgaria	262	28 000
Litwa	56	58 800

Źródło: [5, s. 23].

Badane kraje różnią się także stopniem samodzielności finansowej samorządów terytorialnych. W tabelach 2 i 3 zaprezentowano poziom statystycznych mierników samodzielności finansowej samorządów w poszczególnych krajach.

Tabela 2. Mierniki samodzielności finansowej samorządów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i krajach nadbałtyckich w 1998 r. (%)

Kraj	Wydatki samorządowe /wydatki publiczne	Wydatki samorządowe /PKB	Dochody własne ^a samorządów /dochody ogółem	Dochody podatkowe ^b samorządów /dochody ogółem	Margines lokalnego manewrowania podatkowego	Wydatki inwestycyjne samorządów /wydatki ogółem	Stopień samodzielności finansowej samorządów ^c
1	2	3	4	5	6	7	8
Chorwacja	21,4	6,8	91,0	83,5	34,5	24,0	31,2
Litwa	20,0	6,7	79,0	78,3	78,3	9,5	29,2
Węgry	25,0	13,9	46,0	46,0	31,0	24,0	28,6
Łotwa	23,4	9,6	72,0	60,0	15,0	11,0	23,3
Polska	19,5	8,9	60,0	46,6	13,9	23,0	23,2
Słowenia	11,0	5,2	79,0	59,0	19,0	28,0	22,8
Słowacja	8,0	4,0	85,0	45,4	16,3	43,0	21,0
Czechy	20,5	9,6	75,0	49,0	3,0	34,0	20,5
Rumunia	11,4	3,7	62,0	56,0	17,0	25,0	19,9
Bułgaria	17,0	6,0	63,0	57,0	11,0	8,0	17,8
Estonia	22,6	8,8	74,0	56,0	1,0	20,0	16,0

^a Dochody ogółem pomniejszone o transfery z budżetu centralnego (dotacje, subwencje); ^b dochody z udziałów w podatkach państwowych oraz dochody z własnych podatków, ^c średnia geometryczna wielkości z kolumn: 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [5, s. 48] oraz informacji GUS.

W analizowanych krajach występują różne modele podziału zadań i finansów publicznych pomiędzy państwo i samorząd terytorialny. Są one konsekwencją przede wszystkim polityki państwa wyrażanej w formie ustaw oraz tendencji centralizacyjnych lub decentralizacyjnych w tej polityce, w mniejszym zakresie wynikają one również z uwarunkowań historycznych. Struktura administracyjna kraju nie determinuje poziomu decentralizacji finansów publicznych. Kraje o wieloszczeblowej strukturze samorządu terytorialnego są niejednokrotnie znacznie bardziej scentralizowane niż inne, w których występuje tylko jeden szczebel (i odwrotnie). Nigdzie jednak, niezależnie od stopnia decentralizacji, nie występuje zasada pełnego rozdziału środków, istnieją systemy mieszane, które obejmują zarówno elementy samofinansowania, jak i dofinansowania przez państwo. W ramach tych systemów poziom samodzielności finansowej samorządów w poszczególnych krajach jest zróżnicowany (tab. 2 i 3).

Niezależnie od modelu funkcjonującego w danym kraju czynnikiem decydującym o stopniu faktycznej samodzielności samorządu terytorialnego w sprawach finansowych jest dostosowanie jego dochodów do wydatków, które

musi on ponosić w związku z realizacją swoich zadań, oraz posiadanie uprawnień do ich kształtowania. Jest to kluczowa zasada samodzielności finansowej społeczności lokalnych, wynikająca z Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (art. 9 pkt 1).

Tabela 3. Mierniki samodzielności finansowej samorządów w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i krajach nadbałtyckich w 2001 r. (%)

Kraj	Wydatki samorządowe /wydatki publiczne	Wydatki samorządowe /PKB	Dochody własne ^a samorządów /dochody ogółem	Dochody podatkowe ^b samorządów /dochody ogółem	Margines lokalnego manewrowania podatkowego	Wydatki inwestycyjne samorządów /wydatki ogółem	Stopień samodzielności finansowej samorządów ^c
1	2	3	4	5	6	7	8
Łotwa	25,8	10,3	63,0	56,0	10,0	21,0	24,1
Węgry	23,7	12,8	56,0	30,0	14,0	20,0	22,9
Słowenia	11,0	5,1	78,0	59,0	19,0	28,0	22,7
Czechy	22,0	9,5	75,0	53,0	5,0	32,0	22,6
Polska	35,7	15,6	39,9	25,1	12,2	17,0	22,1
Chorwacja	12,8	6,0	94,0	51,0	8,0	31,0	21,2
Rumunia	11,4	3,7	61,9	55,6	16,8	25,0	19,8
Słowacja	7,4	3,0	86,0	47,0	19,0	28,0	19,0
Litwa	21,7	7,1	90,0	87,3	9,0	4,0	18,8
Bułgaria	16,9	6,7	67,0	47,9	2,4	10,0	14,3

^a Dochody ogółem pomniejszone o transfery z budżetu centralnego (dotacje, subwencje); ^b dochody z udziałów w podatkach państwowych oraz dochody z własnych podatków, ^c średnia geometryczna wielkości z kolumn: 2, 3, 4, 5, 6, 7.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Internetowy serwis informacyjny: *Local World Authorities*, Dexia Credit Local, Paris 2004 oraz informacji GUS.

Badane kraje są dość zróżnicowane pod względem samodzielności finansowej samorządów. Dane zawarte w tab. 3 (dotyczące 2001 r.) w większości odbiegają od prezentowanych w tab. 2 (dotyczących 1998 r.). W dziewięciu z jedenastu analizowanych krajów w 2001 r. w stosunku do 1998 r. nastąpił spadek stopnia samodzielności finansowej samorządów.

W 2001 r. rozpiętość stopnia samodzielności finansowej samorządów terytorialnych w poszczególnych krajach była mniejsza niż w 1998 r. Najwyższy stopień samodzielności finansowej w 1998 r. wynosił 31,2%, a najniższy 16,0%, w 2001 r. zaś najwyższy stopień samodzielności finansowej to 24,1%, najniższy 14,3%.

W rankingu istotnie zmieniła się pozycja Chorwacji – z pierwszej w 1998 r. na szóstą w 2001 r., a stopień samodzielności finansowej chorwackich samorządów spadł z 31,2% na 21,2%. Odnotowano spadek czterech z sześciu mierników dotyczących tego kraju.

Również w przypadku Litwy nastąpiło istotne obniżenie stopnia samodzielności finansowej samorządów z poziomu 29,2% w 1998 r. do 18,8% w 2001 r. W zaprezentowanym rankingu pozycja Litwy zmieniła się z drugiej na dziesiątą, głównie z powodu drastycznego spadku udziału dochodów z podatków własnych w globalnych dochodach samorządów.

Znacznemu obniżeniu uległ stopień samodzielności finansowej węgierskich samorządów – z 28,6% w 1998 r. do poziomu 22,9% w 2001 r. Przy czym pozycja węgierskich samorządów w rankingu poprawiła się z trzeciej na drugą.

Istotny spadek stopnia samodzielności finansowej samorządów nastąpił również w przypadku Bułgarii – z poziomu 17,8% w 1998 r. do 14,3% w 2001 r. Bułgarskie samorzady posiadały w 2001 r. najniższy stopień samodzielności finansowej wśród analizowanych krajów.

Również słowackie samorzady odnotowały spadek stopnia samodzielności finansowej z 21,0% w 1998 r. do 19,0% w 2001 r.

Wzrost stopnia samodzielności finansowej samorządów w 2001 r. w stosunku do 1998 r. odnotowano w trzech krajach – w Estonii (z 16,0% do 20,1%), w Czechach (z 20,5% do 22,6%) i na Łotwie (z 23,3% do 24,1%). W konsekwencji Estonia awansowała w rankingu z pozycji jedenastej w 1998 r. na pozycję siódmą w 2001 r., Czechy z pozycji ósmej w 1998 r. na pozycję czwartą w 2001 r., Łotwa zaś z pozycji czwartej w 1998 r. na pierwszą w 2001 r.

W pozostałych krajach zmiany stopnia samodzielności finansowej samorządów były znacznie mniej istotne, przy czym w przypadku Rumunii i Słowenii miernik ten pozostał właściwie na niezmiennym poziomie.

Niewielkie zmiany dotyczyły również Polski – nastąpił spadek stopnia samodzielności finansowej samorządu o 1,1 punktu procentowego. W rankingu jedenastu krajów Polska zachowała niezmiennie piątą pozycję. Należy jednak zauważyć, że po reformie samorządowej w 2001 r. samorząd terytorialny w Polsce miał największy, wśród samorządów jedenastu analizowanych krajów, udział wydatków samorządowych w wydatkach publicznych oraz w PKB.

Poziom tych dwóch mierników jest uznawany w literaturze przedmiotu za wskaźnik stopnia zaawansowania procesów decentralizacyjnych². Biorąc pod uwagę poziom powyższych mierników w 2001 r., można zaliczyć Polskę, jako jedyny z badanych krajów, do grupy krajów z ukształtowanymi strukturami samorządu terytorialnego, w których wydatki samorządowe przekraczają 26% wydatków publicznych i 10% PKB. Pozostałe kraje znajdują się jeszcze w grupie krajów z rozpoczętymi procesami decentralizacyjnymi, w których wydatki samorządowe nie przekraczają 20% wydatków publicznych i 7% PKB, bądź z zaawansowanymi

² J.-F. Cope, *Direction de l'environnement et des pouvoirs locaux*, Raport opracowany na zlecenie Rady Europy; G. Marcou, *State budget support to local governments in Eastern and Western Europe*, Raport opracowany dla OECD + SIGMA, Paryż 1994 za [4, s. 24].

procesami decentralizacyjnymi, w których wydatki samorządowe nie przekraczają 26% wydatków publicznych i stanowią 7-10% PKB.

4. Podsumowanie

Bazując na danych zawartych w niniejszym opracowaniu, można stwierdzić, że w 2001 r. – w stosunku do 1998 r. – w większości badanych krajów nastąpiło zmniejszenie stopnia samodzielności finansowej samorządów terytorialnych. Było ono konsekwencją wprowadzanych reform decentralizacyjnych, w wyniku których znacznie rozszerzono zakres zadań przekazanych jednostkom samorządu terytorialnego. Niestety, przekazywaniu zadań nie zawsze towarzyszyło przekazywanie odpowiednich środków finansowych i kompetencji w zakresie gromadzenia dochodów niezbędnych do realizacji powyższych zadań i dysponowania nimi. Dotyczy to szczególnie nowych szczebli samorządu terytorialnego. Decentralizacja finansów publicznych nie nadąża za decentralizacją zadań. Stąd, wbrew głoszonym hasłom, stopień samodzielności finansowej samorządów terytorialnych zmniejszył się w większości krajów.

Trudno jednak porównywać ze sobą aktualny stopień decentralizacji w poszczególnych państwach i wynikającą z niego pozycję władz lokalnych. Należy bowiem pamiętać, że każdy z rozpatrywanych systemów ewoluuje z różnych poziomów. I mimo generalnych tendencji do decentralizacji, niektóre systemy mogą pozostać znacznie bardziej scentralizowane niż inne. Między poszczególnymi krajami występują istotne różnice w definicjach i w rolach samorządów terytorialnych, utrudniające porównania. Dodatkową barierą jest fakt, że finanse publiczne należą do najslabiej porównywalnych kategorii ekonomicznych w statystykach międzynarodowych. A jeszcze trudniej uzyskać porównywalne dane w zakresie finansów lokalnych.

Literatura

- [1] Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1996-1999, GUS, Warszawa 2000.
- [2] Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2002, GUS, Warszawa 2003.
- [3] *Finanse samorządów terytorialnych w Europie*, Dexia, Warszawa, Paryż 2000.
- [4] Gilowska Z., Misiąg W., *Decentralizacja polskiego systemu budżetowego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk-Lublin 1995.
- [5] *Local Finance in Eleven Countries of the Central, Eastern and Baltic Europe*, Dexia Editions, Paris 2000.
- [6] Piotrowska-Marczak K., *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. II. red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.

- [7] Polarczyk K., *Sektor finansów publicznych w krajach OECD*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 180, sierpień 2000.
- [8] Roczniki Statystyczne GUS za lata 1999 i 2002.

THE FINANCIAL SELF-DEPENDENCE OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN MID-EASTERN EUROPEAN COUNTRIES AND IN BALTIC COUNTRIES

Summary

This work is connected with one of many aspects of evaluation of the territorial self-government financial self-dependence – the comparative analysis based on the set of six measures of financial self-dependence. The aim of the work is presentation of differentiation of the degree of the territorial self-government financial self-dependence in eleven mid –eastern European and Baltic countries – Bulgaria, Croatia, the Czech Republic, Estonia, Lithuania, Latvia, Poland, Rumania, Slovakia, Slovenia and Hungary. The presentation is based on data from two years – 1998 and 2001.

The examined countries are quite differentiated in respect of the financial self-dependence of self-government. In most of the examined countries in 2001 compared to 1998 there was the decrease of the degree of the territorial self-government financial self-dependence. This was the result of slower pace of public finance decentralisation than task decentralisation. And therefore, in spite of the theories connected with decentralisation, the degree of the territorial self-government financial self-dependence decreased in eight out of eleven examined countries.