

Artur Zimny

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Europie Środkowo-Wschodniej. Analiza porównawcza

Celem opracowania jest porównanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz zasygnalizowanie najważniejszych problemów finansowych, z jakimi borykają się te jednostki, i wyzwań w zakresie gospodarki finansowej stojących przed nimi w czasach kryzysu. Wysokość dochodów, wydatków i zadłużenia została zaprezentowana w przeliczeniu na mieszkańca, w relacji do dochodów/wydatków/zadłużenia publicznego oraz w relacji do PKB, natomiast wynik (nadwyżka lub deficyt) – w przeliczeniu na mieszkańca. Ponadto dochody i wydatki zostały przedstawione w dodatkowych przekrojach informacyjnych. W artykule wykorzystano dane dostępne w bazie Eurostatu, materiałach Rady Gmin i Regionów Europy oraz literaturę z zakresu finansów samorządowych.

Samodzielność każdego kraju w zakresie kształtowania samorządu terytorialnego sprawia, że między poszczególnymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej występują pewne różnice w tym aspekcie. Różnorodność przyjętych rozwiązań uwarunkowana jest czynnikami historycznymi, społecznymi, ekonomicznymi i politycznymi, a jej wyrazem jest w szczególności wielkość jednostek samorządowych szczebla podstawowego oraz system finansowania sektora samorządowego.

1. Dochody i wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego (JST) można klasyfikować na wiele sposobów¹. Kluczowy wydaje się jednak podział na dochody własne i dochody transferowe. Do dochodów własnych zalicza się podatki i opłaty lokalne, udziały w podatkach państwowych² oraz

dochody z majątku, a więc dochody, w odniesieniu do których samorząd dysponuje uprawnieniami do ich wprowadzania i/lub kształtowania. Do dochodów transferowych zalicza się natomiast subwencje ogólne i dotacje celowe, a więc dochody, które samorząd otrzymuje z innych zasobów środków publicznych i które powinny mieć charakter uzupełniający wobec dochodów własnych³.

Średnia wysokość dochodów JST *per capita* dla wszystkich krajów Unii Europejskiej (UE) w 2013 r. wynosiła 3,02 tys. euro. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej dochody te kształtowały się jednak na znacznie niższym poziomie – średnio 1,09 tys. euro. Stosunkowo najwyższe były w Słowenii i Czechach (powyżej 1,5 tys. euro *per capita*), natomiast najniższe – w Bułgarii i Rumunii (poniżej 0,7 tys. euro *per capita*). Z kolei dochody JST w relacji do PKB dla wszystkich krajów UE stanowiły w 2013 r. średnio 11,3% PKB. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej najwyższy poziom tej

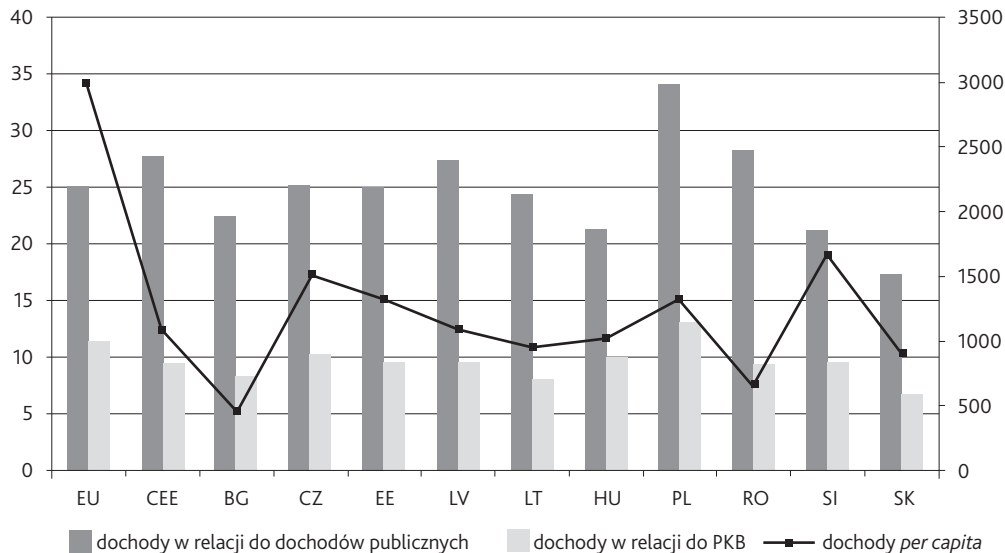
¹ Zob. L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wrocław 2010, s. 139–140.

² Należy w tym miejscu zasygnalizować, że zaliczanie udziałów w podatkach państwowych do dochodów własnych samorządu od lat budzi pewne wątpliwości. Zob. szerzej: E. Kornberger-Sokołowska (red.), *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Warszawa 2012, s. 59–60.

³ Ze względu na udział poszczególnych kategorii dochodów w dochodach JST można wyróżnić trzy modele: model zdecentralizowany, w którym dominują dochody własne; model scentralizowany, w którym znaczącą rolę odgrywiają dochody transferowe, oraz model mieszany. Zob. szerzej: M. Jastrzębska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2012, s. 106–108.

Rysunek 1

Wysokość dochodów JST *per capita* (oś prawa – w euro) oraz w relacji do dochodów publicznych i PKB (oś lewa – w %) w 2013 r.¹



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

relacji (powyżej średniej unijnej) występował w Polsce, natomiast najniższy – na Słowacji. Jednocześnie JST we wszystkich krajach UE gromadziły w 2013 r. średnio 25% dochodów publicznych. Do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w których relacja wysokości dochodów JST do dochodów publicznych była najwyższa, należały Polska, Rumunia i Łotwa, natomiast krajem o najniższej relacji była Słowacja (rysunek 1).

Jak już wcześniej wspomniano, dochody JST mogą być klasyfikowane według różnych kryteriów, choć najważniejszy wydaje się podział na dochody własne i transferowe. W związku z tym konieczne jest zaprezentowanie struktury dochodów, tj. głównych źródeł pozyskiwania środków finansowych.

O ile w odniesieniu do wszystkich krajów UE w 2011 r. nieznacznie przeważały dochody własne stanowiące ponad 54% dochodów JST,

o tyle w krajach Europy Środkowo-Wschodniej sytuacja była odwrotna – udział dochodów transferowych wynosił 56%. Udział tych dochodów był jednak bardzo zróżnicowany, gdyż wahał się w granicach od 32% na Łotwie do 83% w Rumunii. Jeśli chodzi o strukturę dochodów własnych, to w krajach objętych analizą dominowały dochody podatkowe (32% ogółu dochodów JST), których udział z reguły był zdecydowanie większy niż opłat za świadczone usługi i dochodów z majątku (rysunek 2).

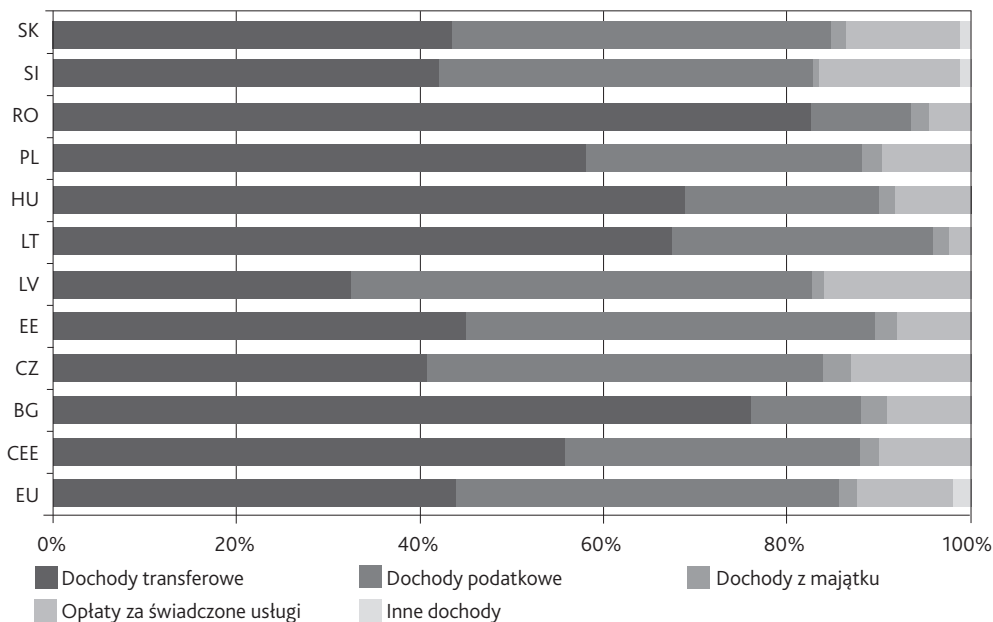
Wydatki JST są pochodną zadań wykonywanych przez samorząd. Wydatki te najczęściej dzieli się na wydatki bieżące i wydatki majątkowe⁵. Do wydatków bieżących zalicza się m.in.: płatności z tytułu wynagrodzeń dla pracowników samorządowych, koszty nabycia produktów i usług koniecznych do normalnego funkcjonowania samorządu, różnego rodzaju świadczenia dla osób fizycznych oraz dotacje celowe wypłacane z budżetu JST. Do wydatków majątkowych zalicza się natomiast wydatki

⁴ Symbole na kolejnych wykresach oznaczają: EU – Unia Europejska, CCE – Europa Środkowo-Wschodnia, BG – Bułgaria, CZ – Czechy, EE – Estonia, LV – Łotwa, LT – Litwa, HU – Węgry, PL – Polska, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja.

⁵ Por. A. Borodo, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Toruń 2011, s. 81.

Rysunek 2

Struktura dochodów JST w 2011 r. (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Subnational public finance in the European Union*, Dexia-CEMR, Paris-Brussels 2012, s. 15.

związane z nabyciem akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, koszty budowy nowych obiektów tworzących infrastrukturę komunalną oraz wydatki na zakup środków trwałych⁶.

Średnia wysokość wydatków JST *per capita* dla wszystkich krajów UE w 2013 r. wynosiła 3,03 tys. euro. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej wydatki te, podobnie jak dochody, kształtowały się jednak na znacznie niższym poziomie – średnio 1,07 tys. euro. Stosunkowo najwyższe były w Słowenii (powyżej 1,5 tys. euro *per capita*), natomiast najniższe w Bułgarii i Rumunii (poniżej 0,7 tys. euro *per capita*). Z kolei wydatki JST w relacji do PKB dla wszystkich krajów UE stanowiły w 2013 r. średnio 11,4% PKB. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej najwyższy poziom tej relacji (powyżej średniej unijnej) występował w Polsce, natomiast najniższy – na Słowacji. Jednocześnie JST we wszystkich krajach UE

realizowały w 2013 r. średnio 23,4% wydatków publicznych. Do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w których relacja wysokości wydatków JST do wydatków publicznych była najwyższa, należały Polska i Łotwa, natomiast do krajów o najniższej relacji – Węgry, Słowacja i Słowenia (rysunek 3).

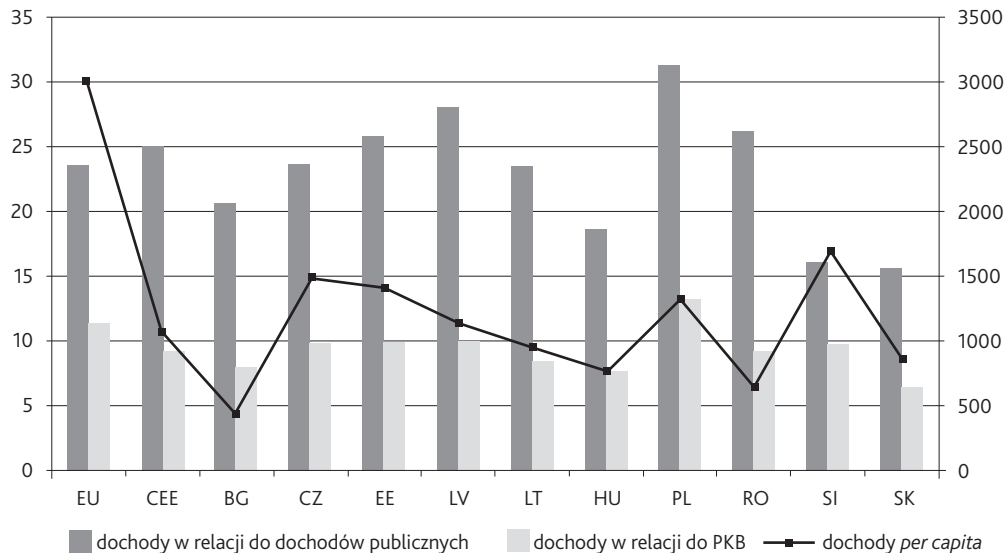
Jak już wspomniano, wydatki JST są pochodną zadań wykonywanych przez samorząd. Do zadań tych, w zależności od uregulowań prawnych przyjętych w danym kraju, należy m.in.: utrzymanie szkół publicznych podstawowego i średniego stopnia, utrzymanie publicznych zakładów służby zdrowia i placówek opiekuńczych, utrzymanie dróg lokalnych i urządzeń użyteczności publicznej oraz dbanie o stan sanitarny, ochronę środowiska i bezpieczeństwo społeczności lokalnej. W związku z tym konieczne jest zaprezentowanie struktury wydatków, tj. głównych kierunków przeznaczenia środków finansowych.

Tak jak w odniesieniu do wszystkich krajów UE w 2010 r. dominowały wydatki na edukację, które stanowiły ponad 20%

⁶ Por. T. Włudyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Warszawa 2012, s. 203.

Rysunek 3

Wysokość wydatków JST *per capita* (oś prawa – w euro) oraz w relacji do wydatków publicznych i PKB (oś lewa – w %) w 2013 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

ogółu wydatków JST, tak i w krajach Europy Środkowo-Wschodniej największy udział miały wydatki na edukację, stanowiące blisko 1/3 wydatków samorządowych. Udział tych wydatków był jednak dość zróżnicowany, gdyż wahał się od 21% w Rumunii do prawie 40% w Estonii. Na kolejnych miejscach, jeśli chodzi o strukturę wydatków, w krajach objętych analizą znalazły się wydatki związane ze sprawami gospodarczymi (15%), usługami publicznymi (11%), ochroną socjalną (11%) oraz zdrowiem (10%). Udziały wymienionych kategorii wydatków są w zasadzie zbliżone, choć należy zasygnalizować, że w niektórych krajach więcej środków finansowych jest kierowanych na sprawy gospodarcze (Czechy, Rumunia), a w innych – na sprawy społeczne (Węgry, Litwa) – rysunek 4.

Prezentacja dochodów i wydatków byłaby niepełna bez przedstawienia dwóch niezwykle istotnych aspektów, a mianowicie samodzielności dochodowej i samodzielności wydatkowej JST. Samodzielność dochodowa to zagwarantowanie JST możliwości zwiększenia dochodów oraz pozyskiwania ich z różnych źródeł

i różnymi metodami⁷, natomiast samodzielność wydatkowa to swoboda wydatkowania środków finansowych znajdujących się w gestii JST⁸. Obydwa aspekty decydują o samodzielności finansowej JST, rozumianej jako prawo do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej w ramach określonych przepisami prawa⁹.

Spośród wielu mierników samodzielności finansowej JST w niniejszym artykule wykorzystano dwa, a mianowicie udział dochodów podatkowych w dochodach JST, będący odzwierciedleniem samodzielności dochodowej, oraz udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach JST, odzwierciedlający samodzielność wydatkową¹⁰.

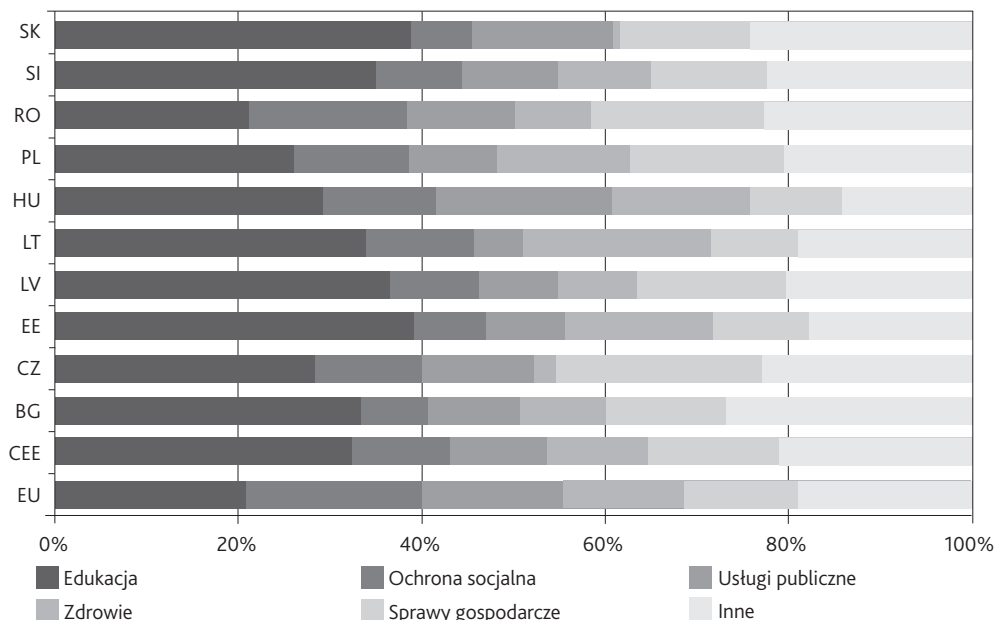
⁷ E. Denek (red.), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 2001, s. 14.

⁸ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Warszawa 2007, s. 83–84.

⁹ Por. J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*, Katowice 2003, s. 47.

¹⁰ Por. M. Jastrzębska, *Analiza wskaźnikowa kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2006*, „Finanse Komunalne” 2007/12, s. 36; E. Markowska-Bzducha, *Samodzielność finansowa gmin*, Radom 2004, s. 165–178.

Rysunek 4

Struktura wydatków JST w 2010 r. (w %)¹¹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *A figure-based portrait of local and regional Europe. Edition 2013*, CEMR, Brussels 2013, s. 8.

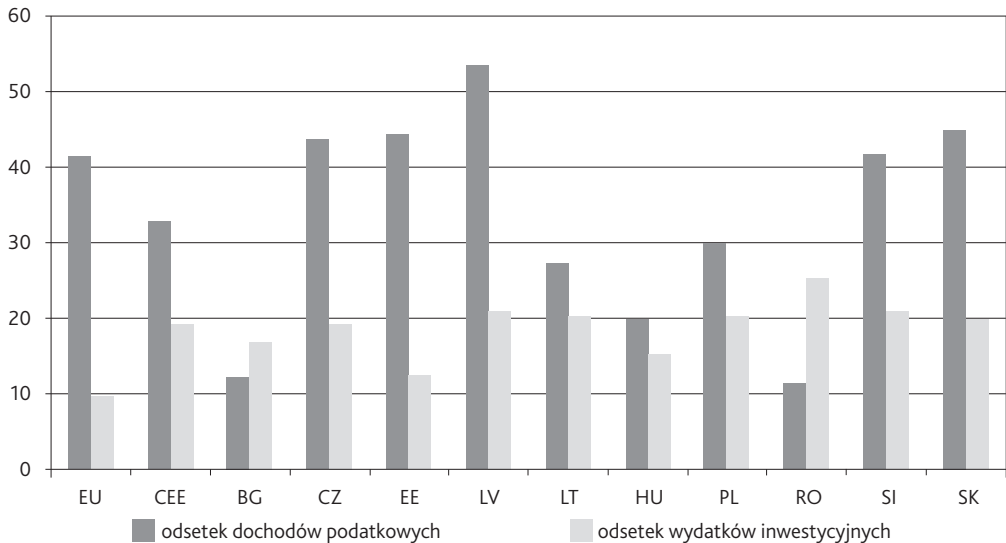
Wyniki dla 2010 r. świadczą z jednej strony o niezbyt wysokiej samodzielności dochodowej

JST w krajach Europy Środkowo-Wschodniej (średnia na poziomie 33%) w porównaniu ze wszystkimi krajami UE (średnia na poziomie 41%), z drugiej natomiast – o wysokiej samodzielności wydatkowej – średnia dla UE wynosiła 10%, a dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej 19%¹². Należy w tym miejscu zauważyć, że nie zawsze obydwie analizowane aspekty samodzielności finansowej były ze sobą skorelowane, co potwierdza sytuacja Bułgarii, Rumunii i Estonii. W dwóch pierwszych krajach niskiemu odsetkowi dochodów podatkowych towarzyszył bowiem wysoki odsetek wydatków inwestycyjnych, natomiast w Estonii występowała sytuacja odwrotna, tj. w ślad za wysokim

¹¹ Przedstawiona na wykresie struktura wydatków opiera się na klasyfikacji wydatków instytucji sektora rządowego i samorządowego według funkcji (COFOG). Szerszego wyjaśnienia wymaga kilka z wyszczególnionych kategorii wydatków, a mianowicie: usługi publiczne, sprawy gospodarcze oraz inne. Kategorie tych nie można bowiem wprost odnaleźć w polskim systemie klasyfikacji budżetowej stosowanym przez jednostki samorządowe. Do usług publicznych zalicza się w szczególności wydatki na administrację samorządową oraz obsługę zadłużenia. Do spraw gospodarczych należą w szczególności wydatki na: transport i łączność, rolnictwo i łowiectwo, rybołówstwo i rybactwo, górnictwo i kopalnictwo, przetwórstwo przemysłowe, wytwarzanie energii elektrycznej i zaopatrzenie w nią, a także gaz i wodę oraz handel. Z kolei kategoria „inne” grupuje wydatki na: gospodarkę mieszkaniową, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, kulturę fizyczną i sport itp. Zob. szerzej: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z 21.05.2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE 2013 L 174/1.

¹² Warto podkreślić, że podstawowym kierunkiem inwestowania była infrastruktura transportowa, wodno-kanalizacyjna oraz edukacyjna. Nierzadko inwestycje te były konieczne, aby sprostać wymaganiom unijnym w różnych obszarach, a w szczególności w zakresie jakości gospodarki wodno-ściekowej i gospodarki odpadami. Por. *Subnational public finance in the European Union*, Dexia-CEMR, Paris-Brussels 2012, s. 26–27.

Rysunek 5

Samodzielność dochodowa i samodzielność wydatkowa JST w 2010 r. (w %)¹⁴

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *A figure-based portrait of local and regional Europe*. Edition 2013, CEMR, Brussels 2013, s. 10, 13.

udziałem dochodów podatkowych nie szły wysokie wydatki inwestycyjne¹³.

2. Wynik i zadłużenie JST

Wynik JST może przybierać postać nadwyżki lub deficytu. Nadwyżka oznacza sytuację, w której dochody przewyższają wydatki, natomiast deficyt to sytuacja, w której dochody są niewystarczające do sfinansowania wydatków. Obecnie deficyt stał się w zasadzie zjawiskiem naturalnym i zarazem częścią rzeczywistości

¹³ W przypadku Bułgarii i Rumunii przyczyną tej sytuacji można prawdopodobnie upatrywać w napływie znacznych środków finansowych z funduszy europejskich, które zostały przeznaczone na działania inwestycyjne samorządów. Z kolei w przypadku Estonii sytuacja ta może być następstwem kryzysu gospodarczego, który silnie odczuły kraje nadbałtyckie, a który zaowocował wyhamowaniem działań inwestycyjnych samorządów.

¹⁴ Należy w tym miejscu zasygnalizować, że różnice między poszczególnymi krajami Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie samodzielności wydatkowej mogły być w pewnym stopniu związane z cyklem wyborczym w JST. Można przypuszczać, że w krajach, dla których 2010 r. był rokiem wyborczym lub przedwyborczym, odsetek wydatków inwestycyjnych był relatywnie wyższy niż w innych latach.

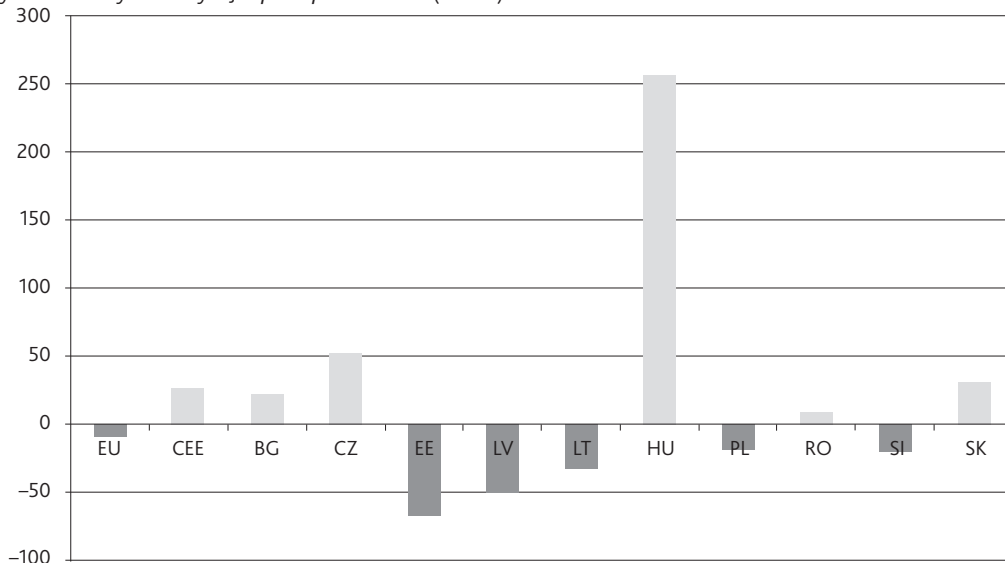
finansowej JST w wielu krajach. Co więcej, nic nie wskazuje na to, aby w najbliższej przyszłości nastąpiły radykalne zmiany w tym zakresie, w szczególności biorąc pod uwagę trwający kryzys gospodarczy¹⁵.

Generalnie rzecz biorąc, w 2013 r. JST w UE zanotowały deficyt, natomiast w krajach Europy Środkowo-Wschodniej – nadwyżkę. Analizując jednak wyniki poszczególnych krajów, można stwierdzić, że w połowie z nich nastąpiła nadwyżka (Bułgaria, Czechy, Węgry, Rumunia i Słowacja), natomiast w połowie wystąpił deficyt (Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Słowenia). Największą nadwyżką w przeliczeniu na mieszkańca charakteryzowały się Węgry, natomiast największym deficytem – Estonia i Łotwa (rysunek 6).

Najczęstszymi przyczynami zadłużania się przez JST są chęć pozyskania środków na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych, a tym

¹⁵ Por. J. Ciak, *Kształtowanie się deficytu budżetowego w Polsce w warunkach kryzysu*, w: *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, E. Ruśkowski i I. Zawerucha (red.), Białystok–Lwów 2010, s. 246.

Rysunek 6

Wysokość nadwyżki/deficytu JST *per capita* w 2013 r. (w euro)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

samym rozłożeniu kosztów realizacji inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej, oraz minimalizowanie skutków nagłych i niespodziewanych wydatków lub przejściowo mniejszych dochodów¹⁶. Z uwagi na fakt, że zadłużenie samorządowe stanowi część zadłużenia publicznego, w większości krajów rządy centralne sprawują bezpośrednią lub pośrednią kontrolę nad długiem samorządowym przez ustalanie ograniczeń w zaciąganiu długu przez JST¹⁷.

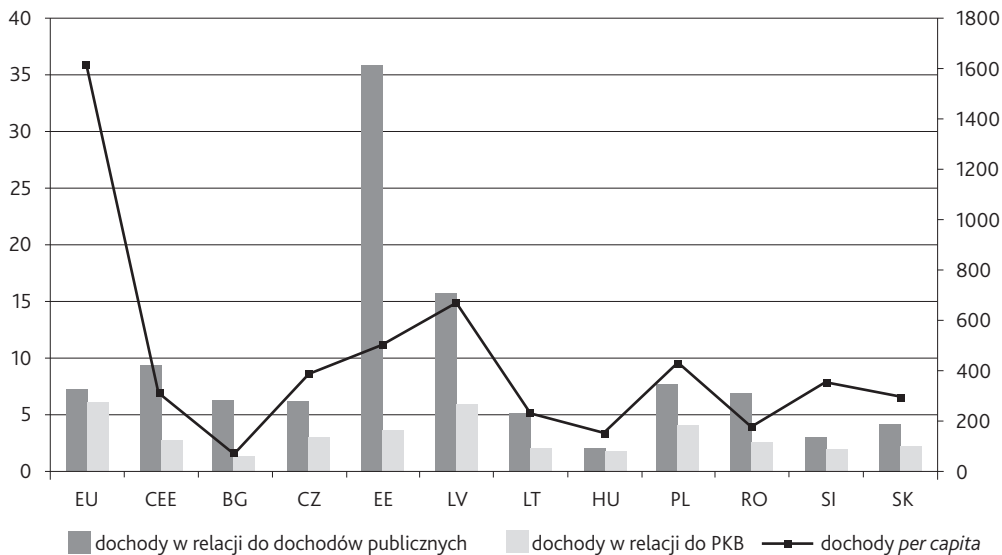
¹⁶ Podstawowym sposobem zadłużania jest zaciąganie przez samorządy kredytów bankowych i pożyczek oraz emitowanie obligacji komunalnych. Zob. A. Sekuła, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w perspektywie zmian ustawowych*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, T. Juja (red.), Poznań 2010, s. 318.

¹⁷ Do najczęściej stosowanych ograniczeń należą: dopuszczanie zadłużenia tylko na cele inwestycyjne, wymaganie zgody na zaciągnięcie kredytu lub pożyczki, ustalanie górnego limitu rocznego zadłużenia oraz ustalanie górnego limitu rocznych kosztów obsługi długu. Zob. szerzej: M. Poniatowicz, *Limitowanie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*. Tom 2; B. Filipiak-Dylewska i A. Szewczuk (red.), Szczecin 2006, s. 129–130.

Średnia wysokość zadłużenia JST *per capita* dla wszystkich krajów UE w 2013 r. wynosiła 1,62 tys. euro. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej zadłużenie to kształtowało się jednak na zdecydowanie niższym poziomie – średnio 0,32 tys. euro. Stosunkowo najwyższe było w Estonii i na Łotwie (powyżej 0,5 tys. euro *per capita*), natomiast najniższe – w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech (poniżej 0,2 tys. euro *per capita*). Z kolei zadłużenie JST w relacji do PKB dla wszystkich krajów UE stanowiło w 2013 r. średnio 6,1% PKB. Spośród krajów Europy Środkowo-Wschodniej najwyższy poziom tej relacji występował na Łotwie, natomiast najniższy – w Bułgarii i na Węgrzech. Jednocześnie zadłużenie JST we wszystkich krajach UE stanowiło w 2013 r. średnio 7,1% zadłużenia publicznego. Do krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w których relacja wysokości zadłużenia JST do zadłużenia publicznego była najwyższa, należały Estonia i Łotwa, natomiast do krajów o najniższej relacji – Węgry i Słowenia (rysunek 7).

Rysunek 7

Wysokość zadłużenia JST *per capita* (oś prawa – w euro) oraz w relacji do wydatków publicznych i PKB (oś lewa – w %) w 2013 r.¹⁹



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

3. Ogólna sytuacja finansowa JST

Rezultaty dokonanych obliczeń, przedstawione w formie graficznej w poprzednich częściach artykułu, niestety nie pozwalają na skonstruowanie jednoznacznych wniosków co do stanu gospodarki finansowej JST w poszczególnych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. W niektórych przypadkach uzyskane wyniki prowadzą bowiem do rozbieżnych spostrzeżeń¹⁹. W celu wyeliminowania tego problemu skonstruowano ogólny wskaźnik sytuacji finansowej JST, będący średnią geometryczną z wartości ośmiu wskaźników²⁰:

- dochodów JST w relacji do dochodów publicznych (w %),
- dochodów JST w relacji do PKB (w %),
- dochodów podatkowych w relacji do dochodów JST (w %),
- wydatków JST w relacji do wydatków publicznych (w %),
- wydatków JST w relacji do PKB (w %),
- wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków JST (w %),
- zadłużenia JST w relacji do zadłużenia publicznego (w %),
- zadłużenia JST w relacji do PKB (w %).

Wskaźnik zagregowany pozwolił na zastąpienie wielu informacji cząstkowych informacją zbiorczą, a tym samym na sformułowanie w miarę jednoznacznych ocen w odniesieniu do finansów JST. W świetle uzyskanych wyników można stwierdzić, że spośród wszystkich

¹⁸ Niskie zadłużenie JST na Węgrzech wynika z centralizacji niektórych zadań, a tym samym przejęcia przez rząd zadłużenia jednostek samorządowych. Zob. szerzej: *Subnational public finance...*, s. 31.

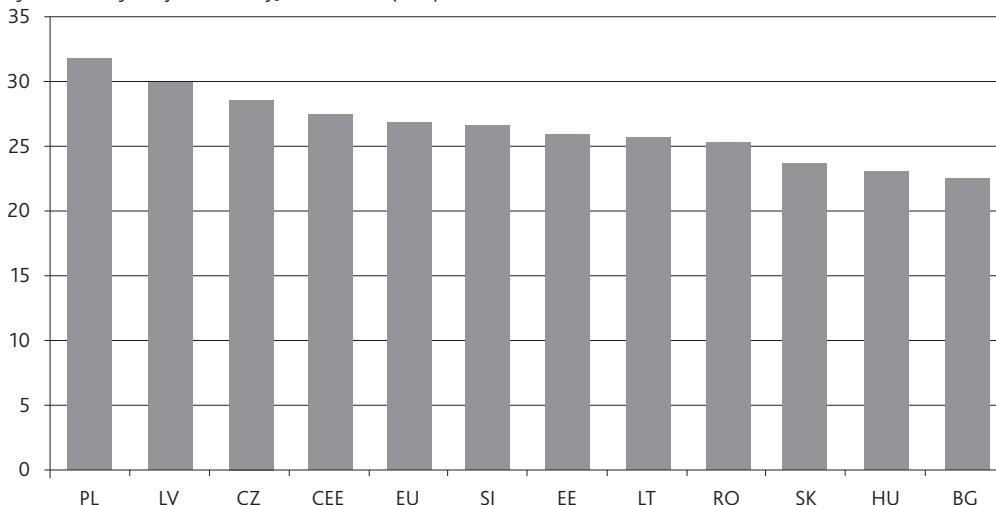
¹⁹ Dobrym przykładem jest Słowenia, w której wysokie dochody i wydatki JST w przeliczeniu na mieszkańca nie przekładają się na wysoką relację do dochodów/wydatków publicznych oraz do PKB.

²⁰ Z uwagi na fakt, że wskaźniki dotyczące zadłużenia mają charakter odwrotny do pozostałych wskaźników, tzn. wyższej wartości zadłużenia, trudno je uznać za pozytywny przejaw sytuacji finansowej JST; konieczne było ich

przekształcenie. Dokonano tego za pomocą następującej formuły różnicowej: $y = 100\% - x$, gdzie y to wartość wskaźnika dotyczącego zadłużenia po przekształceniu, natomiast x to wartość wskaźnika przed przekształceniem. Por. M. Walesiak, *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*, Wrocław 2006, s. 18.

Rysunek 8

Ogólny wskaźnik sytuacji finansowej JST w 2013 r. (w %)



Źródło: Opracowanie własne.

krajów Europy Środkowo-Wschodniej najkorzystniejszą sytuacją w omawianym aspekcie charakteryzują się Polska i Łotwa, natomiast najmniej korzystną Bułgaria i Węgry (rysunek 8).

Sytuacja finansowa JST jest o tyle ważna, że jednostki te mają duże znaczenie zarówno dla gospodarki, jak i życia mieszkańców. Szacuje się, że blisko 70% inwestycji publicznych w Europie, a więc przedsięwzięć, które mają istotny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, jest realizowanych przez JST²¹. Niestety jednostki te są wrażliwe na kryzys gospodarczy, który generuje wiele problemów i wyzwań finansowych. Zostały one omówione w następnej części niniejszego artykułu.

4. Aktualne problemy i wyzwania finansowe JST

Skutkiem kryzysu gospodarczego są poważne problemy finansowe JST w większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej, które zagrażają nie tylko ich elastyczności, ale również

autonomii. Do najważniejszych należy zaliczyć w szczególności:

- ograniczenie dochodów transferowych, przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządowych,
- zmniejszenie dochodów własnych w postaci podatków i opłat lokalnych oraz udziału w podatkach państwowych,
- wycofanie się państwa z realizacji niektórych zadań, przez ich przesuwanie z poziomu rządowego na poziom samorządowy, ale bez przekazywania środków finansowych niezbędnych do należytej realizacji tych zadań,
- wprowadzenie nowych zasad finansowania JST, które wiążą się ze znacznymi ograniczeniami budżetowymi.

W odpowiedzi na przedstawione problemy w wielu krajach zaczęto ograniczać koszty osobowe w JST, a w niektórych wprowadzono dodatkowo limity płac oraz konieczność redukcji etatów²². We wszystkich krajach Europy Środkowo-Wschodniej JST zaczęły tworzyć wewnętrzne programy zmierzające do poprawy wydajności, obniżenia kosztów bieżących

²¹Jednocześnie ponad 60% decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim ma bezpośredni wpływ na JST. Zob. *Local and Regional Government in Europe...*, s. 1.

²²Zob. szerzej: *Subnational public finance...*, s. 20.

Tabela 1 Reformy finansów samorządowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej	
Kraj	Reformy
Bułgaria	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia do 15% dochodów samorządowych, – wprowadzenie zakazu zaciągania nowych długów na dziewięć miesięcy przed wyborami samorządowymi, – zamrożenie dochodów transferowych na poziomie z 2009 r., bez ich waloryzowania o wskaźnik inflacji, – zaostrenie kontroli budżetowych,
Czechy	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie nowego systemu finansowania samorządów, w tym zmodyfikowanie zasad redystrybucji podatków państwowych, – wdrożenie programów poprawy efektywności i obniżania kosztów, – wprowadzenie możliwości zadłużania tylko w celu finansowania inwestycji,
Estonia	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie ograniczeń budżetowych, – nałożenie obowiązku opracowania wieloletnich strategii podatkowych,
Łotwa	<ul style="list-style-type: none"> – zmniejszenie udziału samorządów w podatkach dochodowych, – wprowadzenie obowiązku zatwierdzania nowych długów przez odpowiednie organy nadzorcze,
Litwa	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie dopuszczalnego poziomu zadłużenia, – ograniczenie dochodów transferowych, – wdrożenie programów poprawy efektywności i obniżania kosztów,
Węgry	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie do konstytucji przepisów dotyczących limitu zadłużenia samorządowego,
Polska	<ul style="list-style-type: none"> – wdrożenie programów poprawy efektywności i obniżania kosztów, – zmodyfikowanie metod obliczania wskaźników zadłużenia,
Rumunia	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie nowego systemu finansowania samorządów, – wdrożenie programów poprawy efektywności i obniżania kosztów, – określenie norm wzrostu wydatków bieżących, – zwiększenie autonomii finansowej regionów,
Słowenia	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie nowego systemu finansowania samorządów, – podzielenie dotychczasowych dochodów samorządów z podatku od nieruchomości między sektor samorządowy a sektor rządowy, – wprowadzenie obowiązku zatwierdzania nowych długów przez odpowiednie organy nadzorcze, – ustalenie dopuszczalnej relacji zadłużenia samorządów do PKB,
Słowacja	<ul style="list-style-type: none"> – wprowadzenie nowego systemu finansowania samorządów, w tym przypisanie samorządom udziału w podatku VAT, – przyjęcie przepisów konstytucyjnych w sprawie odpowiedzialności budżetowej władz samorządowych, – uruchomienie programu audytowania budżetów i kompetencji samorządowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Decentralisation at a crossroads. Territorial reforms in Europe in times of crisis*, CEMR, Brussels 2013; *Subnational public finance in the European Union*, Dexia-CEMR, Paris-Brussels 2012.

i promowania innowacji. Ponadto w niektórych krajach zasady dyscypliny budżetowej zaowocowały zmniejszeniem liczby radnych wybieranych przez mieszkańców. Niestety trudności finansowe JST sprawiły, że pewne usługi nie są już świadczone na takim samym poziomie, jak wcześniej, nawet jeśli przepisy prawne obligujące samorządy do ich świadczenia na rzecz mieszkańców nie uległy zmianie²³. Wykaz re-

form bezpośrednio odnoszących się do finansów samorządowych, które już zostały wprowadzone w krajach Europy Środkowo-Wschodniej lub których wprowadzenie jest planowane w najbliższych latach, przedstawiono w tabeli 1.

Generalnie rzecz biorąc, kluczowe znaczenie dla wyeliminowania bądź ograniczenia problemów oraz sprostania wyzwaniom w zakresie gospodarki finansowej, stojącym w najbliższych latach przed JST, będą miały trzy kwestie, a mianowicie: zbudowanie stabilnej bazy dochodowej, pełne wykorzystanie ograniczonych zasobów oraz zaangażowanie

²³ Ponadto coraz częściej zjawiskiem stał się outsourcing usług, przez zlecenie ich realizacji organizacjom pozarządowym i firmom prywatnym.

partnerów z różnych środowisk w realizację projektów społeczno-gospodarczych²⁴.

5. Podsumowanie

Kraje Europy Środkowo-Wschodniej borykają się obecnie nie tylko ze wspomnianym już kryzysem gospodarczym, lecz także z kryzysem demograficznym. Te dwa negatywne zjawiska powodują, że rozwój społeczno-gospodarczy, bardziej niż kiedykolwiek wcześniej, zależy od przedsięwzięć realizowanych przez JST. Zważywszy na fakt, że jednostki te w wielu krajach przechodzą obecnie wiele reform, konieczne jest bieżące monitorowanie procesu ich wdrażania i skutków, aby zapobiec ewentualnym niepożądanym zjawiskom w postaci naruszenia przepisów art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, dotyczącego samodzielności finansowej samorządów²⁵.

Porównanie sytuacji finansowej JST w krajach Europy Środkowo-Wschodniej prowadzi do kilku wniosków i spostrzeżeń. Po pierwsze, sytuacja finansowa omawianych jednostek w poszczególnych krajach jest bardzo zróżnicowana – zależy od położenia geograficznego,

organizacji terytorialnej, poziomu decentralizacji oraz rodzaju zadań przekazanych JST. Niemniej jednak, ogólnie rzecz biorąc, najkorzystniejszą sytuacją charakteryzują się JST w Polsce i na Łotwie, natomiast najmniej korzystną – w Bułgarii i na Węgrzech. Po drugie, JST są wrażliwe na kryzys gospodarczy, który spowodował poważne problemy finansowe, zagrożające zarówno ich elastyczności, jak i autonomii. Ratunkiem dla wielu samorządów w czasach kryzysu okazały się fundusze europejskie, które pozwoliły na realizację wielu przedsięwzięć i projektów, a tym samym utrzymanie wydatków inwestycyjnych na relatywnie wysokim poziomie. Po trzecie, JST w krajach Europy Środkowo-Wschodniej przechodzą szereg reform. Większość z nich ma czysto finansowy charakter, a ich wyrazem jest zaostrzenie zasad dyscypliny budżetowej i wprowadzenie zasad ostrożnościowych, aby dostosować funkcjonowanie jednostek samorządowych do istniejących ograniczeń budżetowych.

Podsumowując, należy podkreślić, że dokonane w niniejszym artykule porównanie nie jest doskonałe. Opiera się bowiem na danych makroekonomicznych, a tym samym nie uwzględnia realnej autonomii JST w zakresie decyzji finansowych. W niektórych krajach władze samorządowe, dysponując znacznymi dochodami, w rzeczywistości mają bardzo ograniczone możliwości co do wyboru kierunków ich wydatkowania. Wybór ten nierzadko jest podyktowany przez władze państwowe w sposób bezpośredni lub w sposób pośredni, poprzez restrykcyjne regulacje i standardy budżetowe.

²⁴ Por. *Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*, Council of Europe, Strasburg 2012, s. 32. Konkretnie, a zarazem ciekawe rozwiązania, które przekładają się na sytuację finansową JST, zostały zaprezentowane w publikacji: *REolutions Europe: Local Innovations to Finance Cities and Regions*, FMDV, Paris 2014.

²⁵ Zob. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985 r., Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607 ze sprost.

dr Artur Zimny

jest dziekanem Wydziału Społeczno-Humanistycznego oraz wykładowcą w Państwowej Wyższej Szkole Zawodowej w Koninie, autorem kilkudziesięciu opracowań z zakresu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego oraz rozwoju lokalnego i regionalnego. Od 2006 r. współpracuje z Agencją Rozwoju Regionalnego S.A. w Koninie jako wizytator szkoleń i studiów podyplomowych współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego.