

**Gospodarka finansowa
jednostek samorządu terytorialnego
– wybrane zagadnienia**

**Ryszard Kata, Adam Czudec
Dariusz Zając, Jolanta Zawora**

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia



**WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Rzeszowskiego
RZESZÓW 2022**

Recenzowała
dr hab. IWONA KOWALSKA, prof. SGGW

Opracowanie redakcyjne i korekta
LUCYNA SOLAK

Opracowanie techniczne
EWA KUC

Łamanie
TOMASZ TWARDOWSKI

Projekt okładki
GRZEGORZ WOLAŃSKI

© Copyright by
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2022

ISBN 978-83-8277-010-0

1941

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO
35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigonia 6, tel. 17 872 13 69, tel./fax 17 872 14 26
e-mail: wydaw@ur.edu.pl; <https://wydawnictwo.ur.edu.pl>
wydanie I; format B5; ark. wyd. 11,5; ark. druk. 12; zlec. red. 49/2021

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Wstęp	7
1. Modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Europie	13
1.1. Modele samorządu – ogólna charakterystyka	13
1.2. Czynniki kształtujące proces decentralizacji	21
1.3. Cechy systemów finansowania samorządów w Europie	24
1.4. Zaawansowanie procesu decentralizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Europie	29
1.5. Decentralizacja a zarządzanie finansami samorządowymi	41
2. System finansów samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy trzech dekad	45
2.1. Wprowadzenie	45
2.2. Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	49
2.3. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego	51
2.4. Dochody transferowe i mechanizm wewnątrzsektorowego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego	60
2.5. Znaczenie funduszy Unii Europejskiej dla dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	70
2.6. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – struktura, dynamika i przyrost	75
2.7. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – skala i dynamika	82
2.8. Wyniki budżetowe i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego	84
2.9. Podsumowanie	97
3. Uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (przykład Polski Wschodniej)	102
3.1. Wprowadzenie	102
3.2. Demograficzne uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	103
3.3. Gospodarka finansowa w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich	114
3.4. Środowiskowe uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	123
3.5. Podsumowanie	134

4. Znaczenie wieloletniego planowania finansowego w procesie zarządzania finansami na szczeblu samorządowym	136
4.1. Zarządzanie finansami samorządowymi – uwarunkowania oraz instrumenty	136
4.2. Planowanie finansowe jako element realizacji polityki budżetowej samorządu terytorialnego	141
4.3. Rola budżetowania w gospodarowaniu finansami samorządowymi – budżet tradycyjny a budżet zadaniowy	147
4.4. WPF jako instrument wieloletniego planowania i zarządzania finansami w podsektorze samorządowym	155
4.5. Strategie finansowania zadań samorządowych	166
4.6. Podsumowanie	175
Zakończenie	177
Bibliografia	180
Wykaz aktów normatywnych	190

Wstęp

Samorząd terytorialny to kluczowa instytucja dla każdego obywatela, lokalnych społeczności i całego społeczeństwa. Jest nie tylko odpowiedzialny za realizację wielu zadań służących zaspokajaniu potrzeb społecznych o pierwszorzędym znaczeniu dla mieszkańców, ale także kreuje rozwój społeczny i gospodarczy w układzie lokalnym i regionalnym. Samorząd terytorialny jest także ważnym elementem systemu demokratycznego i społeczeństwa obywatelskiego.

Zasadniczo skuteczność realizacji zadań, jakie postawiono przed jednostkami samorządu terytorialnego (JST) poszczególnych szczebli, jest w dużej mierze uzależniona od skutecznej i efektywnej gospodarki finansowej JST, polegającej na gromadzeniu oraz rozdysponowaniu finansowych środków publicznych na określone cele i zadania. Kluczowe znaczenie w tym zakresie ma zatem jakość systemu finansów samorządu terytorialnego rozpatrywanego jako zespół instytucji, norm prawnych i narzędzi określających zasady gospodarki finansowej samorządu terytorialnego i służących do jej prowadzenia. 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, który determinowany jest przez system finansowy samorządu terytorialnego.

Intencją autorów niniejszej monografii nie było przedstawienie zasad i mechanizmów finansów samorządowych (od strony prawnej i ekonomicznej), ale analiza, jak te mechanizmy funkcjonują w praktyce w Polsce, z perspektywy trzech dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Dokonano ponadto analiz porównawczych wybranych elementów finansów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle innych krajów Europy.

Problematyka finansów samorządowych jest bardzo złożona i wieloaspektowa, ale też obecna w licznych podręcznikach i monografiach naukowych. W niniejszej monografii wybrane zostały te zagadnienia, które z naszej perspektywy wydają się szczególnie interesujące i istotne z punktu widzenia efektywności gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Efektywność tę należy zaś rozumieć jako takie kształtowanie dochodów i wydatków publicznych, które przy ich danym poziomie pozwala osiągać maksymalną użyteczność

społeczną. Zagadnienia, które podejmujemy, są także istotne z punktu widzenia stabilności finansów JST, czyli zdolności jednostek samorządu terytorialnego do równoważenia ich budżetów i odporności finansów samorządów na różnego rodzaju wstrząsy, powodowane na przykład przez kryzysy gospodarcze.

Książka ma charakter teoretyczno-empiryczny. Do opisu poszczególnych wątków wykorzystano literaturę krajową i zagraniczną, zaś do analizy empirycznej dane pochodzące ze statystyki publicznej (Eurostat i Bazy Danych Lokalnych GUS) oraz sprawozdania roczne Ministerstwa Finansów i Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych na temat wyników budżetowych jednostek samorządu terytorialnego.

W książce można wyróżnić cztery zasadnicze wątki, którym poświęcono poszczególne rozdziały, a mianowicie:

- pierwszy – modele finansów samorządu terytorialnego z perspektywy procesu decentralizacji finansów publicznych i samodzielności finansowej JST;
- drugi – ocena systemu finansowego JST w Polsce z perspektywy jego obecnej kondycji i zmian, jakie w tym zakresie miały miejsce na przestrzeni trzech dekad;
- trzeci – odnosi się do analizy finansów gmin w Polsce Wschodniej w kontekście uwarunkowań wynikających z typu gmin, zachodzących w nich procesów demograficznych oraz udziału obszarów objętych ochroną przyrody;
- czwarty – dotyczy znaczenia instrumentów wieloletniego planowania finansowego w procesie zarządzania finansami JST.

Wątki te mogą wydawać się odrębne od siebie, ale tak nie jest. Dotyczą one ustroju systemu finansów samorządowych, „odporności” gospodarki finansowej samorządu terytorialnego na czynniki egzogeniczne i endogeniczne (tj. zmiany regulacji prawnych, zmiany koniunktury gospodarczej, uwarunkowania terytorialne, demograficzne czy przyrodnicze) oraz skuteczności różnych instrumentów długoterminowego zarządzania finansami JST. Podjęte wątki dotyczą zatem kluczowych elementów systemu finansów samorządowych (instytucjonalnych, prawnych i instrumentalnych), które przesądzają o jego sprawności i efektywności.

Wyodrębnienie finansów jednostek samorządu terytorialnego należy wiązać przede wszystkim z przesłankami ustrojowymi. Występują bowiem ścisłe związki między charakterem państwa, jego założeniami ustrojowymi a rolą i miejscem organów lokalnych oraz ich gospodarką finansową. Ustrojowa ranga finansów lokalnych wiąże się ściśle z rolą, jaką odgrywa w państwie samorząd terytorialny. W niniejszej książce w rozdziale pierwszym podjęto rozważania na temat różnych modeli samorządu terytorialnego w Europie, które determinują także różnice w systemach finansów samorządowych poszczególnych krajów. Różnice w modelach samorządu terytorialnego mają swoje źródło w historycz-

nie ukształtowanych systemach administracyjnych determinujących ustrój państw federalnych i unitarnych, ale także wynikają z czynników politycznych, kulturowych, społecznych i gospodarczych. Występowanie, niejako obok siebie, różnych modeli samorządu terytorialnego i różnych systemów finansów samorządowych jest ważnym polem do analiz porównawczych i poszukiwania najlepszych rozwiązań. Zapewne nie istnieje optymalny i zarazem uniwersalny model samorządu terytorialnego, jednakże należy dążyć do takiego modelu, który zapewnia wysoką skuteczność i efektywność w realizacji zadań publicznych przypisanych do samorządu terytorialnego, rozumianą jako relacja nakładów środków publicznych do korzyści z nich uzyskiwanych dla lokalnej i regionalnej społeczności. Jednocześnie pożądanym jest model, który w maksymalnie dużym stopniu zapewnia partycypację mieszkańców w kształtowaniu rozwoju lokalnego. Jednym z kluczowych warunków takiego modelu jest decentralizacja finansów samorządowych, która oznacza przekazywanie samorządom szerokich uprawnień w zakresie gromadzenia i wydatkowania zasobów finansowych. Decentralizacja powiązana jest zatem z samodzielnością prawną i finansową. Ta pierwsza wynika z konstytucyjnej odrębności samorządu terytorialnego zarówno pod względem instytucjonalnym, jak i funkcjonalnym i wiąże się z jego samodzielnością w stosunku do innych organów władzy publicznej. Samodzielność ta dotyczy przede wszystkim wykonywania przez JST przypisanych im ustawowo zadań we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samodzielność finansowa oznacza, najogólniej rzecz ujmując, prawo samorządu terytorialnego do samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej – pobierania dochodów określonych w ustawach oraz dysponowania nimi, w wyznaczonych przez ustawy granicach, dla realizacji prawnie określonych zadań. Prawa te urzeczywistniają tzw. władztwo finansowe JST. Od strony dochodowej samodzielność finansowa oznacza podmiotowe prawo JST do udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, dostęp do własnych dochodów podatkowych oraz wyposażenie w majątek samorządowy. Z kolei samodzielność finansowa od strony wydatkowej determinowana jest przez możliwość swobodnego kształtowania wydatków, w szczególności na realizację zadań własnych. Oznacza także określoną swobodę w dokonywaniu hierarchizacji w procesie zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej w obrębie zadań własnych samorządu terytorialnego.

W rozdziale pierwszym przedstawiono czynniki kształtujące proces decentralizacji finansów publicznych w Europie. Wykazano ponadto pozytywne, jak i negatywne aspekty decentralizacji z punktu widzenia skuteczności i efektywności realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dalej opisano zaś cechy systemów finansowania samorządów w Europie. W części empirycznej oceniono zaawansowanie procesu decentralizacji finan-

sowej jednostek samorządu terytorialnego w Europie. Dokonano także analizy wpływu decentralizacji na zarządzanie finansami samorządowymi.

Proces decentralizacji finansów publicznych i samodzielności finansowej samorządu terytorialnego jest wytyczany przez normy konstytucyjne oraz inne akty prawne regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego i jego system finansowy. Przywrócenie samorządu terytorialnego w Polsce w 1990 r. spowodowało konieczność ukształtowania jego systemu finansowego. Najpierw dotyczyło to gmin, a od 1999 r. także kolejnych nowo utworzonych szczebli samorządu terytorialnego, czyli powiatów i województw. W rozdziale drugim podjęto próbę charakterystyki systemu finansów samorządowych z perspektywy minionych trzech dekad funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce. Dokonano analizy struktury, podstawowych elementów i zasad kształtujących ustrój finansów JST. W rozdziale podjęto także analizę stanu finansów samorządowych, głównie w odniesieniu do lat 1999–2019, czyli obejmujących funkcjonowanie wszystkich trzech szczebli samorządu terytorialnego. Przedstawiono najważniejsze tendencje w kształtowaniu się dochodów JST, wydatków ogółem i wydatków majątkowych, wyników budżetowych oraz zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, posługując się wielkościami nominalnymi i realnymi. Kształtowanie się kluczowych wielkości budżetowych w zakresie finansów JST odnoszono do stanu koniunktury gospodarczej i kształtowania się budżetu państwa. Istotny dla całej pracy wątek decentralizacji finansów publicznych i samodzielności finansowej JST analizowano w kontekście dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i ich wydatków budżetowych w relacji do PKB, dokonując także porównania w tym zakresie Polski do innych krajów Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza pozwala wskazać wiele pozytywnych cech systemu finansów samorządowych w Polsce ukształtowanych w drodze jego ewolucji na przestrzeni trzech dekad. Jednocześnie wykazano także szereg jego słabości, których usunięcie lub złagodzenie ich negatywnych skutków staje się wyzwaniem na przyszłość.

Gospodarka finansowa prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego jest determinowana przez wiele czynników o charakterze endogenicznym i egzogenicznym w stosunku do JST. Właściwa identyfikacja tych czynników, ocena kierunku i siły ich oddziaływania oraz umiejętność wykorzystania ich pozytywnego wpływu lub złagodzenia wpływu negatywnego pozwalają na prowadzenie skutecznej i efektywnej gospodarki finansowej. Czynniki wewnętrzne i zewnętrzne determinują bowiem zasadnicze elementy gospodarki budżetowej (dochody i wydatki, zadłużenie) oraz jej wyniki, a przez to wpływają na sprawność i efektywność realizacji zadań publicznych przez JST.

W rozdziale trzecim podjęto próbę analizy wybranych czynników zewnętrznych, które determinują gospodarkę finansową gmin w Polsce Wschodniej. Wy-

bór gmin wynikał z faktu, że jednostki te, dysponując zwykle ograniczonymi zasobami finansowymi, realizują wiele zadań najbardziej istotnych dla jakości życia mieszkańców i zaspokojenia ich podstawowych potrzeb. Objęte analizą czynniki (uwarunkowania) dotyczyły cech jednostki terytorialnej, jaką stanowi gmina. Analizą objęto zmiany demograficzne ludności gmin w latach 1995–2019, typ gminy (wiejska, miejsko-wiejska i miejska) oraz skalę występowania obszarów cennych przyrodniczo objętych różnymi formami ochrony prawnej. Czynniki te determinują w dużym stopniu zarówno sferę dochodów budżetowych gmin, w szczególności dochody własne, jak i sferę wydatków. Poszukiwano w tym zakresie określonych prawidłowości, odnosząc się do kluczowych wielkości gospodarki budżetowej gmin w latach 2017–2019. Makroregion, którego gminy objęto badaniami, to Polska Wschodnia, czyli obszar pięciu województw, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Makroregion ten, z uwagi na niższy w stosunku do pozostałych makroregionów Polski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, w latach 2014–2020 został objęty programem operacyjnym w ramach funduszy europejskich o nazwie Polska Wschodnia 2014–2020. Program ten będzie kontynuowany także w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2021–2027. Cechami charakteryzującymi makroregion Polski Wschodniej są m.i n.: relatywnie niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i instytucjonalnej, ograniczona dostępność terytorialna oraz niski poziom dochodów ludności i dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego.

W rozdziale czwartym podjęto kwestię znaczenia wieloletniego planowania finansowego w procesie zarządzania finansami na szczeblu samorządowym. Rozważano wpływ finansowych i pozafinansowych uwarunkowań zarządzania finansami jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazano najważniejsze cele operacyjne i strategiczne zarządzania finansami JST. Dla zwiększenia skuteczności i efektywności gospodarki finansowej istotna jest umiejętność wykorzystywania instrumentów planistycznych, w szczególności odnoszących się do planowania długoterminowego. Takie planowanie dotyczyć powinno nie tylko zadań inwestycyjnych, ale także planowania realizacji określonych zadań i oferowania usług publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Wskazano na różne obszary (zasoby) podlegające planowaniu oraz poszczególne elementy (etapy) i cechy procesu planowania. W dalszej części rozdziału dokonano porównania budżetu tradycyjnego i zadaniowego jako narzędzia planistycznego wykorzystywanego w procesie zarządzania finansami JST w ujęciu budżetu rocznego. Opisano także wieloletnią prognozę finansową (WPF) jako instrument planowania długoterminowego. Rozdział kończą rozważania na temat strategii finansowania zadań samorządowych, w ramach których przedstawiono istotę strategii pasywnej oraz aktywnej umiarkowanej i aktywnej agresywnej.

Autorzy mają nadzieję, że lektura publikacji pozwoli przybliżyć czytelnikom problematykę finansów samorządowych w Polsce z perspektywy jej ujęcia syntetycznego, długookresowego, teoretycznego i faktograficznego. Bez wątpienia nie podjęliśmy w tej książce wielu ważnych wątków, ale poddaliśmy analizie te, bez których zrozumienie meandrów systemu finansów samorządowych nie jest możliwe.

ROZDZIAŁ 1

Modele finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Europie

1.1. Modele samorządu – ogólna charakterystyka

Samorząd terytorialny należy do najważniejszych instytucji sektora publicznego w każdym demokratycznym państwie, bo jest najbardziej bezpośrednią formą podejmowania i realizowania ważnych decyzji przez wspólnotę samorządową tworzoną przez ogół mieszkańców lokalnego środowiska czy regionu. Chodzi tu o decydowanie o najważniejszych sprawach ze sfery publicznej dotyczących ogółu mieszkańców, takich jak dostępność i jakość edukacji, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska czy infrastruktury komunalnej (drogi, wodociągi, kanalizacja, obiekty sportowe i rekreacyjne). Najważniejszym dokumentem wyznaczającym miejsce samorządu terytorialnego w państwach członkowskich Rady Europy jest Europejska Karta Samorządu Terytorialnego. W jej preambule wskazano m.in. na:

- ważne miejsce społeczności lokalnych tworzących jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego;
- prawo obywateli do uczestniczenia w kierowaniu sprawami publicznymi jako jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy;
- potrzebę wyposażenia społeczności lokalnych w rzeczywiste uprawnienia jako warunek skutecznego zarządzania pozostającego w bezpośredniej bliskości obywatela;
- konieczność wyposażenia społeczności lokalnych w organy decyzyjne ukonstytuowane w sposób demokratyczny i korzystające z szerokiej autonomii odnośnie do kompetencji, sposobów wykonywania zadań i dysponowania środkami niezbędnymi do ich realizacji.

W Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego zdefiniowano także ogólne zasady finansowania działalności samorządowej. Na podkreślenie zasługuje tu zwłaszcza:

- prawo lokalnych społeczności do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swoich uprawnień;
- zapewnienie przynajmniej części zasobów finansowych samorządów pochodzących z opłat i podatków lokalnych, których wysokość społeczności lokalne mają prawo ustalać w zakresie określonym ustawowo;
- wymóg skonstruowania takich systemów finansowych, które są na tyle zróżnicowane i elastyczne, aby mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom kosztów wykonywania zadań;
- wskazanie potrzeby ochrony słabszych finansowo samorządów przez zastosowanie procedur wyrównawczych lub równoważących, mających na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów i wydatków ponoszonych przez samorządy;
- zapewnienie dostępu do krajowego rynku kapitałowego dla finansowania nakładów inwestycyjnych samorządów.

Szczególnie ważny wydaje się jeszcze jeden artykuł Karty, zgodnie z którym zasada samorządności terytorialnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w Konstytucji¹.

Z przeprowadzonej przez E. Ruśkowskiego [2014] analizy przepisów konstytucyjnych w relacji do zakresu decentralizacji i samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (JST) w państwach Unii Europejskiej o unitarnej formie rządów wynika, że w większości z nich przepisy dotyczące finansów samorządu są regulowane konstytucyjnie, przy czym w kilku państwach, w tym w Polsce, zakres regulacji jest duży, bo obejmuje więcej niż 5 przepisów.

W konstytucjach zawarte są najczęściej przepisy dające jednostkom samorządu terytorialnego uprawnienia do posiadania, sporządzania i przyjmowania własnych budżetów, ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawach. W niektórych państwach (Francja, Słowenia, Słowacja) konstytucje opierają dochody JST głównie na dochodach własnych lub ich pochodzeniu z własnych źródeł. Z kolei konstytucje Portugalii, Francji i Szwecji przewidują możliwość wprowadzenia systemu wyrównawczego między JST, a w konstytucjach Słowacji i Estonii są zapisy, które gwarantują JST finansowanie z budżetu państwa dodatkowych zadań nakładanych przez administrację państwową.

Wprawdzie konstytucyjne uregulowania dotyczące finansów JST można traktować jako dowód na zajmowanie ważnego miejsca instytucji samorządowych w strukturze sektora publicznego i całego państwa, ale brak tej rangi uregulowań w niektórych państwach (Dania, Irlandia, Wielka Brytania) nie może

¹ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994, nr 123, poz. 607.

być traktowany jako oznaka małego znaczenia instytucji samorządu terytorialnego w tych krajach, bo problem finansów samorządowych jest tam szeroko regulowany ustawami, a ponadto wszystkie kraje Unii Europejskiej przyjęły Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, która gwarantuje mocną pozycję samorządów lokalnych i regionalnych w tych państwach.

Modele samorządu terytorialnego w Europie, w tym ich gospodarka finansowa, charakteryzują się dość dużą różnorodnością, a przyczyny tych zróżnicowań mają swoje źródła w historycznie ukształtowanych systemach administracyjnych i kulturowych (państwa federalne i unitarne), strukturze ich gospodarek i społeczeństw (znaczenie sektora rolnego w gospodarce i odsetek ludności wiejskiej) czy w relacjach między władzami centralnymi i samorządowymi (zakres funkcji przekazanych samorządom, skala swobody w podejmowaniu decyzji co do sposobów wykonywania zadań czy ustalaniu stawek podatków lokalnych, stopień zależności od transferów z budżetu centralnego i formy tych transferów).

W związku z dość istotnymi różnicami między samorządami w państwach europejskich w literaturze eksponuje się kilka ich typów. Jako najbardziej typowe modele wymienia się:

- śródziemnomorski;
- skandynawski
- federalny

Śródziemnomorski model samorządu terytorialnego charakterystyczny dla Hiszpanii, Portugalii, Francji, Włoch i Grecji charakteryzuje się dużą liczbą jednostek samorządowych, ale małym zakresem zadań i bardzo ograniczonymi dochodami. Z kolei model skandynawski (Szwecja, Finlandia, Dania, Norwegia, a częściowo także Wielka Brytania i Holandia) jest przeciwieństwem śródziemnomorskiego, głównie ze względu na szeroki zakres zadań i dużą samodzielność finansową (wysokie dochody) oraz dużą liczbę mieszkańców. Natomiast model federalny jest formą pośrednią między dwiema wcześniej wymienionymi.

Inną klasyfikację typologiczną jednostek samorządu terytorialnego proponowali (przed 30 laty) J. Hesse i L. Sharpe [1991], którzy jako jedno z istotnych kryteriów przyjęli zakres zadań wykonywanych przez samorządy i swobodę ich działalności, a także rodzaj relacji między samorządem a władzą centralną. Na tej podstawie wydzielili trzy grupy (modele) samorządów:

- frankofoński (Francja, Włochy, Hiszpania, Portugalia, Grecja, Belgia) charakteryzujący się mocnym usytuowaniem w konstytucjach, ale dość dużym uzależnieniem od władz centralnych i w związku z tym ograniczoną swobodą działania;
- brytyjski, charakterystyczny, oprócz Wielkiej Brytanii, dla Irlandii, a poza Europą dla Kanady, USA, Australii i Nowej Zelandii, gdzie samorządy mają

znacznie większą autonomię niż w modelu frankofońskim i mniejszy nadzór ze strony administracji centralnej;

- model typowy dla Europy Północnej i Środkowej (kraje skandynawskie, Niemcy, Szwajcaria, Austria, Holandia), którego najbardziej charakterystyczne cechy to: wysoki poziom autonomii, duża samodzielność finansowa i mocne podporządkowanie działalności zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, niewielkie zaś znaczenie związków z polityką i partiami politycznymi, co jest przeciwieństwem w stosunku do modelu frankofońskiego.

W ramach kolejnych badań nad modelami samorządu terytorialnego J. Loughlin i in. [2010] zaproponowali wydzielenie czterech typów samorządów przez podział grupy samorządów Europy Północnej i Środkowej na dwa typy:

- Germański;
- Skandynawski.

Model germański jest charakterystyczny nie tylko dla Niemiec, ale także Austrii, Szwajcarii, Holandii, Hiszpanii (po 1978 r.) i Belgii (po 1988 r.). Natomiast model skandynawski charakteryzuje samorządy Szwecji, Norwegii, Danii i Finlandii.

Główne różnice między każdym z czterech modeli mają źródła w odmiennych uwarunkowaniach historycznych, które wyznaczały rolę norm prawnych (w tym konstytucji) w budowaniu relacji między władzą centralną i instytucjami samorządowymi. Różnice te są szczególnie widoczne między modelem anglosaskim a trzema pozostałymi. Administracja publiczna jest tu mniej skoncentrowana na tworzeniu i kontroli przestrzegania uregulowań prawnych określających ramy działalności samorządów, a większe znaczenie mają partnerskie relacje między państwem (administracją rządową) a lokalnymi społecznościami. Natomiast w przypadku trzech pozostałych modeli relacje państwo – samorząd są dość mocno zdominowane przez administrację państwową. Nie oznacza to jednak występowania dość istotnych różnic między każdym z trzech modeli kontynentalnych, a widoczne są one zwłaszcza w odniesieniu do zakresu decentralizacji, która daje największy stopień autonomii w modelu skandynawskim. Z kolei model frankofoński wyróżnia się silniejszą niż w dwóch pozostałych modelach funkcją kontrolną nad samorządami sprawowaną przez instytucje szczebla centralnego.

Wszystkie wymienione modele samorządu terytorialnego, niezależnie od skali i zakresu zróżnicowania podstawowych cech, były budowane na jednej wspólnej charakterystyce, jaką są uwarunkowania historyczne i kulturowe funkcjonowania samorządu terytorialnego w państwach o bogatej tradycji demokratycznej sięgającej często XIX wieku. Przyjmowanie takiego założenia wykluczało z analizy państwa Europy Środkowo-Wschodniej podporządkowane od zakończenia II wojny światowej niedemokratycznym regułom narzuconym

przez system komunistyczny, które uniemożliwiały funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Wprawdzie od 1990 r. sytuacja geopolityczna tych państw zmieniła się zasadniczo, bo w większości z nich wprowadzono podstawowe zasady ustroju demokratycznego i wdrożono regulacje prawne dające podstawy do działania jednostek samorządu terytorialnego, ale w światowej literaturze naukowej dotyczącej różnych aspektów funkcjonowania instytucji samorządowych pozostały nieobecne, a jeśli już były przedmiotem analizy, to jako jedna i jednorodna grupa zasadniczo różniąca się od swoich imienników w Europie Zachodniej czy Ameryce Północnej. Jako przyczyny takiego stanu najczęściej wymieniano:

- małe tradycje demokratyczne i słabe związki historyczne z państwami Europy Zachodniej, co przez dziesięciolecia uniemożliwiało korzystanie z doświadczeń instytucji samorządowych działających i rozwijających się według reguł demokratycznych;
- zbyt mocne podporządkowanie jednostek samorządu terytorialnego władzy centralnej w państwach postkomunistycznych, mimo deklarowania wspierania działalności instytucji samorządowych [Loughlin i in. 2010].

Okoliczności te przesądzały o traktowaniu samorządów w Europie Środkowej i Wschodniej jako instytucji, które w niewielkim stopniu odpowiadały standardom charakteryzującym samorządy w Europie Zachodniej i w pierwszych latach funkcjonowania nie były przedmiotem analiz naukowych prezentowanych w zagranicznej literaturze naukowej. Sytuacja zmieniła się o tyle po wejściu grupy państw postkomunistycznych do Unii Europejskiej, że w niektórych pracach traktowano je jako jednorodną grupę określaną jako „nowe demokracje”.

Krytyczną ocenę takiego podejścia przeprowadził P. Swianiewicz [2014], który zaproponował dość kompleksową typologię samorządów w 19 państwach Europy Środkowo-Wschodniej i wyodrębnił pięć grup państw ze względu na wspólne cechy jednostek samorządu terytorialnego.

Pierwszy typ tworzą Węgry, Polska i Słowacja, które Swianiewicz zaliczył do liderów pod względem skali decentralizacji zadań publicznych przekazanych przez administrację państwową na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób ta grupa państw zbliżyła się do modeli samorządu terytorialnego Europy Zachodniej. W porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej w tych trzech państwach charakterystyczny był wysoki zakres samodzielności finansowej przejawiający się m.in. prawem do ustalania wysokości lokalnych podatków czy przejrzystym systemem transferowania środków z budżetu państwa do budżetów samorządowych, a także dużą samodzielnością w zaciąganiu kredytów.

Drugi typ samorządów, określany przez Swianiewicza jako „relatywnie zdecentralizowany”, tworzą Czechy, Estonia i Łotwa. Zakres zadań wykonywanych

przez samorządy jest tu podobny jak w przypadku typu pierwszego, natomiast zasadnicza różnica polega na tym, że samorządy typu drugiego mają niewielkie uprawnienia w zakresie lokalnej polityki podatkowej.

W przypadku trzeciego typu samorządów (Albania, Bułgaria, Chorwacja, Macedonia, Mołdawia, Rumunia, Słowenia i Ukraina) samodzielność finansowa jest jeszcze mniejsza w porównaniu z samorządami typu drugiego i dotyczy to nie tylko polityki podatkowej, ale także możliwości zaciągania kredytów.

Charakterystyczną cechą samorządów zaliczanych do czwartego typu (Gruzja, Litwa i Serbia) jest odmienna niż w przypadku pozostałych typów struktura przestrzenna, bo należą one do największych terytorialnie. Wspólną ich cechą jest także niewielki udział samorządowych wydatków budżetowych w relacji do PKB, co świadczy o słabym zasilaniu ich budżetów środkami publicznymi.

Wreszcie ostatni, V typ tworzony przez Armenię i Azerbejdżan, charakteryzuje się największym stopniem centralizacji (oznaczającym mocne związki samorządu z administracją państwową) i to zarówno w sferze wykonywanych zadań, jak też pod względem samodzielności finansowej.

Można by na tej podstawie sądzić, że kraje Europy Środkowo-Wschodniej są mocno zróżnicowane z punktu widzenia modeli samorządu terytorialnego, a skala zróżnicowania jest podobna jak wśród państw Europy Zachodniej, co mogłoby oznaczać, że nie powinno się ich traktować jako jednorodnej grupy. Jednocześnie samorządy zaliczane do typów pierwszego i drugiego wykazują pewne podobieństwa do modelu występującego w Europie Zachodniej, ale jest też wiele różnic, w tym pod względem zakresu samodzielności finansowej, która w modelach samorządu z Europy Zachodniej jest znacznie większa niż w państwach wschodnioeuropejskich.

Tego typu spostrzeżenie potwierdza zatem konkluzje wynikające z wcześniejszych badań o zasadniczych odmiennościach między modelami samorządu w Europie Zachodniej i Wschodniej i raczej małych postępach w procesie upodabniania się tych modeli mimo 10-letniego funkcjonowania wielu państw Europy Wschodniej we Wspólnocie Europejskiej.

Inne spojrzenie na kwestie modeli samorządowych w Europie zaprezentował R. Bird [2011], który nie zauważył tu znaczącego zróżnicowania modeli samorządowych, wyodrębniając tylko dwa ich typy, w dodatku mające wspólną (negatywną) cechę, tj. niewystarczający zakres decentralizacji finansowej.

Pierwszy z modeli określany jako model administracji terytorialnej (*Territorial Administration*) charakteryzuje się dość silnymi powiązaniem między administracją rządową i samorządową, przy czym ta ostatnia jest tu jedynie przedłużeniem powiązań między lokalnym środowiskiem a budżetem centralnym. Tylko niekiedy w takim modelu samorządu pojawia się uprawnienie do ustalania – w bardzo ograniczonym zakresie – niektórych opłat. Natomiast zasadnicza

jego rola polega na wypełnianiu funkcji kanału przesyłowego funduszy z budżetu centralnego na szczebel lokalny. Często na poziomie centralnym ustalany jest nie tylko poziom wynagradzania pracowników samorządowych, ale także liczba etatów i wymagania co do ich kwalifikacji. Przykłady samorządów funkcjonujących według takiego właśnie modelu znajduje Bird wśród krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, które do 1990 r. były podporządkowane politycznie ZSRR i nawet wejście do Unii Europejskiej nie zmieniło pod tym względem reguł stosowanych w okresie gospodarki centralnie planowanej. Powołując się na literaturę [Bryson, Smith, Cornia 2009], należy wymienić Czechy i Słowację jako przykłady państw, w których mimo powszechnej obecności w języku codziennym zwrotu „samorząd lokalny” w rzeczywistości instytucje samorządowe pozostają częścią administracji państwowej i można tam mówić co najmniej o procesie dekoncentracji, natomiast nie ma tam żadnych oznak tego, co nazywa się „lokalną samodzielnością”, a czego dowodem jest decentralizacja zadań i finansów polegająca na przekazaniu możliwie szerokich uprawnień samorządom lokalnym, w tym w zakresie gromadzenia dochodów.

Z przytoczonych tu wyników badań może zatem wypływać wniosek o braku istotnych przemian na szczeblu lokalnym w państwach, które znajdowały się do 1990 r. pod dominacją sowiecką, a wieloletni okres dostosowawczy, w tym wdrażanie Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, nie przyniósł efektu w postaci upodobnienia się modelu samorządowego w tej części Europy do rozwiązań praktykowanych w większości państw Europy Zachodniej. Konstatacja ta dotyczy także państw, które wg typologii Swianiewicza były liderami pod względem zakresu i dynamiki przemian ustrojowych na szczeblu lokalnym.

W takich okolicznościach uzasadnione jest prowadzenie ciągłych badań nad stanem samorządności lokalnej w państwach Europy Środkowej i Wschodniej na tle państw z wieloletnią tradycją samorządową i poszukiwanie w ten sposób odpowiedzi na pytanie o skalę różnic, w tym ich ekonomiczne i społeczne znaczenie, między modelami samorządu terytorialnego w tych dwóch częściach Europy.

Istotne jest także identyfikowanie czynników, które przyspieszają (bądź opóźniają) proces dochodzenia do optymalnego modelu samorządu terytorialnego, tj. takiego, który w najwyższym możliwym stopniu zapewnia wpływ mieszkańców (członków wspólnoty samorządowej) na kierunki rozwoju lokalnego środowiska, w tym przez decydowanie o gospodarce finansowej samorządu. Dużo cech takiego typu samorządu ma drugi z modeli charakteryzowanych przez Birda, a określany jako federalizm administracyjny (*administrative federalism*). W przeciwieństwie do pierwszego z modeli w tym przypadku lokalny samorząd ma znacznie większe uprawnienia pozwalające rozstrzygać o rodzaju usług (w tym nowych) dostarczanych mieszkańcom. W dalszym ciągu jednak

nie ma większych różnic między celami realizowanymi przez rząd centralny i samorządy lokalne, co jest skutkiem finansowania dużej części zadań samorządowych środkami pochodzącymi z budżetu centralnego.

Jest to wynik, który przesądza o tym, że decyzje podejmowane przez samorząd są dość ściśle zintegrowane z oczekiwaniami władzy centralnej.

Drugi z charakteryzowanych modeli wprowadzie jest bliższy idei samorządu lokalnego mającego dużą samodzielność podmiotową i finansową, ale w dalszym ciągu nie jest to model optymalny.

W związku z tym Bird zaproponował trzy nowe modele, które jego zdaniem w pełniejszy sposób służyłyby lokalnym społecznościom.

Jednym z nich jest „Benefit Model” określany także jako model lokalnego biznesu. Jest on oparty na założeniu, że mieszkańcy powinni płacić za wszystkie dobra i usługi dostarczane przez samorząd, bo w ten sposób każdy mieszkaniec otrzyma wszystko, za co będzie skłonny zapłacić. Takie podejście ma zapewnić wysoką skuteczność i efektywność działania samorządu, bo wydatki mogą być ponoszone jedynie do wysokości uzyskiwanych dochodów, co w rezultacie prowadzi do równowagi między korzyściami dla mieszkańców i możliwościami finansowymi samorządu. Jednym z warunków funkcjonowania takiego modelu jest zminimalizowanie zakresu kontroli zewnętrznej nad samorządem lokalnym i zwolnienie samorządu z realizacji zadań o charakterze redystrybucyjnym.

W kolejnym z modeli proponowanych przez Birda, nazwanym modelem agencyjnym („Agency Model”), przyjęte jest założenie, że w rzeczywistości nie ma przykładów państw, w których samorząd lokalny nie wypełniałby funkcji i zadań o charakterze redystrybucyjnym należących do państwa albo miał pełną swobodę (powiązaną z szeroką odpowiedzialnością) w określaniu zakresu świadczonych usług na rzecz mieszkańców i przedsiębiorstw. Natomiast relacje między administracją centralną i samorządami mają zwykle cechy opisywane przez teorię agencji, gdzie samorząd jest pozycjonowany w roli agenta, któremu rząd przekazuje pewne funkcje. Warunkiem koniecznym dla efektywnego i skutecznego wdrażania takiego modelu jest pełne przestrzeganie demokratycznych reguł na szczeblu centralnym i lokalnym, co oznacza, że rząd i samorządy nie tylko liczą się z wolą mieszkańców, ale mieszkańcy otrzymują jak najszerszą informację o działalności i zamierzeniach władz. W ten sposób ograniczone są negatywne skutki asymetrii informacji w relacjach: rząd – władze samorządowe – mieszkańcy.

Inne jeszcze rozwiązanie zostało zaproponowane w modelu lokalnej autonomii, gdzie samorząd ma jasno określone sfery działalności, które nie mogą być zabierane, ograniczane ani bezpośrednio kontrolowane przez władze centralne. Lokalna społeczność ma – w założeniach tego modelu – pełne prawo do określania wysokości obciążeń podatkowych i kierunków wydatkowania docho-

dów budżetowych, co ma zapewnić w rezultacie maksymalizowanie dobrobytu mieszkańców.

W podsumowaniu charakterystyki założeń prezentowanych modeli Bird stwierdza, że główne założenia modelu agencyjnego można znaleźć w relacjach między prowincjami i lokalnymi samorządami w Kanadzie, natomiast w USA stosowane są raczej rozwiązania pośrednie między modelem agencyjnym i lokalnej autonomii.

Nawet pobieżny przegląd stosowanych i postulowanych modeli samorządu terytorialnego, w tym zwłaszcza ich gospodarki finansowej, daje podstawy do stwierdzenia, że żaden z opisanych modeli nie może być określany jako optymalny, bo do tych, które są stosowane w praktyce, formułowane są różne zastrzeżenia, natomiast inne (dyskutowane w literaturze naukowej) nie znajdują pełnego zastosowania. Uzasadnione wydaje się w związku z tym poszukiwanie odpowiedzi na pytanie nie tylko o przyczyny takiego stanu, ale przede wszystkim o zakres i dynamikę dostosowań działalności samorządów w różnych państwach na rzecz poprawy efektywności i skuteczności ich działań podnoszących jakość życia lokalnych społeczności. Za podstawowy warunek osiągania sukcesu pod tym względem uważany jest stale postępujący proces decentralizacji finansów samorządowych.

1.2. Czynniki kształtujące proces decentralizacji

Proces decentralizacji oznaczający przekazywanie coraz szerszych kompetencji ze szczebla centralnego na szczebel regionalny i lokalny jest dość ściśle powiązany z nasilaniem się od lat 80. XX wieku tendencji globalizacyjnych w gospodarce światowej. O ile we wcześniejszym okresie (po II wojnie światowej do lat 70.) charakterystyczną cechą państw była dominacja gospodarek narodowych centralnie zarządzanych, to w ostatnich latach ubiegłego wieku, wraz z odchodzeniem od koncepcji państwa dobrobytu na rzecz nurtu neoliberalnego, dość szybko zaczęło się zmniejszanie roli instytucji państwowych na rzecz ponadnarodowych korporacji. Jak zauważyli J. Loughlin, F. Hendrix i A. Lidstrom [2010], decyzje dotyczące obywateli są coraz częściej podejmowane przez organizacje pozostające poza demokratyczną kontrolą, co osłabia pozycję rządów państw. W takich okolicznościach uzasadnione jest domaganie się przez przedstawicieli regionów i lokalnych społeczności większego wpływu na procesy gospodarcze i społeczne zachodzące na poziomie lokalnym.

Proces globalizacji ograniczył także możliwość bezpośredniego zarządzania przez władze centralne zasobami na poziomie regionalnym i lokalnym, bo coraz mniej takich zasobów pozostaje w dyspozycji administracji rządowej. W rezul-

tacie powszechne w latach wcześniejszych wspieranie samorządów przez zarządzanie „z góry – na dół” jest zastępowane relacjami „z dołu – do góry”, co oznacza, że regiony i lokalne środowiska są zmuszone nie tylko do podejmowania konkurencji z innymi regionami, ale coraz częściej także niektóre priorytety regionów są odmienne od celów polityki państwa.

O wzroście znaczenia regionów może świadczyć pojawienie się takich określeń jak konkurencyjny regionalizm czy regiony innowacyjne.

Innym czynnikiem przyspieszającym proces decentralizacji i skutkującym wzrostem znaczenia regionów było otwieranie granic państwowych, co ułatwiło nawiązywanie kontaktów między władzami samorządowymi z różnych państw i tworzenie nowych relacji międzyregionalnych bez udziału władz centralnych.

Wspomniani wyżej autorzy zwracają uwagę na jeszcze jeden aspekt globalizacji wprost oddziałujący na miejsce regionów i lokalnych społeczności w strukturze gospodarczej i społecznej. Globalizacja stworzyła szerokie możliwości łatwego komunikowania się ludzi dzięki Internetowi i telefonii komórkowej, ale wywołała jednocześnie proces narastającego izolacjonizmu, fragmentaryzacji i indywidualizmu prowadzący do zmniejszania się aktywności mieszkańców we wspólnym działaniu w ramach różnych form stowarzyszeń, co osłabia więzi społeczne. W tych okolicznościach przed władzami samorządowymi stoi ważne wyzwanie polegające na zatrzymaniu takich tendencji i odbudowywaniu relacji na poziomie lokalnym jako podstawowy warunek rozwoju samorządności i osiągania wynikających z tego korzyści dla mieszkańców.

Proces globalizacji wywołuje zatem pozytywne (a niekiedy negatywne) zmiany nie tylko w sferze międzynarodowego przepływu towarów, usług czy informacji, ale oddziałuje także na relacje między władzami centralnymi i samorządowymi w każdym państwie, wymuszając niejako przekazywanie coraz szerszych kompetencji na szczebel regionalny i lokalny. Zwiększa się w ten sposób odpowiedzialność władz samorządowych za zarządzanie środkami publicznymi w celu poprawy jakości życia mieszkańców. Aby jednak samorządy mogły skutecznie realizować swoje zadania, konieczne jest – poza przekazywaniem uprawnień – decentralizowanie finansów dające samorządom możliwość decydowania o źródłach pozyskiwania dochodów budżetowych.

Autorzy pracy *Financing local government* [2008] wymieniają kilka powodów uzasadniających decentralizację finansów samorządowych. Przede wszystkim przekazywanie samorządom szerokich uprawnień w zakresie dysponowania zasobami finansowymi pozwala nie tylko zaspokajać potrzeby lokalnych społeczności, ale wymusza niejako ich akceptację co do ponoszenia kosztów zaspokajania tych potrzeb. W rezultacie mieszkańcy otrzymują bardziej zgodny z ich oczekiwaniami zakres usług dostarczanych przez instytucje samorządowe.

Decentralizacja finansów samorządowych pozwala ponadto na optymalizowanie ekonomii skali dostarczania dóbr publicznych, która powinna być dobie-

rana przy uwzględnieniu lokalnych uwarunkowań i oczekiwań mieszkańców, którzy muszą w takich okolicznościach znaleźć kompromis między korzyściami i kosztami dostarczania przez samorząd dóbr publicznych. W praktyce oznacza to, że lokalna społeczność wybiera najlepszą dla nich kombinację między wysokością podatków i zakresem oraz jakością dostarczanych usług.

Innym argumentem przemawiającym za decentralizacją finansów jest tworzenie w ten sposób warunków do konkurowania między samorządami, które mając szeroki zakres uprawnień, są jednocześnie zmuszone do uwzględniania zakresu działań realizowanych przez inne samorządy, które – w przypadku bardziej skutecznego zaspokajania potrzeb mieszkańców (albo niższych obciążeń podatkowych) – mogą stawać się atrakcyjnym miejscem zamieszkania i przyciągać w ten sposób nowych mieszkańców, co z kolei może osłabiać możliwości działania tych samorządów, które przegrywają konkurencję. Osiąganie takiego efektu w przypadku silnej centralizacji finansów nie jest możliwe, bo sytuacja finansowa samorządów, a co za tym idzie także ich możliwości działania, są zależne głównie od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym, co wyklucza konkurencję.

Decentralizacja finansów samorządowych może mieć także pozytywny wpływ na zmniejszanie ubóstwa, bo biedniejsza część lokalnego społeczeństwa ma wówczas większy wpływ na decyzje podejmowane przez samorząd, co z kolei może skutkować większymi wydatkami na sferę socjalną. Taki efekt jest możliwy do osiągnięcia zwłaszcza wówczas, gdy w ramach systemu decentralizacji funkcjonuje mechanizm redystrybucji dochodów między regionami i lokalnymi społecznościami.

Wszystko to nie oznacza jednak, że decentralizacja finansów samorządowych zawsze przynosi wyłącznie pozytywne efekty. Autorzy wymienionej wcześniej pracy podają także kilka potencjalnych zagrożeń jako skutki decentralizacji:

- możliwość narastania podziałów etnicznych;
- pogłębianie się dysproporcji rozwojowych między regionami mającymi większe niż przeciętnie zasoby ekonomiczne, w sytuacji gdy nie działa system redystrybucji dochodów;
- zwiększające się koszty utrzymania administracji publicznej na poziomie lokalnym;
- niedostatek wykwalifikowanej kadry menedżerskiej na poziomie lokalnym;
- niski poziom dochodów tych samorządów, które działają na terenach słabiej zurbanizowanych (obszary wiejskie);
- słabsza kontrola gospodarki finansowej i większe ryzyko korupcji;
- mniejsze możliwości władzy centralnej w zakresie zarządzania gospodarką, co w ekstremalnych warunkach może prowadzić do destabilizacji w wymiarze makroekonomicznym;

- zdominowanie instytucji samorządowych przez lokalne elity, co może prowadzić do wykluczenia społecznego, zwłaszcza biedniejszej części mieszkańców.

Decentralizacja może zatem potencjalnie przynosić także negatywne skutki, ale – jak wynika z różnych badań – dość zdecydowanie dominują efekty pozytywne [Blair 2000; von Braun, Grote 2000; Crook, Sverrisson 2001; Schneider 2003].

Najważniejsze efekty procesu decentralizacji w różnych regionach na świecie to przede wszystkim pełniejszy dostęp do usług dostarczanych przez samorządy i zmniejszenie (w większości przypadków) nierówności społecznych. Natomiast większość negatywnych efektów jest możliwa wówczas, gdy decentralizacja zostaje zatrzymana na etapie dekoncentracji uprawnień przekazywanych ze szczebla centralnego na samorządowy, ale przy zachowaniu (większego lub mniejszego) wpływu administracji rządowej na bieżącą działalność samorządów, w tym przez decydowanie o poziomie dochodów budżetowych i wpływanie na kierunki działalności samorządu. Natomiast w przypadku pełnej decentralizacji, gdy demokratycznie wybierane władze samorządowe mają szeroką swobodę podejmowania decyzji (w powiązaniu z daleko idącą odpowiedzialnością), negatywne skutki decentralizacji finansów są mniej prawdopodobne, bo instytucje samorządowe są w większym stopniu otwarte na oczekiwania mieszkańców, którzy mają realny wpływ na kierunki działalności samorządu cieszącego się dużą samodzielnością.

Zastosowanie rozróżnienia między dekoncentracją i pełną decentralizacją pozwala bardziej precyzyjnie zdefiniować istotę decentralizacji i wyjaśnić powody, dla których w literaturze naukowej opisywane są modele samorządu różniące się m.in. zakresem decentralizacji. W tym kontekście istotne wydaje się poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o praktyczne zastosowanie takich modeli w działalności jednostek samorządu terytorialnego w różnych państwach.

1.3. Cechy systemów finansowania samorządów w Europie

Wprawdzie autorzy modeli finansowych samorządu terytorialnego – opierając się na podobieństwie niektórych rozwiązań w pewnych grupach państw – przyporządkowują do tych modeli poszczególne kraje, ale – jak wynika z badań empirycznych – rzeczywistość jest bardziej skomplikowana. Świadczy o tym chociażby analiza porównawcza systemów finansowych lokalnych samorządów przeprowadzona przez S. Ivanova [2017] w państwach Unii Europejskiej. Wynika z niej np. duże zróżnicowanie udziału dochodów podatkowych między państwami zaliczonymi do modelu skandynawskiego, bo w 2014 r. ta część wpływów podatkowych w Szwecji wynosiła 53,6% ogółu dochodów, natomiast

w Danii dochody z tego tytułu stanowiły 34,3% ogólnej ich kwoty i miały niższy udział od przeciętnego wśród 28 państw Unii Europejskiej. Podobnie duże różnice były widoczne między państwami zaliczonymi do każdego z pozostałych modeli, przy czym największa skala zróżnicowania utrzymywała się między państwami byłego bloku wschodniego. Z jednej strony bowiem samorzady Łotwy miały największy spośród wszystkich państw UE udział dochodów własnych wynoszący 57,5%, w Czechach taki sam wskaźnik wyniósł 42,5%, a w Słowenii – 39,9%, natomiast na drugim końcu były samorzady Estonii (3,8%), Litwy (5,7%) czy Bułgarii (9,6%).

Zróżnicowana jest nie tylko skala udziału samorządowych dochodów podatkowych między państwami, ale także ich źródła. Najbardziej powszechnym podatkiem zasilającym dochody budżetowe samorządów jest podatek od nieruchomości, który występuje we wszystkich państwach UE z wyjątkiem Malty. Drugim co do powszechności jest podatek dochodowy od osób fizycznych, którego część zasila budżety samorządowe Belgii, Czech, Danii, Niemiec, Hiszpanii, Chorwacji, Włoch, Łotwy, Polski, Portugalii, Słowenii, Finlandii i Szwecji, a w niewielkim stopniu Bułgarii i Rumunii. W niektórych państwach do budżetów samorządowych trafia także w części podatek dochodowy od osób prawnych. Należą tu: Czechy, Włochy, Luksemburg, Polska, Portugalia i Finlandia. Samorzady Czech, Niemiec, Hiszpanii, Włoch i Portugalii partycypują ponadto w podatku VAT.

Dość znacząco zróżnicowana jest przy tym samodzielność samorządów w pozyskiwaniu dochodów podatkowych. Ivanov wyodrębnia pod tym względem cztery grupy państw charakteryzujących się:

- bardzo dużą samodzielnością w pozyskiwaniu dochodów podatkowych, mających przy tym istotny udział w ogólnej kwocie dochodów budżetowych (Szwecja, Finlandia, Hiszpania, Belgia, Włochy, Francja);
- znaczną samodzielnością podatkową (Bułgaria, Polska, Czechy, Węgry, Dania, Luksemburg);
- małą autonomią w pozyskiwaniu podatków (Austria, Litwa, Estonia, Irlandia, Wielka Brytania, Holandia, Rumunia, Portugalia);
- brakiem jakiegokolwiek samodzielności w określaniu wysokości podatków (Malta, Słowenia, Grecja, Łotwa).

Jak więc wynika z tej charakterystyki, źródła i sposoby pozyskiwania dochodów podatkowych nie dają się przypisać żadnemu z charakteryzowanych teoretycznych modeli finansowania samorządu terytorialnego, bo np. do tej samej grupy państw z dużą samodzielnością w pozyskiwaniu dochodów podatkowych należą samorzady skandynawskie, zachodnio- czy południowoeuropejskie. Oznacza to, że bardziej szczegółowa charakterystyka głównych cech systemów finansowania samorządów w Europie jest możliwa na poziomie pojedynczych

państw reprezentujących poszczególne modele. Jako przykład reprezentujący cechy modelu skandynawskiego wybrano Szwecję, modelu brytyjskiego – Wielką Brytanię, specyfikę cech samorządów z Europy Zachodniej przedstawiono na przykładzie Niemiec, natomiast rozwiązania stosowane w Europie Środkowo-Wschodniej zostały zaprezentowane na przykładzie Węgier.

Szwecja to państwo, w którym samorząd ma duże uprawnienia w zakresie decydowania o wysokości podatków od dochodów osobistych, a władza państwowa interweniuje tylko wtedy, gdy stwierdza, że obciążenia podatkowe nałożone na mieszkańców przez samorządy są zbyt wysokie. W 2016 r. wpływy do budżetów samorządowych w Szwecji z tytułu tego rodzaju podatku stanowiły 65,2% ogółu dochodów budżetowych samorządów gmin i 71,2% samorządów powiatów [Herczyński 2018]. Drugim co do wielkości źródłem dochodów budżetowych szwedzkich samorządów były dotacje rządowe (13,4% dochodów gminnych i 8,3% powiatowych). Dotacje te służą:

- zmniejszaniu dysproporcji dochodowych między samorządami (samorządy o relatywnie niskich dochodach podatkowych mają prawo do dotacji, która tylko w niewielkiej części pochodzi od bardziej zamożnych samorządów, a głównym jej źródłem są transfery z budżetu państwa);
- wyrównywaniu kosztów dostarczania usług przez samorządy, w sytuacji gdy są to usługi, które samorząd ma obowiązek dostarczać mieszkańcom (obligatoryjne) i gdy samorząd nie ma wpływu na obniżenie kosztów ich dostarczania (dla różnych rodzajów usług, jak edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna, opracowane są modele kalkulowanych kosztów ich dostarczania).
- wspieraniu samorządów z małą liczbą mieszkańców i problemami na rynku pracy.

Cała kwota dotacji dla samorządów z wyższymi niż przeciętna kosztami dostarczania usług pochodzi od samorządów ponoszących niższe koszty od przeciętnych.

Jak zauważa Herczyński, Szwecja (podobnie jak Dania) wdrożyła system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, który daje dużą autonomię władzom samorządowym, ale jednocześnie jest to system wymagający gromadzenia i upowszechniania w jak najszerszym stopniu informacji i danych liczbowych na temat działalności samorządu, co buduje zaufanie mieszkańców. Ponadto istotne jest także to, że w przypadku niewłaściwego zarządzania lokalnymi zasobami przez samorząd władza centralna ma możliwość szybkiej interwencji w celu ochrony interesów lokalnej społeczności. Poza dużą samodzielnością finansową samorządy w Szwecji mają także adekwatną do tego odpowiedzialność za efektywne wydatkowanie środków publicznych stanowiących około 40% wydatków sektora publicznego. Jednakże, jak podkreśla Nallathiga [2012], odpowiedzialność za końcowy efekt działalności samorządów jest

współdzielona z administracją rządową, przede wszystkim przez system dotacji i transferów między rządem i samorządami.

System finansowania samorządów w Wielkiej Brytanii dość istotnie różni się od rozwiązań stosowanych w Szwecji. Zasadnicza różnica polega na tym, że głównym źródłem dochodów budżetowych brytyjskich samorządów są dotacje z budżetu państwa, które w ostatnich latach miały około 50-procentowy udział w ogólnej kwocie dochodów budżetowych [Kardas, Kucharska 2011], a kwota dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego stanowiła mniej niż 10% dochodów budżetu państwa, podczas gdy w Szwecji taki sam wskaźnik kształtował się na poziomie 36–38% [Halmosi 2013]. Największą część środków transferowych z budżetu państwa stanowią dotacje celowe przeznaczone na finansowanie zadań z zakresu edukacji i zdrowia publicznego. Natomiast pozostała kwota dotacji służy finansowaniu wydatków zmniejszających skalę dysproporcji rozwojowych między jednostkami samorządu terytorialnego, w tym m.in. na dopłaty do czynszu mieszkaniowego osób o niskich dochodach. Z kolei największy udział w strukturze dochodów własnych brytyjskich samorządów ma podatek od nieruchomości mieszkaniowych, którego wysokość zależy od wartości nieruchomości i liczby mieszkających w niej osób. Drugim co do wielkości źródłem dochodów własnych samorządów jest w Wielkiej Brytanii 50-procentowy udział w podatku od nieruchomości płaconym przez właścicieli przedsiębiorstw. Jak zauważają Kardas i Kucharska [2011], o ile w Szwecji widoczna jest tendencja do wzmacniania roli samorządu przez przekazywanie nowych zadań i zapewnienie im odpowiednich środków finansowych, to w Wielkiej Brytanii samodzielność samorządu lokalnego jest ograniczana i poddawana ściślejszemu nadzorowi. Zmniejsza się tam również liczba jednostek samorządowych i rośnie średnia ich wielkość w wyniku łączenia, czemu towarzyszy uproszczenie wielopoziomowej struktury podziału administracyjnego i zwiększenie wielkości podstawowych jednostek samorządowych. Ponadto w ciągu ostatnich lat systematycznie zmniejsza się kwota dotacji rządowych transferowanych do samorządów. W latach 2010–2018 było to zmniejszenie o 56,3% (w ujęciu realnym), co z kolei miało wpływ na zmniejszenie kwot wydatków budżetowych w tym samym czasie od około 23% w Londynie do 26% w dystryktach metropolitalnych i 28% w pozostałych typach jednostek samorządowych [Brien 2020]. Taką tendencję można traktować jako przejaw słabnącej roli samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii.

Jeszcze inaczej jest zorganizowany i funkcjonuje system finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Niemczech, które są przykładem państwa federalnego, gdzie widoczne są różnice w organizacji samorządu terytorialnego między krajami związkowymi. Ma to m.in. wpływ na wielkość środków finansowych będących w dyspozycji samorządów, w tym ich udział w ogólnej kwocie wydatków

publicznych. Jak podaje Ivanov [2017], w 2014 r. wydatki budżetowe samorządu lokalnego w Niemczech miały udział w wysokości jedynie 17,8% w globalnej wielkości wydatków publicznych w tym kraju (przy 23,5% dla całej Unii Europejskiej), co dawało im 17 miejsce w tego typu rankingu. Trzeba przy tym zaznaczyć, że wszystkie państwa członkowskie UE o strukturze federalnej miały podobnie niskie wskaźniki, co można traktować jako ich wspólną cechę mającą związek z tym, że pewna część zadań realizowanych przez samorząd terytorialny w państwach unitarnych jest tu przypisana krajom (związkom) tworzącym federację. Tego typu struktura ma z kolei wpływ na źródła i poziom dochodów budżetowych samorządów, które w Niemczech uzyskują wpływy głównie z podatków dochodowego i od nieruchomości płaconych przez osoby fizyczne, a także z podatku od działalności gospodarczej. Wpływy podatkowe z tego tytułu tworzą około 40% dochodów budżetowych [Langer, Korzhenevych 2019]. Większość samorządów otrzymuje także transfery zewnętrzne, które mają formę subwencji (pełna swoboda dysponowania) i dotacji (przekazujący dotację określa kierunek jej wykorzystania). Tego rodzaju transfery mają około 17-procentowy udział w dochodach budżetowych.

Wybór najbardziej właściwego reprezentanta dla samorządów w państwach Europy Środkowo-Wschodniej jest znacznie trudniejszy niż w przypadku trzech wcześniej scharakteryzowanych modeli finansowania samorządów w Europie. Trudność polega na tym, że w każdym z państw tej części Europy instytucje samorządowe nie mają tak długiej tradycji jak w Skandynawii czy Wielkiej Brytanii i w związku z tym nie mają także tak stabilnej i ugruntowanej pozycji wśród instytucji sektora publicznego, jak ma to miejsce w Europie Zachodniej. Ciągłe jeszcze budowane są relacje między administracją centralną i jednostkami samorządowymi. Charakterystyczną cechą jest na ogół niższy od przeciętnego w Unii Europejskiej udział wydatków samorządowych w ogólnej kwocie wydatków sektora publicznego, jednakże przy dużym zróżnicowaniu między państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Na przykładzie samorządów węgierskich można zauważyć, że jednym z zagrożeń w ich rozwoju jest zmienność regulacji rządowych dotyczących finansowania ich działalności, co nie daje możliwości wieloletniego planowania realizacji zadań i zwiększa ryzyko rosnącego zadłużenia. Jednakże środki z budżetu UE stwarzają szansę na podejmowanie nowych zadań o charakterze inwestycyjnym [Halmosi 2013]. Węgry są przykładem państwa, gdzie w pierwszym okresie po wejściu do UE samorząd lokalny miał dość mocną pozycję w strukturze instytucji demokratycznych, a mieszkańcy mieli znaczący wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Jednakże od kilku lat znaczenie samorządu systematycznie się zmniejsza na rzecz administracji centralnej. Jak zauważa Dobos [2016], formalnie samorządy węgierskie mają dość dużą samodzielność, ale w rzeczywistości ich działalność jest w coraz większym stopniu nie tylko kontrolowana, ale także

sterowana przez władze centralne, głównie przez zmieniający się od 2010 r. system finansowania. Zasadnicza zmiana polega na systematycznym ograniczaniu transferów z budżetu państwa, co z kolei wymusza na samorządach ograniczanie zakresu wykonywania należących do nich zadań. Inną zmianą była powołanie do życia drugiego szczebla samorządu (*sub-national level*), który przejął część zadań samorządów gmin, ale został jednocześnie mocno upolityczniony, przez co mieszkańcy zorganizowani w lokalne stowarzyszenia mają mały wpływ na określanie kierunków działalności samorządu, a z kolei władza centralna bezpośrednio wpływa na obsadzanie stanowisk. Wszystko to pokazuje, że nawet w państwach, które przed kilkunastoma laty były zaliczane do liderów pod względem zaawansowania rozwoju instytucji samorządowych, możliwe są zmiany, które istotnie ograniczają rolę samorządów w wyznaczaniu kierunków rozwoju lokalnych środowisk.

Uzasadnione jest tu zatem pytanie, czy przykład Węgier pozostaje odosobniony, czy jest to szerszy proces dotyczący innych państw tej części Europy, a także jakie są odmienności między poszczególnymi państwami pod względem systemów finansowania samorządów. Jest to jedno z zagadnień będących przedmiotem badań w tej pracy. Chodzi zwłaszcza o ocenę zakresu upodabniania się (bądź różnicowania) rozwiązań stosowanych w państwach o utrwalonych i stabilnych regułach demokratycznych i w państwach, dla których tworzenie ekonomicznych podstaw funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego jest ciągle aktualnym wyzwaniem.

1.4. Zaawansowanie procesu decentralizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Europie

W jednej z najnowszych prac naukowych dotyczących oceny zaawansowania procesu decentralizacji finansów samorządowych w Europie [Finzgar, Brezovnik 2019] autorzy przeprowadzili ranking wśród wszystkich państw Unii Europejskiej na podstawie indeksu uwzględniającego zakres stosowania w każdym z państw Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (elastyczność, proporcjonalność między dochodami i zadaniami, samodzielność samorządów, stosowanie instrumentów zmniejszających dysproporcje dochodowe) i liczbę szczebli jednostek samorządu terytorialnego. Na podstawie tych kryteriów wyodrębnili trzy grupy państw:

- o wysokim poziomie decentralizacji: Belgia, Włochy, Francja, Wielka Brytania, Polska, Niemcy, Hiszpania;
- o średnim poziomie decentralizacji: Finlandia, Holandia, Rumunia, Węgry, Dania, Grecja, Portugalia, Chorwacja, Austria;

- o niskim poziomie decentralizacji: Słowacja, Czechy, Szwecja, Bułgaria, Luksemburg, Irlandia, Litwa, Słowenia, Malta, Estonia, Cypr, Łotwa.

Jak wynika z tego zestawienia, w każdej grupie są państwa z bogatymi tradycjami samorządowymi i państwa, gdzie samorząd terytorialny ma relatywnie krótką historię. Nie ma tu również wyraźnego podziału według wcześniej charakteryzowanych modeli (skandynawski, brytyjski, północno- czy wschodnioeuropejski). Co wydaje się dość zaskakujące, to niska pozycja samorządów Szwecji, Austrii czy Luksemburga w tym rankingu wynikająca w znacznym stopniu z niskiego wskaźnika ilustrującego liczbę szczebli samorządu i poziomu samodzielności (niskie miejsca w rankingu). Charakterystyczny jest jeszcze wysoki udział państw byłego bloku komunistycznego w grupie o najniższych miejscach w rankingu decentralizacji finansowej.

Trzeba jednak zauważyć, że jest to ranking oparty głównie na cechach o charakterze jakościowym, które są przy tym trudne do zmierzenia i w związku z tym obarczone możliwym błędem subiektywnej oceny ze strony autorów. Dlatego bardziej uzasadnione wydaje się uwzględnienie takich cech, które dają możliwość większej porównywalności między państwami, z wyeliminowaniem ryzyka subiektywizmu.

Mając powyższe na uwadze, przeprowadzono próbę oceny poziomu decentralizacji finansów samorządowych z wykorzystaniem zmiennych, które mają bezpośredni związek z gospodarką finansową samorządów. Analizą objęto 39 państw europejskich, tj. wszystkie państwa należące do UE (łącznie z Wielką Brytanią), państwa niebędące formalnie w UE, ale silnie związane gospodarczo ze Wspólnotą (Norwegia, Szwajcaria, Islandia), a także osiem państw spoza Wspólnoty: Białoruś, Ukraina, Mołdawia, Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Północna Macedonia i Serbia.

Analizę zaawansowania procesu decentralizacji finansów samorządowych w państwach europejskich poprzedzono charakterystyką organizacji przestrzennej i strukturalnej instytucji samorządu terytorialnego. W celu zapewnienia przejrzystości prezentowanych danych liczbowych i uwzględniając wcześniej scharakteryzowane uwarunkowania historyczne i polityczne funkcjonowania samorządów w poszczególnych państwach, zastosowano podział na trzy grupy państw: Europę Zachodnią, państwa postkomunistyczne należące do UE i państwa postkomunistyczne nienależące do UE. Przyjęto tu założenie, że takie grupowanie pozwoli na ocenę podobieństw i różnic co do zakresu decentralizacji między wydzielonymi grupami, co z kolei może być istotne przy poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie o zasadność traktowania państw Europy Środkowej i Wschodniej jako odmiennej grupy, nieprzystającej swoimi cechami do żadnego z modeli samorządowych w Europie Zachodniej.

Tabela 1.1. Organizacja przestrzenna i liczba mieszkańców jednostek samorządowych w Europie

Wyszczególnienie	Ogólna liczba jednostek samorządowych	Liczba szczebli jednostek samorządowych	Przeciętna liczba mieszkańców w gminie (najniższy szczebel) [tys.]
1	2	3	4
A. Europa Zachodnia			
Austria	2 107	2	2,1
Belgia	605	3	19,3
Cypr	526	1	2,2
Dania	103	2	58,4
Finlandia	312	2	17,7
Francja	35 476	3	1,9
Niemcy	11 471	3	7,4
Grecja	338	2	33,2
Islandia	74	1	4,6
Irlandia	31	1	154,9
Włochy	7 980	2	7,6
Luksemburg	102	1	5,9
Malta	68	1	6,5
Holandia	392	2	45,1
Norwegia	440	2	12,4
Portugalia	310	2	33,5
Hiszpania	8 191	3	5,7
Szwecja	311	2	34,2
Szwajcaria	2 248	2	3,8
Wlk. Brytania	420	3	175,5
Wielkość średnia	3 575	-	31,6
Wsp. zmienności	2,23	-	1,50
B. Europa Środkowo-Wschodnia (UE)			
Bułgaria	265	1	26,7
Chorwacja	577	2	7,5
Czechy	6 272	2	1,7
Estonia	79	1	16,7
Węgry	3 197	2	3,1
Łotwa	119	1	16,3
Polska	2 874	3	15,5
Litwa	60	1	47,1
Rumunia	3 223	2	6,9
Słowacja	2 938	2	1,9
Słowenia	212	1	9,7
Wielkość średnia	1 801	-	13,9
Wsp. zmienności	1,08	-	0,92

1	2	3	4
C. Europa Wschodnia (spoza UE)			
Białoruś	1 325	3	7,9
Mołdawia	960	2	3,8
Ukraina	11 733	3	4,1
Albania	73	2	4,1
Bośnia	154	3	24,7
Czarnogóra	23	1	27,1
Macedonia	81	1	28,1
Serbia	176	2	40,4
Wielkość średnia	1 816	-	17,5
Wsp. zmienności	2,08	-	0,76

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: 2019 *World Report Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD, 2019

Najbardziej charakterystyczną cechą każdej z wydzielonych grup państw jest bardzo duże wewnętrzne zróżnicowanie organizacji przestrzennej jednostek samorządowych, co z kolei ma wpływ na liczbę ich mieszkańców. Szczególnie duże różnice są widoczne wśród państw Europy Zachodniej, które mają przy tym przeciętnie dwukrotnie większą liczbę samorządów w porównaniu z państwami z dwóch pozostałych grup. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że wielkość przeciętna jest tu kształtowana w dużym stopniu przez ekstremalnie wysoką liczbę jednostek samorządu terytorialnego we Francji, na terenie której działa prawie taka sama liczba samorządów jak w pozostałych 19 państwach tej grupy łącznie. Trzy- bądź czterokrotnie mniejszą liczbę samorządów mają Niemcy, Hiszpania i Włochy, ale jest to ciągle wielokrotnie więcej niż w przypadku większości pozostałych państw tej grupy. Należy przy tym zauważyć, że duża liczba jednostek samorządowych w tych czterech państwach nie jest jedynie pochodną ich terytorium (są to jedne z największych powierzchniowo i ludnościowo państwa europejskie), o czym świadczy zdecydowanie niższa od przeciętnej liczba ludności w przeliczeniu na jedną jednostkę samorządową najniższego szczebla. Jest to raczej dowód dużej dekoncentracji jednostek samorządowych w tych czterech państwach. Podobną cechę można jeszcze przypisać samorządom Austrii i Szwajcarii, a także trzem małym krajom wyspiarskim, gdzie liczba mieszkańców w przeciętnej gminie nie przekracza 4 tysięcy. Odpowiedź na pytanie, czy wysokie zaawansowanie dekoncentracji przestrzennej i – co się z tym wiąże – także demograficznej idzie w parze z decentralizacją finansową, nie jest zupełnie oczywista. W jednych pracach naukowych ich autorzy przyjmują funkcjonowanie dużej liczby jednostek samorządowych jako czynnik zwiększający zakres decentralizacji finansowej samorządów, bo źródła finansowania zadań samorządowych i ich realizacja w większym stopniu zależą od mieszkańców [Finzgar, Brezovnik 2019]. Inni zaś traktują tę cechę jako barierę w działalności

jednostek samorządowych przejawiająca się m.in. mocno ograniczonymi możliwościami zapewnienia mieszkańcom usług publicznych na wysokim poziomie ze względu na wysokie koszty ich dostarczania, co jest szczególnie widoczne w słabiej zaludnionych obszarach wiejskich i skutkuje wyludnianiem się tych obszarów [Ivanov 2017, Nemec i in. 2016, Klimovsky i in. 2016].

Tabela 1.2. Miary decentralizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Udział [%]					
	podatków w dochodach budżetowych	dotacji i subwencji w dochodach budżetowych	opłat w dochodach budżetowych	dochodów samorządowych w relacji do dochodów państwa	zadłużenia samorządów w relacji do PKB	zadłużenia samorządów w relacji do długu publicznego
1	2	3	4	5	6	7
A. Europa Zachodnia						
Austria	10	72	11	36	13	13
Belgia	26	57	9	53	22	17
Cypr	21	44	35	4	2	2
Dania	35	59	5	66	11	21
Finlandia	46	31	21	41	13	17
Francja	52	31	16	21	11	9
Niemcy	58	16	11	48	22	35
Grecja	25	65	9	8	1	1
Islandia	76	11	9	22	16	17
Irlandia	19	50	27	8	2	2
Włochy	40	47	35	31	11	7
Luksemburg	29	52	19	12	2	8
Malta	0	93	8	1	0	0
Holandia	10	73	13	32	11	14
Norwegia	38	46	13	30	-	-
Portugalia	41	33	18	14	7	5
Hiszpania	40	50	8	55	3	3
Szwecja	55	33	10	48	16	27
Szwajcaria	53	23	18	61	23	53
Wlk. Brytania	16	67	14	25	10	8
Wielkość średnia	34,50	47,65	15,45	30,80	10,32	13,63
Wsp. zmienności	0,54	0,42	0,54	0,63	0,70	0,95

1	2	3	4	5	6	7
B. Europa Środkowo-Wschodnia (UE)						
Bułgaria	10	72	11	20	2	6
Chorwacja	26	57	9	25	3	3
Czechy	21	44	35	27	4	8
Estonia	35	59	5	24	4	32
Węgry	46	31	21	14	1	1
Łotwa	52	31	16	26	7	15
Polska	58	16	11	34	5	7
Litwa	25	65	9	24	7	15
Rumunia	76	11	9	29	4	8
Słowacja	19	50	27	18	3	5
Słowenia	40	47	35	19	3	3
Wielkość średnia	26,73	60,82	11,09	23,64	3,91	9,36
Wsp. zmienności	0,70	0,32	0,35	0,23	0,46	0,89
C. Europa Wschodnia (spoza UE)						
Białoruś	69	22	6	39	-	-
Mołdawia	26	70	3	26	0	1
Ukraina	36	54	5	40	1	1
Albania	16	76	8	18	3	4
Bośnia	51	12	28	11	4	7
Czarnogóra	40	12	21	12	4	6
Macedonia	27	64	8	17	-	-
Serbia	53	26	0	17	4	8
Wielkość średnia	39,75	42,00	9,88	22,50	2,67	4,50
Wsp. zmienności	0,41	0,60	0,91	0,48	0,60	0,61

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Tak jak w każdej z wydzielonych grup państw wyraźne są różnice co do liczby jednostek samorządowych, podobnie zróżnicowana jest liczba szczebli samorządowych (gmina, powiat, region). Relatywnie mało jest samorządów zorganizowanych w systemie trójszczeblowym, natomiast dominują państwa ze strukturą dwuszczeblową (samorząd gminy i samorząd regionalny). Odpowiedź na pytanie, czy liczba szczebli samorządowych ma znaczenie dla zwiększania zakresu decentralizacji finansowej, będzie możliwa po przeprowadzeniu analizy cech (zmiennych) charakteryzujących poziom decentralizacji.

Na podstawie analizy porównawczej przeciętnych wielkości źródeł dochodów budżetowych samorządów wymienionych w tabeli 2 nie można stwierdzić występowania bardzo znaczących różnic pod względem zakresu decentralizacji finansowej samorządów między państwami Europy Zachodniej i dwiema pozostałymi grupami państw. Dotyczy to zwłaszcza znaczenia podatków i opłat w kształtowaniu dochodów budżetowych samorządów określających zakres ich swobody w kształtowaniu i dysponowaniu dochodami budżetowymi. Jeśli te dwa źródła dochodów potraktować łącznie, to przeciętny samorząd w Europie Zachodniej ma tu podobne możliwości gromadzenia dochodów własnych jak

jego odpowiednik w państwach Europy Wschodniej spoza Unii Europejskiej. Natomiast samorządy państw z trzeciej z wydzielonych grup (członkowie UE z Europy Środkowo-Wschodniej) w większym stopniu finansują swoją działalność transferami z budżetu państwa. Większe różnice są widoczne pod względem relacji między dochodami budżetowymi samorządów i dochodami budżetu państwa i świadczą o zakresie kompetencji jednostek samorządu terytorialnego w wykonywaniu zadań publicznych, bo im wyższe kwoty będące w dyspozycji samorządów, tym większy zakres decentralizacji finansowej. W tym przypadku samorządy z państw Europy Zachodniej (w ujęciu przeciętnym) mają przewagę nad samorządami z dwóch pozostałych grup państw. Podobnie jest w przypadku wskaźników ilustrujących poziom zadłużenia samorządów. Można to interpretować w ten sposób, że samorządy zachodnioeuropejskie mają większą swobodę zaciągania zobowiązań, co byłoby dowodem na bardziej zaawansowaną decentralizację finansową. Trzeba jednak zauważyć, że każda analizowana tu cecha charakteryzuje się dużym wewnętrznym zróżnicowaniem w ramach poszczególnych grup państw, a to może oznaczać, że w każdej z tych grup mogą być samorządy z wysokim, średnim i niskim zakresem decentralizacji. W celu bardziej szczegółowego zanalizowania tego zagadnienia i ustalenia miejsca każdego państwa w rankingu obliczono syntetyczne miary decentralizacji finansowej z wykorzystaniem taksonomicznej metody unitaryzacji zerowanej.

Jako zmienne mające bezpośredni związek z gospodarką finansową samorządów i poziomem jej decentralizacji przyjęto:

X1 – udział dochodów podatkowych w ogólnej kwocie dochodów budżetowych;

X2 – udział dotacji i subwencji w ogólnej kwocie dochodów budżetowych;

X3 – udział opłat wpływających do budżetów samorządowych w ogólnej kwocie dochodów;

X4 – udział dochodów samorządowych w PKB;

X5 – udział dochodów budżetowych samorządów w dochodach budżetu państwa;

X6 – udział zadłużenia samorządów w relacji do PKB;

X7 – udział zadłużenia samorządów w relacji do wysokości długu publicznego.

Tabela 1.3. Podstawowe parametry opisowe zmiennych

Parametr	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
Średnia	33,385	50,205	13,077	11,769	27,077	7,083	10,806
Odchylenie standardowe	18,763	22,284	7,892	7,512	15,398	6,112	10,660
Współczynnik zmienności	0,562	0,444	0,603	0,638	0,569	0,863	0,987
Współczynnik asymetrii	0,132	-0,023	1,199	1,003	0,724	1,207	2,114

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Zmienne X1 i X3 są tu traktowane jako miary ilustrujące zakres powiązań między dochodami budżetowymi samorządów a poziomem rozwoju gospodarki lokalnych środowisk (im większy udział podatków i opłat w dochodach, tym większa motywacja do tworzenia przez samorzady coraz lepszych warunków dla działalności gospodarczej i do działań na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców w celu zapobiegania migracji i zachęcenia mieszkańców innych wspólnot samorządowych do osiedlania się na takim terenie). Natomiast zmienna X2 ilustruje skalę powiązań budżetów samorządowych z budżetem państwa, co jest miarą uzależnienia sytuacji finansowej samorządów od transferów zewnętrznych, a tym samym poziomu samodzielności finansowej. Z kolei zmienne X4 i X5 informują o miejscu jednostek samorządowych w strukturze sektora publicznego, bo wysoki udział dochodów budżetowych samorządów w relacji do PKB i dochodów budżetu państwa jest przejawem zaawansowania procesu decentralizacji polegającego na powierzaniu samorządom odpowiedzialności za racjonalne gospodarowanie środkami publicznymi w powiązaniu z szerokim zakresem obowiązków (zadań samorządowych). Wreszcie zmienne X6 i X7 są tu traktowane jako miary pozwalające ocenić swobodę finansową samorządów w zakresie zaciągania zobowiązań na rynkach finansowych (udział zadłużenia w relacji do PKB) i pokazują, w jakim stopniu zadłużenie samorządów (będące efektem decentralizacji) wpływa na ogólny poziom długu publicznego w każdym z państw. Wszystkie analizowane zmienne potraktowano w analizie jako stymulanty procesu decentralizacji.

Warunkiem poprawnego przeprowadzenia porządkowania liniowego obiektów z wykorzystaniem miary syntetycznej jest sprawdzenie wstępnie zaproponowanych zmiennych określających zjawisko złożone ze względu na ich zróżnicowanie i skorelowanie. Eliminacji podlegają te zmienne, dla których współczynniki zmienności v_j nie przekraczają wartości progowej 0,10 (10%).

Współczynnik zmienności określa wzór:

$$v_j = \frac{s_j}{\bar{x}_j} \cdot 100$$

gdzie:

$\bar{x}_j$ – średnia arytmetyczna zmiennej X_j ,

s_j – odchylenie standardowe zmiennej X_j

Zmienne diagnostyczne nie powinny być także nadmiernie skorelowane, co może powodować, że powielają one pewne informacje. Oceny skorelowania zmiennych można dokonać m.in. metodą odwróconej macierzy współczynników korelacji liniowej Pearsona². Jej istotą jest to, że w przypadku silnego skorelo-

² Malina A., Zeliaś A., 1997, *O budowie taksonomicznej miary jakości życia*, SKiAD PTS, „Taksonomia”, z. 4, AE we Wrocławiu.

wania pomiędzy zmiennymi elementy diagonalne macierzy odwrotnej do macierzy korelacji (R^{-1}) znacznie przekraczają wartość 10, co jest symptomem złego uwarunkowania numerycznego macierzy współczynników korelacji liniowej Pearsona (R).

Tabela 1.4. Macierz współczynników korelacji liniowej Pearsona między zmiennymi X1–X7

Zmienne	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
X1	-	-0,9118	0,0161	0,3434	0,2952	0,3794	0,2671
X2	-0,9118	-	-0,2981	-0,2094	-0,1401	-0,3632	-0,2455
X3	0,0161	-0,2981	-	-0,2324	-0,2982	0,0153	-0,0689
X4	0,3434	-0,2094	-0,2324	-	0,9502	0,7042	0,5741
X5	0,2952	-0,1401	-0,2982	0,9502	-	0,6616	0,6176
X6	0,3794	-0,3632	0,0153	0,7042	0,6616	-	0,7838
X7	0,2671	-0,2455	-0,0689	0,5741	0,6176	0,7838	-

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Wysoka zależność korelacyjna wystąpiła pomiędzy zmiennymi X1 i X2 (-0,9118) oraz X4 i X5 (0,9502). Silne skorelowanie potwierdziły wartości diagonalne powyżej 10 zawarte w odwróconej macierzy korelacji.

Tabela 1.5. Odwrócona macierz korelacji

Zmienna	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7
X1	-	11,231	2,763	-0,031	-1,481	0,156	0,715
X2	11,231	-	3,083	0,505	-1,963	0,544	0,746
X3	2,763	3,083	-	-0,144	0,405	-0,301	0,224
X4	-0,031	0,505	-0,144	-	-12,134	-3,006	2,263
X5	-1,481	-1,963	0,405	-12,134	-	1,556	-2,570
X6	0,156	0,544	-0,301	-3,006	1,556	-	-2,366
X7	0,715	0,746	0,224	2,263	-2,570	-2,366	-

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Eliminacja silnie skorelowanych zmiennych X2 i X4 spowodowała, że elementy diagonalne macierzy odwrotnej do macierzy korelacji są poprawne.

Tabela 1.6. Odwrócona macierz korelacji po wyeliminowaniu zmiennych X2 i X4

Zmienna	X1	X3	X5	X6	X7
X1	1,1800	-0,0452	-0,1384	-0,4486	0,1188
X3	-0,0452	1,2083	0,6516	-0,4971	0,0826
X5	-0,1384	0,6516	2,2251	-1,0802	-0,4457
X6	-0,4486	-0,4971	-1,0802	3,3777	-1,8949
X7	0,1188	0,0826	-0,4457	-1,8949	2,7345

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Zmiennymi diagnostycznymi zostały wybrane zmienne: X1, X3, X5, X6, X7. Metodą badawczą wykorzystaną w pracy jest metoda unitaryzacji zerowanej [Kukuła 2000].

Etapy postępowania:

Przedstawienie wartości zmiennych w postaci macierzy obserwacji:

$$\mathbf{X} = \begin{bmatrix} x_{11} & x_{12} & \Lambda & x_{1m} \\ x_{21} & x_{22} & \Lambda & x_{2m} \\ M & M & M & M \\ x_{n1} & x_{n2} & \Lambda & x_{nm} \end{bmatrix}$$

gdzie:

x_{ij} – wartość j-tej zmiennej w i-tym obiekcie

1. Normalizacja zmiennych według wzoru:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min\{x_{ij}\}}{R_j} \quad \text{dla stymulant}$$

gdzie:

z_{ij} – znormalizowana wartość zmiennej

x_{ij} – wartość j-tej zmiennej w i-tym obiekcie,

R_j – rozstęp dla j-tej zmiennej.

2. Wyznaczenie wartości miar syntetycznych MS_i według wzoru:

$$MS_i = \frac{1}{m} \sum_{j=1}^m z_{ij}$$

Miara syntetyczna przyjmuje wartości z przedziału [0; 1]. Im bliższa wartości 1, tym wyższym poziomem wyróżnia się badany obiekt (kraj) w zakresie badanego zjawiska złożonego.

3. Klasyfikacja obiektów na grupy podobne pod względem poziomu zjawiska złożonego według schematu [Nowak 1990]:

Grupa I: $MS_i \geq \acute{s}rMS_i + S_{MS_i}$ poziom wysoki

Grupa II: $\acute{s}rMS_i + S_{MS_i} > MS_i \geq \acute{s}rMS_i$ poziom średniowysoki

Grupa III: $\acute{s}rMS_i > MS_i \geq \acute{s}rMS_i - S_{MS_i}$ poziom średnioniski

Grupa IV: $MS_i < \acute{s}rMS_i - S_{MS_i}$ poziom niski

gdzie:

$\acute{s}rMS_i$ – wartość średnia miary syntetycznej,

S_{MS_i} – odchylenie standardowe miary syntetycznej.

Wielkości zaprezentowane w tabeli 1.7. potwierdzają duże zróżnicowanie zakresu decentralizacji finansowej samorządów w państwach europejskich. W grupie z wysokim poziomem decentralizacji czołowe miejsca mają państwa federalne (Szwajcaria, Niemcy, Belgia), co można traktować jako dowód na ważną rolę struktury ustrojowej państw w tworzeniu warunków dla decentralizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Drugą grupę tworzą państwa skandynawskie (Szwecja, Finlandia, Islandia), co potwierdza zasadność wyodrębnienia skandynawskiego modelu samorządu terytorialnego, zwłaszcza że jeszcze jedno państwo skandynawskie (Dania) zajmuje wysokie miejsce w rankingu. Zakres decentralizacji nie wydaje się natomiast być powiązany ani z liczbą szczebli samorządowych, ani z zaludnieniem jednostek samorządowych, bo w grupie państw o wysokim poziomie decentralizacji są zarówno te z systemem trzyszczeblowym, jak też takie, które mają tylko jeden szczebel jednostek samorządowych. Podobnie jest ze zróżnicowaniem liczby mieszkańców (relatywnie wysoka liczba w Szwecji – 34,2 tys. osób w przeciętnej gminie i zaledwie 3,8% tys. w Szwajcarii). Można na tej podstawie wyprowadzić wniosek, że wysoka koncentracja przestrzenna i demograficzna nie jest koniecznym warunkiem wysokiej decentralizacji finansowej samorządów. Najniżej w rankingu znalazły się natomiast Malta i Grecja, które należą do najbardziej scentralizowanych państw spośród wszystkich należących do OECD. W przypadku Grecji ma to związek z głębokim kryzysem gospodarczym, który spowodował drastyczne ograniczenie wydatków publicznych i podporządkowanie rządowi sfer, które w większości państw są zarządzane przez samorząd (edukacja, ochrona zdrowia, opieka społeczna). W rezultacie wydatki samorządowe zmniejszały się w latach 2007–2017 średnio o 2,8% rocznie. Z kolei samorzady Malty są pozbawione możliwości uzyskiwania dochodów podatkowych, natomiast kwoty wydatków budżetowych są mocno limitowane przez transfery z budżetu centralnego i nie mogą być finansowane z kredytów bez zgody rządu.

Tabela 1.7. Ranking krajów pod względem wartości miary syntetycznej

Lp.	Kraj	Wartość miary	Grupa
1	2	3	4
1.	Szwajcaria	0,8269	I – poziom wysoki
2.	Niemcy	0,6835	
3.	Szwecja	0,5875	
4.	Finlandia	0,5413	
5.	Belgia	0,5353	
6.	Włochy	0,5196	
7.	Islandia	0,5193	

1	2	3	4
8.	Dania	0,4956	II – poziom średniowysoki
9.	Białoruś	0,4352	
10.	Francja	0,4194	
11.	Łotwa	0,4006	
12.	Bośnia	0,3862	
13.	Norwegia	0,3659	
14.	Austria	0,3590	
15.	Hiszpania	0,3545	
16.	Czechy	0,3460	
17.	Holandia	0,3445	III – poziom średnioniski
18.	Portugalia	0,3305	
19.	Czarnogóra	0,3165	
20.	Wielka Brytania	0,3131	
21.	Polska	0,3040	
22.	Estonia	0,2997	
23.	Słowenia	0,2978	
24.	Cypr	0,2894	
25.	Chorwacja	0,2741	
26.	Macedonia	0,2684	
27.	Luksemburg	0,2663	
28.	Ukraina	0,2558	
29.	Serbia	0,2537	
30.	Irlandia	0,2508	
31.	Litwa	0,2331	
32.	Węgry	0,2158	
33.	Słowacja	0,2128	
34.	Bułgaria	0,2096	
35.	Rumunia	0,2060	
36.	Albania	0,1813	IV - poziom niski
37.	Mołdawia	0,1663	
38.	Grecja	0,1512	
39.	Malta	0,0457	
Średnia MS		0,3452	
Odchylenie standardowe MS		0,1525	

Źródło: jak w tabeli 1.1.

Wyjaśnienia wymaga jeszcze wysokie miejsce Białorusi w rankingu pod względem zakresu decentralizacji finansów samorządowych. Jak wynika z przywoływanego wcześniej Raportu OECD, Białoruś jest jedynym państwem w Europie, które nie przyjęło Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego, ale aż blisko 70% dochodów budżetowych tamtejszych samorządów pochodzi z podatków, co mocno wpłynęło na wysokie miejsce tego państwa w rankingu. Są to jednak podatki, na których wysokość samorządy nie mają wpływu (w tym

VAT), a które są dzielone między budżet centralny i budżety samorządowe. Budżety samorządowe są przy tym mocno powiązane z budżetem państwa nie tylko przez transferowanie dochodów podatkowych, ale także przez wymóg za-
twierdzenia wydatków budżetowych samorządów przez administrację rządową. Wszystko to pokazuje, że w badaniach z zakresu finansów samorządowych analiza danych ilościowych powinna być uzupełniona informacjami na temat jakościowych cech systemów finansowania samorządów i konieczne jest tu zachowanie równowagi między tymi dwoma źródłami informacji.

1.5. Decentralizacja a zarządzanie finansami samorządowymi

Kwestię decentralizacji można postrzegać z różnych punktów widzenia, jak efektywność gospodarowania zasobami lokalnymi i regionalnymi, zmniejszanie dysproporcji rozwojowych między lokalnymi środowiskami i regionami czy demokratyczne zarządzanie. Zawsze jednak chodzi o relacje między instytucjami centralnymi i lokalnymi. Relacje te mogą (w najbardziej ogólnym zarysie) przybierać dwie modelowe formy:

- model autonomii, gdzie władza samorządowa dysponuje relatywnie dużą samodzielnością, a szczebel centralny nie wpływa na kierunki działalności samorządu;
- model zintegrowany, gdzie podział zadań między szczebel centralny i lokalny ma charakter funkcjonalny i ulega częstym zmianom.

Z punktu widzenia efektywnego zarządzania finansami samorządowymi pierwsza z wymienionych możliwości jest bardziej uzasadniona, bo pozwala na lepszą identyfikację potrzeb i oczekiwań mieszkańców, co skutkuje nie tylko ograniczeniem marnotrawstwa, ale poprawia efektywność wykorzystania środków publicznych. Bliska łączność mieszkańców z władzami samorządowymi sprzyja także braniu większej odpowiedzialności za decyzje, które są wówczas podejmowane przy dużym udziale miejscowej ludności, bardziej identyfikującej się z lokalnym środowiskiem [Baker, Van de Walle, Skelcher 2011]. Tego typu podejście wpisuje się w założenia koncepcji współzarządzania publicznego (Public Governance) zakładającej otwartość władz samorządowych na potrzeby lokalnego środowiska, aktywny i stały udział mieszkańców w decydowaniu o kierunkach działalności samorządu i skuteczny system rozliczania władz samorządowych. Decentralizacja finansów samorządowych jest tu nie tylko podstawowym warunkiem skutecznego wdrażania koncepcji współzarządzania publicznego na poziomie lokalnym, ale powinna być podstawą polityki rozwoju lokalnego [Sztando 2019]. Jak przy tym zauważa Guziejewska [2014], decentralizacja finansów polegająca m.in. na ograniczaniu dochodów samorządowych

o charakterze transferowym i zwiększaniu samodzielności fiskalnej władz lokalnych jest warunkiem efektywnego zarządzania finansami samorządu terytorialnego. Chodzi tu przede wszystkim o to, aby jak największa część dochodów jednostek samorządowych pochodziła z dochodów podatkowych i opłat, których wysokość jest ustalana w pełni lub częściowo przez władze samorządowe. Takie rozwiązanie nakłada bowiem na samorząd większą odpowiedzialność nie tylko za politykę dochodową, ale także za ponoszone wydatki, których wysokość musi być w takich okolicznościach ściśle powiązana ze skalą obciążeń podatkowych mieszkańców. Jak podkreśla Guziejewska, jeśli samorządy w dużym stopniu korzystają z transferów zewnętrznych, to koszty dostarczania usług publicznych mieszkańcom jednego lokalnego środowiska są finansowane podatkami płaconymi przez innych, którzy otrzymują niewspółmiernie mało w stosunku do ponoszonych obciążeń. Jest to rozwiązanie, które zatem rodzi oczekiwania rosnących wydatków budżetowych samorządu finansowanych dotacjami z budżetu państwa, co powoduje że rzeczywisty koszt dostarczania usług publicznych mieszkańcom dotowanego samorządu jest wyższy od kosztu ponoszonego przez członków takiej wspólnoty samorządowej w postaci zapłaconych podatków i opłat. Im słabszy związek między decyzjami dotyczącymi obciążeń podatkowych i wysokości wydatków podejmowanych przez wspólnotę samorządową, tym większe ryzyko nieefektywnego zarządzania środkami publicznymi i przerzucania części wydatków budżetowych na innych podatników.

Wszystko to nie oznacza jednak, że optymalnym rozwiązaniem byłoby oparcie gospodarki finansowej samorządów wyłącznie na ich dochodach własnych. Jak bowiem zauważa Poniatowicz [2015a], nie ma takiego przykładu państwa, gdzie samorządy pokrywałyby wszystkie swoje wydatki budżetowe dochodami własnymi, a przyczyną jest nierównomierny rozkład dochodów publicznych przy dość równomiernym rozkładzie zadań publicznych i związanych z nimi wydatków. W związku z tym powszechnie stosowany jest mechanizm wyrównywania poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Stosuje się tu dwa możliwe rozwiązania:

- wyrównywanie pionowe, polegające na transferowaniu środków publicznych z budżetu państwa do tych jednostek samorządowych, które nie są w stanie uzyskać dochodów w wysokości niezbędnej do sfinansowania ważnych społecznie zadań poprawiających jakość życia mieszkańców;
- wyrównywanie poziome, którego istota polega na przekazywaniu części dochodów uzyskiwanych przez samorządy zaliczane do „bogaty” do tych jednostek samorządowych, których potencjał dochodowy jest znacznie niższy od przeciętnego lub koszty dostarczania usług publicznych są z obiektywnych przyczyn wyższe od standardowych.

Jak zauważa Swianiewicz [2016], zakres transferów wyrównawczych w każdym państwie jest uzależniony od zakresu akceptacji potrzeby solidarności interregionalnej. Zbyt wysoki stopień wyrównywania zniechęca do starań o wzrost dochodów podatkowych zarówno po stronie płatników, jak i odbiorców transferów wyrównawczych. Jeśli jednak stopień wyrównywania dysproporcji jest niedostateczny, pojawiają się wówczas zagrożenia w sferze spójności kraju i jego stabilności politycznej. Niewłaściwie skonstruowany i zarządzany mechanizm wyrównawczy skutkuje jednak przede wszystkim brakiem stabilności finansowej jednostek samorządowych. Arunachalam, Chen i Davey [2017] wymieniają trzy grupy czynników kształtujących stabilność finansową samorządów:

- środowiskowe, do których należą: potrzeby i zasoby mieszkańców lokalnego środowiska, wielkość i potencjał ekonomiczny wspólnot samorządowych, wielkość PKB na poziomie krajowym i lokalnym, skala zagrożeń naturalnych, kultura polityczna;
- organizacyjne: doświadczenia w zarządzaniu jednostkami samorządowymi, cechy lokalnej polityki;
- finansowe: poziom dochodów i wydatków, skala zadłużenia, ograniczenia w zakresie generowania dochodów i dokonywania wydatków wynikające z uregulowań prawnych tworzonych na szczeblu centralnym.

Jak więc wynika z tego zestawienia, zapewnienie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest możliwe pod warunkiem skoordynowanych i długofalowych działań instytucji samorządowych i władz centralnych, bo znacząca grupa czynników wpływających na stabilność finansową samorządów ma charakter zewnętrzny wobec samorządów i jest kształtowana przez uwarunkowania ekonomiczne i decyzje polityczne. Wszystko to oznacza, że zakres decentralizacji, zależny w dużym stopniu od czynników zewnętrznych (centralnie rozstrzygane decyzje co do samodzielności podatkowej samorządów, zakresu wykonywanych zadań, możliwości zaciągania zobowiązań), może być mniej lub bardziej stabilny w dłuższej perspektywie. Najbardziej dobitnym przykładem są tu Węgry, gdzie – jak zauważają Balazs i Hoffman [2017] – od 2011 r. trwa proces radykalnej centralizacji, mimo że w latach wcześniejszych samorząd węgierski był zaliczany do liderów decentralizacji w Europie Środkowo-Wschodniej.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Poniatowicz i Dziemianowicz [2017], w Polsce także niezbędna jest systemowa reforma finansów samorządowych pod kątem usprawnienia procesów wdrażania nowoczesnych i proefektywnościowo ukierunkowanych instrumentów zarządzania finansowego opartych na menedżerskim podejściu i przy uwzględnieniu zasad demokracji liberalnej i standardów dobrego zarządzania publicznego, w tym zasad partnerstwa i partycypacji obywatelskiej. Konieczna jest również poprawa zdolności dostoi-

sowawczych jednostek samorządu terytorialnego do zmieniających się warunków zewnętrznych.

Na podstawie zaprezentowanych w tym rozdziale ocen i analiz można sformułować kilka ogólniejszych konkluzji:

- 1) w państwach europejskich widoczne jest duże zróżnicowanie modeli jednostek samorządu terytorialnego, co – jak wynika z literatury – ma mocne uwarunkowania historyczne i kulturowe, a przejawia się w odmienności struktur samorządów, stopniu ich samodzielności w pozyskiwaniu dochodów i zakresie wykonywanych zadań, a także w metodach zarządzania majątkiem samorządowym;
- 2) analiza stopnia samodzielności finansowej samorządów prowadzi do wniosku o występowaniu dość wyraźnych różnic między poszczególnymi państwami w Europie, przy czym większą samodzielnością charakteryzują się samorządy w państwach o mocniej utrwalconych cechach stabilnych demokracji;
- 3) jak wynika z przeglądu literatury, skuteczność i efektywność wykonywania zadań samorządowych jest powiązana z zakresem decentralizacji zadań sektora publicznego i skalą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, co z kolei oznacza, że warunkiem poprawy efektów działalności samorządów w znaczącej grupie państw europejskich, w tym zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej, jest sukcesywne przekazywanie samorządom nowych uprawnień przez organy państwowe;
- 4) skala decentralizacji i samodzielności finansowej samorządów w niektórych państwach ulegała w ostatnich latach ograniczaniu na skutek przejmowania przez administrację centralną zadań należących dotąd do jednostek samorządowych, co jest dowodem na „kruchłość” modeli ich działalności. Podobny efekt przynosi ograniczanie źródeł finansowania samorządów przy zachowaniu zakresu wykonywanych zadań.

W tych okolicznościach ważne wydaje się poszukiwanie bardziej szczegółowych odpowiedzi na pytania o usytuowanie polskich samorządów na tle innych państw, co powinno dawać podstawy do wykorzystywania najlepszych doświadczeń zagranicznych i w rezultacie skutkować poprawą efektów działalności jednostek samorządowych w naszym kraju.

ROZDZIAŁ 2

System finansów samorządu terytorialnego w Polsce z perspektywy trzech dekad

2.1. Wprowadzenie

Uchwalenie 8 marca 1990 r. ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. 2021, poz. 1372 z późn. zm.) uznać należy za akt przywracający w Polsce samorząd terytorialny. Restytucja tej instytucji była ważnym krokiem modernizacyjnym w procesie decentralizacji administracji publicznej i stanowiła wówczas istotny element przełomu ustrojowego w Polsce.

Z racji roli społecznej i funkcji gospodarczych samorząd terytorialny zajmuje kluczowe miejsce w procesie zaspokajania potrzeb publicznych i w zarządzaniu sprawami publicznymi na szczeblu lokalnym i regionalnym. Możliwości sprawnego działania samorządu terytorialnego w istotny sposób zależą jednak od systemu finansów samorządowych. Sprawne i efektywne wykonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) zadań publicznych możliwe jest tylko pod warunkiem zapewnienia im odpowiednich środków finansowych i od tego, jakie reguły ustanowione zostaną dla gospodarowania tymi środkami. Zapewnienie samorządom możliwości samodzielnego i elastycznego kształtowania polityki finansowej i wykorzystywania dostępnych zasobów finansowych jest niemal tak samo ważne, jak zapewnienie im odpowiednich do ich zadań możliwości pozyskiwania środków finansowych [Misiąg 2015: 5].

Od 1990 r. upłynął już długi czas, który przyniósł zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia w aspekcie funkcjonowania systemu finansów samorządowych. Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie zarysu ewolucji systemu finansów samorządowych na przestrzeni minionych trzech dekad, tj. lat 1990–2019, oraz charakterystyka jego aktualnej struktury, podstawowych elementów i zasad kształtujących ustrój finansów JST. W rozdziale dokonano także charakterystyki stanu finansów samorządowych, głównie w odniesieniu do ostatnich lat badanego okresu. Należy przyjąć, że kondycja finansów sektora samorządu terytorialnego oraz jego poszczególnych jednostek (gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych) jest w dużej mierze

determinowana przez czynniki ustrojowe kształtujące system finansów samorządowych. W tym kontekście celem opracowania jest także wskazanie zalet i wad obecnego systemu finansów JST oraz sformułowanie wniosków i propozycji w kontekście jego ewentualnej modyfikacji.

Zasadniczy okres analizy sytuacji finansowej sektora jednostek samorządu terytorialnego dotyczy lat 1999–2019. Wynika to z chęci ujęcia pewnych tendencji w finansach JST obejmujących wszystkie obecnie funkcjonujące szczeble samorządu terytorialnego. W odniesieniu do niektórych aspektów sytuacji budżetowej JST w Polsce analiza obejmowała nieco krótszy okres, co wynikało głównie z dostępności danych.

Źródłem danych empirycznych do badań były głównie coroczne *Sprawozdania z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego* publikowane przez Krajową Radę Regionalnych Izb Obrachunkowych (źródło to będzie w dalszej części rozdziału opisywane skrótowo jako: Sprawozdania KR RIO). Ponadto korzystano z danych Banku Danych Lokalnych (BDL) GUS, roczników statystycznych GUS, informacji o wykonaniu budżetów JST publikowanych przez Radę Ministrów i Ministerstwo Finansów oraz danych Eurostat.

Finanse samorządu terytorialnego to publiczne zasoby pieniężne (środki publiczne) gmin, powiatów, województw, ich związków, stowarzyszeń i porozumień, operacje tymi zasobami i normy prawne je regulujące [Jastrzębska 2012: 36]. Powyższa definicja uwypukla podmiotowy charakter finansów samorządu terytorialnego. W ujęciu przedmiotowym kategorię tę rozumiemy jako ogół procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych stanowiących integralną część samorządowej gospodarki budżetowej, a także gospodarki finansowej innych, obok jednostek budżetowych, jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego (np. samorządowych zakładów budżetowych).

Finanse jednostek samorządu terytorialnego (JST) są integralną częścią finansów publicznych i wiążą się z organizacją i strukturą podziału terytorialnego państwa, z zasadami podziału zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy i administracji publicznej, ze wspieraniem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz z zakresem decentralizacji finansów publicznych. Pojęcie decentralizacji wiąże się z zasadą subsydiarności (pomocniczości) i potrzebą stworzenia w państwie takiego modelu organizacji administracji publicznej, w której decyzje dotyczące spraw publicznych byłyby podejmowane możliwie najbliżej miejsca ich realizacji i możliwie najbliżej ich interesariuszy [Kornberger-Sokołowska 2012:13].

Decentralizacja w zakresie finansów publicznych łączy się z wyposażeniem samorządu terytorialnego, funkcjonującego na różnych szczeblach zarządzania sprawami publicznymi, w kompetencje do realizacji zadań publicznych, ale

także w odpowiednie środki finansowe, które umożliwić mają realizację tych zadań na odpowiednim, oczekiwanym poziomie społecznie.

Decentralizacja wiąże się z przekazaniem (delegowaniem) zadań publicznych do realizacji przez poszczególne szczeble samorządu terytorialnego, ale też przyznaniem samorządom praw do samodzielnego decydowania o szczegółowym zakresie i sposobach realizacji zadań publicznych. Wiąże się wreszcie – co wcześniej podkreślono – ze stworzeniem JST możliwości pozyskania odpowiednich środków finansowych do realizacji powierzonych im zadań oraz wyposażeniem samorządów w mienie komunalne (przekazanie własności określonych składników majątku). Istotne jest przy tym, aby stworzyć maksymalnie obiektywny, stabilny (trwały) i niezależny od zmienności układu politycznego mechanizm alokacji środków publicznych do jednostek samorządu terytorialnego. Kwestia ta stanowi fundament prawdziwie niezależnego, samodzielnego ekonomicznie i finansowo samorządu terytorialnego.

Powstaje pytanie, czy w Polsce na przestrzeni ostatnich 30 lat udało się stworzyć takie mechanizmy decentralizacji i finansowania samorządu terytorialnego, które zapewniałyby skuteczną i efektywną realizację zadań publicznych i stanowiły fundament niezależności i samodzielności samorządu terytorialnego? Odpowiedź na to pytanie zapewne nie jest ani łatwa, ani w pełni możliwa. Niemniej celem niniejszego rozdziału jest próba oceny tych procesów, także na bazie analiz porównawczych z innymi krajami, która stanowić może przyczynek do dalszej dyskusji i bardziej pogłębionych badań naukowych.

Należy podkreślić, że na instytucjonalne warunki rozwoju decentralizacji wpływa wiele czynników, przy czym kluczową rolę, oprócz czynników ustrojowych, odgrywają tu poszczególne elementy systemu finansowego, zwłaszcza zaś systemy strukturalne dochodów budżetów samorządowych pozwalających na samodzielną realizację zadań.

Najważniejsze prawne podstawy systemu finansów samorządowych tworzą:

- Konstytucja RP,
- ustawy określające podstawy ustroju jednostek samorządu terytorialnego: ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)³, ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym (u.s.p.)⁴ oraz – z tego samego dnia – ustawa o samorządzie województwa (u.s.w.)⁵,
- ustawa z dnia 3 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.)⁶ określająca w szczególności wykaz dochodów przysługują-

³ Dz.U. 2015, poz. 1045 z późn. zm.

⁴ Dz.U. 2020, poz. 920 z późn. zm.

⁵ Dz.U. 2020, poz. 1668 z późn. zm.

⁶ Dz.U. 2021, poz. 1672 z późn. zm.

cych jednostkom samorządu terytorialnego oraz zasady obliczania należnej tym jednostkom subwencji ogólnej,

- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.)⁷ określająca zasady gospodarowania środkami publicznymi w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego, w tym – zasady planowania, wykonywania i rozliczania budżetów jednostek samorządowych,
- ustawa o gospodarce komunalnej (z dnia 20 grudnia 1996 r.)⁸,
- ustawa o rachunkowości (z dnia 29 września 1994 r.)⁹,
- ustawa – Prawo zamówień publicznych¹⁰.

Nie wnikając ściślej w treść poszczególnych aktów prawnych tworzących – jak się wydaje z perspektywy minionych trzech dekad – dosyć stabilne podstawy dla funkcjonowania JST i ich gospodarki finansowej, warto jednak podkreślić kilka kwestii. Otóż intencją twórców Konstytucji i ustawodawcy było stworzenie przepisów, które zapewnią przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego tych wszystkich zadań publicznych, które zaspokajają potrzeby wspólnoty samorządowej i mogą być efektywnie wykonywane przez lokalne i regionalne organy władzy publicznej. Zauważyć jednak należy, że zarówno w Konstytucji RP, jak i w ustawach określających kompetencje i zdania poszczególnych JST pozostawiono ustawodawcy bardzo dużą swobodę w kształtowaniu zakresu zadań samorządowych, a także podziału zadań samorządowych na zadania własne i zlecone [Misiąg 2015: 9]. Konstytucja stanowi także, że jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Jest to zapis niejednoznaczny i dający podstawy do różnej interpretacji. Problem polega bowiem na tym, czy JST należy zapewnić udział w dochodach publicznych na poziomie pozwalającym im na realizację wszystkich zadań samorządowych, czy tak, jak często interpretują władze centralne, JST należy zapewnić środki na wykonanie zadań przypisanych samorządowi terytorialnemu, proporcjonalnie do kosztów wykonania zadań. Ta kwestia jest często podstawą sporów sądowych dotyczących finansowania zadań JST pomiędzy rządem i samorządami.

Ustawy ustrojowe określają najbardziej podstawowe zasady gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, zaś kluczowe dla systemu dochodów samorządowych regulacje znajdują się w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.) Ustawa ta określa m.in.:

- wykaz dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego,

⁷ Dz.U. 2021, poz. 305 z późn. zm.

⁸ Dz.U. 2021, poz. 679 z późn. zm.

⁹ Dz.U. 2021, poz. 217 z późn. zm.

¹⁰ Dz.U. 2019, poz. 2019.

– opisuje sposób wyliczania subwencji ogólnej oraz dotacji celowej na zlecone poszczególnym JST zadania z zakresu administracji rządowej oraz na zadania zlecone związane z organizacją wyborów i referendum.

Ustawa o finansach publicznych reguluje podstawowe kwestie dotyczące zasad i procedur obowiązujących przy gospodarowaniu środkami publicznymi.

2.2. Ewolucja systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Kształt rozwiązań prawnych determinuje pozycję samorządu terytorialnego oraz relację między władzą centralną a samorządową, wpływając w ten sposób na konstrukcję systemu dochodów i wydatków JST. W aspekcie teoretycznym zakres dochodów JST może być kształtowany jedną z następujących metod [Ruśkowski, Salachna 2008: 40–41; Jastrzębska 2012: 107–108]:

- 1) *metodą scentralizowanych źródeł finansowania* polegającą na koncentracji wpływów do budżetu państwa, z którego jednostkom samorządu terytorialnego przydziela się następnie odpowiednie środki pieniężne (występujące obok dochodów własnych) potrzebne na pokrycie wydatków poszczególnych JST. Dotacje z budżetu państwa są w tym systemie głównym elementem dochodów JST, które uzupełniane są przez dochody własne, m.in. z tytułu podatków lokalnych. Te ostatnie muszą jednak mieścić się w granicach form i poziomu obciążeń regulowanych centralnie. System ten powoduje zatem silne uzależnienie JST od władzy centralnej co do zakresu zadań i kompetencji, ale także co do możliwości realizacji zadań obligatoryjnych i fakultatywnych wynikających z dostępnego budżetu;
- 2) *metodą dekoncentracji (decentralizacji) źródeł finansowania* o charakterze danin publicznych, skutkującą koniecznością wiązania wydatków lokalnych/regionalnych z lokalnymi/regionalnymi możliwościami finansowymi. Metoda ta prowadzić może do pogłębiania lokalnych i międzyregionalnych dysproporcji rozwojowych;
- 3) *metodą mieszaną* polegającą na doborze zróżnicowanych źródeł finansowania dochodów samorządowych charakterystycznych dla systemu scentralizowanego i zdecentralizowanego. Przykładem takiego rozwiązania jest kategoria „podatków wspólnych”, z których wpływy są dzielone w odpowiednich proporcjach między budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego poszczególnych szczebli. W Polsce takimi wspólnymi podatkami są podatki dochodowe – PIT i CIT, w których odpowiednie udziały mają gminy, powiaty i województwa samorządowe.

Odpowiedź na pytanie, który z tych systemów jest stosowny w Polsce, nie jest łatwa, gdyż *de facto* na przestrzeni już ponad 30-letniej historii odrodzonego samorządu terytorialnego obserwowaliśmy stopniową ewolucję tego systemu od relatywnie silnie scentralizowanego w kierunku systemu mieszanego. Istotny w tym zakresie jest szczebel samorządu terytorialnego, gdyż w Polsce, podobnie jak w wielu innych krajach Unii Europejskiej (UE), zakres decentralizacji źródeł dochodów (tym samym samodzielności finansowej) jednostek poszczególnych szczebli samorządu jest zróżnicowany. W Polsce relatywnie najbardziej zdecentralizowany system finansowania posiadają gminy, chociaż trzeba podkreślić, że głównie w odniesieniu do tego szczebla samorządu zachodziła stopniowa ewolucja, od silnego uzależnienia dochodów od budżetu centralnego w latach 1990–1999 do systemu mieszanego z coraz wyższym udziałem gmin w podatkach dochodowych PIT i CIT. Natomiast w przypadku powiatów i województw samorządowych od początku ich powstania (czyli od stycznia 1999 r.) przez kolejne dwie dekady mamy do czynienia z systemem dochodów relatywnie silnie uzależnionym od transferów z budżetu państwa.

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego oparty jest na dwóch filarach, tj.:

- 1) dochodach własnych, wśród których zasadnicze znaczenie mają dochody z podatków i opłat lokalnych oraz udziały w podatkach dochodowych, czyli podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (CIT)¹¹;
- 2) dochodach transferowych w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych.

System dochodów JST powinien m.in. zapewniać tzw. stabilność fiskalną, przez którą należy rozumieć taki, względnie trwały, stan, w którym władze samorządowe mają zdolność do zapewnienia, stosownego do potrzeb wspólnoty terytorialnej, zakresu odpowiedniej jakości usług publicznych, jak również są w stanie stymulować rozwój społeczno-gospodarczy [Wójtowicz 2014a: 303; Poniatowicz 2016: 9]. Długoterminowa stabilność fiskalna tworzy podstawy do świadczenia lokalnych i regionalnych usług publicznych w sposób ciągły i efektywny (wymiar usługowy), a także do regulowania zobowiązań finansowych z tym związanych (wymiar zadłużeniowy). Aby system finansowania JST zapewniał długoterminową stabilność fiskalną, powinien charakteryzować się następującymi atrybutami [Wójtowicz 2014b: 138–139]:

¹¹ W niniejszym opracowaniu dochody własne ujmujemy w szerokim rozumieniu. Zgodnie z art. 17 ust. 2 Konstytucji RP dochodami własnymi są te dochody, które nie stanowią subwencji ogólnej i dotacji celowych z budżetu państwa. W tym ujęciu do dochodów własnych zaliczane są także udziały JST w podatkach „centralnych”. W tym też ujęciu dochody własne prezentowane są w sprawozdawczości budżetowej zgodnie z regulacjami ustawy z 13 listopada 2013 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.).

- wydajność fiskalna – pozwalająca na efektywną realizację podstawowych funkcji JST;
- antycykliczność – pozwalająca na efektywne wypełnianie tych funkcji niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej;
- stałość – przejawiająca się w formule względnej stabilizacji prawnej dochodów JST.

2.3. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego

Dochody własne to strategiczny element w systemie finansów samorządowych, nie tylko z punktu widzenia zakresu samodzielności finansowej JST, ale również w kontekście możliwości aplikowania o środki unijne czy też możliwości zastosowania innych, uzupełniających źródeł finansowania [Poniatowicz 2016: 12, Sierak 2015: 182].

Podstawowym źródłem dochodów własnych JST są dochody podatkowe, do których w szerokim ujęciu zaliczamy także opłaty pobierane przez samorząd lokalny na podstawie odrębnych ustaw. Należy jednak podkreślić, że dochody z tytułu podatków lokalnych uzyskują tylko gminy i tym samym także miasta na prawach powiatu. Również zasadniczy katalog opłat funkcjonujących w systemie dochodów samorządowych stanowi źródło dochodów gmin i miast na prawach powiatu¹². Powiaty i województwa, podobnie jak gminy, w obrębie dochodów podatkowych uzyskują udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT.

Można wskazać różne kryteria, na podstawie których dane podatki uznaje się za lokalne, jednakże za zasadnicze należy uznać tu kryterium budżetu, do którego podatki wpływają, czyli fakt, że JST (konkretnie gminy) uzyskują całość wpływów pochodzących z danego podatku [Jastrzębska 2012: 110]. W przypadku opłat lokalnych to kryterium nie jest jednak przesądzające, bowiem istnieją opłaty (np. eksploatacyjna)¹³, w odniesieniu do których gminy muszą dzielić się wpływami z innymi podmiotami publicznymi.

W Polsce gminy nie mają pełnego władztwa podatkowego, poza możliwością tzw. samoopodatkowania się mieszkańców, która – jak pokazała praktyka samorządowa – jest bardzo trudna do realizacji ze względu na konieczną akceptację społeczności lokalnej dla nowego obciążenia podatkowego wyrażoną

¹² Samorządom województw ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego nie przydzieliła takich źródeł dochodów. W niewielkim stopniu, zawężonym w zasadzie do tzw. opłat komunikacyjnych, dochody z tego tytułu czerpią także powiaty [u.d.j.s.t, art. 4–6].

¹³ Opłata obciążająca przedsiębiorstwa wydobywające na terenie gminy różnego rodzaju kopaliny. Wyliczona według określonych stawek opłata w 3/5 stanowi dochód gminy, a w 2/5 wpływa na konto Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

w drodze referendum lokalnego. W przypadku podatków lokalnych stanowiących w drodze ustawy władze lokalne mają określone kompetencje w zakresie ustalania stawek podatków (dotyczy to podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych, ale w granicach określonych przez władze centralne), a także kompetencje w zakresie stosowania ulg i zwolnień podatkowych.

Tabela 2.1. Struktura dochodów JST według głównych źródeł w latach 1999–2019

Rok	Dochody własne	Subwencja ogólna	Dotacje ogółem	Dochody własne	Subwencja ogólna	Dotacje ogółem
	Gminy			Miasta na prawach powiatu		
1999	54,0	34,0	12,0	49,0	30,0	21,0
2004	48,2	39,2	12,6	64,2	24,8	11,0
2007	49,5	31,3	19,2	70,3	19,9	9,8
2010	44,6	31,4	24,0	60,1	23,9	16,0
2013	48,1	31,0	20,9	58,7	23,3	18,0
2016	44,3	25,9	29,8	58,3	21,4	20,3
2019	43,3	22,5	34,2	55,4	19,6	25,0
Rok	Powiaty			Województwa		
1999	6,0	45,0	49,0	18,0	35,0	47,0
2004	24,9	50,8	24,3	59,1	18,5	22,4
2007	32,2	46,1	21,7	68,3	18,6	13,1
2010	28,2	43,3	28,5	40,6	20,7	38,7
2013	29,9	44,5	25,6	39,1	16,4	44,5
2016	35,4	42,7	21,9	53,4	14,5	32,1
2019	40,1	38,0	21,9	52,8	13,7	33,5

Źródło: Sprawozdania KR RIO z lat 2004–2019 oraz Kotlińska 2009: 146

Dochody własne mają największe znaczenie w strukturze dochodów gmin, niemniej w latach 1999–2019 można było obserwować stopniowe zmniejszanie się tej wielkości, zaś w przypadku miast na prawach powiatu tendencja spadkowa miała miejsce od 2007 r. (tab. 2.1). Wskazuje to na zmniejszenie samodzielności finansowej tych jednostek samorządu terytorialnego. W latach 1999–2019 rosła natomiast samodzielność finansowa powiatów, niemniej wciąż 60% ich dochodów stanowią transfery z budżetu państwa. Z kolei udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wykazuje największą zmienność w województwach samorządowych, co należy przypisać zmienności koniunktury gospodarczej oraz dużym fluktuacjom w napływie bezzwrotnych środków zagranicznych (głównie funduszy UE), jakie trafiają do samorządu wojewódzkiego.

Dochody podatkowe, w tym udziały w podatkach „centralnych”, powinny stanowić podstawę finansowania przez samorządy ich zadań własnych. Tak jednak nie jest, na co wpływ ma kilka faktów:

- 1) tylko gminom przyznano własne dochody podatkowe, które jednak są bardzo zróżnicowane w zależności od typu gminy, jej położenia względem centrów aglomeracyjnych i przemysłowych oraz korytarzy komunikacyjnych, a także od eksploatowanych lub nie zasobów naturalnych na ich terenie;
- 2) wpływy z tytułu udziału JST w podatkach dochodowych, a w pewnym stopniu także wpływy z podatków lokalnych, są w dużej mierze uzależnione od koniunktury gospodarczej, o czym boleśnie przekonały się samorządy terytorialne w 2020 r., kiedy ich dochody podatkowe znacząco spadły w wyniku kryzysu gospodarczego wywołanego pandemią Covid-19¹⁴. Ponadto wpływy te podlegają zmianom wynikającym z polityki podatkowej rządu, która niekoniecznie uwzględnia interes samorządu terytorialnego.

Tabela 2.2. Poziom udziałów JST we wpływach z podatków dochodowych PIT i CIT w latach 1992–2019

Wyszczególnienie	PIT				CIT				
	1992–1998	1999–2003	2004	2005–2019	1994–1998	1999–2003	2004–2007	2008–2009	2010–2019
gminy	15,00	27,60	39,34*	39,34*	5,00	5,00	6,71	6,71	6,71
powiaty	–	1,00	8,42	10,25	–	0,00	1,40	1,40	1,40
województwa	–	1,50	1,60	1,60	–	0,50	15,90	14,00	14,75

* Prezentowany w tabeli udział gmin we wpływach z podatku PIT należy traktować jako „nominalny”. Realnie udział ten jest niższy, gdyż jest ustalany zgodnie z zasadami określonymi w art. 9 ust.1 w związku z art. 89 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2021, poz. 1672). Realny udział gmin w podatku PIT kształtował się od 35,72% w 2004 r. do 37,98% w roku 2018. W latach 2004–2018 udział wykazywał niewielką tendencję wzrostową i zbliża się do poziomu „nominalnego”.

Źródło: opracowanie własne

W ramach dochodów własnych jednostki samorządu terytorialnego uzyskuje także dochody majątkowe. Spośród wielu wpływów powiązanych z majątkiem JST do dochodów majątkowych zalicza się (art. 235.3 u.f.p.):

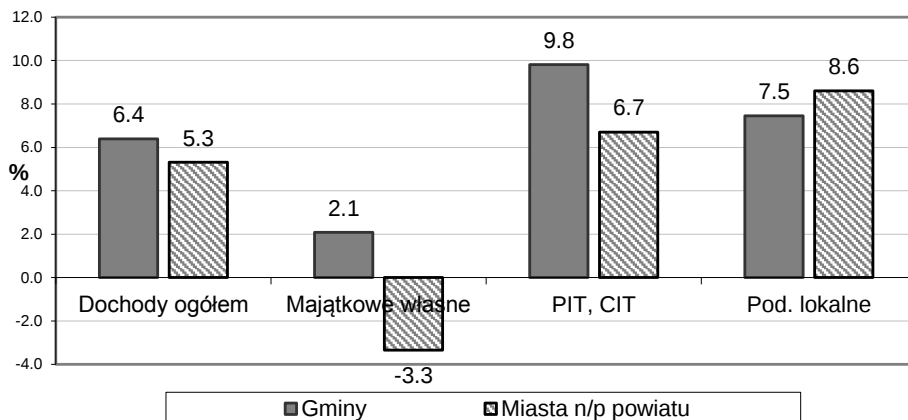
- dotacje oraz inne środki uzyskane na inwestycje,
- dochody pochodzące ze sprzedaży majątku,
- dochody powstałe w wyniku przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

¹⁴ W drugim kwartale 2020 r. dochody podatkowe miast na prawach powiatu z tytułu udziału w podatku PIT i CIT były o około 15% niższe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego [Swianiewicz, Łukomska 2020: 4]. Gdyby rząd nie zdecydował się na wprowadzenie tarcz antykryzysowych, w tym m.in. wsparcia inwestycji samorządowych z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych, gospodarcze skutki kryzysu spowodowanego pandemią COVID-19 miałyby bez wątpienia negatywny wpływ na dochody samorządów wszystkich trzech szczebli.

Klasyfikacja dochodów majątkowych w kształcie „ustawowym” nie ma pełnego związku z przyjmowaną powszechnie w naukach ekonomicznych koncepcją dochodu majątkowego opartą na posiadaniu praw własności i praw majątkowych [Ruśkowski, Salachna 2008: 152]. W ujęciu ekonomicznym dochody majątkowe (*sensu largo*) wynikają z faktu, że JST są właścicielem majątku i mają prawo do czerpania pożytków z jego posiadania jako wyniku sprawnego i efektywnego zarządzania majątkiem. Mają one swobodę w decydowaniu, na co przeznaczyć swoje mienie, ale z pewnymi ograniczeniami wynikającymi z jednej strony z określonych, odrębnych aktów prawnych (np. prawa budowlanego), a z drugiej strony z faktu, że majątek stanowi ważny element służący zaspokajaniu podstawowych potrzeb społecznych (np. budynek szkoły, przychodni, urządzenia kanalizacyjne) i wobec tego należy nim dysponować, tak aby nie ograniczać efektywności JST w dostarczaniu określonych dóbr i usług publicznych. Mówiąc o efektywnym zarządzaniu majątkiem przez JST, należy mieć na uwadze fakt, że majątek komunalny (samorządowy) generuje, czy też może generować dochody, ale także określone koszty związane chociażby z jego utrzymaniem w użytku, remontami, ubezpieczeniem itd. Efektywne zarządzanie majątkiem należy zatem rozumieć jako takie rozporządzanie składnikami majątkowymi, które pozwala JST realizować ich zadania i przy tym generuje nadwyżkę przychodów majątkowych nad kosztami majątkowymi.

Dochody podatkowe, a także dochody majątkowe, mają największe znaczenie dla budżetów gmin oraz miast na prawach powiatu. Porównując dochody tych jednostek samorządu terytorialnego z roku 2017 do roku 2010, widzimy, że ich dochody podatkowe sukcesywnie rosły i notowały większy realny wzrost niż dochody ogółem (rys. 2.1). Chodzi przy tym zarówno o dochody z podatków lokalnych, jak i dochody z tytułu udziału JST w podatkach dochodowych PIT i CIT (rys. 2.1). Może to świadczyć o tym, że poszerza się baza podatkowa tych jednostek samorządu terytorialnego, ale jest to zapewne także efektem wzrostu gospodarczego, jaki miał miejsce w tym okresie. Interesujące jest to, że miasta na prawach powiatu zanotowały relatywnie wyższy wzrost dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych niż dochodów z tytułu PIT i CIT, które są bardziej uzależnione od bieżącej koniunktury gospodarczej. W przypadku gmin wzrost dochodów z tytułu udziału w podatkach PIT i CIT był wyższy niż z podatków lokalnych. Generalnie jednak wyższy wzrost dochodów podatkowych w stosunku do dochodów ogółem wskazuje, że gminy i miasta na prawach powiatu czerpią korzyści dochodowe ze wzrostu i rozwoju gospodarczego, który ma miejsce także w sferze lokalnej i regionalnej.

Rys. 2.1. Realna stopa zmiany dochodów ogółem oraz poszczególnych grup dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu pomiędzy rokiem 2010 a 2019 (%)



Źródło: Sprawozdania KR RIO z lat 2010–2019

Jedyną kategorią dochodów własnych, która w latach 2010–2019 podlegała sukcesywnym spadkom w miastach na prawach powiatu, są dochody majątkowe własne, czyli uzyskane z tytułu własności i zarządzania mieniem samorządowym (rys. 2.1). W przypadku gmin dochody te wykazywały tendencję stagnacyjną w objętym analizą okresie, a widoczny na rysunku 2.1 wzrost jest efektem głównie dobrego wyniku w tym zakresie zanotowanego w roku 2019. Generalnie ta kategoria dochodów wydaje się relatywnie najmniej stabilna w ramach subsystemu dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu.

W przypadku powiatów ich dochody ogółem w roku 2019 w porównaniu do roku 2010 wzrosły nominalnie o 36,4%, zaś realnie o 19,6%. W tym okresie dochody własne powiatów wzrosły nominalnie o 67,3% (realnie o 46,6%), w tym z tytułu podatków PIT i CIT wzrosły nominalnie aż o 114,3%, zaś realnie o 87,9%. Stopień samodzielności finansowej powiatów, mierzony udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, jest jednak relatywnie niski. Pomimo zatem znaczącej poprawy ich wydajności fiskalnej w latach 2010–2019 głównym źródłem dochodów tych jednostek pozostają transfery z budżetu państwa. Zasadniczym problemem systemu dochodów powiatów są wahania w poziomie pozyskiwanych dotacji. Dotyczy to dotacji na zadania własne, a także dotacji pozyskiwanych z funduszy UE na realizację różnego rodzaju projektów, głównie zaś przedsięwzięć inwestycyjnych. Udział tego typu dochodów pochodzących z funduszy zagranicznych w dochodach ogółem powiatów w latach 2007–2019 wahał się w granicach od 1,7% do 9,3%¹⁵ (średnio wynosił 5,3%) i miał szcze-

¹⁵ W ostatnich latach badanego okresu, tj. 2018–2019, wynosił odpowiednio: 6,4% i 5,8%.

gólnie duże znaczenie dla skali przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez powiaty.

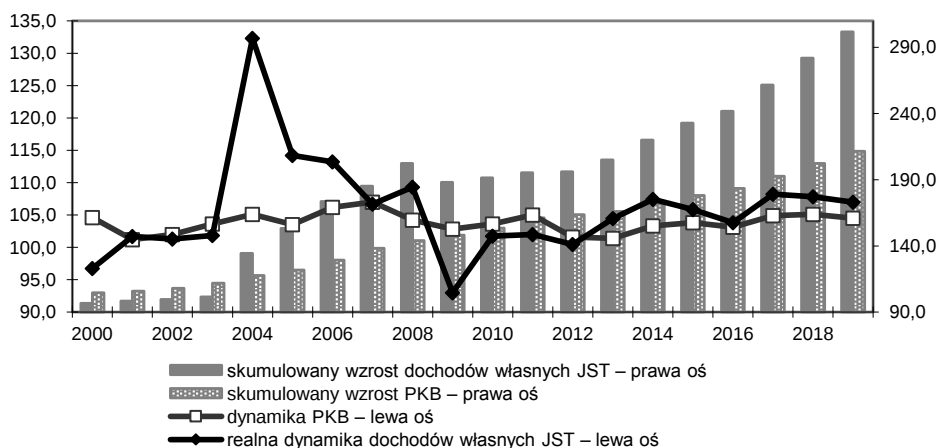
Najmniejszą dynamiką dochodów ogółem – porównując rok 2019 do 2010 – wykazały się województwa samorządowe. W ich przypadku wzrost nominalny dochodów wyniósł 33%, zaś realnie dochody były wyższe o 16,5%. Natomiast dochody własne województw były w roku 2019 wyższe od dochodów w 2010 roku nominalnie o 73,2%, zaś realnie o 51,8%. Dochody podatkowe były wyższe o 81,4% nominalnie i 59% realnie.

Duże wahania w poziomie dochodów województw samorządowych w latach 2010–2019, a także w latach wcześniejszych, wynikały ze zmienności napływu dotacji i środków ze źródeł zagranicznych, w szczególności z funduszy UE, które w strukturze dochodów ogółem województw wahały się od 15,9% w roku 2008 do 44,7% w roku 2009, a dalej między 26,1%–37,2% w latach 2010–2015. W ostatnich czterech latach badanego okresu, tj. 2016–2019, wynosiły one od 20,4% w roku 2016 do 26,9% w roku 2019, zaś średnio 24,2%.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wykazują dosyć dużą zmienność i procykliczność (rys. 2.2). Dochody te, co nie jest oczywiście zaskoczeniem, rosną relatywnie szybciej, wówczas gdy koniunktura gospodarcza mierzona dynamiką PKB jest wysoka. Słabnące tempo wzrostu PKB powoduje spadek dynamiki wzrostu dochodów JST, co najlepiej widać było w latach 2008–2012 (rys. 2.2). Po okresie wyraźnego przyspieszenia gospodarczego (2005–2007) w wyniku oddziaływania zjawisk globalnych, głównie światowego kryzysu finansowego, pojawiły się w polskiej gospodarce symptomy spowolnienia. Ich odzwierciedleniem było malejące tempo wzrostu PKB (rys. 2.2). Wprawdzie gospodarka Polski nie została dotknięta recesją (w klasycznym rozumieniu dwóch następujących po sobie kwartałów z ujemną dynamiką PKB), ale zjawiska kryzysowe były w niej wyraźnie odczuwalne (spadek tempa wzrostu PKB z 7% w cenach stałych w 2007 r. do 1,6% w 2012 r. i 1,4% w 2013 r.). Spowolnienie dynamiki wzrostu PKB nie pozostało bez wpływu na finanse samorządowe. Podsektor samorządowy – po nadwyżce uzyskanej w 2007 roku – w kolejnych latach (2008–2014) stale notował ujemne wyniki budżetowe (szczególnie wysokie deficyty – sięgające od ponad 10 mld zł do 15 mld zł – miały miejsce w latach 2008–2010). Jeżeli jednak spojrzymy na skumulowane przyrosty dochodów własnych subsektora samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000–2019 (rys. 2.2), to okazuje się, że wzrost tych dochodów był znacznie większy (realnie o 201,7%) niż skumulowany wzrost PKB w tym okresie (111,4%). Można zatem powiedzieć, że samorząd terytorialny potrafił korzystać z owoców wzrostu gospodarczego w zakresie ponadprzeciętnym, co bez wątpienia było też zasługą samych JST, które w wielu przypadkach dosyć skutecznie wspierały lokalny i regionalny rozwój gospodarczy (m.in. poprzez inwestycje infrastrukturalne), a tym samym poszerzały swoją bazę podatkową

i wspierały wzrost jej potencjału fiskalnego. Negatywne konsekwencje spowolnienia gospodarczego ujawniły się silniej w mniej zamożnych samorządach uzyskujących większość swoich dochodów w formie transferów budżetowych (subwencji oraz dotacji). Ponadto daje się wyróżnić fazy reakcji finansów samorządowych na wahania koniunktury gospodarczej. Po pierwsze, spada wartość nadwyżki operacyjnej, następnie JST ograniczają udział wydatków majątkowych w budżetach, by na kolejnym etapie równoważenia finansów rozważać sprzedaż składników majątku komunalnego. Efektem tych działań jest poprawa niektórych relacji budżetowych, na przykład wskaźnika samofinansowania, ale trwała poprawa kondycji finansowej zależy nadal od ogólnego poziomu aktywności w całej gospodarce [Satoła 2015: 122].

Rys. 2.2. Realna dynamika dochodów własnych JST oraz dynamika PKB w cenach stałych (rok poprzedni=100%) oraz skumulowany realny wzrost tych wielkości w latach 2000–2019

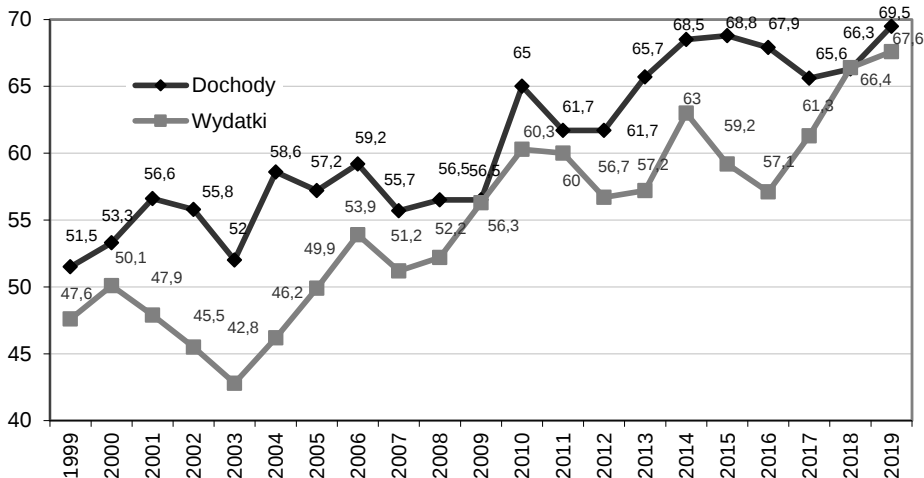


Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań KR RIO z lat 2000–2019 oraz danych GUS

Ograniczona stabilność dochodów własnych samorządu terytorialnego w Polsce uwarunkowana jest m.in. dosyć częstymi zmianami regulacji prawnych dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni systemu dochodów samorządowych. Jako przykłady mogą posłużyć zmiany konstrukcji podatków dochodowych (wprowadzanie określonych preferencji podatkowych, zmiana stawek podatkowych, w tym wprowadzenie stawki zerowej dla osób do 26. roku życia w podatku PIT), które mają określone negatywne konsekwencje dla budżetów samorządu terytorialnego. Ponadto, jak wykazano wcześniej, na stabilność tę wpływają czynniki makroekonomiczne, w tym wahania koniunktury gospodarczej. W systemie dochodów i wydatków samorządowych brakuje instrumentów, które pełniłyby rolę automatycznych stabilizatorów dochodów i wydatków

w odniesieniu do wahań koniunktury gospodarczej. W aspekcie systemu dochodów samorządowych takie narzędzia można byłoby wprowadzić poprzez poszerzenie lokalnego władztwa podatkowego.

Rys. 2.3. Relacja dochodów i wydatków JST do dochodów i wydatków budżetu państwa w latach 1999–2019



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań KR RIO z lat 1999–2019

W roku 1999 relacja dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (wszystkich trzech szczebli) do dochodów budżetu państwa wynosiła 51,5% i w kolejnych latach (2000–2019) wykazywała tendencję rosnącą z pewnymi wahaniami, które dosyć wyraźnie korelują z wahaniami koniunktury (rys. 2.3). Daje się zauważyć, że w latach, w których nastąpiło spowolnienie wzrostu koniunktury gospodarczej mierzonej wielkością PKB, następował także spadek udziału dochodów sektora samorządowego w relacji do dochodów budżetu państwa. Widać to wyraźnie w latach 2008–2009 oraz latach 2012–2013. Maksymalny poziom omawianej wielkości miał miejsce w roku 2019 (69,5%). Podobna rosnąca tendencja dotyczyła także wydatków JST odniesionych do wydatków budżetu państwa. W latach 1999–2019 nastąpił wzrost opisywanej relacji z 47,6% do 67,6%, czyli aż o 20 punktów procentowych. Maksymalny poziom tej wielkości miał miejsce w ostatnim roku analizowanego okresu, czyli 2019, zaś minimalny w 2003 r. (42,8%). Relacja wydatków sektora samorządowego do budżetu państwa podlegała jednak dosyć dużym wahaniom (rys. 2.3), które należy łączyć z koniunkturą makroekonomiczną (relacja dodatnia) oraz napływem funduszy europejskich. Generalnie wzrost udziału dochodów i wydatków JST

w relacji do dochodów i wydatków budżetu państwa wskazuje na powolny postęp w zakresie decentralizacji finansów publicznych w Polsce.

Postęp w decentralizacji finansów publicznych, aby był trwały, powinien być także „zakotwiczony” w relatywnie wysokim udziale dochodów własnych w strukturze dochodów samorządu terytorialnego, a szerzej w samodzielności dochodowej JST¹⁶. Trzeba podkreślić, że wysoki udział dochodów i wydatków JST w relacji do budżetu państwa w krajach UE jest zwykle skorelowany ze znacznym zakresem samodzielności finansowej (a ściślej dochodowej) samorządu mierzonej przez strukturę źródeł dochodów. Przykładowo w Danii udział dochodów własnych w strukturze dochodów wynosi ok. 70–75%, zaś w Szwecji i Niemczech blisko 70%. Generalnie największym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (znacznie przekraczającym 50%) charakteryzują się kraje skandynawskie, Łotwa, Francja, Hiszpania oraz Niemcy. Natomiast najniższym (wynoszącym od kilku do kilkunastu procent): Malta, Słowacja, Rumunia, Litwa, Estonia, Bułgaria oraz Holandia [Wyszkowska 2017: 375]. Nieco większym, ok. 34–42%, Portugalia i Włochy. Na tle innych krajów UE jednostki samorządu terytorialnego w Polsce osiągają dość wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem wynoszący w latach 2015–2019 przeciętnie 49,8%. Jednakże tendencja w tym zakresie jest spadająca, gdyż wielkość ta zmniejszyła się z 52% w roku 2015 do 48,7% w roku 2019. Udział dochodów podatkowych, w odniesieniu do których JST mają władztwo podatkowe, w relacji do dochodów podatkowych ogółem jest jednak w Polsce bardzo niski (w 2011 roku wynosił 4,6%). Dla porównania udział ten w Szwecji wynosił 34,8%, w Danii 26,2%, zaś w Finlandii 21,2% [OECD 2016: 24].

Poszerzenie samodzielności dochodowej jednostek samorządu terytorialnego czyni z nich rzeczywistych gospodarzy, kreatorów rozwoju społeczno-gospodarczego na danym obszarze. Z drugiej strony wyposażenie JST w atrybuty samodzielności dochodowej (poszerzenie tych atrybutów) powinno przyczyniać się do istotnej poprawy efektywności gospodarowania środkami publicznymi na szczeblu samorządowym [Neneman, Swianiewicz 2013]. Wśród elementów decydujących o samodzielności dochodowej należy wymienić wyposażenie JST we własne, przypisane bezterminowo źródła dochodów, posiadanie prawnie gwarantowanego dostępu do rynku kapitałowego oraz szeroki zakres władztwa podatkowego [Brzozowska, Kogut-Jaworska 2016; Wyszkowska 2017]. W procesie decentralizacji nie chodzi o zapewnienie JST samodzielności

¹⁶ Mówiąc o samodzielności dochodowej, należy mieć na uwadze zagwarantowanie możliwości kreowania źródeł dochodów, w tym ich określania oraz stanowienia o ich konstrukcji. Zatem może być ona utożsamiana ze zdolnością wpływania JST na strukturę i wielkość dochodów w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji. Samodzielność dochodowa JST oznacza zdolność do prowadzenia przez nie własnej polityki fiskalnej na danym obszarze [Kosek-Wojnar 2006: 75].

dochodowej w dosłownym znaczeniu, co wymagałoby przyznania władzom samorządowym prawa do pełnego decydowania o dochodach. Chodzi o zapewnienie takiego poziomu samodzielności dochodowej, który stabilizowałby dochody JST oraz pozwalał im na pełniejszą i efektywniejszą realizację zadań publicznych, jakie obligatoryjnie i fakultatywnie cedowane są na samorząd terytorialny poszczególnych szczebli.

Problem finansów JST polega na tym, że wzrost dochodów sektora JST nie był często adekwatny do wzrostu zadań. Dane zaprezentowane na rys. 3 świadczą jednak o tym, że rośnie znaczenie samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych i w sferze realizacji zadań publicznych.

2.4. Dochody transferowe i mechanizm wewnątrzsektorowego wyrównania dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Dochodami uzupełniającymi w budżetach JST są subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa. Stanowią one formę transferu środków finansowych z budżetu centralnego do budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ich cechą charakterystyczną jest to, że nie są trwale oraz bezpośrednio powiązane z budżetem jednostki samorządu terytorialnego, co ma miejsce w przypadku kategorii dochodów własnych [Patrzałek 2010: 193]. Obowiązujący podział na subwencje i dotacje wiąże się z rozróżnieniem na: środki pozostające w pełnej dyspozycji jednostki, która je otrzymała (subwencja ogólna), oraz pieniądze mające być wydane wyłącznie na te cele, na które zostały przyznane (dotacje).

Rola dochodów uzupełniających jest dość szczególna, gdyż ze względu na duże dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych jednostek terytorialnych oraz problem niskiego potencjału dochodowego samorządów dochody transferowe są niezwykle istotne dla ich funkcjonowania (realizacji zadań samorządu). Pełnią one ważną rolę w realizacji funkcji redystrybucyjnej finansów publicznych, do pewnego stopnia zmniejszając terytorialne nierówności w zasobach finansowych kierowanych przez JST na finansowanie zadań publicznych i równoważąc możliwości dostępu do dóbr i usług publicznych dla wszystkich obywateli, niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczego danego obszaru. Potrzeba istnienia tego typu transferów ma swoje źródła także w podejściu państwa, które zakłada utrzymanie minimalnego standardu dóbr (usług) publicznych o charakterze społecznym (np. oświata i opieka społeczna) udostępnianych i finansowanych przez władze samorządowe [Dworakowska 2012]. Transfery dochodowe do samorządów lokalnych i regionalnych stanowią wreszcie sposób na łagodzenie luki dochodowej wynikającej z faktu, iż samorządy terytorialne zostają przez władze centralne obarczane nowymi zadaniami lub

poszerza się im zakres już realizowanych zadań, natomiast w ślad za tym nie idzie zwiększenie bazy dla pozyskiwania dochodów własnych. Oczywiście problemem jest to, czy skala rekompensat finansowych w postaci wzrostu transferów z budżetu państwa wystarcza na pokrycie kosztów nowych zadań lub zadań poszerzonych. Ten problem w minionym 30-leciu funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce był nieustannie podejmowany przez samorządowców.

Przeciwko transferom budżetowym (ich wzrostowi w strukturze dochodów JST) wysuwane są następujące argumenty:

- przeważający udział transferów z budżetu państwa w strukturze dochodów ogółem JST uzależnia je od państwa. To oznacza, że taka jednostka samorządu terytorialnego mocniej reaguje na wszelkie zmiany, jakie zachodzą w sytuacji finansowej całego kraju w związku ze zmianą koniunktury gospodarczej;
- duże znaczenie transferów dochodowych dla budżetu JST skłania do pogoni za rentą instytucjonalną, czyli poszukiwania możliwości maksymalizacji środków pozyskiwanych z budżetu państwa [Dworakowska 2012: 217]. Takiej sytuacji sprzyja fakt uznaniowości przyznawania środków finansowych, czego całkowicie nie da się wyeliminować (np. dotacje inwestycyjne). W Polsce transfery budżetowe dla JST są relatywnie zbiektywizowane, czyli oparte na konkretnych, mierzalnych mechanizmach ustalania wysokości subwencji i dotacji celowych. Jako minus podkreśla się jednak skomplikowaną konstrukcję tych mechanizmów¹⁷, z drugiej strony zaś nie są one wolne od wad, które skutkują tym, że samorządy starają się „kształtować” rzeczywistość, tak aby maksymalizować wpływy z transferów budżetowych. Do pewnego stopnia dochody transferowe mogą także osłabiać motywację władz samorządowych do podejmowania działań mających na celu podniesienie wydajności dochodów własnych (np. poprzez efektywne ściąganie należności budżetowych z tytułu podatków i opłat lokalnych).

Dochody transferowe nie przyczyniają się do zwiększenia zakresu samodzielności finansowej JST, jednakże wobec dużego zróżnicowania JST pod względem potencjału kreowania dochodów własnych oraz wielu zadań cedowanych na JST trudno wyobrazić sobie system finansów samorządowych bez tego typu źródeł finansowania.

Subwencja ogólna w pierwotnych założeniach miała spełniać dwa podstawowe cele:

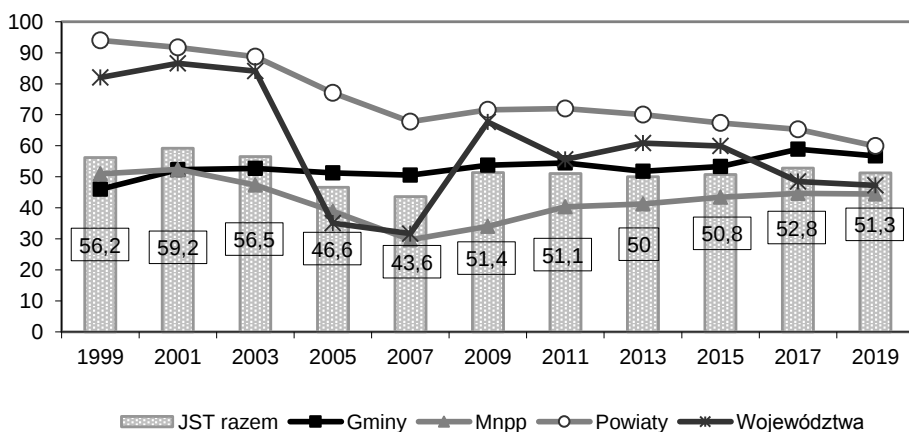
- 1) zapewnić wszystkim JST środki na realizację ich zadań oświatowych;
- 2) uzupełnić dochody jednostek o niskich dochodach własnych.

¹⁷ Na przykład subwencja ogólna dzieli się na kilka części o bardzo złożonych algorytmach ustalania wysokości poszczególnych składowych [Misiąg 2015: 33].

Dziś jednak nie spełnia tych funkcji. Składnik oświatowy subwencji ogólnej pokrywa tylko część kosztów ponoszonych przez gminy na edukację i wychowanie. W latach 2008–2014 było to przeciętnie od 61,6% (2008 r.) do 57,8% (2014) z wyraźną tendencją malejącą w tym zakresie [Galiński 2016: 716]. Jest to efekt między innymi reformy szkolnictwa, konieczności dostosowania placówek do nowych przepisów, rosnących kosztów związanych z wynagrodzeniami nauczycieli (czy szerzej realizacją zobowiązań wynikających z Karty nauczyciela) oraz kosztów postępu technologicznego i wewnątrzsektorowej konkurencji szkół o ucznia. Zmusza to samorządy do realizacji kosztownych inwestycji modernizacyjnych czy zakupów nowego wyposażenia w wielu placówkach oświatowych, po to aby podnieść materialno-bytowe standardy kształcenia uczniów. Kwoty subwencji oświatowej nie można wprost odnieść do wysokości wydatków na oświatę, gdyż zadania związane z prowadzeniem i dotowaniem przez JST szkół i placówek oświatowych finansowane są nie tylko z tego źródła, ale także z innych źródeł dochodów (np. dotacji ceowych na inwestycje w oświacie), w tym także dochodów własnych samorządu. Niemniej malejący udział tej subwencji w relacji do wydatków na oświatę (w roku 2019 wynosił on dla gmin 55,4%, zaś dla miast na prawach powiatu 61,3%, podczas gdy w roku 2010 wynosił odpowiednio: 61,2% oraz 68%) musi w tym zakresie niepokoić.

Inną słabością systemu dochodów transferowych jest to, że istniejące w jego ramach mechanizmy wyrównawcze koncentrują się na wyrównaniu dochodów, nie uwzględniają natomiast naturalnego zróżnicowania kosztów wykonywania zadań samorządowych [Misiąg 2015: 8].

Rys. 2.4. Udział dochodów transferowych (uzupełniających) w strukturze dochodów JST (w %) w latach 1999–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za poszczególne lata (1999–2009) oraz sprawozdań KR RIO (2011–2017)

Z analizy struktury dochodów budżetowych wszystkich JST w latach 1999–2019 (rys. 2.4) wynika, że dochody własne przewyższały dochody transferowane z budżetu państwa dopiero od 2004 r., czyli od czasu obowiązywania najnowszej ustawy regulującej dochody JST w Polsce. Warto przy tym odnotować, że udział tych dochodów sięgający wartości powyżej 50% utrzymywał się przez kolejne 3 lata, tj. do roku 2008, po czym spadł do około 49–50%, zaś w roku 2017 wyniósł tylko 47,2%. W 2019 r. udział dochodów transferowych w strukturze dochodów JST wyniósł 51,3% (rys. 2.4). W przypadku gmin dochody własne przeważały w strukturze dochodów ogółem jedynie w latach 1999–2000, po czym obserwujemy ich dosyć wyraźną tendencję spadkową, przerywaną jednorocznymi niewielkimi wzrostami, ale niesięgającymi granicy 50%. Generalnie w latach 2001–2019 średni udział dochodów własnych gmin wynosił 48,8%, zaś dochodów transferowych 51,3%. W roku 2017 dochody transferowe z budżetu państwa stanowiły blisko 59% dochodów gmin, a w latach 2018–2019 wynosiły one 56,7%. Warto wyjaśnić, iż istotny wpływ na tak wysoki ich udział miał program „Rodzina 500+”, który spowodował kilkuprocentowy wzrost tych dochodów w strukturze dochodów gmin (w roku 2017 w stosunku do roku 2015 około 6%) oraz miast na prawach powiatu (wzrost około 2,5%). Miasta na prawach powiatu są generalnie najmniej uzależnione od dochodów transferowych. Począwszy od roku 2003 do 2019 udział dochodów własnych w tych JST jest wyższy niż dochodów transferowych (wynosił on średnio w tym okresie 59,4%), niemniej także w przypadku tych jednostek od roku 2007 można obserwować tendencję spadkową udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem (rys. 2.4). Dochody transferowe mają największe znaczenie dla budżetów powiatów (sięgają od 60% do 94%) oraz województw samorządowych (rys. 2.4). Należy jednak pamiętać, że te rodzaje (szczeble) jednostek samorządu terytorialnego zostały pozbawione dochodów własnych w postaci podatków lokalnych. W przypadku tych jednostek obserwujemy jednak stopniowy spadek dochodów transferowych w strukturze dochodów ogółem, poza pewnymi jedno- lub dwuletnimi wahaniami, od roku 1999 w przypadku powiatów i od 2009 w przypadku województw samorządowych (rys. 2.4).

Przy wszystkich swoich wadach subwencja ogólna pozostaje ważnym źródłem finansowania zadań JST. W latach 2013–2019 dochody z subwencji ogólnej stanowiły przeciętnie 24,7% wszystkich dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przy czym dla wielu jednostek o niskich dochodach własnych udział ten jest znacznie większy.

Subwencja ogólna w przypadku gmin kształtowała się od 39,2% w roku 2004 do 22,5% w roku 2019 i jej udział w dochodach ogółem miał tendencję spadkową na rzecz wzrostu udziału dotacji ogółem (z 12% w 1999 do 34,2%

w 2019 r.). Podobna tendencja w zakresie udziałów dotacji ogółem i subwencji ogólnej miała miejsce w strukturze dochodów JST ogółem (rys. 2.5). Dotacje ogółem to dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne i zlecone. W latach 2007–2009 szczególnym rodzajem dotacji dla JST były dotacje rozwojowe przeznaczone na finansowanie regionalnych i krajowych programów operacyjnych. Od roku 2010 fundusze z budżetu środków europejskich (obejmujące wydatki na finansowanie programów operacyjnych) przekazywane są bezpośrednio JST w formie płatności, a nie dotacji rozwojowej, natomiast środki na współfinansowanie krajowe przekazywane są JST z budżetu państwa w formie dotacji celowej [Jastrzębska 2012: 124].

Dotacje celowe dla JST pochodzą z:

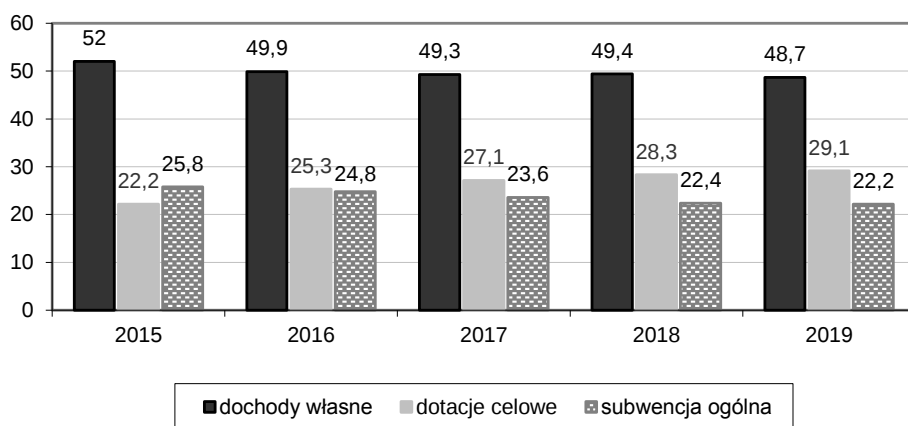
- budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami, na zadania realizowane przez JST na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz skutków innych klęsk żywiołowych, na realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych (na realizację programów finansowanych z udziałem środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi), na realizację zadań straży i inspekcji (powiaty) – art. 8 u.d.j.s.t.;
- budżetu państwa na finansowanie zadań własnych JST z zakresu zadań inwestycyjnych szkół i placówek oświatowych, związanych z budową i remontami obiektów sportowych, zadań własnych z zakresu przebudowy, budowy lub remontów dróg powiatowych i gminnych, dotacji na zadania objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury itd. (art. 42 i 43 u.d.j.s.t.);
- funduszy celowych – pozyskiwane na podstawie odrębnych przepisów (np. od Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej);
- budżetów innych JST – przeznaczone są na zadania wykonywane na mocy porozumień zawartych z tymi JST, w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia.

Dotacja celowa wprowadza istotne ograniczenia w korzystaniu z dostępnych środków (dotacji nie można wydać na inne cele). Ponadto zniechęca do poszukiwania bardziej efektywnych sposobów wykonywania zadań publicznych, gdyż zaoszczędzone ewentualnie kwoty należy i tak zwrócić do budżetu państwa. Dlatego ta forma finansowania samorządu terytorialnego jest krytykowana przez wielu badaczy zajmujących się problematyką finansów samorządowych. Natomiast argumentem wysuwany na jej obronę jest kwestia ograniczenia do minimum ryzyka zmiany przeznaczenia środków przekazanych samorządowi terytorialnemu, a zatem kontrola celowości wydatków realizowanych z dotacji przez administrację rządową lub powołane do tego organy kontroli.

O istocie i kierunkach polityki finansowej państwa względem samorządu terytorialnego stanowi nie tylko sama wysokość transferów, ale także zasady i formy, w jakich są one przekazywane. Wśród tych zasad ważne znaczenie ma wykorzystanie prostych i jawnych kryteriów alokacji środków finansowych, stwarzanie bodźców do racjonalnej i ostrożnej gospodarki finansowej, wprowadzenie elastyczności w wykorzystaniu środków i odpowiedzialności za rezultaty [Guziejewska 2007: 84].

Udział subwencji ogólnej i dotacji celowych w dochodach JST obrazuje stopień centralizacji finansów publicznych. Udział ten w latach 2015–2019 zilustrowano na rysunku 2.5, zaś strukturę subwencji ogólnej dla całego sektora JST w 2019 roku przedstawiono na rysunku 2.6.

Rys. 2.5. Struktura dochodów ogółem sektora jednostek samorządu terytorialnego w latach 2015–2019



Źródło: Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 r., KR RIO, Warszawa 2020 r.

Istotnym elementem systemu finansowego JST jest mechanizm wyrównywania dochodów JST (w tej samej grupie) poprzez redystrybucję środków pomiędzy JST. Gminy, powiaty i województwa, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy od określonego ustawowo wskaźnika dochodów JST danego rodzaju, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem odpowiednio na część równoważącą (dla gmin i powiatów) oraz regionalną (dla województw). Liczba jednostek dokonujących wpłat do budżetu państwa nie ulega zasadniczym wahaniom (wynosi około 150), zróżnicowany jest jednak poziom obciążeń JST tymi wpłatami [Jastrzębska 2012: 120].

Rys. 2.6. Struktura subwencji ogólnej JST w 2019 r.



Źródło: jak rys. 2.5.

Od 2004 r. rozszerzono zakres redystrybucji poziomej dochodów w sektorze samorządowym. Wcześniej jedynie najbogatsze gminy dokonywały wpłat wyrównawczych, natomiast nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (u.d.j.s.t.) wprowadziła mechanizm wyrównywania poziomego dochodów również w odniesieniu do powiatów i województw samorządowych. Mechanizm wyrównywania poziomego dochodów nie jest niczym nowym w systemach finansów lokalnych¹⁸. Jego idea opiera się na postulatcie solidarności finansowej między poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, której przesłanką jest wyrównywanie sytuacji dochodowej biedniejszych i bogatszych samorządów. Oczywiście bez względu na to, jak skonstruowany będzie system dochodów własnych, zróżnicowania potencjału dochodowego JST zawsze będą występowały. Chodzi o to jednak, aby mieszkańcy różnych jednostek terytorialnych mieli zapewniony dostęp do tej samej jakości lokalnych dóbr i usług publicznych za podobną cenę. Dlatego państwo tworzy mechanizmy pionowego wyrównywania fiskalnego, poprzez transfery z budżetu państwa do poszczególnych JST, oraz mechanizm fiskalnego wyrównywania poziomego, w którym najzamożniejsze JST dzielą się swymi dochodami z biedniejszymi jednostkami. Wyżej wymienione mechanizmy mają też na celu stwarzać większe szanse dla biedniejszych jednostek na uruchomienie procesu konwergencji dochodowej, czyli na szybszy rozwój społeczno-gospodarczy (poprzez lokalną/regionalną politykę gospodarczą i społeczną realizowaną przez JST). Dysproporcje dochodowe często nie są bowiem skutkiem większej lub mniejszej efektywności i skuteczności działania poszczególnych władz samorządowych,

¹⁸ Horyzontalne mechanizmy wyrównawcze występują na przykład w systemach finansów lokalnych Niemiec, Austrii, Szwajcarii, Estonii [Poniatowicz 2011].

ale raczej wynikają z przyczyn obiektywnych, niezależnych od władzy lokalnej, np. tzw. renty lokalizacyjnej [Poniatowicz 2011: 238].

Należy podkreślić, że mechanizm finansowego wyrównywania dochodów w sektorze samorządowym jest rekomendowany m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego¹⁹, która w art. 9 ust. 5 postuluje konieczność wprowadzenia do systemów finansów lokalnych w państwach członkowskich UE idei solidarności finansowej.

W literaturze można spotkać wiele krytycznych uwag i ocen w odniesieniu do mechanizmu transferów wyrównawczych poziomych [Swianiewicz 2004: 73; Stiglitz 2004: 895–897; Parchimowicz 2010; Poniatowicz 2011: 240–241], które można sprowadzić do następujących tez:

- transfery te wiążą się najczęściej z określonymi stratami po stronie efektywności ekonomicznej, gdyż zaburzają naturalną rynkową alokację zasobów (w tym kapitału);
- następuje sztuczne zaburzanie naturalnego układu zróżnicowania cen lokalnych dóbr i usług publicznych;
- zniekształcanie idei autonomii lokalnej i niezależności finansowej JST, niszczenie solidaryzmu międzysamorządowego (jedne jednostki samorządowe oczekują od innych, że te będą je finansowały);
- wzmaganie skłonności JST do wydatków publicznych przekraczających rzeczywiste potrzeby wspólnoty samorządowej oraz możliwości JST w zakresie utrzymania w przyszłości kosztochłonnych, dotowanych przedsięwzięć;
- demotywowanie JST do lepszego zarządzania dochodami własnymi i stymulowania lokalnego i regionalnego rozwoju ekonomicznego.

Ten ostatni argument jest także przywoływany przez przedstawicieli bogatych samorządów (płatników mechanizmu redystrybucji), którzy wskazują na to, iż mechanizm wewnątrzsektorowego wyrównywania dochodów (potocznie określany w Polsce mianem „janosikowego”) jest swego rodzaju karą dla samorządów aktywnych i skutecznych w przyciąganiu inwestorów i kreowaniu lokalnego/regionalnego rozwoju gospodarczego.

Przedstawiony wyżej spór jest trudny do rozstrzygnięcia, niemniej należy mieć na uwadze, że mechanizm poziomego wyrównania fiskalnego ze względu na jego konstrukcję oraz zróżnicowanie potencjałów dochodowych JST nigdy nie prowadzi do równości dochodów wszystkich jednostek samorządu teryto-

¹⁹ Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest dokumentem Rady Europy regulującym standardy funkcjonowania samorządności lokalnej, ma w Polsce rangę „uprzywilejowanej” umowy międzynarodowej, z której treścią powinny być zgodne wszystkie ustawy krajowe. Została sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., weszła w życie w 1988 r., a Polska ratyfikowała ją w całości jako Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego w 1993 r. W 2006 r. zmieniono nazwę dokumentu na obecnie obowiązującą.

rialnego w poszczególnych jego rodzajach (grupach). Prowadzi jedynie do zmniejszenia (złagodzenia) postępującej, w wyniku procesów rynkowych i społecznych (np. migracje ludności), polaryzacji dochodowej. Za jego utrzymaniem przemawiają przede wszystkim argumenty sprawiedliwości społecznej i względnie równego dostępu do lokalnych dóbr i usług publicznych. Argument sprawiedliwości społecznej osadzić należy jednak nie tyle na gruncie przesłanek egalitaryzmu społecznego, ale przede wszystkim na gruncie ekonomicznym. Trzeba pamiętać, o czym zapominają włodarze wielkich miast w Polsce, że dynamiczny rozwój gospodarczy i społeczny tych metropolii jest w dużej mierze zasługą kapitału ludzkiego, który napłynął w ostatnich trzech dekadach i wciąż napływa z obszarów peryferyjnych (wiejskich, małych miast). Ludzie, którzy tworzą ten kapitał, zostali wykształceni na poziomie edukacji podstawowej, a w większości przypadków także średniej, za pieniądze łożone przez biedne, peryferyjne gminy i powiaty, dla których wydatki na oświatę sięgają niekiedy 50–60% wydatków ogółem, a subwencja oświatowa była i jest w stanie pokryć jedynie ich część²⁰. Można zatem powiedzieć, że duże metropolie dyskontują korzyści z tego tytułu i powinny niejako „spłacić” inwestycję w kapitał ludzki, jaką przez wydatki na edukację poczyniły gminy i powiaty peryferyjne. W tym sensie mechanizm przesunięcia części dochodów, od wielkich, bogatych miast do peryferyjnych gmin i powiatów, jest ich powinnością. Podobnie należy interpretować część regionalną subwencji, która jest finansowana „kosztem” województwa mazowieckiego. Wiele dużych korporacji krajowych i międzynarodowych ma swoje siedziby w Warszawie, natomiast prowadzi działalność operacyjną w różnych miejscach w kraju. Niekiedy działalność ta tworzy lokalnie i regionalnie negatywne efekty zewnętrzne (np. poprzez degradację środowiska naturalnego, nadmierną eksploatację złóż zasobów), natomiast podatek CIT od tych podatników zasila budżet województwa mazowieckiego.

Zachowując mechanizm redystrybucji poziomej dochodów w ramach rodzajów JST, zgodzić się należy z tym, że był on i nadal jest niedoskonały. Jego funkcjonowanie powinno być przedmiotem analiz i ewentualnych zmian. Kluczowe wady mechanizmu wykazała M. Poniatowicz [2011], podkreślając m.in. to, że kalkulacja „wpłat solidarnościowych” jest dokonywana na podstawie wysokości dochodów podatkowych JST uzyskanych w roku poprzedzającym rok bazowy. W sytuacji kryzysu lub spowolnienia gospodarczego może to powodować taką sytuację, jaka dotknęła samorząd województwa mazowieckiego w latach 2007–2010, kiedy jego dochody podatkowe zmniejszały się z roku na rok (z 2 mld zł do 1,33 mld zł), zaś wpłata solidarnościowa rosła (z 0,64 mld zł

²⁰ Od kilku lat największy udział w wydatkach budżetowych gmin mają wydatki w dziale Oświata i wychowanie. W roku 2019 wydatki na ten cel stanowiły przeciętnie 29,3% wydatków ogółem gmin, zaś subwencja oświatowa pokrywała jedynie 55,4% tych wydatków.

do 0,94 mld zł) [Poniatowicz 2011: 246]. W efekcie województwo mazowieckie, aby sprostać konieczności dokonywania obligatoryjnych wpłat, musiało zaciągać kredyty oraz ograniczyć znacznie swoje plany inwestycyjne²¹. Wspomniana autorka wskazuje także na fakt, że stosowany w polskim sektorze samorządowym mechanizm wyrównywania poziomu dochodów uwzględnia wyłącznie zróżnicowanie potencjału dochodowego JST (przy czym są wątpliwości co do prawidłowości określania tego potencjału), natomiast zupełnie ignoruje problem zróżnicowania potrzeb wydatkowych poszczególnych jednostek samorządowych (np. nie uwzględnia specyfiki wydatków związanych z funkcjami stołecznymi Warszawy). Postuluje także, aby wyrównywanie horyzontalne miało charakter przejściowy, dodatkowy i uzupełniający w sytuacji, kiedy zawiodą mechanizmy wyrównywania wertykalnego, tj. z budżetu centralnego [Poniatowicz 2011: 247–248].

Tabela 2.3. Przeciętne dochody gmin i miast na prawach powiatu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 2011 i 2017

Rodzaj gminy	2011		2017		Zmiana 2017/2011 (%)
	w zł	relacja do dochodów Mnpp (%)	w zł	relacja do dochodów Mnpp (%)	
Wiejskie	3 092	74,2	4 450	76,6	43,9
Miejsko-wiejskie	2 910	69,8	4 256	73,2	46,3
Miejskie	2 836	68,0	4 121	70,9	45,3
Miasta na prawach powiatu*	4 168	100,0	5 812	100,0	39,4

* z wyłączeniem miasta st. Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań KR RIO z roku 2011 i 2017

Analiza dochodów JST w Polsce na przestrzeni ostatnich trzech dekad skłania jeszcze do następujących spostrzeżeń:

- 1) Z ogólnej kwoty dochodów jednostek samorządu terytorialnego ok. 47,8% przypada na gminy (średnia z lat 2017–2019), 33,9% na miasta na prawach powiatu, 11% na powiaty, zaś 7,3% – na województwa samorządowe. Podział ten dobrze oddaje rozkład zadań pomiędzy rodzaje jednostek samorządu terytorialnego.
- 2) Pomiędzy dochodami jednostek samorządu terytorialnego jednego rodzaju występują duże różnice – co jak wykazano wyżej – stanowi przesłankę do

²¹ W kolejnych latach wpłaty województwa mazowieckiego były mniejsze, gdyż od 2011 r. obowiązuje nowy algorytm kalkulacji wpłaty rocznej przez województwo bazujący na podwyższonych progach dochodów podatkowych na mieszkańca, tj. 120% i 180% w odniesieniu do przeciętnych dochodów podatkowych województw w kraju. W roku 2010 i w latach wcześniejszych progi te kształtowały się na poziomie 110% oraz 170%. Zmiany wprowadzono przede wszystkim pod naciskiem władz samorządowych województwa mazowieckiego.

stosowania mechanizmu wewnątrzsektorowego wyrównywania dochodów (a właściwie zmniejszania różnic dochodowych). Mechanizm ten nie pozwala jednak na pełne wyrównanie różnic, co zresztą z wielu powodów, w tym głównie motywacyjnych dla władz samorządowych, byłoby niepożądane. W tabeli 3 zaprezentowano średnie dochody budżetów gmin przypadające na jednego mieszkańca w 2011 i 2017 roku. Uwagę zwraca dosyć silne zróżnicowanie dochodów pomiędzy gminami o różnym statusie. Zróżnicowanie to jednak uległo w ostatnich latach pewnemu zmniejszeniu, gdyż najwolniej rosły dochody w miastach na prawach powiatu, czyli w tych jednostkach, gdzie dochody te były najwyższe, najszybciej zaś dochody rosły w gminach miejsko-wiejskich. Interesujące jest przy tym to, że wbrew dość powszechnemu mniemaniu najmniejszymi dochodami na jednego mieszkańca charakteryzują się nie gminy wiejskie, lecz miasta nieposiadające statusu miast na prawach powiatu. Należy przy tym pamiętać, że dochody miast na prawach powiatu służą zarówno finansowaniu zadań „gminnych”, jak i zadań „powiatowych”.

2.5. Znaczenie funduszy Unii Europejskiej dla dochodów i wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Fundusze pomocowe UE odgrywają ważną rolę jako czynnik wpływający na poszczególne elementy systemu finansów lokalnych. Dotyczy to nie tylko dochodów i wydatków JST, ale także wyniku budżetowego oraz zadłużenia [Poniatowicz 2015b]. W tabeli 2.4 zaprezentowano dane dotyczące wysokości środków pozyskanych przez JST różnych szczebli na projekty i programy finansowane lub współfinansowane ze źródeł zagranicznych w latach 2007–2019, zaś na rysunku 7 zilustrowano udział tych środków w dochodach ogółem poszczególnych rodzajów JST. Warto podkreślić, że około 90% tych środków to dochody ze źródeł zagranicznych w formie bezzwrotnych dotacji. Zdecydowaną większość tych środków stanowiły dotacje inwestycyjne i inne pozyskane z funduszy Unii Europejskiej²².

²² W latach 2007–2013 JST otrzymały ponad 76 miliardów złotych z szeregu programów operacyjnych. Samorząd otrzymał większość funduszy w ramach 16 regionalnych programów operacyjnych (ponad 60% wszystkich sfinansowanych projektów z udziałem środków UE), a następnie programu operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (ponad 30% całkowitej wartości projektów). Udział dotacji z pozostałych programów operacyjnych w funduszach pozyskanych z UE stanowił około 10%. W analizowanym okresie dominowały projekty samorządowe związane z inwestycjami w infrastrukturę transportu oraz infrastrukturę wodno-kanalizacyjną [Poniatowicz 2015b: 14–15].

Tabela 2.4. Środki na zadania finansowane lub współfinansowane ze źródeł zagranicznych pozyskane przez JST w latach 2007–2019 (mln zł)

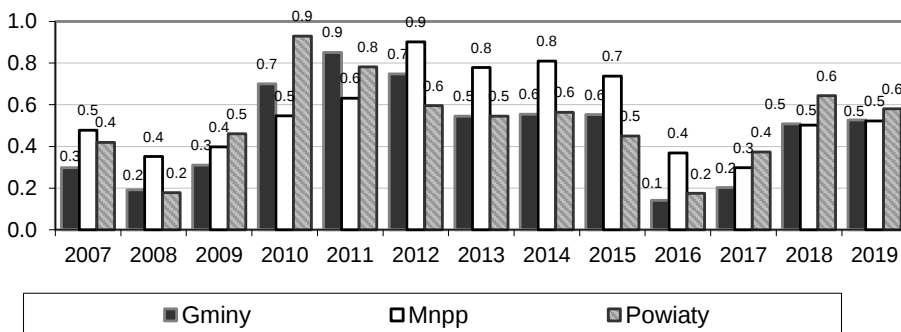
Rok	Gminy	Mnpp*	Po- wiaty	Woje- wództwa	JST razem	Udział w dochodach ogółem (w %)	
						JST razem	województwa
2007	1 702	2 239	678	2 003	6 622	5,0	17,7
2008	1 200	1 737	323	2 187	5 448	3,8	15,9
2009	2 016	2 002	927	9 564	14 509	9,4	44,7
2010	5 069	2 946	2 093	3 686	13 793	8,5	26,1
2011	6 459	3 592	1 843	4 452	16 345	9,5	29,5
2012	5 873	5 524	1 341	4 340	17 078	9,6	28,5
2013	4 360	5 000	1 258	5 395	16 013	8,7	33,5
2014	4 695	5 531	1 342	6 601	18 169	9,3	37,2
2015	4 853	5 209	1 066	6 074	17 201	8,6	35,5
2016	1 432	2 746	418	2 750	7 347	3,4	20,4
2017	2 261	2 346	947	3 340	8 894	3,9	22,6
2018	6 168	4 302	1 798	4 553	16 821	6,7	26,9
2019	7 124	4 903	1 783	5 053	18 863	6,8	26,9

* łącznie z miastem st. Warszawa

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań KR RIO z lat 2007–2019

Dostęp jednostek samorządów terytorialnych do funduszy UE miał miejsce już od 2000 r. (w ramach programów ISPA i SAPARD) i zwiększył się wraz z przystąpieniem Polski do Wspólnoty Europejskiej w 2004 r. Udział środków zagranicznych w dochodach budżetowych JST ogółem bardzo szybko wzrastał w latach 2004–2009, z poziomu 0,9% do 9,4% w roku 2009. W latach 2010–2015 mieścił się między 8,5–9,6%, by spaść w latach 2016 i 2017 do poziomu poniżej 4% i ponownie wzrosnąć w latach 2018 i 2019 do niespełna 7% (tab. 2.4).

Rys. 2.7. Dochody gmin, miast na prawach powiatu i powiatów z tytułu dotacji i środków na realizację zadań finansowanych ze źródeł zagranicznych w dochodach ogółem (w %) w latach 2007–2019



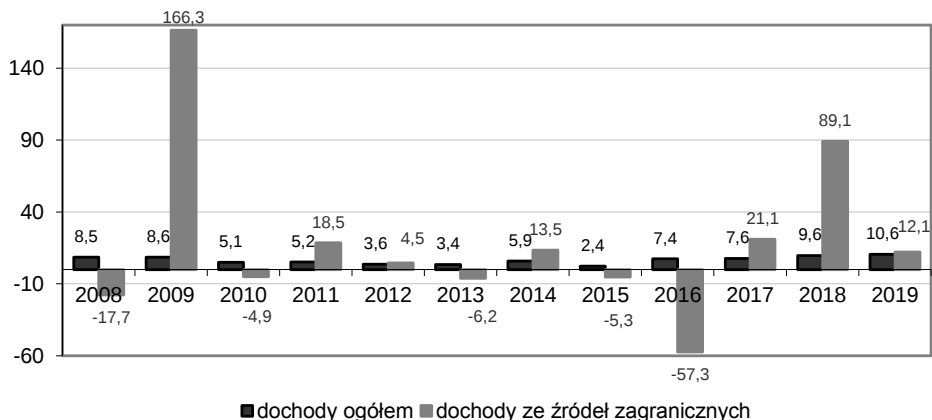
Źródło: jak tabela 2.4.

W okresie 2004–2006 wartość środków pozyskanych na projekty współfinansowane z funduszy UE w strukturze dochodów gmin w Polsce wrosła z niepełna 1% w roku 2004 do 2,4% w roku 2006. Absorpcja funduszy pochodzących z perspektywy 2007–2013 rozpoczęła się na dobre w 2009 r. i trwała do roku 2015. W tym okresie przeciętny udział środków pozyskanych na programy finansowane ze źródeł zagranicznych wynosił 9,2% w przypadku ogółu JST, zaś w gminach 6,1% (rys. 2.7). Środki pozyskane na projekty finansowane ze źródeł zagranicznych miały największy udział w strukturze dochodów miast na prawach powiatu (średnio 6,9%) oraz województw samorządowych (średnio 38%). W latach 2015–2016 nastąpił znaczący spadek zarówno kwoty środków pozyskiwanych na realizację projektów finansowanych ze źródeł zagranicznych, jak i ich udziału w dochodach JST ze względu na powolne uruchamianie absorpcji środków UE pochodzących z nowej perspektywy 2014–2020²³. Udział wydatków ze źródeł zagranicznych w wydatkach ogółem wykazywał, co zrozumiale, podobną tendencję jak udział środków zagranicznych w strukturze dochodów, jednakże był zwykle nieco wyższy. Przykładowo w roku 2019 udział środków zagranicznych w strukturze dochodów JST wynosił 6,8%, zaś w strukturze wydatków 7,5%²⁴. Dane zaprezentowane w tabeli 4 i na rysunku 2.7 dowodzą, że od przystąpienia Polski do UE znaczenie środków pozyskanych ze źródeł zagranicznych (w szczególności z funduszy UE) dla dochodów i wydatków JST jest bardzo istotne. Dotyczy to w szczególności realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, których większość samorządów nie byłaby w stanie zrealizować bez znaczącego wsparcia z funduszy UE. Łączne dochody pozyskane przez JST na realizację projektów i programów finansowanych ze źródeł zagranicznych wynosiły w latach 2007–2019 ponad 177 mld zł. Udział środków zagranicznych w wydatkach na te projekty sięgał przeciętnie 67–70%, co oznacza, że około 27–30% to środki własne JST lub środki pozyskane ze źródeł krajowych (np. z sektora bankowego). Bez dostępu do funduszy Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego nie byłyby w stanie tworzyć montażu finansowego, który pozwolił na prorozwojowe wykorzystanie także wielu własnych funduszy JST.

²³ Było to przede wszystkim następstwem opóźnień w uruchomieniu procedur konkursowych. Do opóźnienia przyczyniły się m.in. kwestie prawne – polski parlament nie zdążył znowelizować na czas prawa zamówień publicznych, by było ono zgodne z dyrektywami UE [Sierak 2018: 198].

²⁴ Udział ten w przypadku gmin wynosił odpowiednio: 5,3% (w strukturze dochodów) i 6% (w strukturze wydatków); w przypadku miast na prawach powiatu (z wyłączeniem Warszawy): 5,7% i 7,2%; zaś powiatów: 5,8% i 4,8%.

Rys. 2.8. Stopa zmiany (rok do roku, w %) dochodów ogółem JST i dochodów ze źródeł zagranicznych w latach 2008–2019



Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań RK RIO oraz danych z BDL GUS z lat 2008–2019

Należy podkreślić, że środki pozyskiwane przez JST z funduszy zagranicznych nie tylko determinują wydatki inwestycyjne i wydatki ogółem samorządu terytorialnego, a przez to zakres, skalę i jakość dostarczanych mieszkańcom dóbr i usług publicznych, ale także mają wpływ na prowadzenie gospodarki finansowej przez JST (m.in. na kwestię zadłużania się samorządów), co wiąże się ze zdolnością samorządów do absorpcji kolejnych funduszy zagranicznych. Chcąc korzystać z tych środków, JST muszą utrzymywać dobrą kondycję finansową (m.in. generować nadwyżkę operacyjną) oraz utrzymywać zadłużenie na poziomie pozwalającym zachować zdolność do dalszego zaciągania zobowiązań zarówno w kontekście prawnym (chodzi o tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia – IWZ, określony w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.), jak i rynkowym. Pewnym problemem jest jednak duża zmienność dochodów ze źródeł zagranicznych, znacznie wyższa niż dochodów własnych JST (rys. 2.8, tab. 2.5), co wpływa na duże wahania w aktywności inwestycyjnej samorządów. Ponadto niepewność, jaka wiąże się zawsze z ich pozyskiwaniem i wykorzystaniem, utrudnia wieloletnie planowanie inwestycyjne.

Tabela 2.5. Stopa zmiany (rok do roku, w %) dochodów ogółem i dochodów ze źródeł zagranicznych według rodzajów JST w latach 2008–2019

Rok	Stopa zmiany dochodów ogółem (% r/r)				Stopa zmiany dochodów ze źródeł zagranicznych (% r/r)			
	Gminy	Mnpp	Powiaty	Wojew.	Gminy	Mnpp	Powiaty	Wojew.
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2008	9,3	5,5	12,3	11,6	-29,5	-22,4	-52,4	9,2
2009	4,1	1,8	10,7	54,3	68,0	15,3	187,0	337,3

1	2	3	4	5	6	7	8	9
2010	11,5	7,1	12,0	-27,8	151,4	47,2	125,8	-61,5
2011	4,9	5,5	4,7	6,8	27,4	21,9	-11,9	20,8
2012	3,4	7,7	-4,4	1,1	-9,1	53,8	-27,2	-2,5
2013	2,1	4,8	2,5	5,8	-25,8	-9,5	-6,2	24,3
2014	5,6	6,3	3,1	10,1	7,7	10,6	6,7	22,4
2015	3,7	3,4	-0,4	-3,6	3,4	-5,8	-20,6	-8,0
2016	16,1	5,5	1,1	-21,1	-70,5	-47,3	-60,8	-54,7
2017	9,2	5,5	6,0	9,4	57,9	-14,6	126,6	21,5
2018	9,2	8,9	10,1	14,8	172,8	83,4	89,9	36,3
2019	11,3	9,8	9,8	10,6	15,5	14,0	-0,8	11,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań RK RIO oraz danych z BDL GUS z lat 2008–2017

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce to obok przedsiębiorstw najwięksi beneficjenci środków unijnych. Planowana dla naszego kraju ogólna alokacja środków pomocowych w ramach polityki spójności w latach 2014–2020 kształtowała się na poziomie 82,5 mld euro, przy czym ok. 40% tych funduszy dedykowane jest JST. Większość środków trafiła do samorządów poprzez regionalne programy operacyjne (całkowity budżet tych programów wynosił 31,3 mld EUR) oraz programy operacyjne takie jak: Infrastruktura i Środowisko (27,4 mld EUR) czy też PO Polska Wschodnia (2 mld EUR). O wzrastającej roli samorządu terytorialnego w absorpcji funduszy unijnych świadczy to, że udział JST w ogólnej alokacji funduszy strukturalnych w poprzedniej perspektywie finansowej UE (2007–2013) wynosił ok. 25% [Poniatowicz 2016: 7–5]. Ważną kwestią dla finansów, nie tylko województw, ale także pozostałych JST, było to, że począwszy od perspektywy finansowej UE 2007–2013 województwa samorządowe stały się instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi. W ramach tych programów znaczne środki są kierowane na realizację inwestycji i innych zadań na poziomie lokalnym i regionalnym. Bez wątpienia regionalna alokacja tych środków pozwala na ich efektywniejsze wydatkowanie z punktu widzenia potrzeb społecznych, co nie oznacza jednak, że środki te są optymalnie alokowane²⁵.

W kontekście dużego znaczenia środków pomocowych z zagranicy dla dochodów i wydatków JST rodzi się ryzyko związane z absorpcją funduszy kierowanych do Polski w ramach polityki spójności UE w kolejnej perspektywie finansowej 2021–2027. Jednostki samorządu terytorialnego powinny być dobrze do niej przygotowane. Istnieje konieczność efektywnego wykorzystania przez JST funduszy UE z perspektywy 2014–2020, które będą dostępne do końca

²⁵ Do dysfunkcji w obszarze alokacji środków unijnych przez JST odniesiono się w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* pod red. J. Hausnera, w którym podkreślono, że system absorpcji środków europejskich ma charakter ekstensywny i mechanistyczny oraz często finansuje się za jego pośrednictwem przedsięwzięcia doraźne i przypadkowe, niezwiązane ze stymulowaniem rozwoju lokalnego/regionalnego [Hausner red. 2013: 14 i 101].

2022 roku. Natomiast w odniesieniu do kolejnej perspektywy budżetowej UE (2021–2027), ale także w odniesieniu do środków z Funduszu „Odbudowy”, które mają łagodzić gospodarcze i społeczne skutki pandemii Covid-19, przed samorządem w Polsce stoi trudny test absorpcji. Ta trudność wynika z kilku powodów, tj.:

- 1) trwającego od kilku lat spadku samodzielności finansowej JST, co ogranicza ich zdolności do akumulacji środków przeznaczonych na wkład własny w ramach finansowania projektów z udziałem środków UE;
- 2) ograniczeń, jakie dotyczą wiele JST w kontekście indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), co może zablokować lub zmniejszyć ich zdolność do pozyskania zewnętrznych, zwrotnych źródeł finansowania niezbędnych do pokrycia wkładu własnego wobec niedostatku dochodów własnych;
- 3) Wspólnota Europejska w ramach funduszu spójności w coraz większym zakresie oferuje nowe, wcześniej nieznane decydentom samorządowym warunki i instrumenty pozyskiwania funduszy unijnych, co może przekładać się na ograniczoną zdolność ich absorpcji.

Z badań Sieraka [2018: 207–208] wynika, że istotnymi problemami w pozyskiwaniu środków z UE przez gminy, wskazywanymi przez przedstawicieli władz lokalnych, są:

- brak środków budżetowych na sfinansowanie wkładu własnego wynikający ze zbyt niskiego potencjału finansowego;
- skomplikowane procedury aplikowania o środki unijne, w tym konieczność składania wraz z wnioskiem o dofinansowanie dużej liczby załączników;
- zbyt długie oczekiwanie na refundację wydatków poniesionych na realizację inwestycji finansowanych przy udziale środków unijnych, co wymusza zadłużanie się na dłuższy okres i może prowadzić do zachwiania płynności finansowej;
- wyłączenie wielu istotnych zadań lokalnych z dofinansowania dotacjami UE.

Atutem jednostek samorządu terytorialnego jest niewątpliwie duże doświadczenie w absorpcji funduszy UE, jakie samorządowcy i pracownicy samorządowi nabyli od co najmniej 2004 r.

2.6. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

– struktura, dynamika i przyczyny wzrostu

Wydatki JST to przekazywanie środków publicznych przez gminy, powiaty i województwa na realizację ich zadań, tj. na zaspokojenie potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych i regionalnych z zakresu użyteczności publicznej. W wielkości i strukturze wydatków JST znajdują odzwierciedlenie kierunki działań i zakres zadań JST [Jastrzębska 2012: 131].

Potrzeby ludzi są nieograniczone, a ich zaspokojenie zawsze jest niepełne. Podmioty publiczne, wychodząc naprzeciw istniejącym i pojawiającym się nowym potrzebom społecznym, dokonują wydatków. Z tego względu wydatki publiczne, w tym wydatki sektora samorządowego, nieustannie rosną. Tendencja nieustannego wzrostu wydatków publicznych została zaobserwowana i uogólniona przez niemieckiego ekonomistę Adolfa Wagnera w prawo stałego wzrostu wydatków publicznych, zwane także prawem stale rosnących potrzeb finansowych [Kańduła 2010]. Przyczyny wzrostu wydatków JST mają źródła: socjologiczne, polityczne, ekonomiczne, społeczne i inne, a wiele z nich ma złożoną, wieloaspektową naturę.

Zaprezentowane w tabeli 6 przyczyny wzrostu wydatków budżetowych JST w Polsce w minionych trzech dekadach (1990–2019) nie wyczerpują ich katalogu. Wiele wskazanych przyczyn ma kontekst pozytywny, tj. przykładowo postęp technologiczny czy rosnące aspiracje ludzkie i społeczne, którym muszą sprostać władze samorządowe głównie poprzez wydatki inwestycyjne. Wychodzenie na przeciw tym potrzebom, w miarę możliwości budżetowych, bez wątpienia sprzyja rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. Władze samorządowe, a pośrednio całe społeczności lokalne i regionalne, mają także do czynienia z przesłankami o charakterze negatywnym, tj. takimi, których realizacja jest sprzeczna z zasadą racjonalnego gospodarowania funduszami publicznymi, może przynosić negatywne skutki dla budżetu lub negatywne skutki dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Wobec ograniczoności środków budżetowych realizacja jednych wydatków dzieje się kosztem innych. Jednym z przykładów takich negatywnych przesłanek dla wydatków budżetowych może być presja ze strony wpływowych grup interesu, aby realizować wydatki w określonej sferze, co dzieje się kosztem innych grup społecznych i tym samym innych potrzeb.

Inny problem, znany z teorii wyboru publicznego, a sformułowany po raz pierwszy przez Garretta Hardina, to tzw. problem wspólnego pastwiska. Chodzi o korzystanie ze wspólnej własności lub wspólnych zasobów (np. środowiskowych) przez określoną społeczność (grupę jednostek), które nie jest racjonalne i prowadzi do nadmiernej eksploatacji lub degradacji danych zasobów²⁶. Koszty związane z przywróceniem zdegradowanych wspólnych zasobów do ponownego użytku ponosi samorząd terytorialny. Inne negatywne przykłady determinant rosnących wydatków to chociażby pokusa nadużycia (oportunistyczne zachowania) określonych grup interesu lub samych władz samorządowych. Przykładem może być budowa sieci wodno-kanalizacyjnej i utwardzonej drogi dla potrzeb

²⁶ Przykładem na to mogą być permanentnie niszczone dworce i przystanki autobusowe, niszczone przez chuliganów trybuny na stadionach sportowych, zdegradowane przez przeładowane ciężarówki lokalne drogi itp.

przedsiębiorców chcących wybudować wielkopowierzchniową galerię handlową i hipermarket kosztem budowy takiej samej, niezbędnej infrastruktury na położonym peryferyjnie osiedlu mieszkaniowym. Jednakże ta pierwsza lokalizacja charakteryzuje się tym, że lobbuje za nią wpływowa grupa interesu. Takie decyzje i działania samorządu terytorialnego w Polsce w ostatnich trzech dekadach nie były niestety odosobnione.

Tabela 2.6. Grupy przyczyn wzrostu wydatków budżetowych JST w Polsce po roku 1990

Grupa przyczyn	Przyczyny szczegółowe
Przyczyny socjologiczne	– naturalne dążenie wspólnot samorządowych do rozwoju, poprawy stopy życiowej i jakości życia, – zmiany modelu rodziny (np. presja na posiadanie własnego mieszkania przez młodych ludzi), – wzrost aspiracji mieszkańców co do jakości życia, m.in. spowodowanych przyglądaniem się „jak żyją inni”, co jest efektem globalizacji, rozwoju komunikacji, mediów, transportu itd. – wzrost aspiracji zawodowych ludności, – wzrost aspiracji w zakresie dostępu do kultury, rozrywki, sportu i rekreacji,
Przyczyny społeczne	– starzenie się społeczeństwa, – wzrost koncentracji ludności i postępujące procesy urbanizacyjne, – migracje ludności, – rosnące potrzeby społeczne w zakresie komunikacji, łączności, bezpieczeństwa publicznego, opieki zdrowotnej oraz edukacji,
Przyczyny polityczne	– spełnienie obietnic wyborczych, skłonność do wydatków ze strony władz samorządowych ze względu na cykl wyborczy, – wzrost zakresu zadań stawianych przed JST, – chęć wykorzystania bezzwrotnych źródeł finansowania (np. funduszy unijnych, dotacji budżetowych), – dążenie do podwyższenia wydatków przez wpływowe grupy interesu, – syndrom praw nabytych blokujący możliwość ograniczania wydatków,
Przyczyny ekonomiczne	– postęp technologiczny (np. postęp w zakresie medycyny, skutkujący potrzebą zakupu nowoczesnych leków, urządzeń medycznych, modernizacji budynków szpitalnych itd.), – aktywne wykorzystanie wydatków jako narzędzi interwencjonizmu samorządowego, – wzrost nierówności społecznych, w tym dochodowych i potrzeba ich zmniejszania, inkluzji społecznej określonych grup mieszkańców, – potrzeba inwestycji w kapitał ludzki i społeczny,
Inne przyczyny	– regulacje krajowe i międzynarodowe (np. dyrektywy UE) wymuszające określone wydatki (w tym wydatki inwestycyjne) np. w zakresie ochrony środowiska, – rozrost biurokracji, – problem pokusy nadużycia ze strony określonych grup interesu, a także niektórych władz samorządowych.

Źródło: Błachut, Cierpiał-Wolan, Czudec, Kata 2018, s. 48

Tabela 2.7. Wydatki samorządów terytorialnych (szczegół lokalnego i regionalnego) w relacji do PKB (w %) w wybranych krajach Unii Europejskiej w latach 2004–2017

Wyszczególnienie	2004	2007	2010	2013	2017
Dania	33,6	32,4	35,8	35,5	33,8
Francja	10,7	11,2	11,5	11,9	11,1
Hiszpania*	19,9	21,5	24,5	21,9	20,7
Niemcy*	20,3	19,2	21	20,8	21
Portugalia	6,1	6,7	7,4	6,6	5,8
Szwecja	24,2	24	23,9	24,9	25,2
Wielka Brytania	12,5	12,8	13	11,1	9,7
Włochy	15,5	15	15,7	15	13,9
Polska	12,9	13,3	15	13,1	13,4
Czechy	12,6	11,1	12,7	11,4	10,7
Rumunia	7	9,6	9,6	9,2	9
Słowacja	6,4	6	7,3	6,4	6,9
Słowenia	8,6	8,4	9,8	9,7	8,2
Węgry	12,7	11,7	12,5	7,5	6,3
Średnia dla UE-28	–	11,2	11,5	11,3	10,6

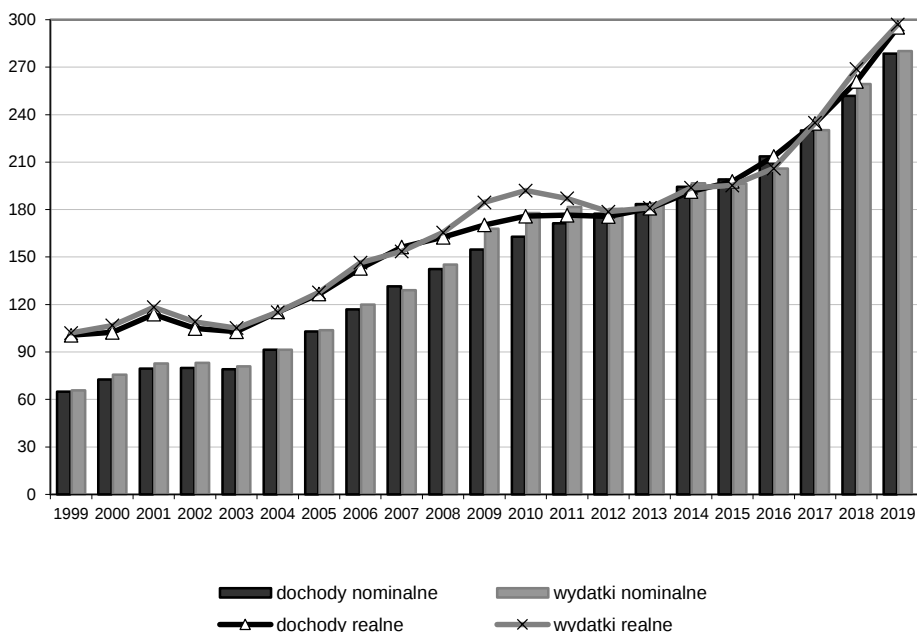
* łącznie szczebel lokalny i stanowy (państwa federalne)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, <http://eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

O skali wydatków sektora samorządowego świadczyć może relacja wolumenu tych wydatków do PKB (tab. 2.7). Dokonując takich porównań w skali międzynarodowej, należy jednak pamiętać o zróżnicowanym ustroju terytorialnym państw, co ma także znaczenie dla centralizacji dochodów i wydatków sektora publicznego, czyli udziale samorządu terytorialnego w łącznej strukturze wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jak wynika z danych tabeli 2.7, poziom wydatków sektora samorządowego (szczegół lokalnego i regionalnego) w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej jest mocno zróżnicowany. Najwyższy występuje od lat w krajach skandynawskich (w Danii, Szwecji), które charakteryzują się znacznym stopniem decentralizacji finansów publicznych. Wysoki poziom wydatków samorządowych ma miejsce także w takich krajach jak Hiszpania czy Niemcy (tab. 2.7). W Polsce relacja wydatków sektora samorządowego do PKB kształtowała się w latach 2004–2017 na poziomie od 12,9% do 15% i była wyższa od średniej dla całej UE

o około 2–3 punkty procentowe. W grupie nowych państw członkowskich UE to właśnie w Polsce poziom wydatków szczebla lokalnego i regionalnego był w latach 2004–2017 najwyższy. Świadczy to o relatywnie dużym znaczeniu samorządu terytorialnego w Polsce w realizacji zadań publicznych, niemniej wciąż daleko mniejszym niż w państwach o najwyższym poziomie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i tym samym najwyższym poziomie decentralizacji finansów publicznych. Warto także podkreślić, iż w latach 2004–2010 obserwowano wzrost analizowanego wskaźnika w Polsce, natomiast w kolejnych latach 2011–2017 nastąpił jego spadek i ustabilizowanie na poziomie nieco ponad 13%. Należy też dodać, iż w latach 2018–2019 wskaźnik ten wyniósł 12,2%, co było efektem szybszego wzrostu PKB niż wydatków jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Niemniej na tle innych krajów UE Polska w latach 2004–2017 charakteryzowała się relatywnie stabilnym poziomem wydatków sektora samorządowego w relacji do PKB (tab. 2.7).

Rys. 2.9. Dochody i wydatki JST w ujęciu nominalnym i realnym (ceny 2019 r.) w latach 1999–2019 (w mld zł)



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań KR RIO z lat 1999–2019

²⁷ W odniesieniu do dochodów JST w Polsce relacja tej kategorii do PKB wzrosła z 11,6% w roku 2017 do 12,1% w 2019 r.

Analiza dochodów i wydatków sektora samorządowego traktowanego jako jeden agregat, czyli od roku 1999, gdy utworzono powiaty i województwa samorządowe, wskazuje na wyraźny trend wzrostowy zarówno dochodów, jak i wydatków (rys. 2.9). Widać to w ujęciu nominalnym, ale także realnym (po uwzględnieniu wskaźnika inflacji CPI za poszczególne lata). W zasadzie jedynie w latach 2002–2003 notowany był nominalny i realny spadek dochodów i wydatków JST. Należy jednak podkreślić, że dynamika wzrostu dochodów i wydatków w latach 1999–2002 była relatywnie niska, natomiast po przystąpieniu Polski do UE można było obserwować wysoką dynamikę wzrostu wydatków JST. Z kolei dochody rosły dynamicznie w latach 2004–2008, natomiast w latach 2009–2011 ich wzrost był znacznie niższy niż wzrost wydatków, co skutkowało dosyć wyraźnym deficytem budżetowym w ramach całego sektora JST. W kolejnych latach 2012–2019 dynamika wzrostu dochodów była zbliżona do dynamiki wzrostu wydatków JST, co pozwoliło na utrzymanie względnej równowagi budżetowej w sektorze samorządowym lub uzyskanie niewielkiej nadwyżki budżetowej (np. w latach 2016–2017). Liczone w cenach stałych z 2016 r. przeciętne tempo wzrostu dochodów JST w całym badanym okresie (1999–2019) wynosiło 4,0% rocznie, natomiast realne tempo wzrostu wydatków – 2,9%. Niemniej dla lat 2011–2014, kiedy jednostki samorządu terytorialnego odczuwały skutki spowolnienia gospodarczego wywołanego wcześniejszym światowym kryzysem finansowym i gospodarczym, dynamika ich wzrostu była znacznie niższa (dla dochodów wynosiła średniorocznie 2,1%, zaś dla wydatków jedynie 0,2%).

Dane zaprezentowane na rysunku 2.9 dowodzą dwóch faktów, a mianowicie:

- znacznego wpływu na wzrost finansów samorządowych (dochodów i wydatków), jaki ma członkostwo Polski w UE i należy tu dodać, że wzrost ten jest wyższy niż wynikałby tylko z wolumenu funduszy unijnych, które napłynęły do JST, co wskazuje na występowanie swego rodzaju efektu mnożnika, jaki powodują fundusze zagraniczne w sferze dochodów i wydatków JST. Fundusze te mobilizowały samorządy do powiększania swoich budżetów i tym samym do podnoszenia ich zdolności do realizacji zadań publicznych;
- zachowania przez samorządy zdolności do trwałego i w miarę równego tempa wzrostu dochodów i wydatków. Tempo to jest uzależnione od koniunktury makroekonomicznej, niemniej samorządy mają zdolność do „opierania się” niekorzystnym trendom makroekonomicznym, m.in. poprzez odpowiednie dostosowania w polityce budżetowej (w szczególności w zakresie realizacji inwestycji samorządowych).

Pewną kotwicą blokującą nadmierny wzrost wydatków samorządu terytorialnego w Polsce były wprowadzone w ustawie o finansach publicznych tzw. reguły wydatkowe. Kryzys, który dotknął w latach 2009–2010 polski system finansów publicznych, spowodował powstanie głębokich dysproporcji w syste-

mie finansów publicznych. O ile jeszcze w 2007 r. deficyt instytucji sektora rządowego i samorządowego w Polsce wynosił 1,9% PKB, o tyle już rok później osiągnął poziom 3,7% PKB, zaś w kolejnych dwóch latach przekroczył 7% PKB [GUS, 2011]. Spowodowało to z jednej strony poważne trudności i napięcia w budżecie państwa, co skutkowało koniecznością jego nowelizacji, a z drugiej oznaczało nałożenie na Polskę w 2009 r. unijnej procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Pogarszająca się sytuacja fiskalna obnażyła wiele słabości polskiego systemu finansów publicznych – w aspekcie jego wrażliwości na fluktuacje koniunktury gospodarczej – i stała się przesłanką do wdrożenia nowych rozwiązań. Jednym z nich było zaprojektowanie i wprowadzenie tzw. wydatkowej reguły fiskalnej – najpierw doraźnej, a następnie docelowej. W odniesieniu do wydatków subsektora samorządu terytorialnego, reguła doraźna obowiązująca od 2011 r. wpływała na budżety JST pośrednio poprzez oddziaływanie na wzrost wolumenu transferów (dotacji) z budżetu państwa dla samorządów. Natomiast reguła docelowa obowiązująca od 2014 r. limitowała także wprost wydatki JST. W regule implementowanej od 2011 r. tempo wzrostu wydatków budżetu państwa i sektora samorządowego oparto na fundamencie w postaci poziomu wydatków w roku bazowym (poprzednim), uwzględniając ich zwiększenie o maksymalny limit wyznaczony przez prognozowany na etapie tworzenia ustawy budżetowej średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, powiększony o jeden punkt procentowy²⁸. Reguła docelowa, włączona do polskiego systemu prawnego z początkiem 2014 r. (w drodze nowelizacji u.f.p. z 2013 r.), zasadniczo zachowywała mechanizm limitowania wzrostu wydatków opisany wyżej, jednakże poprzez pewne modyfikacje w procedurze naliczania maksymalnego wzrostu wydatków silniej wiązała politykę fiskalną z przebiegiem koniunktury gospodarczej i stworzyła mechanizmy, które wzmacniają jej oddziaływanie antycykliczne [Budzyński 2016: 22–23]. Reguła obejmuje co do zasady wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych z wyłączeniem wydatków w pełni finansowanych środkami z UE i EFTA, a więc nie obejmuje ona wydatków budżetu środków europejskich.

Trudno poddać ocenie stabilizującą regułę wydatkową przez pryzmat jej wpływu na kształtowanie się wydatków budżetu państwa oraz całości sektora instytucji rządowych i samorządowych, a także rozmiary deficytu sektora z uwagi na relatywnie krótki okres jej funkcjonowania oraz wpływ poprawy koniunktury na stan finansów publicznych w Polsce. Z całą pewnością przyczyniła się ona jednak do zmniejszenia deficytów budżetu centralnego i poprawy salda budżetowego subsektora samorządowego w latach 2016–2018 oraz do zdjęcia z Polski unijnej procedury nadmiernego deficytu (w 2015 r.).

²⁸ Należy jednak podkreślić, że z tymczasowej reguły wydatkowej wyłączono wiele tzw. wydatków „sztywnych” [zob. szerzej. Budzyński 2016: 21 i n.].

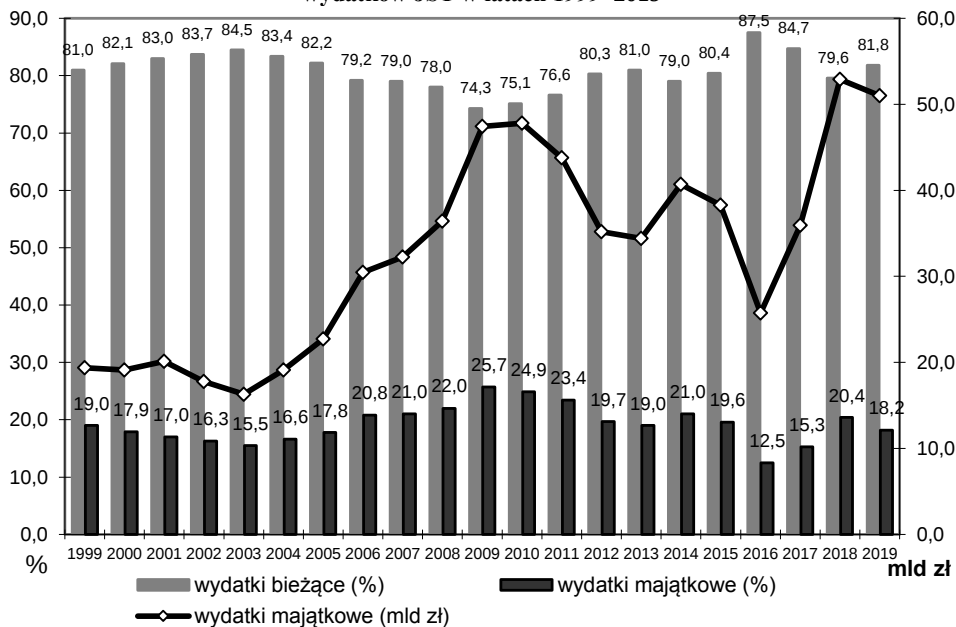
2.7. Wydatki majątkowe jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – skala i dynamika

Samorząd terytorialny w Polsce od samego początku jego restytucji, tj. od początku lat 90., wykazywał się znaczną aktywnością inwestycyjną. Najpierw gminy, a później pozostałe szczeble samorządu terytorialnego w Polsce, często współdziałając ze sobą, realizowały przedsięwzięcia inwestycyjne, które były znaczącym wysiłkiem dla ich budżetów. Było to spowodowane trzema głównymi przesłankami, tj.:

- rosnącymi potrzebami i oczekiwaniami społeczności lokalnych,
- koniecznością zmniejszania „luki rozwojowej” w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej w stosunku do poziomu rozwoju tej infrastruktury w krajach Europy Zachodniej,
- potrzebą wykorzystania „unijnej szansy”, jaką stworzyło przystąpienie Polski do UE i dostęp do funduszy unijnych wspierających spójność społeczno-gospodarczą.

Na rys. 2.10 zilustrowano realny poziom wydatków majątkowych JST w latach 1999–2019 oraz zmiany, jakie w tym okresie zaszły w strukturze wydatków samorządowych, a dokładniej – w proporcjach pomiędzy wydatkami bieżącymi i majątkowymi. Z wykresu tego odczytać można, że wydatki majątkowe JST realnie zmniejszały się w latach poprzedzających przystąpienie Polski do UE (2001–2003). Licząc od roku 1999 do 2003, zmniejszał się również udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (rys. 2.10). Przystąpienie Polski do UE i napływ unijnych funduszy wspierających inwestycje samorządu terytorialnego spowodował wyraźne przyśpieszenie tempa wzrostu wydatków majątkowych i wzrost ich udziału w strukturze wydatków ogółem JST. Ten wzrostowy trend występował w okresie 2004–2009. W kolejnych latach nastąpił najpierw nieznaczny (2010 r.), a później głęboki spadek wolumenu realnych wydatków majątkowych JST i spadek ich udziału w strukturze wydatków ogółem. Trend spadkowy utrzymywał się do 2013 r., po czym nastąpiło ponowne odbicie wydatków majątkowych. Kolejny głęboki spadek wolumenu tych wydatków miał miejsce w roku 2016. Ich udział w wydatkach ogółem spadł wówczas do poziomu zaledwie 12,5%. W latach 2017–2018 można było obserwować kolejne dosyć duże odbicie wolumenu wydatków majątkowych i ich udziału w strukturze wydatków do poziomu z roku 2014. W ostatnim z analizowanego okresu, tj. roku 2019, wydatki utrzymały poziom zbliżony do roku poprzedniego w zakresie ich kwoty, zaś ich udział w wydatkach ogółem wyniósł 18,2%. Szczególnie duży regres wydatków majątkowych, który miał miejsce w roku 2016, należy wiązać z wyczerpaniem się środków unijnych z perspektywy 2007–2013 i opóźnieniami w uruchomieniu kolejnych programów operacyjnych finansowanych z funduszy UE z perspektywy 2014–2020.

Rys. 2.10. Wydatki majątkowe JST w ujęciu realnym (mld zł, ceny 2019) oraz struktura wydatków JST w latach 1999–2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań KR RIO z lat 1999–2017

Warto także dodać, iż przeciętnie około 97% wydatków majątkowych stanowią wydatki inwestycyjne. W ramach podsektora samorządowego udział gmin w wolumenie wydatków inwestycyjnych sięgał w latach 1999–2019 od 37,8% do 50,6% (w roku 2019 wyniósł 44,5%). Miasta na prawach powiatu (łącznie z Warszawą) odpowiadały w latach 1999–2019 za około 1/3 wydatków inwestycyjnych sektora samorządowego (od 28,1% do 35%). Ich udział w roku 2019 wynosił 31,3%. Udział powiatów w strukturze wydatków inwestycyjnych kształtował się w granicach 8% do 12% (w 2019 r. wyniósł 10,4%), zaś udział województw samorządowych podlegał największym wahaniom i w latach 2013–2019 kształtował się w granicach od 11,1% do 20,5%, z wyraźną tendencją spadkową (w 2019 r. wyniósł 13,7%).

Analiza poziomu i struktury wydatków majątkowych JST skłania do następujących konkluzji:

- wydatki majątkowe podlegają znacznie większej zmienności niż wydatki ogółem. Od roku 2004 są one silnie determinowane przez strumienie napływu funduszy UE do jednostek samorządu terytorialnego, na co podatne są wszystkie rodzaje JST, w największym stopniu zaś województwa samorządowe. Ponadto w sytuacji spowolnienia gospodarczego i spadku dochodów lub

- zmniejszenia tempa ich przyrostu to wydatki majątkowe są ograniczane celem zrównoważenia budżetów JST;
- w latach 1999–2019 można było obserwować tendencję do szybszego wzrostu wydatków bieżących niż majątkowych. W tym okresie wydatki majątkowe podlegały nominalnemu wzrostowi średniorocznie o 3,4%, zaś wydatki bieżące rosły średniorocznie o 4,9%. Ten szybszy wzrost wydatków bieżących w stosunku do majątkowych jest widoczny szczególnie w ostatnich latach badanego okresu (np. w latach 2010–2019 średnioroczna stopa wzrostu wydatków majątkowych wynosiła zaledwie 0,7%, zaś wydatków bieżących 5,3%). Wzrost udziału wydatków bieżących kosztem wydatków majątkowych w ostatniej dekadzie wynika ze wzrostu kosztów różnego rodzaju dóbr i usług publicznych dostarczanych przez samorządy mieszkańcom, na co wpływ ma m.in. notowany w latach 2015–2019 relatywnie szybki wzrost wynagrodzeń, w tym znaczący wzrost płacy minimalnej. Ponadto znacząco rosną koszty energii, zagospodarowania odpadów itd. Od II kwartału 2016 r. samorządy wszystkich szczebli (głównie jednak gminy i miasta na prawach powiatu) realizują rządowy program „Rodzina 500+”, co spowodowało dosyć istotny wzrost wydatków bieżących i wzrost ich udziału w wydatkach ogółem (np. w gminach w 2017 r. około 2 p.p.).

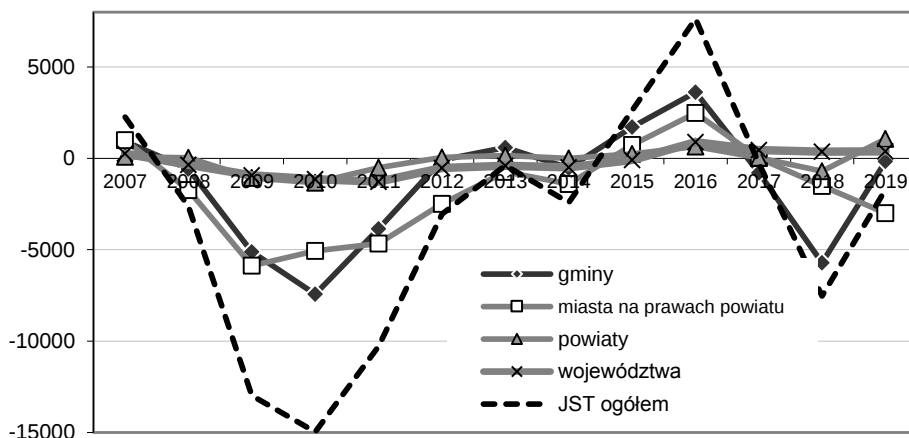
W ostatnich latach duży wpływ na poziom wydatków inwestycyjnych JST miała niewątpliwie wprowadzona w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.) norma określana jako indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ, art. 243 u.f.p.), która mocno limituje „pojemność zadłużeniową”²⁹ JST, a to z kolei ogranicza możliwości finansowania inwestycji.

2.8. Wyniki budżetowe i zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Ważnymi wyznacznikami stabilności w aspekcie sytuacji finansowej JST są ogólne i operacyjne wyniki budżetowe. Na rysunku 2.11 zaprezentowano zmiany zachodzące w zakresie kształtowania się wyników ogólnych samorządu terytorialnego (deficyty budżetowe/nadwyżki budżetowe), w ujęciu zbiorczym, w latach 2007–2019.

²⁹ Pojemność zadłużeniowa na gruncie finansów samorządowych to maksymalna kwota zadłużenia, jaką na rynku kapitałowym jest w stanie zaciągnąć dana JST. Przy czym poziom ten nie może przekroczyć ustawowo określonych pułapów zadłużenia (IWZ) [Czudec, Kata 2012].

Rys. 2.11. Zbiornicze wyniki budżetowe JST w latach 2007–2019 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2020 i wcześniejsze (z lat 2016–2018) oraz sprawozdania KR RIO z lat 2007–2019

W polskim prawie budżetowym równowaga budżetu JST postrzegana jest jako zrównoważenie dochodów i wydatków budżetu poprzez wskazanie w uchwale budżetowej źródeł pokrywających nadwyżkę planowanych wydatków nad planowanymi dochodami.

Przed przystąpieniem oraz w pierwszych latach członkostwa Polski w UE sektor samorządowy jako całość wykazywał chroniczne deficyty. Przykładowo w 2002 r. deficyt całego sektora wyniósł 3,1 mld zł, zaś w roku 2003 – 1,8 mld zł. Rok 2003 deficytem zakończyło 59,3% JST, a 2002 – 54,8% JST (51,2% gmin, 76,9% miast na prawach powiatu, 77,1% powiatów i 75% województw samorządowych)³⁰. W pierwszych latach członkostwa w UE wynik finansowy sektora uległ poprawie, notując niewielką nadwyżkę w 2004 r. (0,1 mld zł) i niewielki deficyt w 2005 r. (0,9 mld zł), jednakże już w 2006 r. JST jako sektor zanotowały deficyt na poziomie 3 mld zł.

W latach 2007–2019 wynik budżetowy całego sektora samorządowego, jak i poszczególnych rodzajów JST, wykazywał dużą zmienność (rys. 2.11). Generalnie w latach 2007–2014 *per saldo* JST zamykały budżety deficytem, natomiast w kolejnych dwóch latach (2015–2016) samorządy zakończyły rok budżetowy dodatnim wynikiem finansowym. Najgłębsze deficyty budżetowe notowane były dla całego sektora JST w latach 2008–2012, w roku 2014 oraz w 2018.

³⁰ W latach poprzednich cały sektor również notował deficyty, zaś odsetek JST z deficytem wynosił odpowiednio: w roku 1999 – 50%, w 2000 r. – 68,6, zaś w 2001 r. – 60%.

Nadwyżka budżetowa miała miejsce w latach 2017, 2015 i 2016, zaś w pozostałych łączny wynik sektora był bliski zrównoważenia. Deficyty sektora JST, jak i budżety deficytowe poszczególnych jednostek, wynikają z braku równowagi pomiędzy dochodami i wydatkami w obrębie budżetu inwestycyjnego (majątkowego), gdyż – jak wspomniano wcześniej – w odniesieniu do budżetu bieżącego polskie prawo nie dopuszcza deficytu³¹. Głębokie deficyty w latach 2009–2011 czy w roku 2018 były wynikiem wzrostu aktywności inwestycyjnej samorządów spowodowanego dostępem do szerszego strumienia dotacji unijnych. Z kolei nadwyżka w latach 2015–2016 była efektem znacznego wyhamowania inwestycji samorządowych wynikającego z wyczerpania się funduszy UE z poprzedniej perspektywy (2007–2013) i opóźnień w uruchomieniu programów operacyjnych z kolejnej perspektywy budżetowej UE.

Zgodnie z art. 217 ust. 2 u.f.p. źródłami finansowania deficytu budżetu JST są przychody pochodzące z:

- 1) sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez JST;
- 2) kredytów;
- 3) pożyczek;
- 4) prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- 5) nadwyżki budżetu z lat ubiegłych pomniejszonej o środki określone w pkt 8;
- 6) wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych;
- 7) spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych;
- 8) niewykorzystanych środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu, wynikających z rozliczenia dochodów i wydatków nimi finansowanych związanych ze szczególnymi zasadami wykonywania budżetu określonymi w odrębnych ustawach oraz wynikających z rozliczenia środków określonych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i dotacji na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem tych środków.

Z uwagi na ograniczone możliwości zrównoważenia budżetu JST poprzez oddziaływanie na dochody i wydatki, często stosowaną przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce metodą przywracania równowagi budżetu jest zaciąganie długu. Metoda ta jest realizowana głównie poprzez zaciąganie przez JST kredytów i pożyczek lub emisję przez nie dłużnych papierów wartościowych (np. obligacji samorządowych). Pożyczki publiczne wykorzystywane są przez jednostki samorządu terytorialnego na różne cele, zarówno na finansowa-

³¹ Zasada zrównoważenia budżetu bieżącego (art. 242, u.f.p. z 2009 r.) obowiązuje na etapie planowania budżetu, jak i jego wykonywania. Jeżeli pomimo zaplanowania budżetu zgodnie z tą regułą na etapie jego wykonywania okazuje się, że dochody bieżące są realizowane w wysokości niższej niż planowane – organ wykonawczy musi ograniczyć dokonywanie wydatków bieżących, tak aby nie były one wyższe od zrealizowanych dochodów bieżących.

nie zadań bieżących, jak i na inwestycje. Zadłużenie jest nie tylko przyczyną, ale także skutkiem określonej sytuacji ekonomiczno-finansowej samorządu terytorialnego. W przypadku wielu jednostek wynika ono z realizacji znaczących dla ich budżetu inwestycji komunalnych mających na celu likwidację lub zmniejszenie luk rozwojowych, jakie w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej były spuścizną poprzedniego systemu, wieloletnich zaniedbań w tym zakresie i uwarunkowań historycznych. Wielki wysiłek inwestycyjny, jaki był udziałem niemal wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (w największym stopniu zaś miast na prawach powiatu), musiał być finansowany ze źródeł zewnętrznych, w tym także generujących dług samorządowy. Zadłużenie było także generowane w związku z tworzeniem montażów finansowych na potrzeby finansowania projektów realizowanych z udziałem środków zagranicznych. Jak podkreśla M. Poniatowicz [2016: 16], wbrew obiegu opinii, zgodnie z którą polskie JST zadłużają się przede wszystkim „na cele unijne”, dane dotyczące długu sektora samorządowego nie potwierdzają tej tezy. W latach 2007–2019 udział takiego zadłużenia w zadłużeniu ogółem nie przekraczał kilkunastu procent (kształtował się na poziomie od 5,4% w roku 2016 do 14,8% w roku 2013). W 2017 r. udział ten osiągnął poziom 9,4%, zaś w kolejnych dwóch latach wyniósł 12,3%. Przytoczone dane wskazują zatem, że znaczna część długu JST nie jest wynikiem realizowanych inwestycji, lecz skutkiem konieczności sięgania po kredyty i pożyczki na finansowanie bieżących zadań samorządu (np. utrzymanie szpitali powiatowych i wojewódzkich), na które nie wystarcza dochodów lub napływ dochodów jest opóźniony w stosunku do konieczności poniesienia wydatków. W przypadku najbardziej zadłużonych JST sięganie po kolejne kredyty i pożyczki jest często rolowaniem długu, czyli zaciąganiem zobowiązań na obsługę wcześniej wygenerowanych długów.

Istotne uregulowania dotyczące kwestii zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego zostały wprowadzone w 2009 r. ustawą o finansach publicznych (u.f.p). Do tych rozwiązań należy wspomniany wcześniej nakaz zrównoważenia budżetu bieżącego (art. 242) oraz stosowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243). Obie te regulacje pozostają ze sobą w związku i mają przynieść w rezultacie poprawę racjonalności gospodarki finansowej samorządów [Sawicka 2012: 20–23]. Przepis art. 242 ustawy wprowadził fundamentalną zasadę dla finansów samorządowych. Z jednej strony uniemożliwił zaciąganie długu na wydatki inne niż inwestycyjne³², z drugiej natomiast dokonał wyodrębnienia części bieżącej i inwestycyjnej w budżetach jednostek samorządu terytorialnego

³² Formalnie zaciąganie długu zostało zatem zarezerwowane dla przedsięwzięć inwestycyjnych, co nie oznacza, że w trakcie roku budżetowego na potrzeby równoważenia strumieni wydatków bieżących JST nie mogą korzystać ze zwrotnych źródeł finansowania o charakterze zobowiązań krótkoterminowych.

– co było postulowane od samego początku funkcjonowania samorządu w Polsce po roku 1989.

Przed rokiem 2014 granice zadłużenia każdej JST były limitowane przez relację łącznego długu JST (bez zadłużenia na projekty unijne i inne finansowane z bezzwrotnych źródeł zagranicznych) do dochodów w danym roku budżetowym. Łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki³³. Z kolei łączne obciążenie obsługą zadłużenia w danym roku budżetowym (bez rat kapitałowych na projekty unijne i inne finansowane z zagranicznych funduszy bezzwrotnych) nie mogło przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządowej (lub 12%, gdy państwowy dług publiczny przekraczał 55% PKB)³⁴.

Poniżej przedstawiono indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) według art. 243 u.f.p. z dnia 27 sierpnia 2009 r. (1) oraz po nowelizacji u.f.p. z 14 grudnia 2018 r. (2).

IWZ wg u.f.p. z 27 sierpnia 2009

$$1) \quad \left(\frac{R+O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu wyemitowanych papierów wartościowych,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych oraz spłata kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy,

n-1, n-2, n-3 – lata poprzedzające rok budżetowy.

IWZ po zmianach u.f.p. z 18 grudnia 2018 r.

$$2) \quad \frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbe_i - Wbe_i)}{Dbe_i}$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

³³ Art. 170 u.f.p. z 2005 r.

³⁴ Art. 169 ust 1 u.f.p. z 2005 r.

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, oraz wykupów papierów wartościowych (z wyłączeniem zobowiązań zaciągniętych na finansowanie projektów z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2).

O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu,

Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2,

Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,

Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację przedsięwzięć z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2.

Nowy indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), który zaczął obowiązywać od 2014 r., stanowi podstawę określenia maksymalnej kwoty, jaką samorządy mogą przeznaczyć na obsługę długu publicznego w danym roku budżetowym. Wysokość wskaźnika jest wyznaczana jako relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych emitowanych przez jednostkę wraz z należnymi od nich odsetkami, a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem w danym roku budżetowym³⁵. Wielkość ta nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonej dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących i dochodów ze sprzedaży majątku, pomniejszonych o wydatki bieżące, do ogólnej kwoty dochodów budżetowych JST (art. 243).

Nowy wskaźnik zadłużenia, wprowadzony u.f.p z 27 sierpnia 2009 r., spotkał się w literaturze przedmiotu z wieloma krytycznymi uwagami [zob. szerzej:

³⁵ Sumę zobowiązań do spłaty w danym roku można pomniejszyć (pod pewnymi warunkami) o te kwoty, które wynikają z realizacji projektów finansowanych z bezzwrotnych źródeł zagranicznych (art. 5 ust 1 pkt 2, u.f.p.).

Filipiak 2018, Kluza 2019]. Poddany był on również szerokiej krytyce ze strony JST (stanowiska Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich), Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli czy też środowiska bankowego (stanowisko Związku Banków Polskich). Wskazuje się na jego dosyć dużą restrykcyjność, znacznie większą od obowiązujących wcześniej regulacji limitujących dług JST [Poniatowicz 2016: 14]. Krytyka dotyczyła także różnych aspektów poprawności jego konstrukcji merytorycznej. Wśród najważniejszych uwag krytycznych formułowanych do konstrukcji nowego wskaźnika wymieniane były następujące jego wady [Jastrzębska 2012: 197, Filipiak 2018]:

- na ocenę aktualnej możliwości zadłużania się przez JST wpływają dane historyczne (z trzech lat poprzednich), co może być nieadekwatne do bieżącej sytuacji finansowej jednostki;
- wyżej wymieniony aspekt (dane historyczne) skutkuje także tym, że wskaźnik nie wykazuje elastyczności z punktu widzenia zmian w koniunkturze gospodarczej,
- algorytm WIZ nie uwzględnia zobowiązań zaciąganych przez odrębne wobec JST osoby prawne (np. spółki, w których udział ma dana jednostka samorządowa), które mogą obciążać JST;
- konstrukcja wskaźnika uniemożliwia zadłużanie się tym JST, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, mimo że posiadają faktyczną zdolność do wywiązywania się ze zobowiązań;
- konstrukcja IWZ zmusza władze samorządowe do sprzedaży majątku w celu poprawy „pojemności zadłużeniowej” jednostki;
- poprzez kreatywną księgowość istnieje możliwość kształtowania części składowych wskaźnika przypadających na rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustanawiana jest relacja;
- konstrukcja wskaźnika – co w praktyce ma miejsce – skłania JST będące na granicy „pojemności zadłużeniowej” do przesuwania wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co następuje wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach.

W efekcie krytyki indywidualnego wskaźnika zadłużenia, wprowadzonego u.f.p. z dnia 27 sierpnia 2009 r., ale także innych wad tej ustawy w aspekcie zarządzania długiem samorządowym i skutecznego limitowania tego zadłużenia, 14 grudnia 2018 r. Sejm PR przyjął nowelizację ustawy o finansach publicznych³⁶. Nowelizacja ustawy zmierza do zracjonalizowania możliwości zadłuża-

³⁶ Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (tekst jednolity Dz.U. 2018, poz. 2500).

nia się samorządów, uelastycznienia ich gospodarki finansowej oraz wzmocnienia mechanizmów prawnych służących zwiększeniu bezpieczeństwa finansowego.

Tabela 2.8. Najważniejsze zmiany w obszarze zadłużania się JST wprowadzone przez nowelizację ustawy o finansach publicznych z 14 grudnia 2018 r.

Wyszczególnienie	Charakterystyka
Zmiany racjonalizujące proces zadłużania się JST	Umożliwienie dokonania restrukturyzacji i wcześniejszej spłaty długu JST. Przed wprowadzeniem nowelizacji u.f.p. możliwość restrukturyzacji zadłużenia zależała od nadwyżki w części bieżącej. Jeżeli JST nie dysponowała odpowiednią nadwyżką bieżącą z 3 ostatnich lat, to nie mogła dokonać spłaty zadłużenia, gdyż nie pozwalał na to art. 243 u.f.p.
Zmiany w zakresie kwalifikacji instrumentów zaliczanych do długu JST	Uwzględnienie przy wyliczaniu IWZ tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. W szczególności: papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona, umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na JST, a także umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.
Zmiany w konstrukcji IWZ	a) objęcie limitem zadłużenia wszystkich kosztów obsługi długu, a nie tylko odsetek od kredytów i pożyczek; b) wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do 7 lat przy jednoczesnym zastąpieniu średniej arytmetycznej średnią ważoną; c) wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu z relacji określonej w art. 243 u.f.p. (z prawej strony relacji); d) wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku przy wyliczaniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia; e) wprowadzenie w mianownikach wskaźnika spłaty zadłużenia dochodów bieżących budżetu, pomniejszonych o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, w miejsce dochodów ogółem; f) nieuwzględnianie kwot dochodów i wydatków o charakterze bieżącym związanych z realizacją programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, przy wyliczeniu limitu spłaty zadłużenia. g) doprecyzowanie, że po zakończeniu roku budżetowego do wyliczenia relacji z art. 243 brane są wielkości wykonane, a nie planowane.

Źródło: Opracowanie własne

W tabeli 2.8 przedstawiono istotę tych zmian. Najważniejsze dwie dotyczą kwestii kwalifikowania określonych instrumentów do długu publicznego oraz konstrukcji IWZ. Obowiązujące – do czasu nowelizacji ustawy – mechanizmy prawne służące ograniczeniu i monitorowaniu poziomu zadłużenia jednostek

samorządu terytorialnego okazały się niewystarczające przede wszystkim wobec tzw. niestandardowych instrumentów finansowania, które nie podlegały ograniczeniom ustawowym, w szczególności w zakresie uzyskania stosownej opinii organu nadzoru oraz zachowania limitów mierzonych wskaźnikiem spłaty zobowiązań przypadających na dany rok. Tworzyło to niebezpieczną sytuację, bowiem stosowanie i „rozprzestrzenianie” się omawianych instrumentów na szerszą skalę mogło doprowadzić do niekontrolowanego wzrostu zadłużenia samorządu terytorialnego, a także znaczącego zniekształcenia danych obrazujących sytuację finansową danej JST. Nowelizacja ustawy wprowadziła istotną zmianę polegającą na uwzględnieniu przy wyliczaniu IWZ tych zobowiązań, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu (tab. 2.8).

Zmiany w konstrukcji IWZ miały na celu m.in.:

- a) objęcie limitem zadłużenia wszystkich kosztów obsługi długu, które wynikają z zaciągniętych zobowiązań wywołujących skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu;
- b) ograniczenie incydentalnych zdarzeń, które mogą wpływać na możliwości JST w zakresie spłaty zadłużenia poprzez wydłużenie do 7 lat okresu, z którego liczona jest średnia arytmetyczna po prawej stronie relacji IWZ;
- c) usunięcie z kalkulacji nadwyżki operacyjnej wydatków na obsługę długu (w tym wydatków wynikających z umów rodzących skutki, jak kredyty lub pożyczki), co powiększa nieco „pojemność zadłużeniową” JST;
- d) wyeliminowanie sprzedaży majątku jako elementu poprawiającego doraźnie sytuację JST i zachęcającego do pozbywania się majątku samorządowego tylko w celu poprawy wskaźnika;
- e) wyłączenie (z licznika prawej strony relacji) kwoty zarówno dochodów, jak i wydatków bieżących na realizację przedsięwzięć finansowanych z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2. Kwoty ww. środków finansowych w związku z różnymi okresami ponoszenia wydatków bieżących na realizację projektów UE i pozyskiwania dofinansowania z tego tytułu mogły prowadzić do niewłaściwej oceny możliwości JST odnośnie spłaty i obsługi zadłużenia. Ponadto w pierwotnej wersji IWZ takie jednostki, które korzystały na szeroką skalę z funduszy UE i musiały korzystać z kredytów bankowych na wkład własny, były niejako „karane” poprzez zmniejszenie możliwości dalszego zadłużania się.

Relatywną wielkość nadwyżki operacyjnej, tj. w odniesieniu do dochodów ogółem, dla poszczególnych rodzajów JST w Polsce w latach 2013–2019 przedstawiono w tabeli 2.9. Wartość wskaźnika w poszczególnych latach utrzymywała się na wyrównanym poziomie, przy czym warto zwrócić uwagę na wzrost poziomu wskaźnika widoczny we wszystkich typach samorządów od 2015 r. (za

wyjątkiem gmin w roku 2016). Niewątpliwie wprowadzenie od 2014 r. nowego mechanizmu ograniczania zadłużenia samorządów, według którego poziom wypracowanej nadwyżki operacyjnej decyduje o możliwości zadłużania się jednostki samorządowej, miało wpływ na wzrost nadwyżki w całym sektorze i w poszczególnych JST. Widać wyraźnie, że akumulując nadwyżkę operacyjną w latach 2016–2017, JST przygotowywały się do absorpcji funduszy UE z perspektywy 2014–2020, które szerszym strumieniem zaczęły napływać do samorządów dopiero od 2018 r.

Ocena zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego dotyczy wpływu tego zjawiska na kondycję finansową danej jednostki i tym samym jej zdolność do realizacji zadań w sferze lokalnej czy regionalnej. Ważna jest też ocena racjonalności i efektywności korzystania z instrumentów dłużnych. W obydwu przypadkach istotne znaczenie ma poziom zadłużenia oraz jego struktura i dynamika, które przesądzają także o zdolności do korzystania z finansowania zewnętrznego w przyszłości.

Tabela 2.9. Nadwyżka operacyjna i zadłużenie JST w Polsce w relacji do dochodów w latach 2013–2019

Wyszczególnienie	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Województwa							
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów (%)	10,1	10,2	10,9	14,1	14,1	18,2	21,7
Zobowiązania ogółem w relacji do dochodów (%)	38,5	36,2	39,6	46,0	39,3	35,3	31,9
Powiaty							
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów (%)	5,4	6,1	6,6	8,3	8,0	7,4	9,0
Zobowiązania ogółem w relacji do dochodów (%)	25,5	25,3	25,1	23,8	22,6	23,1	21,4
Miasta na prawach powiatu							
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów (%)	6,0	7,0	7,8	8,2	8,1	8,4	6,8
Zobowiązania ogółem w relacji do dochodów (%)	47,5	46,2	47,9	44,1	42,0	39,3	39,5
Gminy							
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów (%)	9,2	8,2	8,8	6,4	9,4	9,7	8,4
Zobowiązania ogółem w relacji do dochodów (%)	32,0	31,3	28,8	23,4	22,4	24,8	23,9

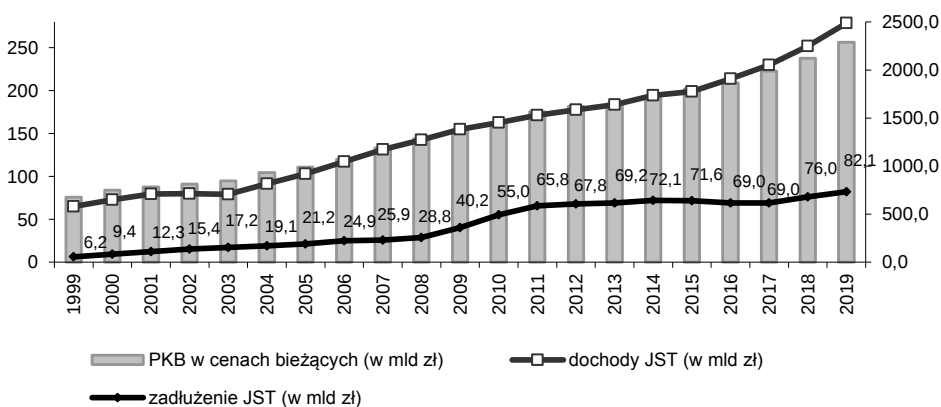
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, oraz sprawozdań KR RIO z lat 2013–2019

Analiza kształtowania się długu JST pozwala stwierdzić, że w Polsce występuje dosyć duże zróżnicowanie w jego poziomie i dynamice [Filipiak 2018]. Tym niemniej zjawisko to, szczególnie po przekroczeniu określonego poziomu, ocenia się jako rodzące ryzyko dla realizowanych przez JST zadań, a tym samym dla ich stabilności finansowej [Kata 2015].

Jeśli zadłużenie sektora samorządowego rośnie szybciej od dochodów JST, czy też szybciej niż PKB, to może budzić niepokój w kontekście stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Taki szybki wzrost zadłużenia JST można było obserwować w latach 2008–2012 (rys. 2.12). W okresie 2013–2017 kwota długu generowana przez JST nie rosła, natomiast w roku 2018 wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 10,4%, a w roku 2019 o 7,8%, co należy wiązać ze wzrostem aktywności inwestycyjnej JST spowodowanym szerszym dostępem do środków unijnych z perspektywy 2014–2020. W latach 2013–2017 można było obserwować trend polegający na wyższej dynamice wzrostu dochodów JST niż długu, co przekładało się na wciąż malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów (tab. 2.9). W przypadku gmin trend ten został odwrócony w 2018 r., zaś w przypadku miast na prawach powiatu w 2019 r.

Łączne zobowiązania JST na koniec 2019 r. wyniosły 82,1 mld zł, co stanowiło niewielką część zadłużenia całego sektora finansów publicznych – 8,3%, mimo że jednostki te gospodarują dochodami sięgającymi 69,5% poziomu dochodów uzyskiwanych przez budżet państwa, a ich wydatki budżetowe równe są 67,6% wielkości wydatków budżetu państwa. Największy udział w generowaniu długu sektora samorządowego miały miasta na prawach powiatu – 45,2% oraz gminy – 39,5%, w 8% stanowiły go zobowiązania powiatów, a w 7,3% województw samorządowych.

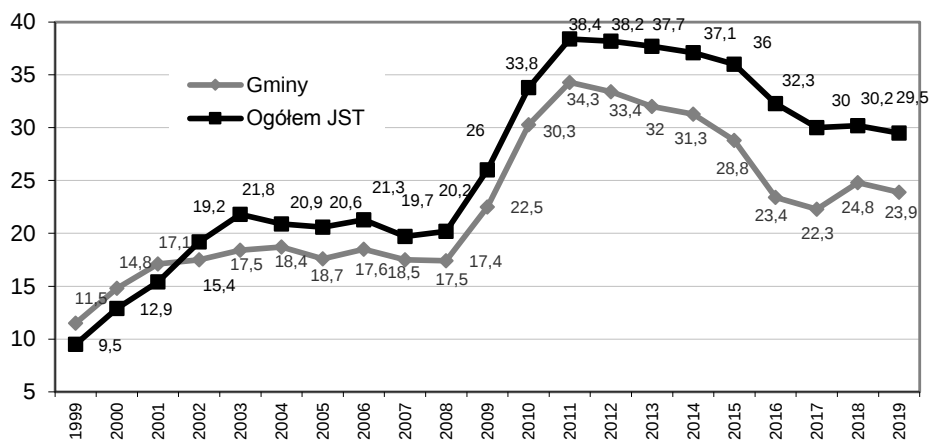
Rys. 2.12. Zadłużenie podsektora samorządowego w Polsce na tle dochodów JST oraz PKB w cenach bieżących (w mld zł)



Źródło: sprawozdania KR RIO z lat 1999–2019 oraz Roczne wskaźniki makroekonomiczne, GUS, <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>

Najniższym zadłużeniem, wyrażonym przez relację zobowiązań do dochodów ogółem, pośród szczebli JST charakteryzowały się powiaty, w których poziom wskaźnika zadłużenia w latach 2013–2019 spadł z 25,5% do 21,4% (tab. 2.9). W tym okresie najbardziej zadłużone były miasta na prawach powiatu, niemniej udział zobowiązań w ich dochodach również miał tendencję spadkową, w 2013 r. wynosił on 47,5%, zaś w 2019 roku – 39,5%. Udział zadłużenia ogółem sektora JST oraz zadłużenia gmin w relacji do ich dochodów budżetowych zaprezentowano na rysunku 13. Widać, że w całym objętym analizą okresie występowały na przemian fazy wzrostu zadłużenia JST (lata 1999–2003 i 2008–2012) oraz faza jego redukcji (lata 2004–2007 i 2013–2017). W dużej mierze fazy te były determinowane przez koniunkturę gospodarczą i dostęp do funduszy UE. Generalnie pogorszenie koniunktury gospodarczej skutkowało wzrostem zadłużenia JST, natomiast szerszy napływ funduszy UE powodował także wzrost zadłużenia, gdyż samorządy, chcąc pozyskiwać środki unijne, musiały angażować środki własne, a wobec ich braku, sięgać po kredyty bankowe. Pomimo tego, że w wyniku przeprowadzonych z UE negocjacji udało się utrzymać aż 85-procentowy maksymalny poziom dofinansowania inwestycji samorządowych, rzeczywisty średni poziom dofinansowania środkami unijnymi projektów inwestycyjnych realizowanych przez JST wynosił około 62% [Sierak 2015].

Rys. 2.13. Udział zadłużenia JST ogółem* w relacji do wykonanych dochodów w latach 1999–2019



* łącznie ze zobowiązaniami związanymi z realizacją programów i projektów finansowanych z funduszy UE

Źródło: sprawozdania KR RIO z lat 1999–2019

Analizując zadłużenie JST, należy także pamiętać, że zobowiązania zaliczane do długu publicznego JST nie obejmują wszystkich zobowiązań, jakie mogą

obciążać jednostki samorządu terytorialnego. Przykładowo w latach 2010–2012 zobowiązania formalnoprawnie obciążające budżety JST stanowiły od 33,3% do 38,4% w relacji do ich dochodów, jednak łącznie ze zobowiązaniami nadzorowanych przez nie jednostek (głównie SP ZOZ) wskaźnik ten wzrastał o około 2,5–2,7% (wynosił od 36,5% do 40,9%).

Tabela 2.10. Liczba JST według poziomu zadłużenia w relacji do wykonanych dochodów* na koniec 2018 r.

Wyszczególnienie	Liczba jednostek								
	Ogółem	Zadłużonych	>10%	10%–20%	20%–30%	30%–40%	40%–50%	50%–60%	<60%
Gminy	2410	2319	480	697	558	353	151	56	24
Miasta na prawach powiatu	66	66	3	5	18	14	15	6	5
Powiaty	314	307	56	91	92	48	14	2	4
Województwa	16	16	2	3	5	2	1	2	1
RAZEM	2806	2708	541	796	673	417	181	66	34

* zadłużenie bez zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych

Źródło: Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2020

W tabeli 2.10 zaprezentowano liczbę JST według poziomu zadłużenia (z pominięciem zadłużenia zaciągniętego na projekty współfinansowane ze środków UE oraz zadłużenia niezaliczanego formalnie do publicznego długu JST przy kalkulacji indywidualnego wskaźnika zadłużenia). Jest to zatem niepełny obraz zadłużenia JST, ale i tak pokazujący, że dla co czwartej JST (24,9%) poziom zadłużenia przekracza 30% ich dochodów budżetowych, a w niektórych przypadkach przekracza nawet 50% i 60% dochodów. Należy jednak podkreślić, że odsetek takich jednostek w ostatnich latach (2016–2019) zmniejszał się, gdyż przykładowo w 2015 r. wynosił on 35,9%. W odniesieniu do poszczególnych szczebli JST odsetek jednostek, których zadłużenie przekraczało 30% ich dochodów budżetowych, na koniec 2019 r. wynosił odpowiednio: 24,2% gmin, 60,6% miast na prawach powiatu, 21,7% powiatów oraz 37,5% województw. Taki poziom zadłużenia niesie za sobą bardzo duże ryzyko finansowe i ryzyko dla realizacji podstawowych zadań JST. Problem ten ma już swoje przełożenie na wyhamowanie dynamiki inwestycji realizowanych przez samorządy terytorialne,

co można było obserwować w latach 2015–2016. Poziom zadłużenia samorządów terytorialnych jest zróżnicowany w obrębie poszczególnych typów samorządów (tab. 10). W przypadku gmin możemy obserwować, iż zarówno rodzaj gmin, ich położenie względem centrów społeczno-gospodarczych i szlaków komunikacyjnych czy podobny charakter struktury gospodarczej nie przesądzają o poziomie zadłużenia [Czudec, Kata 2013].

2.9. Podsumowanie

W 1990 r. Polska dołączyła do krajów demokratycznych, w których funkcjonuje samorząd terytorialny. Decyzja o jego reaktywowaniu była jednym z fundamentalnych założeń zmian systemowych po roku 1989. Decentralizacja kompetencji i środków publicznych na rzecz władz lokalnych dokonana w 1990 roku, chociaż ważna z punktu widzenia politycznego, była dopiero pierwszym krokiem w kierunku tworzenia samorządu terytorialnego. W latach dziewięćdziesiątych trwały prace nad budową kolejnych jego poziomów organizacyjnych. Zostały one zakończone uchwaleniem ustaw o samorządzie powiatowym i o samorządzie wojewódzkim.

Aktualnie samorząd terytorialny w Polsce finansuje około 31% zadań publicznych, natomiast jego bezpośredni udział w dochodach sektora finansów publicznych wynosi 15% [Surówka 2014]. Jak wykazano w niniejszym rozdziale, dochody JST są w znacznym stopniu uzależnione od budżetu państwa, którego kondycja jest z kolei pochodną sytuacji makroekonomicznej oraz zdolności państwa do ograniczania luk podatkowych. W sytuacji spowolnienia gospodarczego czy kryzysu sektora finansów publicznych JST powinny zachować zdolność do realizacji swoich zadań, a to jest uzależnione od stabilności ich finansów.

Po reformie wprowadzonej 1 stycznia 1999 (powołanie powiatów i województw samorządowych) ustrój finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zmienił się w roku 2004, wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz.U. 2021, poz. 1672]. Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST od roku 2004 było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych, głównie poprzez wzrost ich udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT. Idea zwiększenia samodzielności finansowej JST nie w pełni się powiodła z uwagi na to, że w kolejnych latach dokładano samorządom nowe zadania lub poszerzano już przynależne (np. w sferze oświaty poprzez ustawowe podnoszenie wynagrodzeń nauczycieli), natomiast nie szło za tym odpowiednie finansowanie z budżetu państwa. Ponadto władze centralne (ustawodawcze i wykonawcze) zmniejszały fiskalizm podatków PIT i CIT poprzez obniżenie stawek podatkowych i zmniejszenie liczby stawek (progów) podatkowych.

Przeprowadzona w niniejszym rozdziale analiza systemu finansów samorządowych w Polsce po trzech dekadach restytucji samorządu terytorialnego skłania do konkluzji, że obowiązujący obecnie system spełnia poprawnie swoje podstawowe funkcje:

- system ten tworzy obiektywne (niezależne od woli polityków) mechanizmy zasilania JST w dochody własne i transferowane z budżetu państwa;
- jednostki samorządu terytorialnego mogą decydować – choć z dość istotnymi ograniczeniami – o przeznaczeniu posiadanych środków;
- większość jednostek samorządu terytorialnego zachowuje równowagę finansową, chociaż w wielu gminach i powiatach odbywa się to kosztem procesów inwestycyjnych, a także kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych;
- system finansów JST pozwolił jednostkom samorządu terytorialnego na dokonanie w ostatnich trzech dekadach ogromnej poprawy stanu infrastruktury technicznej oraz społecznej i tym samym przyczynił się do znaczącej poprawy jakości życia ludności [Misiąg 2015: 32];
- pomimo swoich niedoskonałości system finansów samorządowych pozwala władzom samorządowym na osiąganie wyższej od władz centralnych efektywności wydatkowania środków publicznych (ujmowanej jako relacja uzyskanych efektów ekonomicznych i społecznych do poniesionych nakładów);
- samorządy były w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków oraz były w stanie efektywnie pozyskiwać i wykorzystywać na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego fundusze UE.

Oceniając pozytywnie utworzony w Polsce na przestrzeni ostatnich trzech dekad system finansów jednostek samorządu terytorialnego, należy jednak wymienić jego słabości, których usunięcie lub złagodzenie ich negatywnych skutków staje się wyzwaniem na przyszłość. Słabości tego systemu przejawiają się w następujących problemach:

- 1) Struktura dochodów budżetowych JST wskazuje na to, że sytuacja finansowa JST uzależniona jest od koniunktury gospodarczej i sytuacji finansowej sektora finansów publicznych, czyli od dochodów, na które władze samorządowe w zasadzie nie mają większego wpływu. W ostatnich latach (2010–2019) dochody JST realnie rosły (poza dochodami własnymi majątkowymi), ale tempo tego wzrostu było coraz niższe (w latach 2004–2009 wynosiło bowiem średniorocznie realnie 8,8%, zaś w latach 2010–2019 już tylko 4%). Działo się tak pomimo korzystnej koniunktury gospodarczej. W sytuacji kryzysu gospodarczego, który jak dziś wiemy, stał się faktem w 2020 r. na skutek pandemii Covid-19, stabilność finansowa JST może być poważnie zagrożona, jeśli nie zmieni się struktura ich dochodów w kierunku wzrostu docho-

dów, na które JST mają bezpośredni wpływ. Kwestia ta dotyczy w szczególności dochodów województw samorządowych i powiatów, ale jest także bardzo istotna dla gmin.

- 2) W kontekście wymogów stabilności finansowej (opierającej się na zasadzie: wydajności fiskalnej, antycykliczności i stałości) kluczowe znaczenie wydają się mieć następujące determinanty: ograniczona stabilność i wydajność dochodów własnych samorządu, nakładanie na samorząd dodatkowych zadań bez odpowiednich rekompensat finansowych oraz restrykcyjny system reglamentacji długu samorządowego. Konieczne jest lepsze dostosowywanie zmian w podziale dochodów publicznych do zmian w zakresie zadań i kompetencji JST.
- 3) Poziom aktywności inwestycyjnej JST jest bardzo zmienny, co utrudnia realizację długoterminnych strategii rozwoju lokalnego i regionalnego. Widoczne jest powiązanie wydatków inwestycyjnych wszystkich rodzajów JST z dostępem do funduszy zagranicznych wspierających inwestycje (zwłaszcza funduszy UE), co jednoznacznie wskazuje na ten czynnik jako silną determinantę samorządowych inwestycji w Polsce. Ponadto aktywność ta jest determinowana przez dosyć restrykcyjną regułę limitowania zadłużenia JST. Zapowiadane przez wielu ekspertów i polityków europejskich ograniczenie funduszy UE na politykę spójności w latach 2021–2028 na szczęście nie stało się faktem. Dostęp dla JST do funduszy bezzwrotnych w ramach polityki spójności, czy też „Funduszu Odbudowy”³⁷ po kryzysie gospodarczym spowodowanym Covid-19, będzie z różnych powodów trudniejszy niż w poprzednich perspektywach finansowych UE. Wobec powyższego należy stworzyć samorządom alternatywne do funduszy unijnych możliwości i mechanizmy finansowania inwestycji rozwojowych. Takie działania podjął rząd w ramach kolejnych tarcz antykryzysowych mających łagodzić społeczne i gospodarcze skutki pandemii Covid-19, czego dowodem jest m.in. Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych, z którego w 2020 r. samorzady terytorialne otrzymały wsparcie na realizację lokalnych inwestycji. Zwiększono także wsparcie inwestycji lokalnych dla samorządów z innych funduszy publicznych, takich jak Fundusz

³⁷ Europejski Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności jest najważniejszym elementem opracowanego przez Komisję Europejską „Planu odbudowy dla Europy” po kryzysie wywołanym Covid-19. Jego budżet wynosi 672,5 mld euro w formie pożyczek i dotacji na wsparcie reform i inwestycji podejmowanych przez państwa UE. Ma to na celu złagodzenie gospodarczych i społecznych skutków pandemii koronawirusa oraz zapewnienie, by europejska gospodarka i społeczeństwo były bardziej zrównoważone, odporne i lepiej przygotowane na wyzwania i możliwości związane z transformacją ekologiczną i cyfrową. Państwa członkowskie opracowują plany odbudowy i zwiększania odporności, aby uzyskać dostęp do funduszy w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (zob. https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_pl).

Dróg Samorządowych. Takie wsparcie jest bardzo potrzebne, problem polega jednak na tym, czy będą to stabilne długookresowe mechanizmy finansowania inwestycji lokalnych, czy też będą one miały charakter działań doraźnych. Problemem formułowanym przez część samorządowców jest także uznaniowość wsparcia, nawet pomimo konkursowej formuły finansowania projektów zgłaszanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

- 4) Konieczne jest zwiększenie możliwości absorpcji funduszy UE przez JST poprzez opracowanie nowych zasad ograniczania długu zaciąganego przez jednostki samorządu terytorialnego. W lokalnych środowiskach społeczno-gospodarczych dostępne są wolne zasoby kapitału (o czym świadczy chociażby duża nadpłynność w sektorze banków spółdzielczych), które powinny być wykorzystane przede wszystkim na rzecz rozwoju lokalnego, nie zaś transferowane na zewnątrz przez banki komercyjne (nierzadko za granicę). Potrzebna jest lepsza współpraca sektora bankowego z JST oraz innowacyjne narzędzia finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych realizowanych przez samorządy terytorialne.
- 5) Dochody własne to strategiczny element w systemie finansów samorządowych, nie tylko z punktu widzenia zakresu samodzielności finansowej JST, ale również w kontekście możliwości aplikowania o środki unijne. Zasobność własnych środków budżetowych JST decyduje o możliwości zastosowania innych, tj. uzupełniających, źródeł finansowania. Ograniczona stabilność dochodów własnych samorządu terytorialnego w Polsce uwarunkowana jest między innymi częstymi zmianami regulacji prawnych dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni systemu dochodów samorządowych. Jako przykłady mogą posłużyć zmiany konstrukcji podatków dochodowych. Problemem jest także niska wydajność lokalnych źródeł podatkowych.
- 6) Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jest zjawiskiem złożonym. Jego znaczenie rośnie proporcjonalnie do wzrostu poziomu zadłużenia całego sektora samorządu terytorialnego w Polsce. Dla niektórych JST staje się ono poważnym problemem ograniczającym możliwości realizacji inwestycji komunalnych i efektywne wypełnianie podstawowych zadań. Może mieć też negatywny wpływ na zdolności absorpcji funduszy unijnych przez nadmiernie zadłużone jednostki samorządu terytorialnego. Stanowi to przesłankę do poszukiwania nowych mechanizmów finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, z udziałem funduszy publicznych, oraz poszukiwania rozwiązań służących zmniejszeniu długu JST i kosztów obsługi długu.
- 7) System finansów samorządowych, w szczególności złożone konstrukcje algorytmów naliczania poszczególnych elementów subwencji ogólnej, nie zapewnia możliwości ograniczania postępującej polaryzacji potencjałów finansowych pomiędzy JST. Dzieje się tak pomimo funkcjonowania krytykowa-

nego z różnych stron mechanizmu wewnątrzsektorowej poziomej redystrybucji dochodów. Wobec powyższego należy przyjąć, że mechanizm redystrybucji poziomej jest potrzebny, jednakże warto podjąć działania na rzecz jego modyfikacji, tak aby nie obciążał bardzo mocno nielicznych JST oraz aby uwzględniał nie tylko dochody, ale także poziom niezbędnych wydatków i zróżnicowanie kosztów usług publicznych.

ROZDZIAŁ 3

Uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (przykład Polski Wschodniej)

3.1. Wprowadzenie

Polska Wschodnia to region, który został objęty programem tak nazwanym, czyli obszar pięciu województw, tj.: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Polska Wschodnia to województwa o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, charakteryzujące się małą gęstością zaludnienia, niską jakością kapitału ludzkiego, społecznego i intelektualnego, niskim poziomem rozwoju infrastruktury technicznej, społecznej i instytucjonalnej, ograniczoną dostępnością terytorialną oraz niskim poziomem dochodów ludności i jednostek samorządu terytorialnego. Są to zatem województwa spełniające kryteria definicyjne stosowane dla obszarów peryferyjnych. Strategia rozwoju tych województw nie powinna więc zatrzymać się jedynie na unowocześnianiu dotychczasowego potencjału endogenicznego, ale powinna dążyć do dywersyfikacji specjalizacji regionalnej, w tym zwłaszcza w kierunku konsekwentnego budowania nowego potencjału endogenicznego w odniesieniu do gospodarki innowacyjnej i technologicznej [Por. Grosse 2007: 119–134; Wilkin 2007: 593–616; *Strategia rozwoju...* 2008; *Program Operacyjny...* 2011; Kudelko 2013; Balińska 2015: 153–160; Czudec, Majka, Zając 2018: 785–803; Grzebyk, Miś, Stec, Zając 2019; Miś, Zając 2020: 53–69].

W niniejszym rozdziale pracy zaprezentowano gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, tj. dochody, wydatki i wynik budżetów wszystkich gmin bez miast na prawach powiatu, w regionie Polski Wschodniej, z podziałem tych gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie oraz w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności w latach 1995–2019, a także w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem.

Zakres przestrzenny badań obejmuje zatem wszystkie gminy bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej, czyli w pięciu województwach,

tj.: warmińsko-mazurskim, podlaskim, lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim (695 gmin). Zakres czasowy badań dotyczy lat 2017–2019, przy czym z uwagi na dostępność danych zmiany w liczbie ludności oceniono za lata 1995–2019.

Materiał empiryczny rozdziału stanowią dane liczbowe pochodzące z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego w Warszawie. Zebrany i uporządkowany materiał empiryczny opracowano w formie tabelarycznej i opisowej, wykorzystując metodę analizy porównawczej.

3.2. Demograficzne uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego w dużej mierze jest uzależniona od uwarunkowań społecznych, w tym demograficznych. Należą do nich przede wszystkim: stan, struktura i zmiany w liczbie ludności (mieszkańców), ich preferencje i potrzeby oraz zamożność, a także gęstość zaludnienia, saldo migracji, przyrost naturalny, sytuacja na rynku pracy (np. stopa bezrobocia, wskaźnik pracujących) oraz inne odzwierciedlające np. jakość życia czy też skalę specyficznych problemów społecznych występujących w danej jednostce samorządu terytorialnego [Por. Berne, Schramm 1986; Rodríguez-Bolívar i in. 2016, Wójtowicz 2018].

Liczba ludności (mieszkańców) określa skalę potrzeb, a zatem wielkość i strukturę wydatków samorządowych. Wzrost liczby ludności powoduje wzrost dochodów budżetowych samorządu lokalnego w postaci zwiększonych wpływów podatkowych, a one z kolei są głównym elementem strony wydatkowej budżetu. Natomiast zmniejszanie się liczby mieszkańców może przesądzać o zawężaniu lokalnej bazy podatkowej. Liczba mieszkańców oraz wysokość osiągniętych przez nich dochodów są bowiem kluczowymi zmiennymi wpływającymi na wielkość dochodów samorządowych, których głównym źródłem pozostaje udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych. Mieszkańcy gmin osiągający wysokie dochody osobiste, płacąc wysoki podatek dochodowy od osób fizycznych, wnoszą wysokie udziały tego podatku do budżetu lokalnego, a to może być z kolei istotnym czynnikiem rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego. Zatem wielkość wpływów podatkowych do budżetu gminnego zależy nie tylko od samej liczby podatników zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, ale także od stopnia ich kreatywności i przedsiębiorczości oraz aktywności ekonomicznej [Por. Nollenberger, Groves, Valente 2003; Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska 2010: 159; Balatsky, Balatsky, Borysov 2015; Stanny, Strzelczyk 2018: 37].

Tabela 3.1. Dochody ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Liczba gmin	695	109	169	417
Średnia	41 617,6	57 804,6	44 496,4	36 219,8
Wsp. zmienności V (%)	85,4	53,1	64,8	104,2
Minimum	7 109,8	12 813,1	10 516,0	7 109,8
Maksimum	317964,9	270 209,9	164 184,9	317 964,9

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując demograficzne uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przyjęto, że cechą wiodącą w tym zakresie są zmiany w liczbie ludności gminy, czyli wyraźny wzrost, stagnacja bądź też wyraźny spadek liczby ludności. W regionie Polski Wschodniej gminy bez miast na prawach powiatu zostały zatem podzielone na trzy grupy, tj.: I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019³⁸. W badanym regionie dominują gminy ze spadkiem liczby ludności, stanowiąc 60,0% ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. Znacznie mniejszy odsetek, bo 24,3% ogółu gmin, stanowią natomiast jednostki ze stagnacją liczby ludności, zaś zdecydowanie najmniejszy jest odsetek gmin ze wzrostem liczby ludności, które stanowią zaledwie 15,7% ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.1).

W regionie Polski Wschodniej średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w latach 2017–2019 jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. Zdecydowanie najwyższa jest ona w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie znacznie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast wyraźnie najniższą średnią wartością dochodów ogółem budżetów gmin odznacza się grupa gmin ze spadkiem liczby ludności. Zarówno w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, jak i ze stagnacją liczby ludności zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej

³⁸ Gminy ze wzrostem liczby ludności – to takie jednostki, w których dynamika liczby ludności w latach 1995–2019 wynosi powyżej 105,0, przy czym rok 1995 = 100, gminy ze stagnacją liczby ludności – to takie jednostki, w których dynamika ta wynosi od 95,0 do 105,0; gminy ze spadkiem liczby ludności – to takie jednostki, w których dynamika ta wynosi poniżej 95,0.

zmiennosc jest silna, podobnie jak w przypadku ogolu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast w grupie gmin ze spadkiem liczby ludnosci zroznicowanie tej cechy pomiedzy poszczegolnymi gminami jest bardzo duze, a wiec jej zmiennosc jest bardzo silna (tab. 3.1).

Tabela 3.2. Dochody ogolem gmin w zaleznosci od dynamiki zmian w liczbie ludnosci gminy w przeliczeniu na jednego mieszkancza w latach 2017–2019 (w zl)

Wyszczegolnienie	Ogolem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	4 690,2	4 856,1	4 734,2	4 629,0
Wsp. zmienności V (%)	12,2	16,6	10,6	11,2
Minimum	3 614,5	3 798,9	3 728,1	3 614,5
Maksimum	8 954,6	8 858,6	7 259,0	8 954,6

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów ogolem budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. Najwyższa jest ona w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie znacznie przewyższa średnią dla ogolu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. W grupie gmin ze stagnacją liczby ludności średnia wartość dochodów ogolem budżetów gmin *per capita* jest nieco niższa, a najniższa jest ona w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei niewielkie, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogolu gmin objętych badaniami (tab. 3.2).

W regionie Polski Wschodniej przeciętnie w latach 2017–2019 w strukturze dochodów ogolem budżetów gmin ze wzrostem liczby ludności większy udział mają dochody własne, a mniejszy subwencja ogólna w porównaniu z pozostałymi dwoma wydzielonymi grupami gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności oraz w porównaniu do ogolu gmin bez miast na prawach powiatu. Z kolei w analizowanej strukturze dochodów ogolem budżetów gmin udział dotacji ogolem jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin największy oraz zbliżony i podobny jak w przypadku ogolu gmin objętych badaniami. Dodać należy, że taka cecha, jak udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogolem budżetów gmin, jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności dość mocno zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi gminami, a więc jej zmienność jest przeciętna,

podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast zróżnicowanie pozostałych dwóch analizowanych cech pomiędzy poszczególnymi gminami jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin niewielkie, a więc ich zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.3).

Tabela 3.3. Struktura dochodów ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w badanym regionie w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Dochody własne				
Średnia	31,3	36,2	29,9	30,6
Wsp. zmienności V (%)	33,2	31,2	32,3	33,0
Minimum	12,9	15,5	12,9	14,7
Maksimum	74,8	66,2	68,0	74,8
Dotacje ogółem				
Średnia	38,9	38,0	39,6	38,8
Wsp. zmienności V (%)	12,9	14,7	11,7	12,8
Minimum	17,2	19,3	19,7	17,2
Maksimum	51,7	48,5	49,1	51,7
Subwencja ogólna				
Średnia	29,8	25,8	30,5	30,6
Wsp. zmienności V (%)	23,6	24,6	22,3	21,9
Minimum	8,0	10,4	12,2	8,0
Maksimum	45,2	40,7	43,1	45,2

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość dochodów własnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019, trzeba zauważyć, że jest ona wyraźnie zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. W grupie gmin ze wzrostem liczby ludności średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin jest zdecydowanie najwyższa i znacząco przekracza średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Grupa gmin ze stagnacją liczby ludności odznacza się wyraźnie niższą średnią wartością dochodów własnych budżetów gmin, jest ona najbardziej zbliżona do średniej dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast najniższa średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin występuje w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności, tam zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Dodać należy,

że zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności jest z kolei duże, a więc jej zmienność jest silna (tab. 3.4).

Tabela 3.4. Dochody własne gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	14 776,6	21 438,7	14 659,3	13 082,8
Wsp. zmienności V (%)	126,1	70,7	97,1	157,3
Minimum	1 788,6	4 417,9	2 379,6	1 788,6
Maksimum	173 564,2	128 883,2	81 676,7	173 564,2

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.5. Dochody własne gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	1 477,3	1 805,0	1 417,6	1 415,9
Wsp. zmienności V (%)	42,4	44,1	37,1	38,9
Minimum	611,4	775,5	611,4	672,6
Maksimum	6 700,4	5 756,9	4 940,0	6 700,4

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest wyraźnie najwyższa w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie znacznie przekracza średnią dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w tym regionie. Natomiast w grupie gmin ze stagnacją liczby ludności oraz w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin *per capita* jest niemal identyczna i zbliżona do średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei dość duże, czyli jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.5).

Przeciętnie w strukturze dochodów własnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 we wszyst-

kich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności największy udział mają dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a następnie dochody z tytułu podatku od nieruchomości, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Kolejne lokaty w analizowanej strukturze dochodów własnych budżetów gmin zajmują dochody z tytułu podatku rolnego, a także wpływy z usług i dochody z majątku. Dodatkowo trzeba jednak zauważyć, że w strukturze dochodów własnych budżetów gmin ze wzrostem liczby ludności większy udział, w porównaniu z pozostałymi dwoma wydzielonymi grupami gmin, a zwłaszcza w porównaniu z grupą gmin ze spadkiem liczby ludności, mają dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, zaś mniejszy udział mają dochody z tytułu podatku rolnego (tab. 3.6).

Tabela 3.6. Struktura dochodów własnych gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Podatek rolny	8,3	3,8	5,8	10,5
Podatek leśny	1,8	0,9	1,7	2,0
Podatek od nieruchomości	21,6	23,4	21,6	21,1
Podatek od środków transportowych	1,5	1,7	1,6	1,3
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,8	2,2	1,8	1,7
Podatek dochodowy od osób fizycznych	35,4	40,6	37,1	33,3
Podatek dochodowy od osób prawnych	0,7	1,0	0,7	0,7
Wpływy z opłaty skarbowej	0,3	0,2	0,3	0,3
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,7	1,1	0,8	0,5
Wpływy z usług	5,1	4,1	4,4	5,6
Wpływy z opłaty targowej	0,2	0,1	0,1	0,2
Dochody z majątku	4,3	3,8	4,8	4,2
Pozostałe dochody	18,4	17,1	19,2	18,4

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Z kolei wyraźnie najmniejszy udział w analizowanej strukturze dochodów własnych budżetów gmin mają dochody z tytułu podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych oraz dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i wpływy z opłaty eksploatacyjnej, a także wpływy z opłaty skarbowej i targowej. Dodać należy, że nie ma też większych różnic pod tym względem pomiędzy poszczególnymi grupami gmin wydzielonymi w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności. Podobnie zresztą jak w przypadku udziału dochodów własnych budżetów gmin z pozostałych źródeł, który to jest we wszystkich wydzielonych grupach

gmin dość duży i podobny, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.6).

Średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. Zdecydowanie najwyższa jest ona w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie znacznie przekracza średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Grupę gmin ze stagnacją liczby ludności charakteryzuje wyraźnie niższa średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin. Natomiast najniższa jest ona w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności, gdzie zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna. W dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei duże, a więc jej zmienność jest silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.7).

Tabela 3.7. Wydatki ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	42 354,5	59 082,4	45 319,4	36 780,4
Wsp. zmienności V (%)	86,8	54,5	65,2	106,1
Minimum	6 498,4	13 154,2	10 127,2	6 498,4
Maksimum	358 991,8	282 221,3	174 289,3	358 991,8

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.8. Wydatki ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	4 750,6	4 939,0	4 811,8	4 676,6
Wsp. zmienności V (%)	13,2	16,8	11,9	12,3
Minimum	3 570,1	3 775,5	3 767,5	3 570,1
Maksimum	9 370,6	8 712,5	7 860,9	9 370,6

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. W grupie gmin ze wzrostem liczby ludności jest ona najwyższa i znacznie przekracza średnią dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. W grupie gmin ze stagnacją liczby ludności średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin *per capita* jest nieco niższa, zaś najniższa jest ona w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności. Dodać trzeba, że zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności niewielkie, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.8).

Tabela 3.9. Struktura wydatków ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	3,7	3,0	3,1	4,1
Wydatki na transport i łączność	8,0	9,4	6,9	8,1
Wydatki na turystykę	0,2	0,2	0,3	0,1
Wydatki na informatykę	0,1	0,1	0,1	0,1
Wydatki na administrację publiczną	9,5	8,1	8,9	10,1
Wydatki na oświatę i wychowanie	28,6	29,3	29,3	28,1
Wydatki na ochronę zdrowia	0,4	0,3	0,3	0,4
Wydatki na pomoc społeczną	5,5	4,5	5,4	5,9
Wydatki na rodzinę	25,9	26,6	26,8	25,4
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	8,0	8,7	8,7	7,6
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	3,1	2,8	3,1	3,1
Pozostałe wydatki	7,0	7,0	7,1	7,0

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W regionie Polski Wschodniej, we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności, przeciętnie w strukturze wydatków ogółem budżetów gmin w latach 2017–2019 największy udział mają wydatki na oświatę i wychowanie oraz wydatki na rodzinę, podobnie jak

w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. Następne lokaty w analizowanej strukturze zajmują wydatki na administrację publiczną, a także na transport i łączność oraz na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. W dalszej kolejności są to wydatki na pomoc społeczną oraz na rolnictwo i łowiectwo, a także na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Z kolei wyrażnie najmniejszy udział w strukturze wydatków ogółem budżetów gmin mają wydatki na informatykę, na turystykę oraz na ochronę zdrowia. Udział pozostałych wydatków budżetów gmin w analizowanej strukturze nie jest natomiast dość duży, przy czym jest on niemal identyczny zarówno we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności, jak i w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.9).

W regionie Polski Wschodniej średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w latach 2017–2019 jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. W grupie gmin ze wzrostem liczby ludności średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin jest zdecydowanie najwyższa i znacząco przekracza średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. W grupie gmin ze stagnacją liczby ludności średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin jest z kolei znacznie niższa. Natomiast najniższa jest ona w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności, gdzie zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Dodać należy, że w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei duże, a więc jej zmienność jest silna (tab. 3.10).

Tabela 3.10. Wydatki inwestycyjne gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	7 571,5	12 206,0	8 177,0	6 114,8
Wsp. zmienności V (%)	100,4	63,5	76,8	123,4
Minimum	283,7	1 088,5	407,0	283,7
Maksimum	98 180,0	47 904,5	41 161,2	98 180,0

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.11. Wydatki inwestycyjne gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	847,0	1 000,4	872,7	796,5
Wsp. zmienności V (%)	40,6	37,2	43,1	39,0
Minimum	99,6	318,6	99,6	117,1
Maksimum	3 186,7	2 717,4	3 186,7	2 419,0

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż jest ona zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. Najwyższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* odznacza się grupa gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie jest ona znacznie wyższa od średniej dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Niższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* charakteryzuje się grupa gmin ze stagnacją liczby ludności, a najniższa jest ona w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest dość duże i podobne, a więc jej zmienność jest przeciętna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.11).

Tabela 3.12. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	16,8	19,4	17,1	16,0
Wsp. zmienności V (%)	36,9	31,7	38,5	36,7
Minimum	2,2	7,0	2,2	2,7
Maksimum	40,6	35,9	40,6	33,6

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Biorąc pod uwagę udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie w latach 2017–2019, trzeba zauważyć, że jest on zróżnicowany w zależności od dynamiki

zmian w liczbie ludności gminy. Mianowicie, najwyższy jest on w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie znacznie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Grupa gmin ze stagnacją liczby ludności odznacza się nieco niższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin i jest on tu najbardziej zbliżony do średniego dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Najniższy udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin charakteryzuje natomiast grupę gmin ze spadkiem liczby ludności. Zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności dość duże, a więc jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.12).

W regionie Polski Wschodniej, we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności, średnia wartość wyniku ich budżetów³⁹ w latach 2017–2019 jest ujemna – co wskazuje na deficyt budżetowy, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. Dodać należy, że średnia wartość deficytu budżetowego jest jednak wyraźnie zróżnicowana w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy. W grupie gmin ze wzrostem liczby ludności średnia wartość deficytu budżetowego jest zdecydowanie najwyższa i znacząco przewyższa ona tu średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Znacznie mniejszym deficytem budżetowym charakteryzuje się z kolei grupa gmin ze stagnacją liczby ludności. Natomiast wyraźnie najmniejszy jest on w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest bardzo duże, a więc jej zmienność jest bardzo silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.13).

Tabela 3.13. Wynik budżetów gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Grupa*		
		I	II	III
Średnia	-736,9	-1 277,8	-823,0	-560,7
Wsp. zmienności V (%)	335,6	194,1	243,6	467,7
Minimum	-41 026,9	-12 011,5	-10 104,3	-41 026,9
Maksimum	+11 862,4	+3 346,6	+11 862,4	+9 208,1

Objaśnienia do tabeli: * I – gminy ze wzrostem liczby ludności w latach 1995–2019; II – gminy ze stagnacją liczby ludności w latach 1995–2019; III – gminy ze spadkiem liczby ludności w latach 1995–2019.

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

³⁹ Wynik budżetów gmin rozumiany jest jako różnica między dochodami a wydatkami budżetowymi. W przypadku, gdy jest on dodatni, oznacza nadwyżkę budżetową, a gdy jest ujemny, stanowi deficyt budżetowy jednostki samorządu terytorialnego [Por. Tkaczuk, Janek 2008; Dyk 2012; *Gospodarka finansowa...* 2019].

Dodać należy, że w każdej z wydzielonych grup gmin w zależności od dynamiki zmian w liczbie ludności występują takie jednostki, w których średnio w latach 2017–2019 osiągnięta została nadwyżka budżetowa. Największy odsetek takich jednostek występuje w grupie gmin ze spadkiem liczby ludności i wynosi 40,5%. Wyraźnie niższy jest on natomiast w grupie gmin ze wzrostem liczby ludności, gdzie wynosi 34,9%, a najniższy w grupie gmin ze stagnacją liczby ludności i wynosi 33,1%. Z kolei w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie liczba jednostek, w których średnio w latach 2017–2019 osiągnięta została nadwyżka budżetowa, wynosi 263, co stanowi 37,8% ogółu gmin objętych badaniami.

3.3. Gospodarka finansowa w gminach miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich

W regionie Polski Wschodniej wśród ogółu gmin bez miast na prawach powiatu wyraźnie największy odsetek stanowią gminy wiejskie (68,6%). Podczas gdy gminy miejsko-wiejskie stanowią 23,3% ogółu gmin bez miast na prawach powiatu, w tym regionie odsetek gmin miejskich jest zdecydowanie najmniejszy i wynosi 8,1% (tab. 3.14).

Analizując średnią wartość dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż jest ona zdecydowanie najwyższa w grupie gmin miejskich. Dodać trzeba, że analizowane dochody są w tej grupie gmin ponaddwukrotnie wyższe w porównaniu ze średnimi dochodami dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Znacznie niższymi średnimi dochodami odznacza się grupa gmin miejsko-wiejskich, zaś wyraźnie najniższa średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 występuje w grupie gmin wiejskich. We wszystkich wydzielonych grupach gmin zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest z kolei duże oraz podobne, a więc jej zmienność jest silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.14).

Tabela 3.14. Dochody ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w badanym regionie w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
1	2	3	4	5
Liczba gmin	695	56	162	477
Średnia	41 617,6	106 942,7	52 629,2	30 208,6

1	2	3	4	5
Wsp. zmienności V (%)	85,4	68,0	54,2	55,4
Minimum	7 109,8	11 676,2	9 382,9	7 109,8
Maksimum	317 964,9	317 964,9	144 040,0	116 138,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest najniższa w grupie gmin miejskich, nieco wyższa w grupie gmin miejsko-wiejskich, zaś najwyższa w grupie gmin wiejskich, gdzie jest ona nieco wyższa od średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. Z kolei we wszystkich wydzielonych grupach gmin zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie oraz podobne, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.15).

Tabela 3.15. Dochody ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	4 690,2	4 434,7	4 588,7	4 754,6
Wsp. zmienności V (%)	12,2	10,9	10,0	12,7
Minimum	3 614,5	3 700,3	3 713,7	3 614,5
Maksimum	8 954,6	5 791,7	6 671,0	8 954,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Przeciętnie w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin miejskich objętych badaniami w latach 2017–2019 dominują dochody własne, następną lokatę zajmują dotacje ogółem, zaś najmniejszy udział ma subwencja ogólna, przy czym zróżnicowanie tych cech pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie, a więc ich zmienność jest mała. W grupie gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich w analizowanej strukturze dochodów ogółem dominują natomiast dotacje ogółem, a mniejszy oraz podobny udział mają dochody własne i subwencja ogólna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej. Dodać trzeba, że taka cecha, jak udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich, jest dość mocno zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi gminami, a więc jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast zróżnicowanie pozostałych dwóch analizowanych cech w grupie gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie, a więc ich zmienność jest mała, tak

samo jak w przypadku grupy gmin miejskich oraz ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.16).

Tabela 3.16. Struktura dochodów ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Dochody własne				
Średnia	31,3	46,6	33,6	28,7
Wsp. zmienności V (%)	33,2	13,7	28,6	33,3
Minimum	12,9	27,1	15,9	12,9
Maksimum	74,8	60,6	62,1	74,8
Dotacje ogółem				
Średnia	38,9	33,6	38,3	39,7
Wsp. zmienności V (%)	12,9	12,1	10,8	12,5
Minimum	17,2	24,0	26,4	17,2
Maksimum	51,7	42,6	48,3	51,7
Subwencja ogólna				
Średnia	29,8	19,8	28,1	31,6
Wsp. zmienności V (%)	23,6	20,2	22,1	20,4
Minimum	8,0	13,3	10,4	8,0
Maksimum	45,2	30,5	42,5	45,2

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.17. Dochody własne gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	14 776,6	52 501,1	18 689,8	9 018,8
Wsp. zmienności V (%)	126,1	77,2	70,6	79,9
Minimum	1 788,6	4 881,8	3 306,7	1 788,6
Maksimum	173 564,2	173 564,2	68 962,7	57 868,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest zdecydowanie najwyższa w grupie gmin miejskich, gdzie znacząco przekracza średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Znacznie niższą średnią wartością dochodów własnych odznacza się grupa gmin miejsko-wiejskich, zaś wyraźnie najniższa jest ona w grupie gmin wiejskich. We wszystkich wydzielonych grupach gmin zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest jednak duże oraz podobne, a więc jej zmienność jest silna, przy czym w przypadku ogółu gmin objętych badaniami zróżnicowanie tej cechy jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna (tab. 3.17).

Tabela 3.18. Dochody własne gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	1 477,3	2 067,4	1 544,4	1 385,3
Wsp. zmienności V (%)	42,4	18,6	29,2	47,5
Minimum	611,4	1 336,2	733,5	611,4
Maksimum	6 700,4	3 333,8	4 140,8	6 700,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest wyraźnie najwyższa w grupie gmin miejskich i znacznie przekracza średnią dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w tym regionie. Z kolei w grupie gmin miejsko-wiejskich analizowane dochody są znacznie niższe, a najniższą średnią wartością dochodów własnych *per capita* odznacza się grupa gmin wiejskich, w której wartość ta jest nieco niższa od średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. Dodać należy, że w grupie gmin miejskich zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie, a więc jej zmienność jest mała. W grupie gmin miejsko-wiejskich cecha ta jest z kolei dość mocno zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi gminami, czyli jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast w grupie gmin wiejskich zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna (tab. 3.18).

W regionie Polski Wschodniej zarówno w grupie gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich oraz wiejskich przeciętnie w strukturze dochodów własnych budżetów gmin w latach 2017–2019 największy udział mają dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a w dalszej kolejności dochody z tytułu podatku od nieruchomości, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w tym regionie (tab. 3.19).

Kolejne lokaty w strukturze dochodów własnych budżetów gmin objętych badaniami w latach 2017–2019 zajmują dochody z tytułu podatku rolnego oraz wpływy z usług i dochody z majątku (tab. 3.19).

Należy jednak zauważyć, że w strukturze dochodów własnych budżetów gmin miejskich większy udział, w porównaniu z grupą gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich, mają dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych oraz dochody z tytułu podatku od nieruchomości i dochody z majątku, zaś mniejszy udział mają dochody z tytułu podatku rolnego oraz wpływy z usług (tab. 3.19).

Zdecydowanie najmniejszy udział w analizowanej strukturze dochodów własnych budżetów gmin mają natomiast dochody z tytułu podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych oraz dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i wpływy z opłaty eksploatacyjnej, a także wpływy z opłaty skarbowej i targowej. Nie ma też większych różnic pod tym względem pomiędzy grupą gmin miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich, z wyjątkiem tego, że w grupie gmin miejskich w ogóle nie ma dochodów własnych z tytułu podatku leśnego oraz wpływów z opłaty eksploatacyjnej (tab. 3.19).

Tabela 3.19. Struktura dochodów własnych gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Podatek rolny	8,3	0,4	6,1	10,0
Podatek leśny	1,8	0,0	1,3	2,1
Podatek od nieruchomości	21,6	26,4	24,8	19,9
Podatek od środków transportowych	1,5	1,3	1,6	1,5
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,8	1,9	1,8	1,8
Podatek dochodowy od osób fizycznych	35,4	40,6	35,8	34,6
Podatek dochodowy od osób prawnych	0,7	2,0	1,0	0,5
Wpływy z opłaty skarbowej	0,3	0,6	0,3	0,3
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,7	0,0	0,7	0,8
Wpływy z usług	5,1	2,9	3,8	5,8
Wpływy z opłaty targowej	0,2	0,5	0,3	0,1
Dochody z majątku	4,3	7,6	4,6	3,8
Pozostałe dochody	18,4	15,8	17,8	18,9

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Z kolei udział dochodów własnych budżetów gmin objętych badaniami z pozostałych źródeł jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin dość duży i podobny, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.19).

Tabela 3.20. Wydatki ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	42 354,5	109 535,7	53 721,9	30 606,8
Wsp. zmienności V (%)	86,8	69,6	54,3	56,3
Minimum	6 498,4	11 277,8	9 021,8	6 498,4
Maksimum	358 991,8	358 991,8	141 962,1	119 272,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż jest ona zdecydowanie najwyższa w grupie gmin miejskich. Dodać trzeba, że średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin jest w tej grupie gmin ponaddwukrotnie wyższa od średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. Znacznie niższą średnią wartością wydatków ogółem budżetów gmin odznacza się grupa gmin miejsko-wiejskich, zaś wyraźnie najniższa jest ona w grupie gmin wiejskich. We wszystkich wydzielonych grupach gmin różnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.20).

Średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu *per capita* w latach 2017–2019 jest najniższa w grupie gmin miejskich, nieco wyższa w grupie gmin miejsko-wiejskich, zaś najwyższa w grupie gmin wiejskich, gdzie jest ona nieco wyższa od średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. We wszystkich wydzielonych grupach gmin różnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie oraz podobne, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.21).

Tabela 3.21. Wydatki ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	4 750,6	4 510,6	4 681,1	4 802,4
Wsp. zmienności V (%)	13,2	11,8	11,3	13,8
Minimum	3 570,1	3 609,5	3 570,1	3 626,9
Maksimum	9 370,6	5 924,4	6 915,5	9 370,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Zarówno w grupie gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich oraz wiejskich przeciętnie w strukturze wydatków ogółem w latach 2017–2019 największy udział mają wydatki na oświatę i wychowanie oraz na rodzinę, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Kolejne lokaty w tej strukturze zajmują wydatki na administrację publiczną, a także na transport i łączność oraz wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Natomiast w dalszej kolejności są to wydatki na pomoc społeczną oraz na rolnictwo i łowiectwo, a także na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Zdecydowanie najmniejszy udział w strukturze wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 mają z kolei wydatki na informatykę, turystykę oraz na ochronę zdrowia. Natomiast udział pozostałych wydatków budżetów gmin objętych badaniami nie jest dość duży, przy czym największy jest on w grupie gmin miejskich, gdzie z kolei najmniejszy jest udział wydatków na rolnictwo i łowiectwo (tab. 3.22).

Tabela 3.22. Struktura wydatków ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	3,7	0,1	2,5	4,5
Wydatki na transport i łączność	8,0	6,6	7,9	8,2
Wydatki na turystykę	0,2	0,2	0,3	0,2
Wydatki na informatykę	0,1	0,1	0,1	0,1
Wydatki na administrację publiczną	9,5	7,9	8,8	9,9
Wydatki na oświatę i wychowanie	28,6	30,4	28,8	28,3
Wydatki na ochronę zdrowia	0,4	0,6	0,5	0,3
Wydatki na pomoc społeczną	5,5	6,8	6,1	5,2
Wydatki na rodzinę	25,9	23,3	25,4	26,4
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	8,0	9,3	8,7	7,7
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	3,1	4,0	3,4	2,8
Pozostałe wydatki	7,0	10,8	7,7	6,3

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość wydatków inwestycyjnych ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż jest ona wyraźnie najwyższa w grupie gmin miejskich, gdzie ponaddwukrotnie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Znacznie niższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych ogół-

łem budżetów gmin odznacza się grupa gmin miejsko-wiejskich, a zdecydowanie najniższa jest ona w grupie gmin wiejskich. We wszystkich wydzielonych grupach gmin różnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna, przy czym w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej różnicowanie tej cechy jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna (tab. 3.23).

Tabela 3.23. Wydatki inwestycyjne ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	7 571,5	18 095,6	9 534,8	5 669,2
Wsp. zmienności V (%)	100,4	92,1	64,6	81,5
Minimum	283,7	893,5	831,0	283,7
Maksimum	98 180,0	98 180,0	29 753,8	36 382,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W regionie Polski Wschodniej średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu *per capita* w latach 2017–2019 jest najniższa w grupie gmin miejskich, zaś w grupie gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich jest ona nieco wyższa i podobna do średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. Dodać trzeba, że różnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin dość duże i podobne, a więc jej zmienność jest przeciętna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.24).

Tabela 3.24. Wydatki inwestycyjne gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	847,0	730,8	839,1	863,3
Wsp. zmienności V (%)	40,6	39,4	36,8	41,7
Minimum	99,6	181,7	117,1	99,6
Maksimum	3 186,7	1 981,0	1 894,2	3 186,7

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż jest on najniższy w grupie gmin miejskich, podczas gdy w grupie gmin miejsko-wiejskich oraz wiejskich jest on nieco wyższy oraz

bardzo podobny do średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. We wszystkich wydzielonych grupach gmin zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest przy tym dość duże oraz podobne, a więc jej zmienność jest przeciętna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.25).

Tabela 3.25. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	16,8	15,3	17,1	16,9
Wsp. zmienności V (%)	36,9	34,2	36,0	37,4
Minimum	2,2	4,1	2,7	2,2
Maksimum	40,6	31,4	35,9	40,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W badanym regionie zarówno w grupie gmin miejskich, jak i miejsko-wiejskich oraz wiejskich średnia wartość wyniku ich budżetów w latach 2017–2019 jest ujemna – co wskazuje na deficyt budżetowy, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. Dodatkowo należy zauważyć, iż zdecydowanie największym deficytem budżetowym odznacza się grupa gmin miejskich, gdzie jest on ponadtrzykrotnie większy od średniego dla ogółu gmin objętych badaniami. Znacznie mniejszym deficytem budżetowym charakteryzuje się z kolei grupa gmin miejsko-wiejskich, zaś wyraźnie najmniejszy jest on w grupie gmin wiejskich. Zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin bardzo duże, a więc jej zmienność jest bardzo silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej (tab. 3.26).

Tabela 3.26. Wynik budżetów gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
Średnia	-736,9	-2 593,0	-1 092,7	-398,2
Wsp. zmienności V (%)	335,6	252,9	212,2	314,5
Minimum	-41 026,9	-41 026,9	-10 369,1	-6 149,1
Maksimum	+11 862,4	+9 208,1	+11 862,4	+3 346,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Dodać trzeba, że w każdej z wydzielonych grup gmin występują takie jednostki, w których osiągnięta została nadwyżka budżetowa, przy czym największy ich odsetek jest w grupie gmin wiejskich (42,1%). W dalszej kolejności dotyczy to grupy gmin miejskich, gdzie odsetek jednostek z nadwyżką budżetową wynosi 32,1%, zaś najniższy jest on w grupie gmin miejsko-wiejskich i wynosi 27,2%.

3.4. Środowiskowe uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Uwzględniając cechy środowiska przyrodniczego, można wyróżnić obszary posiadające szczególne walory przyrodnicze, czyli tzw. „cenne przyrodniczo”⁴⁰, a w związku z tym posiadające także duży potencjał turystyczny. Obszary cenne przyrodniczo to tereny o wysokiej bioróżnorodności, bogate w zasoby naturalne, ale także krajobrazowe i kulturowe, zasługujące na utrzymanie w stanie względnej trwałości. Różne są kryteria waloryzacji terenów cennych przyrodniczo, zalicza się do nich między innymi piękno krajobrazu, jakość i specyficzne użytkowanie gruntów, mikroklimat, czystość powietrza oraz zasoby przyrody żywej i nieożywionej. Głównym celem wyznaczania obszarów cennych przyrodniczo jest ochrona istniejących zasobów przyrody. Determinuje ona podejmowanie działalności gospodarczej (rolniczej i pozarolniczej) oraz wpływa na wybory dokonywane przez samorządy i mieszkańców [Por. Jalinik 2002: 87–88; Zielińska 2008; Kutkowska red. 2010; Czudec 2011; Nowacka-Rejzner 2011; Lipińska 2013; Musiał 2017].

Analizując środowiskowe uwarunkowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego, przyjęto, że cechą wiodącą w tym zakresie jest udział obszarów prawnie chronionych (OPCH) w powierzchni ogółem gmin. W regionie Polski Wschodniej gminy bez miast na prawach powiatu o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50% stanowią ponad połowę wszystkich takich gmin, tj. 67,6%. Gminy o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75% stanowią 15,3% ogółu gmin. Natomiast gminy o największym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 75% i więcej, czyli tzw. „cenne przyrodniczo”, stanowią 17,1% wszystkich gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.27).

⁴⁰ W literaturze tereny cenne przyrodniczo są traktowane jako synonim obszarów prawnie chronionych. Jest to związane z tym, że najlepszym sposobem zachowania wartościowych przyrodniczo terenów jest nadanie im statusu ochronnego [Por. Dobrzańska 2007; Cieszeńska 2008; Musiał 2017: 77–88]. W niniejszym rozdziale przyjęto, że gminy tzw. „cenne przyrodniczo” to takie, w których obszary prawnie chronione stanowią 75% i więcej powierzchni ogółem.

Tabela 3.27. Dochody ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Liczba gmin	695	470	106	119
Średnia	41 617,6	43 681,1	38 883,6	35 903,1
Wsp. zmienności V (%)	85,4	90,4	64,6	68,9
Minimum	7 109,8	7 109,8	7 884,2	9 552,2
Maksimum	317 964,9	317 964,9	141 989,2	144 040,0

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia dochodów ogółem gmin w latach 2017–2019 jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy. Wartość ta zdecydowanie bowiem maleje wraz ze wzrostem udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gmin. Tak więc najwyższa jest ona w grupie gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50%, gdzie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast wyraźnie najniższą średnią wartością dochodów ogółem budżetów gmin odznacza się grupa gmin o największym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 75% i więcej, czyli tzw. „cennych przyrodniczo”. W badanym regionie we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.27).

Tabela 3.28. Dochody ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	4 690,2	4 638,9	4 774,9	4 817,1
Wsp. zmienności V (%)	12,2	10,7	14,4	14,9
Minimum	3 614,5	3 614,5	3 773,6	3 725,9
Maksimum	8 954,6	7 973,2	8 858,6	8 954,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 jest zróżnicowana w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy, przy czym wzrasta ona wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem gmin bez miast na prawach powiatu. W związku z tym średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin *per capita* jest najwyższa w grupie gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, gdzie znacznie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie oraz podobne, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie (tab. 3.28).

Przeciętnie w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 dominują dotacje ogółem, a mniejszy oraz podobny udział mają dochody własne i subwencja ogólna. Nie ma też większych różnic pod tym względem w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy. Dodać trzeba, że taka cecha, jak udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej, jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem dość mocno zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi gminami, a więc jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast zróżnicowanie pozostałych dwóch analizowanych cech pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie, a więc ich zmienność jest mała i dotyczy to zarówno ogółu gmin, jak i wszystkich wydzielonych ich grup (tab. 3.29).

Tabela 3.29. Struktura dochodów ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
1	2	3	4	5
Dochody własne				
Średnia	31,3	30,8	33,0	31,6
Wsp. zmienności V (%)	33,2	32,4	32,5	36,5
Minimum	12,9	14,4	12,9	15,8
Maksimum	74,8	64,0	65,0	74,8
Dotacje ogółem				
Średnia	38,9	39,2	37,9	38,4
Wsp. zmienności V (%)	12,9	11,9	13,5	15,6
Minimum	17,2	20,7	19,3	17,2
Maksimum	51,7	51,7	48,0	48,3

1	2	3	4	5
Subwencja ogólna				
Średnia	29,8	30,0	29,1	30,0
Wsp. zmienności V (%)	23,6	23,4	23,8	24,4
Minimum	8,0	10,4	11,1	8,0
Maksimum	45,2	45,2	41,8	42,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Przeprowadzona powyżej analiza wykazała więc, że cechy środowiska przyrodniczego gminy nie mają większego znaczenia dla kształtowania się struktury dochodów ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej.

Średnia wartość dochodów własnych gmin w latach 2017–2019 jest wyraźnie zróżnicowana w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy. Mianowicie wartość ta maleje wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem gmin. Zatem najwyższą średnią wartością dochodów własnych budżetów gmin odznacza się grupa gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50%, gdzie przewyższa ona średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Dodatkowo w tej grupie gmin zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest bardzo duże, czyli jej zmienność jest bardzo silna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna (tab. 3.30).

Tabela 3.30. Dochody własne gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	14 776,6	15 698,2	13 768,8	12 034,4
Wsp. zmienności V (%)	126,1	134,1	87,0	98,7
Minimum	1 788,6	1 788,6	2 360,4	1 994,0
Maksimum	173 564,2	173 564,2	68 962,7	70 700,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.31. Dochody własne gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	1 477,3	1 427,6	1 603,3	1 561,6
Wsp. zmienności V (%)	42,4	35,8	46,9	54,8
Minimum	611,4	672,6	611,4	679,0
Maksimum	6 700,4	4 990,8	5 756,9	6 700,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin *per capita* w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 nie jest wyraźnie powiązana z cechami środowiska przyrodniczego gminy. Najniższa jest ona w grupie gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50% i jest tu nieco niższa od średniej dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Dodać trzeba, że zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest w tej grupie gmin dość duże, czyli jej zmienność jest przeciętna, podobnie jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami. Z kolei w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem średnia wartość dochodów własnych budżetów tych gmin *per capita* jest nieco wyższa, z tym, że najwyższa jest ona w grupie gmin o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75%. Natomiast zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest w obu tych grupach gmin duże, a więc jej zmienność jest silna (tab. 3.31).

Tabela 3.32. Struktura dochodów własnych gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
1	2	3	4	5
Podatek rolny	8,3	9,2	7,3	5,9
Podatek leśny	1,8	1,3	2,4	3,0
Podatek od nieruchomości	21,6	21,3	23,4	21,0
Podatek od środków transportowych	1,5	1,5	1,4	1,7
Podatek od czynności cywilnoprawnych	1,8	1,8	2,0	1,8

1	2	3	4	5
Podatek dochodowy od osób fizycznych	35,4	35,7	33,5	35,5
Podatek dochodowy od osób prawnych	0,7	0,8	0,8	0,5
Wpływy z opłaty skarbowej	0,3	0,3	0,3	0,3
Wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,7	0,5	1,3	0,8
Wpływy z usług	5,1	4,9	4,7	6,1
Wpływy z opłaty targowej	0,2	0,2	0,1	0,2
Dochody z majątku	4,3	4,1	4,7	4,7
Pozostałe dochody	18,4	18,4	18,1	18,5

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W regionie Polski Wschodniej, we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem, przeciętnie w strukturze dochodów własnych budżetów gmin w latach 2017–2019 największy udział mają dochody z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, a następnie dochody z tytułu podatku od nieruchomości, podobnie jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w tym regionie. W dalszej kolejności są to dochody z tytułu podatku rolnego, a następnie wpływy z usług oraz dochody z majątku. Zdecydowanie najmniejszy udział w strukturze dochodów własnych budżetów gmin objętych badaniami w latach 2017–2019 mają natomiast dochody z tytułu podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych oraz dochody z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych i wpływy z opłaty eksploatacyjnej, a także wpływy z opłaty skarbowej i targowej. Z kolei udział dochodów własnych budżetów gmin z pozostałych źródeł jest we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem dość duży i bardzo podobny, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Dodatkowo należy jednak zauważyć, że w analizowanej strukturze dochodów własnych budżetów gmin udział dochodów z tytułu podatku leśnego wzrasta wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem gmin, zaś udział dochodów z tytułu podatku rolnego maleje. Stąd też przeciętnie w latach 2017–2019 w strukturze dochodów własnych budżetów gmin tzw. „cennych przyrodniczo” największy udział, w porównaniu z pozostałymi grupami gmin oraz w porównaniu do ogółu gmin objętych badaniami, mają dochody z tytułu podatku leśnego, zaś najmniejszy z tytułu podatku rolnego (tab. 3.32).

Z przeprowadzonej powyżej analizy wynika zatem, że cechy środowiska przyrodniczego gminy nie mają większego znaczenia dla kształtowania się struktury dochodów własnych gmin (bez miast na prawach powiatu) w regionie Polski Wschodniej.

Tabela 3.33. Wydatki ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	42 354,5	44 493,5	39 348,6	36 584,0
Wsp. zmienności V (%)	86,8	92,1	64,4	68,9
Minimum	6 498,4	6 498,4	7 127,9	9 542,2
Maksimum	358 991,8	358 991,8	141 962,1	141 777,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość wydatków ogółem budżetów gmin w latach 2017–2019, trzeba zauważyć, że jest ona wyraźnie zróżnicowana w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy. Albowiem wartość ta zdecydowanie maleje wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem gmin. Zatem najwyższą średnią wartością wydatków ogółem budżetów gmin charakteryzuje się grupa gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50%, gdzie przewyższa ona średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast najniższa średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin występuje w grupie gmin tzw. „cennych przyrodniczo”. Dodać należy, że w badanym regionie we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, a więc jej zmienność jest silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu (tab. 3.33).

W regionie Polski Wschodniej średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin *per capita* w latach 2017–2019 jest zróżnicowana w zależności od cech środowiska przyrodniczego gminy. Wartość ta wzrasta bowiem wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem gmin bez miast na prawach powiatu. Tak więc średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin *per capita* jest najwyższa w grupie gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, gdzie znacznie przewyższa średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. W regionie Polski Wschodniej we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest niewielkie oraz podobne, a więc jej zmienność jest mała, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu (tab. 3.34).

Tabela 3.34. Wydatki ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	4 750,6	4 696,7	4 821,3	4 900,8
Wsp. zmienności V (%)	13,2	11,6	15,3	16,0
Minimum	3 570,1	3 570,1	3 676,6	3 695,3
Maksimum	9 370,6	7 563,4	8 712,5	9 370,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Tabela 3.35. Struktura wydatków ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy (średnia za lata 2017–2019 w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Wydatki na rolnictwo i łowiectwo	3,7	3,7	3,2	3,7
Wydatki na transport i łączność	8,0	8,2	8,3	6,8
Wydatki na turystykę	0,2	0,1	0,2	0,4
Wydatki na informatykę	0,1	0,1	0,1	0,2
Wydatki na administrację publiczną	9,5	9,2	9,6	10,3
Wydatki na oświatę i wychowanie	28,6	28,7	28,7	28,3
Wydatki na ochronę zdrowia	0,4	0,4	0,3	0,4
Wydatki na pomoc społeczną	5,5	5,5	6,0	5,3
Wydatki na rodzinę	25,9	26,1	25,9	25,2
Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	8,0	8,0	7,8	8,5
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	3,1	3,1	3,1	3,1
Pozostałe wydatki	7,0	6,9	6,7	7,7

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W badanym regionie, we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem, przeciętnie w strukturze wydatków ogółem budżetów gmin w latach 2017–2019 największy udział mają wydatki na oświatę i wychowanie oraz wydatki na rodzinę, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. W dalszej kolejności są to

wydatki na administrację publiczną, a także na transport i łączność oraz wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Kolejne lokaty w analizowanej strukturze zajmują natomiast wydatki na pomoc społeczną, a także na rolnictwo i łowiectwo oraz wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Zdecydowanie najmniejszy udział w strukturze wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej w latach 2017–2019 mają z kolei wydatki na informatykę, turystykę oraz ochronę zdrowia. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem udział pozostałych wydatków budżetów gmin nie jest natomiast dość duży i jest on bardzo podobny do średniego dla ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.35).

Wobec powyższego należy stwierdzić, że cechy środowiska przyrodniczego gminy nie mają większego znaczenia dla kształtowania się struktury wydatków ogółem budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej.

Tabela 3.36. Wydatki inwestycyjne gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	7 571,5	7 882,6	6 737,0	7 086,4
Wsp. zmienności V (%)	100,4	106,7	74,8	83,4
Minimum	283,7	407,0	283,7	472,7
Maksimum	98 180,0	98 180,0	27 765,1	29 753,8

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując średnią wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż nie jest ona wyraźnie powiązana z cechami środowiska przyrodniczego gminy. Najwyższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych budżetów gmin charakteryzuje się grupa gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50%, gdzie jest ona wyższa od średniej dla ogółu gmin objętych badaniami. Natomiast wyraźnie najniższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych budżetów gmin odznacza się grupa gmin o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75%. Dodać trzeba, że w grupie gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50% analizowana cecha jest bardzo mocno zróżnicowana pomię-

dzy poszczególnymi gminami, a więc jej zmienność jest bardzo silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej. Natomiast w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest duże, czyli jej zmienność jest silna (tab. 3.36).

Średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* w latach 2017–2019 nie jest wyraźnie powiązana z cechami środowiska przyrodniczego gminy. Najwyższą średnią wartością wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* w latach 2017–2019 odznacza się grupa gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, gdzie przewyższa ona średnią dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w badanym regionie. Natomiast w dwóch pozostałych wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem średnia wartość wydatków inwestycyjnych budżetów gmin *per capita* jest niższa oraz identyczna. Zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest przy tym we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem dość duże oraz podobne, a więc jej zmienność jest przeciętna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.37).

Tabela 3.37. Wydatki inwestycyjne gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2017–2019 (w zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	847,0	829,9	829,9	929,9
Wsp. zmienności V (%)	40,6	38,4	43,9	44,0
Minimum	99,6	99,6	121,2	121,3
Maksimum	3 186,7	2 311,3	2 717,4	3 186,7

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Analizując udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin w badanym regionie w latach 2017–2019, należy zauważyć, iż nie jest on wyraźnie powiązany z cechami środowiska przyrodniczego gminy. Najwyższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin charakteryzuje się grupa gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, gdzie przewyższa on średnią dla ogółu gmin objętych badaniami. Z kolei w dwóch pozostałych

wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin jest niższy, przy czym najniższy jest on w grupie gmin o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75%. Zróżnicowanie tej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest przy tym we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem dość duże oraz podobne, a więc jej zmienność jest przeciętna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin (tab. 3.38).

Tabela 3.38. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w %)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	16,8	16,8	16,2	17,8
Wsp. zmienności V (%)	36,9	36,4	39,8	36,3
Minimum	2,2	2,2	3,1	3,3
Maksimum	40,6	37,4	35,9	40,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

W badanym regionie, we wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem, średnia wartość wyniku budżetów tych gmin w latach 2017–2019 jest ujemna – co wskazuje na deficyt budżetowy, tak samo jak w przypadku ogółu gmin bez miast na prawach powiatu. Dodatkowo trzeba zauważyć, że średnia wartość wyniku budżetów gmin objętych badaniami nie jest wyraźnie powiązana z cechami środowiska przyrodniczego gminy. Mianowicie zdecydowanie największym deficytem budżetowym charakteryzuje się grupa gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50%, gdzie przewyższa on średnią dla ogółu gmin bez miast na prawach powiatu w regionie Polski Wschodniej. Znacznie mniejszy deficyt budżetowy występuje natomiast w grupie gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, a wyraźnie najmniejszy jest on w grupie gmin o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75%. We wszystkich wydzielonych grupach gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem zróżnicowanie analizowanej cechy pomiędzy poszczególnymi gminami jest przy tym bardzo duże, a więc jej zmienność jest bardzo silna, tak samo jak w przypadku ogółu gmin objętych badaniami (tab. 3.39).

Tabela 3.39. Wynik budżetów gmin w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gminy w latach 2017–2019 (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Gminy			
	ogółem	wg udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem		
		do 50%	50–75%	75% i więcej
Średnia	-736,9	-812,5	-465,0	-680,9
Wsp. zmienności V (%)	335,6	336,9	445,5	222,3
Minimum	-41 026,9	-41 026,9	-8 238,9	-6 251,5
Maksimum	+11 862,4	+9 208,1	+11 862,4	+2 262,6

Źródło: Bank Danych Lokalnych, GUS w Warszawie

Dodać należy, że w regionie Polski Wschodniej, w każdej z wydzielonych grup gmin w zależności od udziału OPCH w powierzchni ogółem, występują takie jednostki, w których w badanym okresie, tj. średnio w latach 2017–2019, osiągnięta została nadwyżka budżetowa. Odsetek takich jednostek jest podobny we wszystkich wydzielonych grupach gmin, aczkolwiek maleje wraz ze wzrostem udziału OPCH w powierzchni ogółem. Tak więc najwyższy jest on w grupie gmin o najmniejszym udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym do 50% (38,9%), nieco niższy jest w grupie gmin o udziale OPCH w powierzchni ogółem wynoszącym 50–75% (36,8%), zaś najniższy odsetek jednostek z nadwyżką budżetową występuje w grupie gmin tzw. „cennych przyrodniczo”, gdzie wynosi 34,5%.

3.5. Podsumowanie

Przeprowadzona powyżej analiza danych statystycznych z regionu Polski Wschodniej wykazała, że gospodarka finansowa (tj. dochody, wydatki i wynik budżetów) samorządów gmin ze wzrostem liczby ludności, ze stagnacją liczby ludności oraz ze spadkiem liczby ludności jest zasadniczo odmienna. Grupa gmin ze wzrostem liczby ludności charakteryzuje się najwyższą średnią wartością dochodów ogółem i *per capita* oraz dochodów własnych ogółem i *per capita*, najwyższą średnią wartością wydatków ogółem i *per capita* oraz wydatków inwestycyjnych ogółem i *per capita*, a także najwyższym udziałem wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem budżetów gmin oraz największym deficytem budżetowym. W dalszej kolejności dotyczy to natomiast grupy gmin ze stagnacją liczby ludności.

Zatem zmiany w liczbie ludności (mieszkańców), czyli wyraźny wzrost, stagnacja bądź też wyraźny spadek liczby ludności, stanowią bardzo ważne uwa-

runkowania dla funkcjonowania gospodarki finansowej oraz dla konstrukcji budżetów jednostek samorządu terytorialnego w regionie Polski Wschodniej.

Na podstawie przeprowadzonej powyżej analizy należy stwierdzić, że gospodarka finansowa (tj. dochody, wydatki i wynik budżetów) samorządów gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich jest zasadniczo zróżnicowana. Mianowicie grupa gmin miejskich odznacza się najwyższą średnią wartością dochodów ogółem oraz dochodów własnych ogółem i *per capita*, najwyższą średnią wartością wydatków ogółem oraz wydatków inwestycyjnych, a także największym deficytem budżetowym. Poza tym charakteryzuje się ona największą samodzielnością finansową z uwagi na wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem budżetów gmin. Dodać trzeba, iż w dalszej kolejności dotyczy to grupy gmin miejsko-wiejskich.

Zatem w regionie Polski Wschodniej obecność miasta, zwłaszcza większego, i w związku z tym występowanie pewnych specyficznych cech środowiska lokalnego (gminy), tj. np. większa liczba mieszkańców i większa gęstość zaludnienia, wyższa jakość kapitału intelektualnego, większa liczba przedsiębiorstw oraz instytucji i organizacji, bardziej nowoczesna struktura gospodarki i zatrudnienia, bardziej nowoczesny i rozwinięty rynek pracy, bardziej nowoczesna struktura gospodarstw domowych i wyższy poziom dochodów uzyskiwanych przez mieszkańców, lepszy stan oraz dostęp do infrastruktury technicznej, społecznej i instytucjonalnej itp., stanowią istotne uwarunkowania dla funkcjonowania gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz dla konstrukcji ich budżetów.

Przeprowadzona powyżej analiza wykazała, że w regionie Polski Wschodniej takie elementy składowe gospodarki finansowej gmin bez miast na prawach powiatu, jak: średnia wartość dochodów ogółem budżetów gmin oraz ich średnia wartość *per capita*, średnia wartość dochodów własnych budżetów gmin, średnia wartość wydatków ogółem budżetów gmin oraz ich średnia wartość *per capita*, są wyraźnie zróżnicowane w zależności od udziału obszarów prawnie chronionych w powierzchni ogółem gmin objętych badaniami. W związku z tym można stwierdzić, iż cechy środowiska przyrodniczego gminy stanowią ważne uwarunkowania dla funkcjonowania gospodarki finansowej oraz dla konstrukcji budżetów jednostek samorządu terytorialnego w badanym regionie.

ROZDZIAŁ 4

Znaczenie wieloletniego planowania finansowego w procesie zarządzania finansami na szczeblu samorządowym

4.1. Zarządzanie finansami samorządowymi – uwarunkowania oraz instrumenty

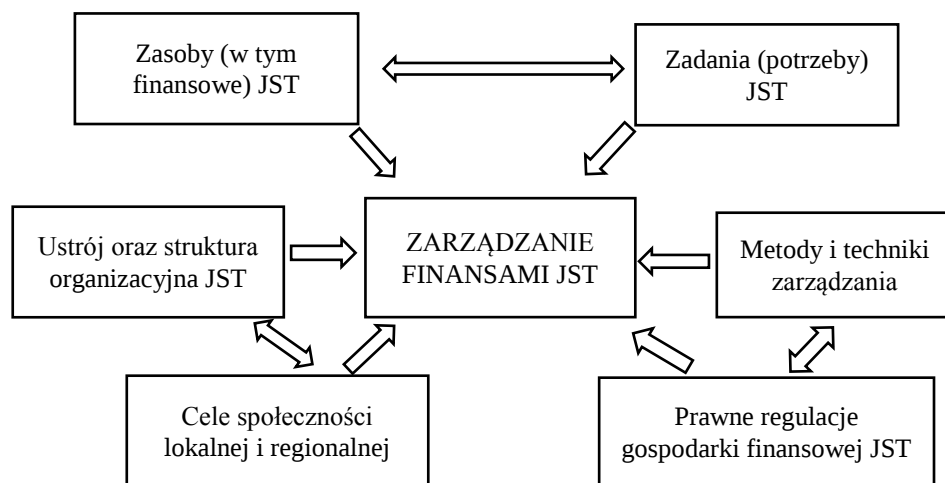
Finanse samorządowe dotyczą gromadzenia i wydatkowania środków pieniężnych przez samorząd terytorialny [Miemieć red. 2018: 224]. Węższe ich ujęcie wprowadza podział na finanse lokalne (gmin i powiatów) oraz finanse regionalne (województw samorządowych). Procesy składające się na finanse samorządowe uwarunkowane są szeregiem czynników (m.in. politycznymi, prawnymi, społecznymi, organizacyjnymi, ekonomicznymi), które ograniczają kompetencje decyzyjne władz samorządowych, co odróżnia charakter zarządzania finansami samorządowymi od zarządzania finansami przedsiębiorstw [Zioło 2013: 362]. Różnorodność i złożoność procesów składających się na finanse samorządowe, a także fakt, że finanse są przejawem wszystkich działań samorządu, implikują konieczność doskonalenia metod zarządzania tymi zagadnieniami. Problematyka efektywnego zarządzania finansami należy do najważniejszych aspektów gospodarki budżetowej samorządów. Od jakości zarządzania finansami uzależnione są możliwości sprawnego działania samorządu zmierzające do zaspokojenia potrzeb danej społeczności.

Zmienność otoczenia silnie oddziałuje na funkcjonowanie oraz finansowanie JST. Powstają problemy z dostosowaniem ograniczonych zasobów finansowych do stale zmieniających się (rosnących) zadań realizowanych przez samorządy. Potrzeby społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są nieograniczone, a możliwości ich zaspokajania napotykają na bariery związane z niewystarczającymi środkami finansowymi, jakimi dysponują władze samorządowe. Zarządzanie finansami JST można analizować na gruncie możliwości kształtowania i wykorzystywania potencjału finansowego, ponieważ możliwości finansowe w połączeniu ze sprawnym i skutecznym systemem zarządzania determinują rozwój lokalny i regionalny. Zarządzanie finansami ma przede wszystkim na

celu wzmocnienie efektywności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. Efektywność może polegać z jednej strony na poszukiwaniu oszczędności w wydatkach, a z drugiej – wiązać się z poszukiwaniem rozwiązań zapewniających uzyskiwanie najlepszego efektu społecznego, często przy zaangażowaniu określonych co do pewnej wysokości nakładów finansowych [Jastrzębska 2004: 14]. Wielość podejść do kategorii zarządzania finansami samorządowymi wynika z wysokiej złożoności tego typu finansów oraz uwarunkowań ich realizacji. Zarządzanie finansami JST obejmuje więc system działań regulujących gospodarowanie zasobami finansowymi w celu realizacji założeń polityki finansowej samorządu, koordynacji realizacji tej polityki, analizy i kontroli wykorzystania zasobów finansowych, jak również efektów podjętych działań. Zarządzanie finansami znajduje wyraz w kreowaniu źródeł zasilania w środki finansowe, ich podziale i alokacji na różne zadania/przedsięwzięcia (bieżące/inwestycyjne) służące realizacji przyjętych celów zgodnych ze strategią rozwoju danej jednostki samorządowej [Jastrzębska 2012: 241]. Można zatem stwierdzić, że istotą zarządzania finansami samorządowymi jest podejmowanie decyzji finansowych ukierunkowanych na racjonalne gospodarowanie zasobami majątkowo-finansowymi pozostającymi w jego dyspozycji, odzwierciedlające sposób, w jaki zarządzający finansami reagują na zmieniające się warunki działania i rosnące wymagania społeczności lokalnej i regionalnej.

Zarządzanie finansami JST uwarunkowane jest wieloma czynnikami (o charakterze finansowym i pozafinansowym), wśród których występują wzajemne zależności (rys. 4.1).

Rys. 4.1. Uwarunkowania zarządzania finansami JST



Źródło: oprac. na podstawie: Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 42

J.M. Salachna podkreśla rolę współzależności występujących pomiędzy poszczególnymi grupami czynników, które kształtują warunki zarządzania finansami JST. Wśród nich istotna jest relacja pomiędzy [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 43–44]:

- zasobami i zadaniami JST, która wymusza nie tylko racjonalizację wydatków, ale także intensywniejsze działania zmierzające do zwiększenia potencjału finansowego,
- potencjalnymi metodami zarządzania i prawnymi regulacjami gospodarki finansowej JST, która określa możliwe w danych warunkach i czasie działania w zakresie prowadzonej gospodarki budżetowej samorządu,
- celami danej społeczności i ustrojem oraz strukturą organizacyjną JST, która określa system podejmowania decyzji zarządczych i odpowiedzialności za nie, przy uwzględnieniu preferencji społeczności lokalnej.

Decyzje finansowe podejmowane przez władze samorządowe w ramach zarządzania finansami dotyczą sfery zarządzania aktywami i pasywami, a w szczególności [Zioło 2013: 361]:

- sfery polityki budżetowej (tj. decyzji dotyczących dochodów budżetowych, wydatków budżetowych, przychodów i rozchodów budżetowych oraz zarządzania długiem samorządowym);
- gospodarowania mieniem (tj. decyzji w sferze: sposobów jego wykorzystania, struktury praw majątkowych, form likwidacji majątku lub nowych kierunków jego zagospodarowania);
- sfery księgowości i sprawozdawczości;
- metod i form kontroli, audytu oraz ewaluacji projektów publicznych.

Zarządzanie finansami zmierza do racjonalnego alokowania ograniczonych zasobów majątkowych i kapitałowych będących w dyspozycji samorządów. Podstawowym celem w procesie zarządzania finansami powinno być maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowaną działalnością, co szczególnie dotyczy przedsięwzięć rozwojowych, gdzie korzyści i koszty zazwyczaj rozłożone są w czasie. Zarządzanie finansami powinno koncentrować się zatem na:

- kształtowaniu wielkości, a także struktury dochodów budżetowych oraz określaniu sposobów i źródeł ich pozyskiwania,
- kształtowaniu struktury kapitałowo-majątkowej gwarantującej zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej,
- alokacji posiadanych zasobów finansowych – kształtowaniu wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą i inwestycyjną,
- oddziaływaniu na poziom ryzyka towarzyszącego podejmowanym decyzjom,
- monitorowaniu i prognozowaniu sytuacji finansowo-majątkowej,

- bieżącej ocenie sytuacji finansowej i majątkowej samorządu umożliwiające ocenę zgodności przebiegu działalności bieżącej, inwestycyjnej i finansowej z przyjętymi założeniami,
- ocenie wpływu uwarunkowań zewnętrznych na decyzje inwestycyjne i finansowe,
- formułowaniu wniosków i zaleceń dotyczących prowadzenia działalności,
- wytyczaniu (budowie) strategii finansowania.

Podstawowym celem zarządzania finansami jednostek samorządowych jest dążenie do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej/regionalnej zarówno w zakresie jakości świadczonych bieżących usług publicznych, jak i zapewnienia jej warunków do stabilnego, zrównoważonego rozwoju. Jednostki samorządu terytorialnego to coraz bardziej złożone podmioty realizujące szereg zadań o charakterze zarówno odpłatnym, jak i nieodpłatnym wykorzystujące do finansowania różne instrumenty. Jednostki te są zobligowane z jednej strony do zachowania ciągłości realizacji zadań, a z drugiej do zapewnienia oczekiwanego rozwoju [Kowalska, Możyłowski, Śmietanka, red. 2019: 37]. Wymaga to zagwarantowania stałego poziomu finansowania, które obejmuje finansowanie zadań bieżących, przedsięwzięć inwestycyjnych oraz spłaty i obsługi zadłużenia związanego z realizacją inwestycji. Wśród zadań samorządu te o charakterze inwestycyjnym są szczególnie istotne. Zaspokojenie potrzeb i oczekiwań mieszkańców w zakresie rozwoju infrastruktury oraz zagwarantowanie odpowiedniego standardu świadczonych usług publicznych jest ważne, gdyż działania te przyczyniają się także do ożywienia gospodarczego danego obszaru oraz zwiększenia wpływów do budżetu jednostki [Miemiec i in. 2013: 60].

W odróżnieniu od finansów prywatnych, zarządzanie finansami samorządowymi nie jest oparte na kryterium zysku, celem tego zarządzania powinno być dążenie do racjonalnego i efektywnego wykorzystania środków publicznych, a więc maksymalizowanie korzyści z posiadanych zasobów oraz minimalizowanie strat i ryzyka związanego z podejmowanymi przedsięwzięciami i działalnością [Król 2016: 47]. Trzeba mieć przy tym na względzie, że JST mają ograniczone możliwości zarządzania dochodami, co jest przede wszystkim wynikiem ustawowego określenia możliwych źródeł zasilania dochodów budżetowych, a także przysługujących organom JST ograniczonych kompetencji w zakresie wpływu na ich poziom. Największe możliwości w zakresie zarządzania dochodami posiadają samorządy szczebla gminnego, które mogą kształtować na swoim terenie określoną politykę podatkową w ramach obowiązujących regulacji prawnych [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 45].

Przy uwzględnieniu stale zmieniających się uwarunkowań działania samorządu szczególnego znaczenia nabiera kwestia umiejętnego wykorzystania przez władze samorządowe nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami. For-

muła tradycyjnego zarządzania finansami, opartego na budżecie w ujęciu jednorocznym, eksponującego przede wszystkim procedury i zasady postępowania związane z dokonywaniem wydatków, powinna być połączona z zastosowaniem nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami. Zarządzanie finansami powinno przede wszystkim: być zorientowane na wyniki osiągnięte dzięki poniesionym wydatkom, uwzględniać zmienność warunków otoczenia, wykorzystywać metody wieloletniego prognozowania finansowego i inwestycyjnego, jednocześnie wprowadzać mechanizmy rynkowe do procesów świadczenia samorządowych usług publicznych. Taką formułę zarządzania można określić jako zintegrowany proces kształtowania dochodów i wydatków w cyklu rocznym i wieloletnim, z uwzględnieniem rachunku kosztów i korzyści, przy wykorzystaniu instrumentów strategicznego zarządzania jednostką [Ziółkowski, Goleń 2006: 59]. W związku z powyższym można przyjąć, że instrumenty zarządzania finansami stosowane w samorządzie terytorialnym powinny koncentrować się na:

- optymalnej alokacji zasobów finansowych,
- racjonalizacji wydatków publicznych,
- zwiększeniu efektywności i skuteczności działania,
- wykorzystaniu planowania strategicznego w zakresie gospodarki finansowej i inwestycyjnej,
- identyfikacji ryzyka w aspekcie podejmowanych decyzji finansowych oraz oddziaływaniu na jego poziom,
- zwiększaniu jawności i przejrzystości finansów samorządowych,
- współpracy władz samorządowych z odbiorcami usług publicznych,
- współpracy podsektora samorządowego z sektorem prywatnym w aspekcie realizacji zadań publicznych.

Wśród instrumentów zarządzania finansami stosowanych przez władze samorządowe można wyróżnić [Poniatowicz 2014: 163]:

- instrumenty planistyczne – wieloletnia prognoza finansowa (WPF), strategia zarządzania długiem, budżet,
- instrumenty kontrolne – kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny,
- instrumenty oceny wiarygodności kredytowej i sytuacji finansowej – rating komunalny, analiza wskaźnikowa, indywidualny wskaźnik zadłużenia,
- transfer długu i ryzyka z nim związanego na inne podmioty, np. na firmy ubezpieczeniowe, niezależne spółki celowe (sekurytyzacja długu), partnera prywatnego (partnerstwo publiczno-prywatne),
- instrumenty pochodne, tj. instrumenty finansowe zabezpieczające przed określonymi rodzajami ryzyka (np. ryzyka kursowego, ryzyka stopy procentowej),
- instrumenty partycypacji społecznej (np. budżetowanie partycypacyjne),
- instrumenty informacyjno-promocyjne.

Dla zwiększenia trafności podejmowanych w samorządach decyzji istotna jest umiejętność wykorzystywania instrumentów planistycznych. W procesie planowania finansowego niezbędne jest spełnienie zasady perspektywiczności, która nakazuje wydłużenie horyzontu czasowego planowania przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności planów operacyjnych, taktycznych i strategicznych.

Proces zarządzania finansami w samorządach oparty jest na elementach planowania krótko- i długoterminowego. Na podstawie kryterium horyzontu czasowego dokumenty planistyczne można podzielić na długo-, średnio- i krótkookresowe. Programy długookresowe określają wizję i główne kierunki rozwoju w długim horyzoncie czasowym (tj. w przedziale 10–20 lat). Uzupełniające je plany średniookresowe powinny wynikać z długoterminowych priorytetów rozwoju określających zadania oraz sposoby ich realizacji w konkretnych obszarach w perspektywie kilku lat. Natomiast programy krótkookresowe mają zazwyczaj horyzont czasowy roczny lub dwuletni (tzw. charakter operacyjny). Prognozy wieloletnie powinny być bezpośrednio powiązane z budżetem przez ich wykorzystanie w procesie przygotowania budżetu na dany rok [Postuła 2015: 53].

4.2. Planowanie finansowe jako element realizacji polityki budżetowej samorządu terytorialnego

Planowanie polegające na wyznaczaniu celów, wskazywaniu zasobów niezbędnych do ich realizacji i określaniu sposobów działania, które zapewnią sprawność jednostki samorządowej, stanowi relatywnie najważniejszą z funkcji zarządzania realizowanych przez władze publiczne [Dylewski 2014: 71]. Aby jednak zarządzanie było sprawne, w celu realizacji planów należy odpowiednio organizować wykonywanie zadań oraz motywować do pożądanych zachowań. Kontrola natomiast pozwala ocenić realizację planów, co wpływa na pozostałe funkcje [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 41].

– Proces planowania, jako jeden z podstawowych elementów zarządzania, sprzyja racjonalnemu podejmowaniu decyzji, pewności w realizowanych działaniach, terminowości, a także jest czynnikiem minimalizującym ryzyko, co jest szczególnie istotne z punktu widzenia odbiorcy usług publicznych, jakim jest dana społeczność lokalna/regionalna. Planowanie jest szczególnie istotne w sytuacji, gdy gospodarka finansowa tych organizacji charakteryzuje się ograniczonością zasobów, a jej racjonalizacja wymaga maksymalnego dostosowania posiadanych lub możliwych do pozyskania środków publicznych

do zadań służących realizacji celów. Ograniczoność zasobów środków publicznych sprawia, że prawidłowe prowadzenie gospodarki budżetowej wymaga racjonalnego zachowania przy podziale dostępnych środków. Jednym z najważniejszych zadań w tym zakresie jest tworzenie operacyjnych, średniookresowych i strategicznych planów, w szczególności planów finansowych [Kožuch 2012: 120].

Planowanie jako instrument gospodarowania finansami samorządowymi wymaga [Dylewski 2016: 50]:

- odniesienia się do przyszłości, z zachowaniem jednocześnie spójności i ciągłości, jeśli chodzi o teraźniejszość;
- przewidywania, szacowania, uwzględnienia ryzyka i prawdopodobieństwa jego wystąpienia w celu oszacowania kształtowania się przyszłych zdarzeń mających wpływ na finanse JST;
- realności wykorzystania pod kątem osiągnięcia zakładanych celów związanych z gospodarowaniem finansami;
- opracowania celów i mierników ich osiągnięcia, co oznacza, że planowanie to szczególnego rodzaju umiejętność stawiania i określania celów do realizacji, a o sukcesie procesu zarządzania można mówić wtedy, kiedy określone w planach cele są wykonywane zgodnie z przyjętymi miernikami;
- dokonywania wyborów, co oznacza, że planując, wybieramy określoną alternatywę dotyczącą przyszłych zjawisk i działań; bez planowania pozbawiamy się możliwości dokonywania wyborów i prowadzenia działań prewencyjnych w stosunku do zakładanych celów danej JST.

Wśród uwarunkowań poprawności planowania należy podkreślić m.in.: jak najlepszą, uwzględniającą warunki działania samorządu, kwantyfikację celów, przypisanie odpowiedzialności, pomiar postępów w realizacji zadań, przygotowanie jednostki do sytuacji kryzysowych i redukcję poziomu niepewności w prowadzonej działalności. Ponadto wśród cech dobrego planowania szczególnie istotna jest perspektywiczność, która oznacza obowiązek sporządzania zarówno planów jednorocznych, jak i długoterminowych, przy zapewnieniu zgodności planów krótkookresowych i perspektywicznych.

Obszar planowania w samorządzie terytorialnym powinien obejmować wszystkie zasoby danej jednostki, prowadząc w efekcie do odpowiedniego, zgodnego z potrzebami wspólnoty, poziomu realizacji usług publicznych, co związane jest z realizacją zadań bieżących oraz prowadzeniem działalności inwestycyjnej. W ramach procesu planowania powinna następować integracja sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej z problematyką finansowania działalności samorządu. Powoduje to konieczność połączenia planowania rzeczowego z planowaniem finansowym (tab. 4.1).

Tabela 4.1. Obszary planowania w jednostkach samorządu terytorialnego

Zakres (obszary) planowania			
Zasoby rzeczowe	Zasoby finansowe	Zasoby ludzkie	Zasoby informacyjne
– planowane kierunki wykorzystania majątku – planowane zmiany w stanie majątku – planowane korzyści i koszty związane z kierunkami wykorzystania majątku – planowane modele zarządzania majątkiem	– planowane źródła finansowania bezzwrotnego i zwrotnego – planowane kierunki wydatkowania środków finansowych na zadania bieżące i inwestycyjne – planowane korzyści i koszty związane z określonym zastosowaniem źródeł finansowania – planowany wynik finansowy budżetu	– planowane zatrudnienie i kierunki rozwoju kadry pracowniczej – planowane korzyści i koszty związane z polityką zatrudnienia i rozwojem kadry pracowniczej	– planowany poziom zapotrzebowania na usługi publiczne – planowanie struktury docelowej danej wspólnoty – planowany poziom współpracy z sektorem pozarządowym
Plany długoterminowe			
Budżety roczne			

Źródło: opracowanie na podstawie: [Dylewski 2007: 71; Kozuch 2012: 125].

Zasoby finansowe, jako element procesu planowania, obejmują przede wszystkim źródła finansowania działalności samorządu. Szczegółne znaczenie ma podział tych źródeł na bezzwrotne i zwrotne. Źródła zwrotne związane są bowiem z odpłatnością oraz zwiększaniem długu publicznego. Istotne jest również określenie kierunków wykorzystania źródeł finansowania przy uwzględnieniu zróżnicowanego podejścia w zakresie finansowania działalności bieżącej związanej ze świadczeniem dóbr i usług dla społeczności oraz w zakresie finansowania inwestycji. Planowanie wykorzystania zasobów finansowych obejmuje również finansowanie deficytu i zarządzanie długiem, a także ocenę skutków przyjętej strategii finansowania działalności danej jednostki samorządu.

Istotą gospodarki finansowej samorządu terytorialnego jest nie tylko gromadzenie i wydatkowanie środków, ale także, a może przede wszystkim, wykonywanie zadań o charakterze krótko- i długoterminowym, ich analiza w celu podejmowania bardziej efektywnych decyzji i eliminowania występujących uchybień [Łubina 2020: 133]. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego wpływa na rozwój wielu dziedzin jego gospodarowania, jednocześnie, poprzez stan finansów, stanowi miernik poziomu rozwoju gospodarczego danego obszaru. Brak zasobów finansowych niezbędnych do realizacji założonych celów oznacza dla jednostki samorządowej obniżenie atrakcyjności inwestycyjnej i możliwości rozwoju. Powodować to może w konsekwencji ograniczenie moż-

liwych do pozyskania w przyszłości zasileń finansowych. Planowanie finansowe umożliwia rozpoznanie dostępności, niezbędnych do realizacji zamierzeń rozwojowych, zasobów finansowych oraz kosztów ich pozyskania. Jest ono działaniem wytyczającym ramy prowadzonej działalności. Finanse, jako jeden z najważniejszych obszarów działania samorządu, pełnią istotną funkcję w realizacji przyjętych przez władze samorządowe celów bieżących i rozwojowych.

Planowanie finansowe określa realne możliwości realizacji zadań samorządu terytorialnego, weryfikuje je i pozwala na dostosowanie ich do zasobów dochodowych, jakimi będzie dysponowała dana jednostka. Proces ten obejmuje również określanie finansowych efektów zaplanowanych działań w danym czasie. Zastosowanie planowania finansowego pozwala na badanie i przewidywanie skutków finansowych, jakie mogą przynieść planowane różnorodne alternatywne działania dotyczące przyszłości, jak również określenie ryzyk, w tym oszacowanie ich wpływu na sytuację finansową samorządu. Planowanie (szczególnie wieloletnie) powinno umożliwić sfinansowanie działalności, tak aby zapewniona była stabilizacja gospodarki finansowej oraz skuteczność i efektywność podejmowanych decyzji bieżących i rozwojowych [Dylewski 2016: 51]. Planowanie finansowe to proces, który umożliwia m.in.: przewidywanie przyszłych konsekwencji teraźniejszych decyzji w celu ograniczenia niepewności, identyfikowanie związków i zależności między rzeczowymi i finansowymi aspektami alternatywnych wariantów działań, wybór pomiędzy poszczególnymi wariantami działań, kontrolę przebiegu działań i ocenę stopnia realizacji planowanych efektów [Kozuch 2012: 126].

Stosowany przez władze samorządowe zakres czasowy planowania finansowego jest zróżnicowany. Z przepisów ustawy o finansach publicznych bezpośrednio wynika wymóg planowania rocznego (budżet) oraz średnioterminowego (wieloletnia prognoza finansowa zgodnie z zasadą $n+3$). Jeśli zobowiązania jednostki samorządowej wykraczają poza ten okres, konieczne jest planowanie długookresowe sięgające kilkunastu czy nawet kilkudziesięciu lat. Najważniejszym instrumentem realizacji polityki finansowej pozostaje w samorządach budżet, który jest jednocześnie jednym z podstawowych narzędzi planowania finansowego i zarządzania. Z budżetem powinny być natomiast bezpośrednio powiązane prognozy wieloletnie poprzez ich wykorzystanie w procesie przygotowania budżetu na dany rok.

Planowanie finansowe jest elementem realizowanej przez władze samorządowe polityki finansowej, przez którą można rozumieć świadome działania, podejmowane przez uprawnione ośrodki decyzyjne, zmierzające do osiągnięcia założonych celów przy zastosowaniu dostępnych metod i odpowiednio dobranych finansowych środków ich realizacji [Jędrzejewski 2018: 198]. Ma tu więc miejsce zarówno ustalanie celów, jak i określanie środków ich realizacji. Cele

polityki finansowej są wyznaczane przez cele polityki społeczno-gospodarczej państwa lub jednostek samorządu danego szczebla i są ich odbiciem; cele są więc różne, zmieniają się w kolejnych formacjach społeczno-politycznych, epokach historycznych, fazach rozwoju państwowości czy w poszczególnych latach [Chojna-Duch 2000: 29]. Przyjęte cele powinny być akceptowane społecznie i dostosowane do ogólnych kierunków rozwoju. Zapewnieniu prawidłowego prowadzenia polityki finansowej służy spełnienie następujących warunków [Maśloch, Sierak 2013: 199]:

- cele możliwe do osiągnięcia w danym miejscu i czasie oraz nie mogą być wzajemnie sprzeczne,
- środki realizacji dostosowane do celów,
- cele i środki jasno określone i znane ich adresatom,
- stabilność i konsekwencja w realizacji polityki finansowej,
- kompetentne kadry i odpowiednie wyposażenie techniczne.

Zakres i skuteczność polityki prowadzonej na danym szczeblu samorządu jest pochodną posiadanych uprawnień i kompetencji. Organy samorządu jako podmioty polityki mają prawo wyznaczać cele, do których zmierzają, oraz metody i środki służące do realizacji przyjętych celów.

Weryfikacja celów polityki finansowej następuje w ramach polityki budżetowej samorządu [Wągradzka 2013: 23]. Polityka budżetowa, stanowiąc efekt ustaleń zawartych w polityce finansowej, polega na doborze źródeł i metod gromadzenia dochodów publicznych oraz kierunków i sposobów realizacji wydatków publicznych niezbędnych dla osiągnięcia celów społecznych i gospodarczych ustalonych przez określone władze [Patrzalek 2006: 380; Jastrzębska 2005: 43]. Polityka budżetowa realizowana na danym szczeblu samorządu polega zatem na celowym i świadomym wykorzystaniu budżetu do osiągania celów przyczyniających się do realizacji polityki rozwoju lokalnego/regionalnego. Polityka budżetowa (z zasadą roczności budżetu) określa tylko wycinek czasu polityki finansowej traktowanej jako proces ciągłego planowania, a całość planowanej polityki finansowej odzwierciedla wieloletnia prognoza finansowa, która zwiększa dyscyplinę w zakresie realizacji każdorocznej polityki budżetowej; dotyczy to zwłaszcza wydatków inwestycyjnych najczęściej wykraczających poza rok finansowania.

Budżet jest podstawowym instrumentem polityki budżetowej, która ma na celu dostosowanie dochodów i wydatków budżetowych do realizacji zadań stojących przed jednostką samorządową. Okres roku dotyczy realizacji wydatków bieżących, lecz polityka budżetowa w zakresie wydatków inwestycyjnych wykracza najczęściej poza ten okres. Planowanie inwestycyjne wyznacza wydatki budżetowe na przestrzeni kilku lat, co ma wpływ na finansowe decyzje krótko-terminowe oraz na wybory w zakresie podjęcia innych inwestycji ze względu na

konieczność utrzymania równowagi budżetowej. Istotna jest także zdolność kredytowa samorządu, która warunkuje możliwość pozyskania zewnętrznego kapitału zwrotnego [Wągorodzka 2013: 26].

W ramach polityki budżetowej scala się różnorodne dążenia i potrzeby. W tym celu dokonuje się wyborów najlepszych rozwiązań w kwestii pozyskiwania i alokacji środków finansowych oraz możliwych celów do wykonania przy zachodzeniu koniecznych warunków. Polityka budżetowa wpływa na procesy i zjawiska, które są związane z zaspokojeniem potrzeb społecznych na obszarze danej jednostki samorządowej oraz realnie wskazuje – w odniesieniu do sytuacji finansowej samorządu – na możliwości osiągnięcia celów polityki rozwoju danego obszaru. Polityka budżetowa realizuje zadania operacyjne jednostki, czyli dotyczące krótkoterminowego planowania (wydatki bieżące), ważny jest także – dla jej rozwoju – wieloletni horyzont planowania (wydatki inwestycyjne). Istotne znaczenie w ramach polityki budżetowej posiadają zatem: polityka dochodowa, wydatkowa i równoważenia budżetu. Instrumenty dochodowe są skierowane na powiększanie puli dochodów własnych (m.in. stosowane stawki podatkowe, udzielane ulgi i zwolnienia), pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania oraz racjonalne zarządzanie majątkiem (tj. takie, które nie generuje niepotrzebnych kosztów). Polityka wydatkowa polega natomiast na świadomym i celowym określaniu kierunków wykorzystania środków publicznych do realizacji zadań jednostki. Struktura wydatków budżetowych jest niewątpliwie wskaźnikiem informującym o kierunkach i intensywności realizowanej przez organy samorządowe polityki rozwojowej. Wskazuje na konsumpcyjne bądź prorozwojowe działania samorządu [Jędrzejewski 2018: 130]. Polityka równoważenia budżetu determinuje politykę dochodów i wydatków, a także przychodów i rozchodów, jednocześnie ma za zadanie regulować wielkość długu samorządowego oraz określać dalsze możliwości jego zaciągania.

Pozytywne efekty racjonalnej polityki budżetowej to [Kotowska 2016:162]:

- lepsze równoważenie dostaw w stosunku do potrzeb w zakresie dostarczania dóbr publicznych;
- dobra i usługi publiczne lepszej jakości po niższej cenie;
- rozwój przedsiębiorczości – korzystne warunki dla inwestorów;
- absorpcja innowacyjności;
- wykorzystanie regionalnego kapitału społecznego.

Zła i nieprzemyślana polityka budżetowa działa z kolei hamująco na rozwój jednostki samorządowej i może przyczynić się do marnotrawstwa środków publicznych, a w konsekwencji spowodować pogarszanie warunków życia mieszkańców.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można wskazać, że planowanie powinno umożliwiać zidentyfikowanie przez organy samorządowe w perspektywie kilkuletniej uwarunkowań polityki budżetowej, a także ustalenie w per-

spektywie wieloletniej korzystnych relacji między stopniem osiągnięcia w zaplanowanym okresie wyznaczonych celów a pozyskiwanymi w tym czasie źródłami finansowania. W realizacji polityki budżetowej samorząd terytorialny powinien łączyć planowanie roczne z planowaniem wieloletnim. W procesie planowania budżetowego warunkiem prawidłowego konstruowania budżetu samorządowego jest posiadanie informacji o potrzebach oraz zamierzeniach przyjętych w ramach planowania długookresowego.

4.3. Rola budżetowania w gospodarowaniu finansami samorządowymi – budżet tradycyjny a budżet zadaniowy

W ujęciu krótkoterminowym podstawowym sformalizowanym narzędziem planistycznym, wykorzystywanym w procesie zarządzania finansami JST, jest budżet roczny. Budżet jednostki samorządowej stanowi podstawę gospodarki finansowej, która obejmuje nie tylko działania związane z pobieraniem dochodów i dokonywaniem wydatków w celu realizacji postawionych przed samorządem zadań, ale odnosi się też do polityki finansowej, planowania finansowego, prowadzenia ewidencji działalności finansowej. Zarządczy aspekt budżetu wyraża się poprzez [Czubakowska 2004: 75]:

- funkcję planistyczną determinującą zakres i podstawę dla przyszłych działań;
- rolę koordynująco-kontrolną wyrażającą się poprzez integrowanie informacji i działań pomiędzy podmiotami wewnętrznymi i zewnętrznymi;
- zakres informacji budżetowej stanowiący podstawę oceny sytuacji finansowej jednostki i tym samym podstawę dla podejmowania decyzji majątkowo-finansowych;
- funkcję kontrolną procesów gospodarki finansowej poprzez identyfikowanie odchyłeń od oczekiwanych wartości i diagnozowania ich przyczyn.

Warto zwrócić uwagę na zarządcze funkcje budżetu, do których zalicza się [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 51–54]:

- funkcję operacjonalizacji planów długookresowych – budżet roczny jest instrumentem operacyjnym w stosunku do wieloletnich planów działania JST (strategii rozwoju czy WPF), w którym następuje uszczegółowienie zadań oraz zasobów niezbędnych do realizacji określonych celów długookresowych;
- funkcję normatywną i/lub dyrektywną – w przypadku budżetu tradycyjnego postanowienia dotyczące wysokości wydatków czy rozchodów pełnią funkcję normatywów (limitów/ograniczeń kwotowych), w budżecie zadaniowym postanowienia dotyczące rozchodów mają charakter normatywny, natomiast ustalenia dotyczące zadań i wysokości ich finansowania w postaci wydatków mają charakter dyrektywny (wiązący);

- funkcję motywacyjną – zasadniczo motywacja ma charakter negatywny, związany z ponoszeniem odpowiedzialności w związku z przekroczeniem limitów wydatkowych/rozchodowych, w przypadku budżetu zadaniowego może istnieć motywacja pozytywna związana z premiowaniem osiągniętych efektów;
- funkcję kontrolną – kontrola, która jest przeprowadzana zarówno w toku realizacji budżetu, jak i po zakończeniu roku, pozwala ocenić zakres realizacji budżetu oraz przyczyny rozbieżności pomiędzy planem a stanem faktycznym.

Proces budżetowy składa się z działań, które obejmują ustalenie, implementację i ewaluację planu świadczenia dóbr i usług przez daną jednostkę gospodującą. Władze samorządowe w ramach procesu budżetowania podejmują działania w zakresie [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2006:103]:

- analizy budżetu, jego wykonania oraz oceny sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostki,
- równoważenia budżetu bieżącego zgodnie z wymogami ustawowymi,
- planowania zasilenia finansowego długo- i krótkookresowego, w celu zapewnienia płynności finansowej oraz równowagi budżetowej,
- ograniczenia ryzyka, co przekłada się na decyzje finansowe oraz budżetowe,
- decyzji infrastrukturalnych, określania rozmiaru luki finansowej oraz podejmowania decyzji w zakresie pozyskania finansowania zewnętrznego,
- planowania poziomu zobowiązań dłużnych przy minimalizowaniu kosztów kapitału,
- prowadzenia kontroli zarządczej z oceną efektywności i skuteczności wykorzystania publicznych zasobów pieniężnych.

Pojęcie budżetu samorządowego rozpatrywać można w trzech aspektach [Kosek-Wojnar, Surówka 2007: 64; Miemiec red. 2018: 229]:

- 1) funduszu zdecentralizowanego, który służy zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych,
- 2) planu finansowego, w ramach którego gromadzi się środki pieniężne na finansowanie potrzeb społeczności samorządowej,
- 3) aktu prawnego, uchwalanego przez organ przedstawicielski samorządu terytorialnego, upoważniającego organ wykonawczy do gromadzenia dochodów i dokonywania wydatków publicznych.

Według regulacji ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych budżet JST jest rocznym planem dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów danej jednostki [Dz.U. 2021, poz. 305]. Budżet jest uchwalany w formie uchwały na rok budżetowy będący rokiem kalendarzowym. Uchwała budżetowa jest aktem prawa wewnętrznego, który obowiązuje na terytorium danej jednostki. Uchwała budżetowa określa (art. 212 ustawy o finansach publicznych):

- prognozowane dochody, z wyodrębnieniem dochodów bieżących i majątkowych,

- kwotę planowanych wydatków budżetu, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i majątkowych,
- kwotę planowanego deficytu lub nadwyżki, ze wskazaniem źródeł pokrycia deficytu lub przeznaczenia nadwyżki budżetu,
- przychody i rozchody budżetu,
- limit zobowiązań z tytułu zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych,
- kwotę wydatków przypadających do spłaty w danym roku budżetowym, zgodnie z umowami dotyczącymi poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę,
- wynikające z innych ustaw szczególne zasady wykonywania budżetu JST w roku budżetowym,
- uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki budżetowej w ramach budżetu,
- inne obowiązkowe postanowienia organu stanowiącego jednostki.

Procedura opracowywania projektów budżetu, jego uchwalania, wykonywania oraz zatwierdzania wykonania (kontroli) jest jednolita dla wszystkich kategorii (szczebli) samorządu. Budżety poszczególnych szczebli różnią się natomiast źródłami i rodzajem dochodów, rodzajem zadań, które są z nich finansowane, oraz strukturą dochodów i wydatków.

Dochody budżetowe, według podziału wynikającego z ustawy o finansach publicznych (art. 235), dzielą się na:

- dochody majątkowe, które obejmują dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności,
- dochody bieżące, do których zalicza się pozostałe dochody budżetowe.

Dochody budżetowe są gromadzone przede wszystkim dla sfinansowania kosztów realizacji zadań danej jednostki. Ustawa o finansach publicznych (art. 236) dokonuje podziału rodzajowego wydatków budżetowych, który zakłada ich zróżnicowanie na wydatki majątkowe i wydatki bieżące. Wydatkami majątkowymi są wydatki poniesione na inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz udziałów na wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Wydatkami bieżącymi są wszystkie wydatki niezaliczone do wydatków majątkowych, w tym przede wszystkim:

- wydatki jednostek budżetowych (w tym na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań),
- dotacje na zadania bieżące,
- świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- wydatki na obsługę długu.

Wydatki bieżące są przeznaczone na funkcjonowanie samorządu oraz pozwalają na utrzymanie i eksploatację istniejącej infrastruktury, natomiast wydatki majątkowe praktycznie w całości służą realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Wydatki inwestycyjne są bardzo ważne, ponieważ pozwalają zmniejszyć międzyregionalne dysproporcje dochodowe oraz zwiększyć dalsze możliwości rozwoju [Alińska, Woźniak 2015: 261].

Podział dochodów i wydatków na bieżące i majątkowe jest istotny, ponieważ ustawa o finansach publicznych nakłada na JST obowiązek równoważenia budżetu w części bieżącej. Art. 242 ustawy wskazuje, że na etapie uchwalania oraz wykonania budżetu JST wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki⁴¹. Spełnienie takiej reguły oznacza, że JST nie może planować długu z powodu braku środków związanych z realizacją wydatków bieżących. Granicę zaciągnięcia długu stanowi więc suma środków brakujących do sfinansowania wydatków majątkowych oraz ewentualna kwota spłat zadłużenia JST. Wynik budżetu operacyjnego wskazuje na kondycję finansową danej JST. Brak wypracowanej nadwyżki operacyjnej może spowodować nie tylko spadek możliwości rozwojowych danej jednostki, ale także utratę zdolności kredytowej oraz zdolności do spłaty już zaciągniętych zobowiązań. Wynika to z regulacji zawartych w art. 243 ustawy o finansach publicznych, które ustalają zasady obliczania zindywidualizowanego wskaźnika dopuszczalnej wysokości spłat zobowiązań [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 62].

Proces budżetowy jest nie tylko przygotowaniem dokumentu prawnego przypisującego fundusze do odpowiednich pozycji klasyfikacji budżetowej, lecz jest szeroko definiowanym procesem, który ma wymiary: polityczny, menedżerski, planistyczny, komunikacyjny i finansowy. Zasadnicze cechy dobrego procesu budżetowego to:

- długoterminowa perspektywa,
- powiązanie z szerokimi celami organizacji,
- koncentrowanie decyzji budżetowych na rezultatach i wynikach,
- propagowanie konstruktywnej komunikacji wszystkich zainteresowanych stron,
- dostarczanie zachęt kadrze menedżerskiej i pracowniczej.

Zadaniem tak rozumianego procesu budżetowego jest wsparcie decydentów w podejmowaniu kompetentnych i odpowiedzialnych decyzji odnośnie dostarczania dóbr i usług publicznych oraz promowanie aktywnej partycypacji w procesie decyzyjnym różnych środowisk danej społeczności.

Budżetowanie polega na identyfikowaniu dostępności zasobów ze względu na ich ilość i rodzaj oraz formułowanie sposobów ich alokacji w uporządkowa-

⁴¹ Zgodnie z art. 217 ustawy o finansach publicznych przez wolne środki rozumie się nadwyżkę środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu JST wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.

nych, wewnętrznie spójnych i komplementarnych działaniach jednostki samorządowej dążącej do osiągania wyznaczonych celów, z zachowaniem zasad efektywności gospodarowania. Budżetowanie, jako metoda wspierająca realizację wszystkich funkcji zarządzania w jednostkach samorządowych, w największym stopniu wspomaga proces planowania poprzez wytyczanie celów i alokację zasobów oraz definiowanie sposobów działania, tak aby te cele osiągnąć. Budżetowanie stanowi jedno z podstawowych narzędzi planowania finansowego, jest kwantyfikowaniem założeń przyjętych w planach, ich uszczegółowieniem i ma za zadanie przypisanie konkretnych środków i działań do miejsc i czasu ich wykonania, a także kontrolę wyników. Pomiedzy planowaniem a budżetowaniem istnieje zatem dwukierunkowy związek. Ocena wyników działań umożliwia dokonywanie korekt polityk i planów.

Na proces budżetowy składa się kilka zasad, które odzwierciedlają fakt, że jest to proces polityczny i menedżerski mający swój finansowy i techniczny wymiar. Wśród zasad efektywnego budżetowania można wymienić [Kozuń-Cieślak 2010: 7–12]:

- sformułowanie szerokich celów nadających kierunek procesowi decyzyjnemu (w tym m.in. ocena potrzeb społecznych, sformułowanie celów i nakreślenie priorytetów na podstawie warunków funkcjonowania społeczeństwa);
- ustalenie sposobów osiągania celów (m.in. przyjęcie odpowiedniej polityki finansowej, opracowanie planów operacyjnych i inwestycyjnych, opracowanie szczegółowych programów realizacji przyjętych planów i polityk, wybór rodzaju budżetu),
- opracowanie budżetu zgodnie z ustalonymi sposobami osiągania celów (ustalenie procedur przygotowywania i przyjęcia budżetu, ustalanie i ocena możliwości finansowych – przygotowanie prognoz dochodów i wydatków, przygotowanie i przyjęcie budżetu),
- ocena wyników działań i dokonanie korekt (monitorowanie, pomiar i ocena wykonania programów, satysfakcji partnerów, wykonania budżetu, sytuacji finansowej oraz czynników zewnętrznych, a także dokonywanie korekt i dostosowań budżetu, polityk i planów).

Powyższe cechy i zasady wskazują, że efektywne budżetowanie w samorządach, poza procesem bilansowania dochodów i wydatków w ciągu roku (tradycyjne budżetowanie), powinno mieć wymiar strategiczny i prowadzić do poprawy sprawności działania i możliwości rozwojowych jednostki. Od sposobu zarządzania oraz efektywności gospodarowania zasobami przez władze samorządowe uzależniony jest ich rozwój. Dlatego konieczne jest zastosowanie nowoczesnych technik zarządzania finansami zwiększających efektywność działań samorządu. Wśród zasad nowoczesnego zarządzania publicznego postulowanego do wdrożenia przez samorządy wymieniane są m.in. poprawa skuteczności i efektywności działania samorządu oraz podniesienie jakości świadczonych usług

poprzez wprowadzenie jasno określonych standardów i mierników. Ważnym elementem takiego zarządzania jest nacisk na kontrolę wyników, a także większa dyscyplina i oszczędność wykorzystywanych zasobów.

Narzędziem, które ma wspomagać efektywne alokowanie środków publicznych, jest budżetowanie zadaniowe [Owsiak red. 2012: 131]. Jego zadaniem jest zapewnienie środków publicznych na realizację w przyszłości zamierzeń wynikających ze strategii rozwoju w ścisłym powiązaniu z celami krótkookresowymi [Kozuch 2012: 134]. Podstawową zaletą wdrażania budżetu zadaniowego przez samorządy jest możliwość zwiększenia efektywności dokonywanych wydatków. Pierwsze próby wdrożenia tej formy budżetowania pojawiły się w polskich samorządach w latach 90. Prekursorem był Kraków, który tworzenia pierwszego budżetu zadaniowego podjął się w 1994 r. Kolejnymi dużymi miastami uruchamiającymi budżetowanie zadaniowe były: Lublin, Szczecin i Poznań. Wprowadzanie w Polsce budżetu zadaniowego świadczy o rozpoczęciu wdrażania nowoczesnych metod zarządzania środkami publicznymi. Nowe podejście w zarządzaniu finansami samorządowymi opiera się jednak na równoległym opracowywaniu budżetów w formie tradycyjnej i zadaniowej. W polskim systemie prawnym budżet zadaniowy jest bowiem nadal fakultatywną formą budżetu [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczuk 2017: 102].

Istotą budżetu zadaniowego jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane na rzecz osiągania określonych efektów mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Budżet zadaniowy jest to plan wydatków budżetowych, sporządzany w układzie funkcji, zadań i podzadań, wraz ze wskazaniem na poziomie zadań i podzadań: celów, które planuje się osiągnąć w wyniku realizacji zadania, mierników określających stopień realizacji celów, jednostki odpowiedzialnej za wykonanie zadania oraz nakładów przyznanych na realizację zadania [Malinowska-Misiąg i in. 2015: 66]. Budżet ten musi być ponadto zgodny z założeniami wynikającymi z planów długoterminowych (strategii rozwoju, wieloletniej prognozy finansowej), jak również z rocznego budżetu w ujęciu klasycznym.

Nowy sposób budżetowania wymaga sprawnego systemu planowania, ewidencji zdarzeń gospodarczych, sprawozdawczości oraz monitorowania realizacji zadań. Zakres informacji podany w sposób opisowy w budżecie zadaniowym pozwala mieszkańcom i inwestorom na wyrobienie sobie własnego zdania na temat planowanych inwestycji oraz kosztów funkcjonowania samorządu. Istota budżetu zadaniowego polega na precyzyjnym określeniu zadań, które mają być finansowane ze środków budżetowych, stosowaniu odpowiednich mierników umożliwiających ocenę efektów uzyskanych w wyniku ponoszonych wydatków budżetowych. Ta forma budżetu pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów, oraz za pomocą mierników ukazuje,

w jakim stopniu zostały one wykonane [Lubińska 2007: 26]. Budżet zadaniowy jest szerszy od tradycyjnego o część sprawnościową określającą dla każdego zadania cele jego realizacji oraz mierniki pozwalające monitorować realizację celów. Stworzenie budżetu zadaniowego nie polega więc tylko na tym, że dotychczasową klasyfikację budżetową (działy, rozdziały) zamienia się na nową klasyfikację opartą na zadaniach. Jedną z najważniejszych korzyści wynikających z wdrożenia metod budżetowania zadaniowego jest to, że metody te wymagają staranną ocenę celowości dokonywanych wydatków.

Tabela 4.2. Wydatki budżetu zadaniowego miasta Szczecina według sfer w 2019 r.

Sfera	Wykonanie (w tys. zł)	Wykonanie (w %)
Edukacja i nauka	866 785,1	97,3
Pomoc społeczna i ochrona zdrowia	606 513,4	98,1
Transport i komunikacja	538 558,6	94,2
Gospodarka komunalna	263 800,0	96,0
Gospodarka mieszkaniowa	159 925,2	95,8
Zarządzanie strukturami samorządowymi	129 976,3	97,6
Kultura fizyczna, turystyka i rekreacja	119 417,3	93,2
Kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego	87 360,5	98,9
Finanse i różne rozliczenia	39 400,5	59,6
Bezpieczeństwo i porządek publiczny w mieście	43 850,0	99,8
Ład przestrzenny i gospodarka nieruchomości	28 211,2	76,6
Rozwój społeczeństwa obywatelskiego	15 161,5	87,1
Wspieranie rozwoju gospodarczego	12 061,5	93,8
Działalność promocyjna i współpraca międzynarodowa	10 195,5	92,5

Źródło: Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecina.

Istotną cechą budżetu zadaniowego jest stosowanie funkcjonalnej (zadaniowej) klasyfikacji wydatków opartej na określeniu ich celu lub funkcji, którą powinny spełniać. W budżecie tradycyjnym stosowana jest klasyfikacja administracyjna i ekonomiczna wydatków, natomiast w przypadku budżetu zadaniowego klasyfikacja ekonomiczna jest stosowana tylko pomocniczo w celu uszczegółowienia funkcjonalnej struktury wydatków. Klasyfikacja funkcjonalna wydatków w budżecie zadaniowym może składać się z dwóch lub większej liczby szczebli, np. klasyfikacja wydatków miasta Szczecina obejmuje trzy szczeble i składa się ze sfer, zadań (wyszczególnionych w ramach sfer) oraz działań (określonych dla poszczególnych zadań). W tabeli 4.2 zaprezentowano wydatki miasta Szczecina według najwyższego szczebla klasyfikacji funkcjonalnej tj. 14 sfer.

Klasyfikacja funkcjonalna wydatków jest uszczegółowiana poprzez klasyfikację ekonomiczną obejmującą w praktyce polskich samorządowych budżetów zadaniowych wydatki bieżące i majątkowe. W ogólnej sumie wydatków

miasta Szczecina (tj. około 3 mld zł) przeważały w 2019 r. wydatki bieżące – stanowiły 76,7%.

Analizując wady i zalety budżetu zadaniowego, można zauważyć, że argumenty za budżetowaniem zadaniowym koncentrują się głównie na kwestiach strategicznych, natomiast wady tego rozwiązania odnoszą się zasadniczo do aspektów techniczno-operacyjnych (tabela 4.3). Najważniejsze korzyści płynące z planowania i monitorowania realizacji budżetu w ujęciu zadaniowym to: zarządzanie budżetem przez pryzmat efektów, jakie niesie realizacja poszczególnych zadań, możliwość poprawy efektywności wydatkowania, zwiększenie przejrzystości budżetu dla odbiorców zewnętrznych czy polepszenie alokacji i monitoringu zadań realizowanych przez pracowników za nie bezpośrednio odpowiedzialnych. Korzyści płynące z efektywnego zarządzania budżetem przekładają się na jakość świadczonych mieszkańcom usług dzięki monitorowaniu rezultatów. Budżet w układzie zadaniowym jako narzędzie komunikacji jest ponadto bardziej zrozumiały i czytelny dla decydentów oraz mieszkańców.

Tabela. 4.3. Podstawowe zalety i wady budżetu zadaniowego

Korzyści budżetowania zadaniowego	Ograniczenia budżetowania zadaniowego
– bardziej przejrzysty i zrozumiały podział środków – dzięki operowaniu jasnymi celami i zadaniami, – możliwość lepszej oceny efektywności wydawanych środków – wraz z określeniem celów i mierników ich realizacji pojawia się możliwość oceny stopnia, w jakim udało się je osiągnąć; efekty stają się wyliczalne i porównywalne z kosztami, co daje podstawę do podejmowania racjonalnych decyzji dotyczących dalszego wykonania zadań, – podniesienie jakości świadczonych mieszkańcom usług dzięki monitorowaniu rezultatów, – wzrasta odpowiedzialność dysponentów budżetu wobec społeczeństwa za wykonanie konkretnych zadań, – większa elastyczność wydawania publicznych środków.	– trudności w precyzyjnym określeniu mierników zadań publicznych, – wysoka czasochłonność i wzrost kosztów; proces ten wymaga wzrostu zatrudnienia w służbach finansowo-księgowych oraz zaangażowania wysoko wykwalifikowanych kadr, – niepowtarzalność tej formuły budżetu i trudności w dokonywaniu porównań budżetów poszczególnych jednostek, – trudności w przypisaniu wszystkich zadań samorządu do poszczególnych celów, – trudniejsza kontrola wykonania budżetu – trudności w ocenie osiągnięcia celów, – niechęć urzędników administracji publicznej do wdrażania nowych metod budżetowania wynikająca z niewystarczających kwalifikacji i przygotowania kadr, a także obawy przed poddawaniem się dodatkowym procedurom kontrolnym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Misiąg 2007: 386; Postuła, Perczyński 2010: 31–32; Korczakowski 2013: 40–41; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2013: 169–170; Poniatowicz 2014: 169].

Najistotniejsze problemy związane z budżetem zadaniowym to przede wszystkim trudności o charakterze technicznym związane z aspektami metodologicznymi, jak formułowanie zadań, celów, a w szczególności mierników. Poza tym występują problemy związane z ewidencją wydatków w układzie zadaniowym oraz koniecznością dostosowania oprogramowania finansowo-księgowego. Wdrażanie budżetowania zadaniowego w samorządach spotyka się zatem z wieloma trudnościami i ograniczeniami. Jego pełne wdrożenie w JST jest bardzo trudne i nie ma stosownego wsparcia zarówno ze strony prawnej, jak i organizacyjnej. Występujące trudności związane z budżetowaniem zadaniowym, a także brak obligatoryjności prawnej jego stosowania, ograniczają zakres tej formy budżetowania wśród samorządów. Aktualnie budżet zadaniowy wdraża kilkadziesiąt samorządów w Polsce, przy czym zakres budżetowania jest zróżnicowany i obejmuje wybrane obszary działalności poszczególnych jednostek lub jej całość [Jędrzejewski 2018: 112]. Można wprowadzać w samorządach elementy budżetu zadaniowego do definiowania i oceny realizacji budżetu – wytypować kluczowe mierniki czy też wyznaczać cele i zadania [Korczakowski 2013: 42]. Część samorządów obok budżetu w układzie klasycznym (tradycyjnym) równolegle stosuje budżet zadaniowy jako narzędzie wspomagające zarządzanie wydatkami przez sprecyzowanie i zhierarchizowanie celów jednostki oraz określanie efektów wydatkowania środków przy wykorzystaniu ustalonych mierników [Walczak red. 2019: 82–83].

Budżet niezależnie od formy sporządzania jest centralnym elementem procesu decyzyjnego obejmującego ustalanie priorytetów i kierunków działania, alokację zasobów oraz weryfikację rezultatów realizowanych działań. Dokument ten powinien być podstawą zarządzania zintegrowanego, ukierunkowującego działalność jednostki samorządowej, tak aby wyznaczone dalekosiężne cele były realizowane najlepiej i najpełniej przy ekonomicznym wykorzystaniu dostępnych środków. Efektywne budżetowanie w samorządach, poza procesem bilansowania dochodów i wydatków w ciągu roku (tradycyjne budżetowanie), powinno mieć wymiar strategiczny i prowadzić do poprawy sprawności działania i możliwości rozwojowych jednostki.

4.4. WPF jako instrument wieloletniego planowania i zarządzania finansami w podsektorze samorządowym

Obecnie planowanie wieloletnie uznaje się za niezbędny instrument nowoczesnego zarządzania finansami publicznymi. Różnorodność i wieloaspektowość zadań przypisanych samorządom wymaga znalezienia rozwiązań służących realizacji postawionych przed nim wyzwań. Wieloletnie planowanie finansowe łączy planowanie strategiczne i roczne przygotowanie budżetu. Musi za-

tem łączyć w sposób spójny inne dokumenty planistyczne przygotowane przez JST [Wyszkowska, Wyszkowski 2016: 14–15].

Wieloletnie planowanie finansowe jest niezbędne w prawidłowym zarządzaniu finansami samorządowymi, szczególnie z punktu widzenia wypełniania zadań rozwojowych [Lipiec-Warzecha 2011: 1037]. W procesie wieloletniego planowania finansowego na podstawie analiz historycznych budżetu, analizy kosztów oraz przyjętych założeń wzrostu tworzone są scenariusze przyszłej sytuacji finansowej jednostki. Istotą tej metody jest wydłużenie horyzontu czasowego planowania z jednoczesną analizą skutków podejmowanych decyzji w różnym horyzoncie czasowym. Wieloletnie planowanie finansowe jako element zarządzania strategicznego jest zintegrowane z pozostałymi instrumentami, co oznacza, że podejmowane decyzje powinny być powiązane z realizowaną strategią rozwoju, wieloletnimi planami i programami inwestycyjnymi czy planami zagospodarowania przestrzennego. Taki sposób zarządzania stanowi podstawę podejmowania decyzji oraz wyboru najbardziej efektywnych rozwiązań w zakresie gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych [Maśloch, Sierak 2013: 204].

Potrzeba stosowania wieloletniego planowania finansowego wynika z tego, że proces planowania finansowego łączy sferę finansową i rzeczową, mając na celu określenie przyszłego stanu zasobów finansowych, niezbędnego dla realizacji potrzeb rozwojowych oraz zapewniającego płynność i długookresową wypłacalność tych jednostek. Cechami charakterystycznymi tego procesu są [Kozuch 2012: 139]:

- wydłużenie horyzontu planowania – co łączy budżet roczny z celami i planami długoterminowymi (inwestycyjnymi),
- innowacyjność procesu planowania – wprowadzenie nowoczesnych instrumentów zarządzania i ulepszenie procesu budżetowania,
- umożliwianie wskazania kierunków rozwoju jednostki samorządu terytorialnego oraz jej polityki finansowej w perspektywie kilku lat,
- potrzeba realistycznego planowania wartości oraz ich corocznego aktualizowania,
- połączenie z planowaniem rocznym.

Z planowaniem wieloletnim mogą się jednak łączyć pewne problemy i trudności, w tym przede wszystkim [Dworakowska 2014: 90; Postuła 2015: 59]:

- kosztowny proces wdrażania planowania wieloletniego,
- możliwość zmniejszenia elastyczności polityki fiskalnej,
- możliwość dezaktualizacji programu przy dużej dynamice zmian i uwarunkowań zewnętrznych,
- dobór okresu planowania (zbyt krótki stwarza możliwość przenoszenia wydatków na następne lata, zbyt długi okres planowania powoduje, że prognoza jest obciążona wyższym ryzykiem błędu).

Nad trudnościami związanymi z wprowadzeniem wieloletniego planowania finansowego w samorządach niewątpliwie dominują korzyści, wśród których wyróżnia się [Sierak 2008: 249; Cichocki 2013: 36; Misterek 2015: 392]:

- zwiększenie racjonalności gospodarowania środkami publicznym – wzrost efektywności wydatkowania, ułatwienie absorpcji funduszy UE, skoncentrowanie działań na średnio- i długookresowej stabilności finansowej,
- zagwarantowanie kontynuacji przedsięwzięć realizowanych w perspektywie dłuższej niż rok,
- poprawę wiarygodności, przejrzystości i przewidywalności polityki fiskalnej,
- dopasowanie do planowania na szczeblu unijnym.
- łączenie celów bieżących i długoterminowych w ramach spójnego planowania finansowego, w szczególności w zakresie finansowania procesów inwestycyjnych,
- umożliwianie wzrostu bazy dochodowej stosownie do wysokości planowanych zadań wieloletnich,
- stabilizowanie programów inwestycyjnych – wzajemne dostosowanie rozmiarów zadań, dostępnych środków finansowych oraz terminów realizacji,
- racjonalizowanie montażu finansowego inwestycji w perspektywie długookresowej stosownie do własnego potencjału finansowego,
- stały monitoring następstw podejmowanych decyzji w czasie – analiza płynności finansowej i zdolności kredytowej w perspektywie wieloletniej oraz potrzeb i kosztów kredytowych,
- oddziaływanie na poziom wiarygodności finansowej JST warunkującej dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania i koszt pozyskania kapitału,
- doskonalenie procesu zarządzania JST w ramach zintegrowanego zastosowania strategii rozwoju, wieloletnich planów inwestycyjnych oraz wieloletnich planów finansowych,
- umożliwianie w trakcie tworzenia i wykonywania planu komunikacji społecznej i partycypacji mieszkańców w zarządzaniu.

Wykorzystanie planowania wieloletniego umożliwia zracjonalizowanie wykorzystania niezbędnych do funkcjonowania zasobów finansowych, w odniesieniu do poziomu wydatków bieżących, inwestycyjnych i na obsługę długu. Pozwala na ustalenie górnego poziomu zadłużania się jednostki samorządowej, co wynika z przeprowadzonej w perspektywie wieloletniej oceny zdolności kredytowej jednostki. Zastosowanie planowania wieloletniego daje możliwość ustalenia priorytetów pomiędzy konkurencyjnymi zadaniami oraz określenia źródeł ich finansowania i alternatywnych propozycji montażu finansowego. Pozwala także wskazać wpływ różnych scenariuszy realizacji zadań na sytuację finansową jednostki samorządowej. Wieloletnie planowanie finansowe stanowi także narzędzie upowszechniania polityki finansowej i programów społeczno-gos-

podarczych oraz istotne źródło informacji dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych.

Z planowaniem finansowym w perspektywie długoterminowej ściśle wiąże się wieloletnie planowanie inwestycyjne. Wieloletni plan inwestycyjny (WPI) jest dokumentem zawierającym listę wybranych i zaakceptowanych do realizacji przez władze samorządowe przedsięwzięć inwestycyjnych wraz z zakresem rzeczowym i finansowym z podziałem na poszczególne lata. Plan ten dzieli szereg zadań inwestycyjnych na okresy roczne, przypisuje im oszacowane koszty oraz określa środki niezbędne do ich wykonania, a także termin realizacji. W konsekwencji zwiększa prawdopodobieństwo realizacji wybranych projektów i całej koncepcji rozwojowej jednostki przez zabezpieczenie finansowania z określonych źródeł. Warto podkreślić, że na etapie przygotowywania planu konieczne jest dokonanie szczegółowej analizy potencjalnych projektów infrastrukturalnych pod kątem ich efektywności i ryzyka. Tym samym proces opracowania tego dokumentu staje się podstawą do dokonania racjonalnego wyboru projektów najefektywniejszych dla samorządu i mieszkańców.

Zasadniczym celem konstrukcji WPI jest ustalenie długoterminowej strategii inwestycyjnej JST opartej na strategii rozwoju, określającej najważniejsze cele przedsięwzięć inwestycyjnych i ich hierarchię. Plan ten jest również ściśle związany z wieloletnim planowaniem finansowym, ponieważ poszczególne zadania inwestycyjne muszą być powiązane ze źródłami ich finansowania oraz optymalizacją wydatków inwestycyjnych.

Opracowanie i wdrożenie wieloletniego planowania inwestycyjnego zapewnia jednostce samorządowej oraz jej mieszkańcom szereg korzyści, m.in. [Gawroński 2010: 162; Maśloch, Sierak 2013: 140]:

- zidentyfikowanie potrzeb inwestycyjnych oraz określenie priorytetów w tym zakresie,
- sformalizowanie i uporządkowanie procesów inwestycyjnych w cyklach wieloletnich,
- koordynację działań związanych z przygotowaniem i przebiegiem procesu inwestycyjnego,
- poprawę jakości danych dotyczących planowanych inwestycji – zobiektywizowanie zasad doboru zadań do realizacji,
- dokonanie analizy projektów pod kątem ich efektywności i ryzyka oraz wyboru projektów najefektywniejszych dla samorządu i mieszkańców,
- znalezienie najefektywniejszego sposobu finansowania inwestycji w wieloletniej perspektywie,
- zwiększenie możliwości realizacji projektów i rozwoju jednostki przez zabezpieczenie źródeł finansowania,
- wspieranie procesu pozyskiwania zewnętrznych środków finansowych (kredyty, emisja obligacji, środki z UE),

- wsparcie realizacji strategii rozwoju jednostki,
- wspieranie procesu uchwalania i realizacji budżetu – połączenie procesu planowania wieloletniego z budżetowaniem krótkookresowym przez zaplanowanie odpowiednich środków w budżetach rocznych na zadania zaplanowane w planie inwestycyjnym,
- tworzenie źródeł informacji dla mieszkańców i podmiotów gospodarczych o planowanych inwestycjach – dotyczących kosztu, terminu i miejsca realizacji,
- uspołecznienie procesu decyzyjnego w zakresie kierunków, skali i tempa procesów inwestowania w danej jednostce.

Z punktu widzenia zapewnienia jednostce samorządowej źródeł finansowania oraz zachowania stabilności finansowej szczególną rolę spełnia strategia zarządzania długiem. Dokument ten ma za zadanie wskazanie celu zadłużenia i jego struktury oraz określenie ryzyk związanych zarówno z pozyskaniem zewnętrznych środków, jak i ich spłatą [Bitner, Cichocki 2008: 19]. Zarządzanie długiem samorządowym oznacza działania mające na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę oraz spłatę zobowiązań. Jest to wąskie ujęcie, które sprowadza się do bieżącej obsługi długu. Rozumiane natomiast w szerokim kontekście oznacza proces decyzyjny dotyczący kluczowych kwestii wykorzystania instrumentów dłużnych w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego, którego celem jest zwiększenie możliwości w zakresie świadczonych usług publicznych na rzecz zaspokajania różnorodnych potrzeb mieszkańców wspólnoty lokalnej [Król 2016: 164]. Celem sporządzania strategii zarządzania długiem jest zapewnienie płynności finansowej samorządu w poszczególnych okresach przez dostosowanie wartości i terminów spłaty zadłużenia do zdolności dochodowych samorządu. Ponadto dokument ten ma za zadanie:

- wskazanie potrzeb kredytowych samorządu,
- ustalenie maksymalnego poziomu zadłużania się jednostki samorządowej,
- minimalizację kosztów pozyskania środków finansowych,
- zróżnicowanie źródeł pozyskiwania środków,
- uelastycznienie okresu spłaty długu i dywersyfikację dat zapadalności długu,
- kontrolę ryzyk finansowych.

Warto podkreślić, że planowanie wieloletnie w obszarze zarządzania długiem stosowane jest w samorządach w ograniczonym zakresie. Jest to instrument najczęściej wykorzystywany w przypadku podmiotów charakteryzujących się wysokim poziomem zadłużenia finansowanego różnorodnymi instrumentami [Misterek 2015: 398].

W Polsce podstawę prawną wieloletniego planowania finansowego stanowi ustawa o finansach publicznych z 2009 r. (art. 226–232), która wprowadziła

wymóg planowania wieloletniego w JST w postaci sporządzanej obligatoryjnie od 2011 r. wieloletniej prognozy finansowej. Wieloletnia prognoza finansowa stała się obok budżetu najważniejszym dokumentem planowania finansowego, integrując elementy wieloletniego planu finansowego oraz inwestycyjnego, a także strategii zarządzania długiem. Dokument ten, wiążąc rzeczowe i finansowe działania samorządu z celami długookresowymi wynikającymi ze strategii, powinien stanowić „pomost” między celami strategicznymi a rocznymi budżetami. W art. 227 ustawy o finansach publicznych określono, że WPF obejmuje rok budżetowy oraz co najmniej trzy kolejne lata. Przy czym jest to okres minimalny. Podlega on obowiązkowemu wydłużeniu na czas, na jaki przewiduje się limity wydatków wieloletnich na przedsięwzięcia zamieszczone w załączniku do prognozy, zgodnie z terminami najdłużej realizowanego przedsięwzięcia. Integralnym elementem omawianego dokumentu jest prognoza kwoty długu, którą przygotowuje się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Tym samym zwykle wieloletnie prognozy finansowe obejmują dłuższy niż minimalny horyzont czasu. Dodatkowo należy zauważyć, że WPF ma charakter dynamiczny. Oznacza to, że jest to prognoza krocząca i po upływie roku jest uzupełniana na kolejny okres budżetowy.

Rola WPF sprowadzać się ma do zwiększenia efektywności, wiarygodności, jawności i przewidywalności w gromadzeniu dochodów, przychodów oraz ponoszeniu wydatków i rozchodów. Do najważniejszych celów, jakie zamierzono osiągnąć wskutek jej wprowadzenia, można zaliczyć między innymi: skonfrontowanie potrzeb i określenie priorytetów rozwojowych, dzięki temu pełniejsze kreowanie i zdynamizowanie procesów rozwoju lokalnego i regionalnego, poprawę zdolności kredytowej, a także lepsze przygotowanie jednostek samorządowych do wymagań Unii Europejskiej. Wieloletnia prognoza finansowa jest dokumentem planistycznym wieloaspektowym, bardzo złożonym, zawierającym wiele zagadnień charakteryzujących gospodarkę finansową. W literaturze podkreśla się, że WPF może być ważnym narzędziem poprawy alokacji środków budżetowych i integralnym elementem strategii rozwoju jednostki samorządowej [Patrzalek 2011: 254].

Wdrożenie WPF umożliwia ocenę sytuacji finansowej JST przez organy jednostki, jej mieszkańców, instytucje finansowe, organy nadzoru, a także pozostałych interesariuszy. Tworzenie prognozy poszczególnych kategorii dochodów i wydatków budżetowych w dłuższym horyzoncie czasu, przy uwzględnieniu przychodów i rozchodów, pozwala na dokonanie oceny możliwości inwestycyjnych jednostki oraz jej zdolności kredytowej. Metodę sporządzenia WPF przedstawia w uproszczony sposób schemat 4.1.

Schemat 4.1. Metodyka sporządzania wieloletniej prognozy finansowej

Dochody ogółem
– wydatki bieżące (bez obsługi długu)
+ nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych powiększona o wolne środki
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA OBSŁUGĘ DŁUGU I WYDATKI MAJĄTKOWE
– spłata i obsługa długu (raty + odsetki)
= ŚRODKI DO DYSPOZYCJI NA WYDATKI MAJĄTKOWE
– wydatki majątkowe
= NADWYŻKA/DEFICYT ŚRODKÓW FINANSOWYCH
+ kredyty/pożyczki/obligacje
= WYNIK FINANSOWY BUDŻETU

Źródło: opracowanie na podstawie: *Wieloletnia...*, 2010: 2.

Przyjęte w prognozie wartości stanowią podstawę do przygotowania budżetu. Kwestia zgodności WPF z budżetem została uregulowana w art. 229 ustawy o finansach publicznych. Intencją ustawy jest potraktowanie planu wieloletniego jako planu pełniącego funkcje nadrzędne w stosunku do każdego budżetu rocznego. Wartości przyjęte w WPF i w budżecie powinny być zgodne co najmniej w zakresie wyniku budżetu, kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego.

Zakres merytoryczny WPF został określony przepisami ustawy o finansach publicznych. Na podstawie art. 226 ustawy należy stwierdzić, że dokument ten powinien być realistyczny i zawierać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

- 1) dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia;
- 2) dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe;
- 3) wynik budżetu;
- 4) przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- 5) przychody i rozchody budżetu z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia, a także sposób sfinansowania jego spłaty;
- 6) kwotę długu, w tym relację odnoszącą się do ustawowego poziomu limitu wypłat na obsługę długu;
- 7) kwoty wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia wieloletnie;
- 8) objaśnienia przyjętych wartości.

Obowiązkowym załącznikiem do uchwały w sprawie prognozy jest plan przedsięwzięć wieloletnich, przez które ustawodawca rozumie (art. 226 ustawy o finansach publicznych) wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

- programami finansowanymi z udziałem środków z UE i bezzwrotnych środków pomocy udzielanej przez państwa członkowskie EFTA oraz innej pomocy zagranicznej niepodlegającej zwrotowi,
- umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,
- umowami, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i wynikające z nich płatności wykraczają poza rok budżetowy,
- gwarancjami i poręczeniami udzielanymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych przedsięwzięcia mogą obejmować wydatki inwestycyjne, ale także priorytetowe programy, projekty lub zadania skutkujące wydatkami bieżącymi budżetów. Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: jego nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach i limit zobowiązań. Ponadto przydatne jest wskazanie informacji dotyczących prognozowanych źródeł finansowania przedsięwzięcia w podziale na poszczególne lata [Dworakowska 2014: 92].

W uporządkowaniu i koordynacji przedsięwzięć w kilkuletniej perspektywie pomocny może być wieloletni plan inwestycyjny jednostki samorządowej. Wieloletni plan inwestycyjny, sporządzany w samorządach do roku 2011 jako odrębny dokument, obecnie powinien być traktowany jako plan gospodarczy jednostki samorządowej. Wprowadzenie WPF, która zawiera realizowane wieloletnie przedsięwzięcia wraz z wyszczególnionymi m.in. łącznymi nakładami finansowymi i limitami wydatków w poszczególnych latach, osłabiło finansowy wymiar wieloletniego planu inwestycyjnego, nadając mu charakter rzeczowego opisu strategii rozwoju jednostki samorządowej. Wprowadzenie obowiązkowego opracowania WPF spowodowało, że znaczna część samorządów zastąpiła tym dokumentem wieloletni plan inwestycyjny. Zjawiska tego nie można ocenić pozytywnie, gdyż wieloletnia prognoza finansowa nie jest w stanie w pełni zastąpić niezależnego planowania inwestycyjnego, zwłaszcza w kontekście wyboru optymalnych projektów inwestycyjnych i zbudowania dla nich właściwego harmonogramu wdrażania z zabezpieczeniem zasobów nie tylko finansowych. Warto także zaznaczyć, że wieloletnie plany inwestycyjne są dobrym źródłem informacji wyjściowych do przygotowania WPF [Mistereck 2015: 295]. Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia zarządzania JST jest nadal zasadne, ponieważ jego opracowanie łączy w sobie wiele procesów planistycznych, jakie zachodzą w jednostce, m.in. planowanie zagospodarowania przestrzennego, planowanie finansowe, planowanie strategiczne rozwoju jednostki oraz planowanie inwestycyjne. System wieloletniego planowania inwestycyjne-

go zakłada większe zaangażowanie wszystkich potencjalnych wnioskodawców w tworzenie planu oraz analizę potrzeb inwestycyjnych w świetle wyznaczonych długookresowych celów rozwoju, w oparciu o jednakowe dla wszystkich inwestycji kryteria, co pozwala na całościową koordynację zadań inwestycyjnych pod względem ich wzajemnych powiązań i zależności. Wieloletnie planowanie inwestycyjne służy więc realizacji założeń strategii rozwoju (w części dotyczącej inwestycji), jednocześnie poprzez zintegrowanie z wieloletnią prognozą finansową (przez włączenie do programu przedsięwzięć wieloletnich) ściśle wiąże się z budżetem, który ma nie tylko gwarantować realizację zadań bieżących, ale również średnio- i długookresową politykę rozwoju.

Z punktu widzenia zachowania stabilności finansów szczególną rolę spełnia prognoza kwoty długu ujęta w WPF określająca m.in. dopuszczalne pułapy zadłużenia jednostki oraz sposób sfinansowania spłaty długu. Warto tu podkreślić, że prognozę kwoty długu sporządza się na okres, na który zaciągnięto oraz planuje się zaciągnąć zobowiązania. Maksymalne zadłużenie, ustalane od 2014 r. indywidualnie dla każdej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przepisów art. 243–244 ustawy o finansach publicznych, określa wskaźnik zdolności danej jednostki do spłaty długu. Wskaźnik ten stanowi średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat poprzedzających rok budżetowy relacji wyników budżetów w części bieżącej (wyników operacyjnych jako różnicy między dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi), powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku, do dochodów ogółem tych budżetów. Wprowadzone zmiany miały umożliwić dostosowanie wielkości zadłużenia danej jednostki do jej sytuacji finansowej, szczególnie pozwolić podmiotom o dobrej kondycji finansowej na dalszy rozwój z wykorzystaniem długu. Należy zauważyć, że w odniesieniu do wprowadzonych przepisów formułowano wiele krytycznych uwag i postulatów. 1 stycznia 2019 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych [Dz.U. 2018, poz. 2500] zmieniające sposób ustalania maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań. Jedną z najważniejszych zmian jest wydłużenie okresu, na podstawie którego liczona jest średnia nadwyżka operacyjna, do 7 lat. Wydłużenie okresu wyliczenia wskaźnika wejdzie w życie w 2026 r.

W określeniu bezpiecznego poziomu zadłużenia danej jednostki punktem odniesienia jest przyjęta polityka długu i wyznaczenie optymalnego poziomu zadłużenia. Optymalny poziom zadłużenia można zdefiniować jako taki, który będzie do spłaty zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego jednostki samorządowej, pozwalającego na utrzymanie we wszystkich latach prognozy odpowiedniej płynności budżetowej oraz gwarantującego zachowanie zdolności kredytowej, bez groźby wpadnięcia w pułapkę zadłużeniową [Nawrocki 2016: 27]. Tak określone zadłużenie pozwala też na wyznaczenie skali możliwych do zrealizowania inwestycji. Jak jednak pokazuje praktyka, w obecnym stanie prawnym nie jest to proste zadanie ze względu na liczne wyłączenia

z limitu zadłużenia, a także pozabilansowe instrumenty finansowania inwestycji. Należy jednak zauważyć, że procedura ustalania indywidualnych wskaźników zadłużenia określona w ustawie nałożyła na samorządy konieczność pozyskania szeregu informacji oraz znacznie ostrożniejszego podejścia do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania.

Stosowanie wieloletniego planowania finansowego pozwala określić przewidywaną sytuację finansową JST. W tabeli 4.4 przedstawiono prognozę podstawowych kategorii finansowych JST w latach 2020–2022. Z informacji zawartych w WPF wynika, że JST planują w tym okresie malejący deficyt budżetowy (w 2022 r. dodatni wynik budżetu) oraz wzrost nadwyżki operacyjnej. Prognozy wskazują także na malejące zadłużenie. Dochody i wydatki budżetowe mają pozostawać na stabilnym poziomie, w tym przede wszystkim dochody i wydatki bieżące. Pogorszenie uwarunkowań gospodarczych w Polsce w 2020 r. wywołane sytuacją epidemiologiczną z pewnością wpłynie jednak na obniżenie dochodów JST, szczególnie dochodów bieżących. W związku ze spadkiem aktywności gospodarczej można spodziewać się niższych wpływów z tytułu udziałów w PIT i CIT oraz podatków i opłat lokalnych. Pogorszenie sytuacji dochodowej samorządów może skutkować zmniejszeniem wydatków inwestycyjnych i trudnościami ze spłatą zaciągniętego zadłużenia.

Tabela. 4.4. Prognoza podstawowych kategorii finansowych JST zawartych w WPF na lata 2020–2022

Wyszczególnienie	Wykonanie (w mln zł)	Prognoza (w mln zł)			Dynamika (rok poprzedni = 100%)		
	2019	2020	2021	2022	2020	2021	2022
Dochody ogółem,	278 507	288 256	283 204	280 617	103,5	98,2	99,1
w tym:							
dochody bieżące	253 312	259 841	265 068	269 925	102,6	102,0	101,8
dochody majątkowe	25 195	28 414	18 137	10 691	112,8	63,8	58,9
Wydatki ogółem,	280 209	305 880	284 296	277 274	109,2	92,9	97,5
w tym:							
wydatki bieżące	229 157	247 189	245 235	248 720	107,9	99,2	101,4
wydatki majątkowe	51 052	58 691	39 061	28 554	115,0	66,6	73,1
Wynik operacyjny	24 156	12 652	19 833	21 205	52,4	156,8	106,9
Wynik budżetu	-1 702	-17 624	-1 092	3 343	–	–	–
Przychody ogółem,	33 098	27 941	10 850	5 566	84,4	38,8	51,3
w tym:							
zaciągnięty dług	14 445	22 332	9 650	5 078	154,6	43,2	52,6
Rozchody ogółem,	11 298	10 307	9 740	8 872	91,2	94,5	91,1
w tym:							
spłata długu	10 023	9 416	9 060	8 608	93,9	96,2	95,0
Zadłużenie	82 036	97 527	97 800	93 958	119,0	100,3	96,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności...* 2020: 321

Wprowadzenie prawnego wymogu sporządzania WPF należy ocenić jako niezbędny krok w stronę wieloletniego planowania i zarządzania finansami w podsektorze samorządowym. Jednocześnie planowanie finansowe w warunkach polskich, w ujęciu zaproponowanym przez ustawodawcę, budzi kontrowersje w kontekście skuteczności i efektywności tego instrumentu. Przede wszystkim należy wskazać na trudność realistycznego ujęcia prognozowanych wielkości w długiej perspektywie czasowej. WPF przyjmowana jest na okres nie krótszy niż 4 lata, jednak okres ten podlega obowiązkowemu wydłużeniu w związku z planowanymi przedsięwzięciami lub zaciągniętymi zobowiązaniami. Samorządy są tym samym często zobligowane do wydłużania okresu prognostycznego nawet do kilkudziesięciu lat [Poniatowicz 2014: 166–167; Gliniecka i in. red. 2016: 148–150]. Przykładem może być wieloletnia prognoza finansowa miasta Szczecina uchwalona na lata 2021–2047, której kilkudziesięcioletni horyzont czasowy wyznaczyła prognoza długu [Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecina] czy WPF miasta Krakowa, której ponaddwudziestoletni okres (2021–2044) jest tożsamy z okresem, na który zaplanowano limity wydatków na przedsięwzięcia oraz spłatę długu [Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Krakowa].

Tabela. 4.5. Rozkład długości okresu prognozy w projektach WPF uchwalonych przez JST na 2020 r.

Długość okresu prognozy	Liczba JST	Struktura (w %)
4 lata	165	5,9
5–11 lat	1 522	54,2
12–16 lat	809	28,8
17–21 lat	242	8,6
22 lata i więcej	69	2,5
Ogółem	2 807	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z działalności...* 2020: 322

Dane zawarte w tabeli 4.5 odnoszą się do rozkładu horyzontu czasu, na który JST przygotowywały prognozy finansowe na rok 2020. Najkrótszy ustawowo dopuszczalny okres wystąpił w projektach WPF 5,9% ogółu jednostek, natomiast najdłuższy okres opracowanej WPF kończy się w 2054 r., obejmując prognozę na rok budżetowy oraz kolejne 34 lata. Projekty WPF najczęściej opracowywano na okres roku budżetowego i kolejnych 10 lat.

Należy wskazać, że zapisy ustawowe przeczą realności sporządzenia WPF. Trudno jest bowiem przewidzieć skutki finansowe zdarzeń gospodarczych (lub same zdarzenia), które będą miały miejsce za kilkanaście lub kilkadziesiąt lat. W okresie tym mogą wystąpić istotne zmiany m.in. koniunktury gospodarczej, regulacji prawnych dotyczących finansów podsektora samorządowego czy za-

kresu realizowanych zadań publicznych. Skutkuje to niewątpliwie ograniczeniem realistyczności prognoz dotyczących dochodów i wydatków, wyniku budżetu, wielkości zadłużenia i kosztów jego obsługi sporządzanych w tak długim horyzoncie czasowym. Planowania w okresie dłuższym niż 4 lata nie można uznać za realistyczne (a jedynie szacunkowe), ponieważ nie są znane warunki społeczno-gospodarcze, prawne czy finansowe, w jakich samorząd będzie funkcjonować w przyszłości [Filipiak 2016: 33]. Szczególnie jeśli uwzględnimy niestabilność otoczenia ekonomicznego i prawnego samorządu terytorialnego w Polsce oraz uzależnienie sytuacji finansowej samorządów od uwarunkowań zewnętrznych. W związku z tym postulowane jest skrócenie czasu prognozy ujmowanej w WPF [Posmyk 2012: 111], a także przygotowywanie prognozy w kilku wariantach [Gorzałczyńska-Koczkodaj, Husejko 2011: 102]. Przygotowywanie WPF wariantowo, z uwzględnieniem zarówno różnej sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, jak konkretnej jednostki, mogłoby zwiększyć jej realistyczność. Proces planowania powinien przewidywać prawdopodobne scenariusze kształtowania się przyszłych zdarzeń ujmowanych w WPF i uwzględniać zmienność zjawisk w czasie, a także określać potencjalne ryzyko oraz jego wpływ na gospodarkę finansową samorządu w przyszłości.

Generalnie wprowadzenie do systemu finansów samorządowych WPF jako instrumentu planowania wieloletniego należy ocenić pozytywnie. Planowanie wieloletnie pozwala poznać długookresowe możliwości oraz sytuację finansową samorządu, w tym zdolność finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych, a także zharmonizować wykorzystanie zróżnicowanych form i źródeł finansowania. Umożliwia także zidentyfikowanie przez organy JST w perspektywie wieloletniej uwarunkowań polityki budżetowej. Warta podkreślenia jest wzajemna relacja pomiędzy rocznym i wieloletnim planowaniem finansowym oraz przenikanie się procesów planistycznych dokonywanych w samorządzie zarówno w krótkim, jak i w długim okresie.

4.5. Strategie finansowania zadań samorządowych

Instrumentem wykorzystywanym do podejmowania decyzji długoterminowych i wspomagającym zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego jest strategia finansowania. Jako strategia cząstkowa jest ona ściśle powiązana ze strategią ogólną JST. Podstawę planowania strategicznego stanowią strategie funkcjonalne, które mają na celu urzeczywistnienie strategii ogólnej jednostki samorządu. Strategie funkcjonalne stanowią przetworzenie koncepcji strategii na sposoby realizacji i działania danej jednostki w jej głównych obszarach funkcjonalnych. Wśród strategii funkcjonalnych jednostek samorzą-

dowych można wyróżnić strategie [Filipiak 2008: 87]: produkcyjno-usługową, personalną, finansową czy marketingową.

Realizacja celów działania i zadań samorządu, a tym samym zaspokojenie potrzeb społeczności regionalnych i lokalnych, uzależniona jest przede wszystkim od posiadanych zasobów finansowych. Ich szczupłość, przy jednoczesnym ciągłym wzroście oczekiwań i zapotrzebowania na usługi i dobra publiczne, wymusza doskonalenie metod podejmowania decyzji związanych z alokowaniem środków publicznych. Wśród strategii funkcjonalnych szczególną rolę odgrywa więc strategia finansowania zadań. Pod pojęciem strategii finansowania działalności jednostki samorządowej należy rozumieć długookresowy program wykorzystania różnych źródeł kapitału niezbędnego do realizacji zadań samorządu uwzględniający czynniki wewnętrzne i zewnętrzne warunkujące zastosowanie różnych sposobów finansowania. Strategia służy określeniu możliwości finansowych jednostki samorządowej (w perspektywie wieloletniej), przez które należy rozumieć wewnętrzne oraz zewnętrzne (bezzwrotne i zwrotne) źródła finansowania, które łącznie mogą być wykorzystane na działalność bieżącą oraz sfinansowanie projektów inwestycyjnych.

Czynniki determinujące budowę strategii finansowej można podzielić na [Filipiak 2008: 74]:

- organizacyjne – czynniki związane ze sprawnością funkcjonowania jednostki samorządu, a także koniecznością dostosowania się do warunków otoczenia i rozwiązań prawnych,
- finansowe – związane z efektywnością gospodarowania środkami publicznymi,
- zewnętrzne – wynikające z funkcjonowania otoczenia: relacji z sektorem rządowym, innymi jednostkami samorządu terytorialnego, społeczeństwem, środowiskiem biznesowym czy instytucjami finansowymi.

Na kształt strategii finansowej szczególnie wpływa grupa czynników finansowych, która obejmuje swym zakresem przede wszystkim:

- metody i sposoby planowania finansowego i budżetowego wpływające na zmianę podejścia w prowadzeniu gospodarki finansowej z rocznego na wieloletni,
- kształtowanie polityki finansowej, w tym polityki podatkowej i władztwa podatkowego oraz polityki alokacji dóbr w perspektywie długoterminowej,
- zmiany w otoczeniu wpływające na poziom i strukturę dochodów jednostki samorządowej, w tym rozwiązania polskiego ustawodawstwa determinujące kształt zasilania finansowego samorządów.

Zadania jednostek samorządowych mogą być finansowane zarówno ze źródeł wewnętrznych, jak i zewnętrznych (w tym zwrotnych). Każda z dostępnych form finansowania wyróżnia się właściwymi dla siebie cechami, a jej wykorzystanie determinują zarówno parametry wewnętrzne (uwarunkowania związane

z jednostką samorządową), jak i zewnętrzne (uzależnione od źródła finansowania). Kluczowym czynnikiem decydującym o optymalnym wyborze źródeł finansowania jest właściwa identyfikacja tych uwarunkowań oraz wzajemne ich dopasowanie z uwzględnieniem specyfiki danej jednostki samorządowej oraz cech podejmowanej działalności [Zawora, Kogut-Jaworska, Jachowicz 2017: 51]. W procesie kształtowania strategii finansowania działalności samorządów należy uwzględnić ciągle zmiany potrzeb społeczeństwa oraz ograniczoność ich zasobów finansowych. Strategia umożliwia wybór najkorzystniejszego finansowania i przybliża osiągnięcie założonych celów. Podejmowane w jej zakresie decyzje finansowe mają wpływ na kształtowanie rozwoju jednostki przy zachowaniu stabilnej sytuacji finansowej.

Konieczność równoważenia budżetu bieżącego jednostek samorządu (art. 242 ustawy o finansach publicznych) oraz wprowadzenie indywidualnych limitów zadłużenia spowodowały, że poziom nadwyżki operacyjnej ma istotny wpływ na decyzje finansowe podejmowane przez władze samorządowe. Wynik budżetu operacyjnego (nadwyżka operacyjna, deficyt operacyjny) stanowi jeden z najistotniejszych wskaźników sytuacji finansowej jednostki samorządu obrazując, czy jest ona w stanie pokryć wydatki bieżące dochodami bieżącymi. Jeśli wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących (deficyt operacyjny), oznacza to, iż wydatki te realizowane są na poziomie przekraczającym możliwości finansowe samorządu. Wykonywanie zadań bieżących przez jednostkę odbywa się w tym wypadku kosztem sprzedaży jej majątku lub na skutek zaciągania nowych zobowiązań. Z kolei osiąganie nadwyżki operacyjnej (dochody bieżące są wyższe od wydatków bieżących) obrazuje potencjał inwestycyjny i zdolność kredytową jednostki. Im wyższa jest wartość nadwyżki operacyjnej, tym większa jest możliwość realizacji przez jednostkę nowych przedsięwzięć rozwojowych zarówno bezpośrednio, poprzez przeznaczenie tej kwoty na inwestycje, jak i pośrednio, poprzez spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań na cele inwestycyjne [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*, 2019: 3].

Warunkiem sprawnej i efektywnej realizacji zadań samorządowych jest ponadto zachowanie płynności finansowej. Jednostka samorządu zachowująca płynność i wypłacalność jest zdolna do finansowania obligatoryjnych zadań. Pod pojęciem płynności finansowej budżetu jednostki samorządowej rozumieć można stan, w którym samorząd posiada środki na pokrycie niezbędnych, zaplanowanych wydatków i rozchodów. W samorządzie terytorialnym proces zarządzania płynnością finansową należy rozpatrywać zarówno od strony dochodowo-przychodowej, jak i wydatkowo-rozchodowej [Łukomska-Szarek, Zawora, Kawecki 2018: 94]. Płynność finansowa zachowana jest wówczas, gdy występuje właściwa symetria dochodów i przychodów oraz wydatków i rozchodów jednostki samorządowej [Kosek-Wojnar, Wojnar 2005: 40]. Dla pomiaru płynności

finansowej przyjąć należy wskaźniki w odniesieniu do kasowego oraz memoriałowego ujęcia budżetu [Kosek-Wojnar, Surówka 2007: 134].

Wskaźnik płynności dla budżetu w ujęciu kasowym obliczyć można według wzoru:

$$Wpk = (Db + Pb) : (Wb + Rb),$$

gdzie:

Wpk – wskaźnik płynności budżetu w ujęciu kasowym,

Db – dochody budżetu,

Pb – przychody budżetu,

Wb – wydatki budżetu,

Rb – rozchody budżetu.

Wskaźnik płynności budżetu w ujęciu memoriałowym obliczyć można według wzoru:

$$Wpm = (Db + Pb + N) : (Wb + Rb + Z),$$

gdzie:

Wpm – wskaźnik płynności budżetu w ujęciu memoriałowym,

Dp , Pb , Wb , Rb – jak wyżej,

N – należności,

Z – zobowiązania.

Wskaźniki płynności budżetu powinny kształtować się co najmniej na poziomie 1,0. Oznacza to sytuację, w której wydatki budżetu i jego rozchody znajdują pełne odzwierciedlenie w realizowanych dochodach i przychodach. Oznacza to również, że nie występuje żadne napięcie w regulowaniu bieżących zobowiązań. Jeżeli wskaźnik kształtuje się poniżej 1,0, oznacza to zachwianie płynności budżetu, a w konsekwencji niebezpieczeństwo utraty możliwości finansowania bieżącej działalności. Podważa to między innymi wiarygodność jednostki samorządowej jako dłużnika, powoduje też podwyższenie kosztów finansowych w postaci np. odsetek za zwłokę, trudności czy wyższych kosztów uzyskania kredytu bankowego.

Biorąc pod uwagę przede wszystkim ocenę ryzyka utraty płynności finansowej, przy zastosowaniu różnych źródeł i metod finansowania zadań samorządowych wyróżnić można kilka głównych koncepcji finansowania działalności jednostek samorządowych:

- strategię pasywną (konserwatywną),
- strategię aktywną umiarkowaną,
- strategię aktywną agresywną.

Strategia pasywna (konserwatywna) opiera się na finansowaniu zadań samorządowych w całości ze źródeł bezzwrotnych. Strategia ta charakteryzuje się [Zawora 2009: 146–147]:

- finansowaniem wydatków bieżących samorządu dochodami bieżącymi, zgodnie z zasadą zrównoważonego budżetu bieżącego,
- finansowaniem wydatków inwestycyjnych w całości ze źródeł bezzwrotnych, w tym: pozostałą po sfinansowaniu wydatków bieżących częścią dochodów bieżących (nadwyżką operacyjną), dochodami majątkowymi, przychodami bezzwrotnymi, czyli nadwyżką budżetową z roku poprzedniego, oraz wpływami z prywatyzacji majątku,
- zachowaniem płynności finansowej, co oznacza, że wydatki budżetu znajdują pełne odzwierciedlenie w realizowanych dochodach i przychodach (bezzwrotnych),
- zrównoważonym budżetem lub deficytem budżetowym, nie wyższym jednak niż wartość możliwych do uzyskania przychodów bezzwrotnych⁴²,
- dostosowaniem wielkości podejmowanych zadań rozwojowych do posiadanych dochodów, co skutkować może ograniczeniem zakresu inwestycji lub wydłużeniem cyklu inwestycyjnego.

Schematyczne ujęcie finansowania działalności samorządu w oparciu o strategię pasywną, przedstawione na rys. 4.2, zakłada sytuację zrównoważonego budżetu bieżącego, a zakres realizowanych przez samorząd zadań inwestycyjnych uzależniony jest w znacznym stopniu od wielkości nadwyżki operacyjnej.

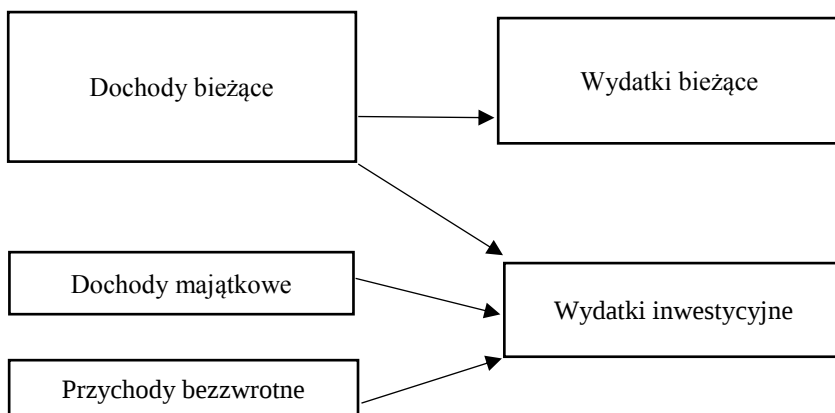
U podstaw pasywnej strategii finansowania leży niechęć do zaciągania zobowiązań z tytułu pożyczek, kredytów lub wyemitowanych przez jednostkę samorządową obligacji. Szczególną wagę przywiązuje się w tej strategii do równoważenia oraz utrzymywania wysokiego poziomu płynności finansowej budżetu jednostki samorządowej, a tym samym minimalizowania ryzyka niewypłacalności. Pasywna strategia działania samorządu terytorialnego na rynkach finansowych charakteryzuje się wyłączeniem możliwości zaciągania długu przez daną jednostkę, co może ograniczać jej zdolność do szybkiego rozwoju. W świetle obecnych możliwości pozyskiwania kapitału (np. poprzez wykorzystanie środków unijnych) pasywność władz samorządowych w poszukiwaniu nowych źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych może wpłynąć na zmniejszenie się poziomu dochodów własnych samorządu w przyszłości (np. w wyniku emigracji mieszkańców lub w następstwie realokacji działalności gospodarczej do innych jednostek), a w konsekwencji powodować powiększenie się zróżnicowania w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między samorządami [Ja-

⁴² Deficyt według polskich regulacji ustawowych ma w takiej sytuacji wymiar techniczny. Jest to deficyt umowny, którego zastosowanie jest konieczne, aby można było wykorzystać środki pochodzące z nadwyżek (z oszczędności) i prywatyzacji majątku [Borodo 2006: 225].

strzębska 2012: 257]. Mimo swojego zachowawczego charakteru strategia ta jest bezpieczna dla jednostki z punktu widzenia zachowania długoterminowej równowagi finansowej samorządu terytorialnego.

Efektom stosowania takiej koncepcji finansowania może być ograniczenie zakresu działalności inwestycyjnej, a w konsekwencji obniżenie przyszłego potencjału dochodowego jednostki, a także zahamowanie jej rozwoju gospodarczego. Stosowanie strategii pasywnej może wynikać ze znaczącego zaspokojenia potrzeb społeczności regionalnej lub (część) małej aktywności społecznej obywateli, która skłaniałaby władze samorządowe do większej intensywności w planowaniu i realizacji inwestycji. Przyczyną stosowania strategii pasywnej jest często niechęć władz do podejmowania ryzyka lub niedostateczna wiedza czy doświadczenie związane z wykorzystaniem zwrotnych instrumentów finansowych. Strategia ta może być także wymuszona przez czynniki zewnętrzne, do których zaliczyć można np.: kryzys w sektorze finansów publicznych czy wysokie koszty pozyskania kapitału obcego.

Rys. 4.2. Ogólny schemat pasywnej strategii finansowania zadań samorządowych



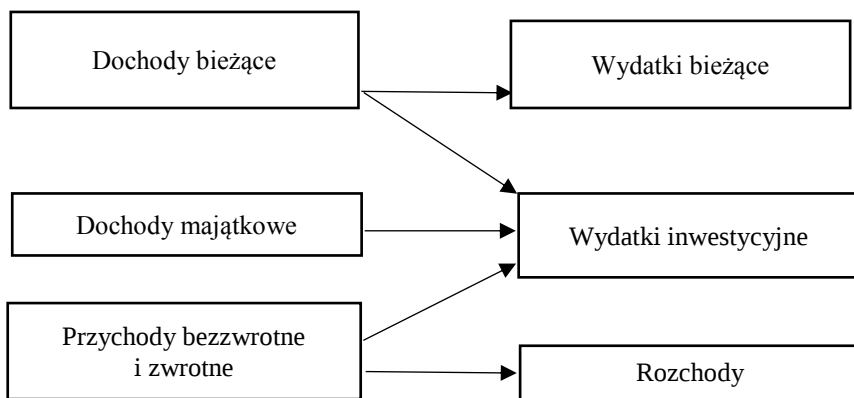
Źródło: opracowanie własne

Druga koncepcja finansowania to strategia aktywna umiarkowana, w której finansowanie działalności samorządu oparte jest zarówno na źródłach bezzwrotnych, jak i zwrotnych (rys. 4.3). Jej cechy charakterystyczne to:

- finansowanie wydatków bieżących samorządu (w tym wydatków na obsługę długu samorządowego) dochodami bieżącymi, zgodnie z zasadą zrównoważonego budżetu bieżącego,
- finansowanie wydatków inwestycyjnych ze źródeł bezzwrotnych i zwrotnych,
- przychody zwrotne kierowane są na finansowanie: wydatków budżetowych (wydatków inwestycyjnych) niepokrytych dochodami (tj. na finansowanie

- deficytu budżetowego) oraz rozchodów budżetowych (na spłatę rat kapitałowych),
- zachowanie płynności finansowej, pod warunkiem zmniejszającego się poziomu deficytu; zwiększający się deficyt stanowi zagrożenie dla utrzymania płynności finansowej, gdyż łączy się ze zwiększaniem zobowiązań związanych w coraz większym stopniu ze spłatą dotychczasowego długu.

Rys. 4.3. Ogólny schemat aktywnej umiarkowanej strategii finansowania zadań samorządowych



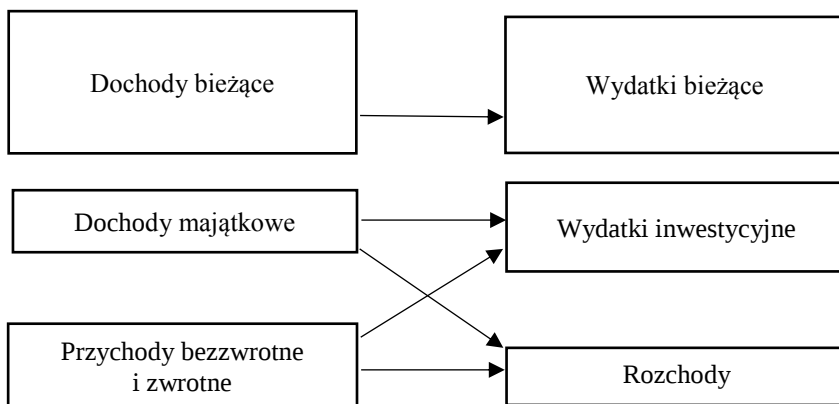
Źródło: opracowanie własne

Stosowanie strategii aktywnej jest oparte na kredytowym sposobie finansowania inwestycji przy zachowaniu zrównoważonego budżetu bieżącego. Wykorzystanie strategii umiarkowanej powinno zapewnić zadowalającą płynność finansową, jeżeli zaciąganie zobowiązań oparte jest na kontroli poziomu zadłużenia i monitorowaniu równowagi budżetu bieżącego (który musi zawierać środki na obsługę wcześniejszego zadłużenia inwestycyjnego).

Strategia umiarkowana umożliwia realizację zadań bieżących i rozwojowych na poziomie wyznaczonym przez własne możliwości finansowe jednostki oraz bezpieczny poziom zadłużenia. Koncepcja ta zakłada równomierny i zrównoważony rozwój danej jednostki w określonym horyzoncie czasu. Jednostka wykorzystuje w konsekwencji maksymalnie możliwości zasilania wewnętrznego i zewnętrznego, nie naruszając przy tym równowagi finansowej. Równowaga ta przejawia się w zachowywaniu bezpiecznego poziomu płynności finansowej. Oznacza to bezpieczną strategię rozwoju zaspokajającą zgłaszane potrzeby w miarę pojawiających się własnych możliwości finansowych, przy wykorzystaniu zwrotnych źródeł finansowania i stałym dążeniu do zmniejszania poziomu zobowiązań (a nie ich rolowania). Istotne jest także wyznaczenie priorytetów realizacji zadań, tak aby wielkość wydatków inwestycyjnych była dostosowana

do możliwości finansowych jednostki samorządowej, również w zakresie spłaty zaciągniętego na realizację inwestycji długu [Filipiak 2008: 138].

Rys. 4.4. Ogólny schemat aktywnej agresywnej strategii finansowania zadań samorządowych



Źródło: opracowanie własne

Korzystając z kredytowych metod finansowania, władze samorządowe mają możliwość sfinansowania wyższych wydatków inwestycyjnych, są jednak zobowiązane do szczególnej odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji w sprawach samorządowego długu publicznego. Argumentem na rzecz aktywności samorządu na rynkach finansowych jest przekonanie, iż inwestycji rozwojowych nie należy finansować tylko z bieżących dochodów podatkowych, ale finansować je powinni również ci, którzy w przyszłości odniosą korzyści z ich realizacji, tym samym koszty inwestycji infrastrukturalnych powinni ponosić nie tylko obecni, ale i przyszli podatnicy zamieszkali na danym terytorium. Częściowe przerzucenie odpowiedzialności na przyszłe pokolenie zapewnia także realizację zadań bieżących na wyższym ilościowo i jakościowo poziomie. Za poszerzaniem aktywności samorządów na rynkach finansowych w celu finansowania inwestycji przemawia również fakt, że przyczyniają się one do podnoszenia poziomu ich konkurencyjności i atrakcyjności lokalizacyjnej, a w konsekwencji do poszerzania bazy podatkowej. Korzyści z przyspieszonego rozwoju lokalnej gospodarki mogą w związku z tym przewyższyć koszt obsługi kredytu. Ważnym argumentem jest ponadto umożliwienie, dzięki zaciągniętym zobowiązaniom, dostępu do środków z Unii Europejskiej [Zawora, Kogut-Jaworska, Jachowicz 2017: 54].

Trzecia koncepcja finansowania – strategia aktywna agresywna, charakteryzuje się:

- finansowaniem wydatków bieżących samorządu (w tym wzrastających wydatków na obsługę długu samorządowego) dochodami bieżącymi,
- finansowaniem wydatków inwestycyjnych ze źródeł bezzwrotnych oraz przychodów zwrotnych, co w efekcie zwiększa skalę realizowanych inwestycji,

- dostosowaniem poziomu długu do potrzeb inwestycyjnych samorządu, co przy dążeniu do maksymalnego zaspokojenia potrzeb prowadzić może do zadłużenia jednostki ponad możliwości spłaty długu w danym okresie; wysokie ryzyko finansowe może wpływać na wyższe koszty uzyskania kapitału zwrotnego,
- wysokim ryzykiem utraty płynności finansowej, co w konsekwencji oznacza niebezpieczeństwo utraty możliwości pokrycia zobowiązań zarówno bieżących, jak i w perspektywie kolejnych lat.

Podstawowym założeniem strategii aktywnej jest maksymalne wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego regionu wraz z pełnym zaspokajaniem potrzeb społeczności samorządowej. W konsekwencji władze samorządowe są nastawione na jak największe realizowanie zadań o charakterze rozwojowym. W związku z tym zakłada się maksymalne wykorzystanie długu w celu sfinansowania zgłaszanych potrzeb (głównie inwestycyjnych), wysokość długu jest dostosowana do tych potrzeb, co może doprowadzić do sytuacji, że poziom zadłużenia będzie przewyższać możliwości finansowe jego spłaty w danym okresie. Spłata zobowiązań jest rozłożona przy tym w czasie i uwzględnia problem obciążenia kosztami realizacji inwestycji również przyszłych podatników, którzy odniosą korzyści w związku z wcześniejszą realizacją inwestycji.

Agresywna strategia finansowania działalności samorządu, opierając się na zwrotnych środkach, jest koncepcją najbardziej ryzykowną, która może spowodować wahania płynności finansowej lub jej utratę, jeżeli nie jest poparta ciągłą analizą sytuacji finansowej jednostki w okresie bieżącym oraz w perspektywie wieloletniej, a także w przypadku wystąpienia w czasie jej obowiązywania sytuacji negatywnych wpływających np. na dochody osiągane przez jednostkę. Ciągłe pożyczanie na cele inwestycyjne może prowadzić do „pętli zadłużenia”, gdyż samorządy mogą być zmuszone do zaciągania kredytów na spłatę wcześniej zaciągniętych długów. Warunkiem niezbędnym do efektywnego stosowania takiej strategii przez dłuższy okres jest powiększanie się bazy dochodowej jednostki samorządowej, które może ona potencjalnie osiągnąć dzięki zrealizowanym inwestycjom. Niewątpliwą zaletą jej stosowania jest wspieranie szybkiego rozwoju gospodarczego na danym terenie. Zwiększające się zadłużenie może jednak powodować duże obciążenie dochodów jednostki samorządowej (bieżących i majątkowych) kosztami obsługi długu oraz spłatami zadłużenia. Stosowanie strategii agresywnej przejawia się także w wykorzystaniu zadłużenia w związku z pozyskiwaniem środków unijnych oraz aktywnym poszukiwaniu pozabilansowych źródeł realizacji zadań przez JST, takich jak np. partnerstwo publiczno-prywatne.

Strategie finansowania opierają na pasywnym lub aktywnym charakterze działań samorządu terytorialnego na rynkach finansowych. Działania te wpływa-

ją zarówno na poziom płynności finansowej oraz ryzyko finansowe jednostek, jak również na rozwój gospodarczy i potencjał dochodowy na ich terenie. Wybór strategii, który powinno poprzedzać określenie skutków finansowych realizacji zadań z wykorzystaniem różnych jej wariantów, stanowi kompromis między bezpieczeństwem finansowym a rozwojem, przy zapewnieniu zaspokojenia potrzeb bieżących. Opracowanie i wykorzystanie w praktyce wybranej strategii finansowania może przyczynić się do realizacji zadań samorządu na wyższym poziomie dzięki wzajemnemu dostosowaniu rozmiarów zadań i źródeł ich finansowania przy uwzględnieniu minimalizacji ryzyka finansowego.

Rosnący zakres realizowanych przez samorząd zadań, przy ograniczonych środkach finansowych oraz wysokiej zmienności otoczenia, wymusza doskonalenie metod zarządzania finansami w tych jednostkach. Ze względu na zmiany zachodzące w systemie zarządzania sektorem publicznym niezbędne jest wykorzystanie metod i narzędzi opartych na podejściu długookresowym pozwalającym zdiagnozować zarówno możliwości, jak i zagrożenia, które mogą pojawić się w przyszłości. Dzięki temu można kształtować procesy rozwojowe danego obszaru przy zachowaniu równowagi finansowej jednostki samorządowej.

4.6. Podsumowanie

Przy uwzględnieniu stale zmieniających się uwarunkowań działania samorządu terytorialnego szczególnego znaczenia nabiera kwestia wykorzystania przez władze samorządowe nowoczesnych instrumentów zarządzania finansami. Dla zwiększenia trafności podejmowanych w samorządach decyzji szczególnie istotna jest umiejętność zastosowania instrumentów planistycznych. W ujęciu krótkoterminowym podstawowym sformalizowanym narzędziem planistycznym, wykorzystywanym w procesie zarządzania finansami w polskich samorządach, jest budżet roczny. Formuła tradycyjnego zarządzania finansami opartego na budżecie w ujęciu jednorocznym, eksponującego przede wszystkim procedury i zasady postępowania związane z dokonywaniem wydatków, powinna być połączona z zastosowaniem instrumentów wspomagających zwiększenie efektywności dokonywanych wydatków.

Narzędziem, które ma wspomagać efektywne alokowanie środków publicznych, jest budżetowanie zadaniowe. Próby wdrażania tej formy budżetowania, podejmowane w polskich samorządach od lat 90., spotkały się jednak z wieloma trudnościami i ograniczeniami. Jego pełne wdrożenie w JST okazało się bardzo trudne przede wszystkim z powodu braku stosownego wsparcia zarówno ze strony prawnej, jak i organizacyjnej. Występujące trudności, przede wszystkim o charakterze technicznym oraz metodologicznym, a także brak obligatoryjności

prawnej stosowania budżetu zadaniowego, ograniczają zakres tej formy budżetowania wśród samorządów. Obecnie część samorządów obok budżetu w układzie klasycznym (tradycyjnym) równolegle opracowuje budżet zadaniowy, przede wszystkim jako narzędzie wspomagające zarządzanie wydatkami.

W Polsce od 2011 r. wprowadzono wymóg planowania wieloletniego w JST w postaci sporządzanej obligatoryjnie wieloletniej prognozy finansowej, która stała się obok budżetu najważniejszym dokumentem planowania finansowego. WPF łączy planowanie strategiczne i przygotowanie rocznego budżetu przy uwzględnieniu wybranych zagadnień budżetowania zadaniowego. Dokument ten integruje elementy wieloletniego planu finansowego oraz inwestycyjnego, a także strategii zarządzania długiem. WPF, wiążąc rzeczowe i finansowe działania samorządu z celami długookresowymi wynikającymi ze strategii, łączy strategiczne i operacyjne plany JST. Wprowadzenie prawnego wymogu sporządzania WPF należy niewątpliwie ocenić pozytywnie jako krok niezbędny w stronę wieloletniego planowania i zarządzania finansami w podsektorze samorządowym. Planowanie wieloletnie pozwala poznać długookresowe możliwości oraz sytuację finansową samorządu, w tym zdolność finansowania zadań bieżących i inwestycyjnych, a także zharmonizować wykorzystanie zróżnicowanych form i źródeł finansowania działalności.

Decyzje finansowe o charakterze długoterminowym powinny być podejmowane w oparciu o sformułowaną strategię finansowania. Wybór strategii, który powinno poprzedzać określenie skutków finansowych realizacji zadań z wykorzystaniem różnych jej wariantów, stanowi kompromis między bezpieczeństwem finansowym a rozwojem, przy zapewnieniu zaspokojenia potrzeb bieżących. Opracowanie i wykorzystanie w praktyce wybranej strategii finansowania może przyczynić się do realizacji zadań samorządu na wyższym poziomie, dzięki wzajemnemu dostosowaniu rozmiarów zadań i źródeł ich finansowania przy uwzględnieniu minimalizacji ryzyka finansowego.

Zakończenie

Prowadzenie gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na stale rosnący zakres realizowanych przez samorząd zadań przy ograniczonych środkach finansowych oraz wysokiej zmienności otoczenia, wymaga systematycznej adaptacji do nowych warunków funkcjonowania organizacji publicznych i ich otoczenia instytucjonalnego (w tym prawnego) i ekonomicznego.

Zaprezentowane w niniejszej monografii rozważania wsparte analizami empirycznymi wskazują, że system finansów samorządu terytorialnego podlega ciągłej ewolucji, nie tylko pod wpływem zmieniających się regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania JST i ich finansów, ale także pod wpływem zmian uwarunkowań ekonomicznych, społecznych i związanych ze środowiskiem przyrodniczym. Samorząd terytorialny w Polsce wykazuje zdolność do adaptacji i dostosowania się do tych zmiennych uwarunkowań przy zachowaniu wyższej od władz centralnych efektywności wydatkowania środków publicznych. Samorząd terytorialny, w ujęciu sektorowym, potrafi utrzymywać względną równowagę finansową, wykazuje wyższą dynamikę wzrostu dochodów od dynamiki PKB, dość elastycznie dostosowuje wydatki inwestycyjne i zadłużenie do długookresowych planów inwestycyjnych i strumieni środków zewnętrznych z funduszy Unii Europejskiej kierowanych na wsparcie inwestycji samorządowych.

Jak wykazano, jednostki samorządu terytorialnego w Polsce na przestrzeni ostatnich trzech dekad były w stanie utrzymywać względnie wysoki udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków oraz efektywnie pozyskiwały i wykorzystywały fundusze UE na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego. Działo się tak pomimo relatywnie niskiego poziomu decentralizacji finansów publicznych i zmniejszającej się w ostatnich latach samodzielności finansowej, mierzonej udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem.

Badania wykazały, że stopień decentralizacji finansów publicznych w Polsce – w porównaniu do innych krajów Europy – jest średnioniski i znacznie niższy od wielu krajów Europy Zachodniej o zaawansowanym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. W Polsce sektor samorządowy odpowiada przeciętnie za 25,9% dochodów i 24,6% wydatków sektora finansów publicznych (*general*

government⁴³. Jednocześnie udział samorządów terytorialnych w strukturze inwestycji sektora publicznego wynosił w latach 2010–2019 od 40,1% (2016 r.) do nawet 54% (2014 r.), zaś średnio 48,5% [*Raport Inwestycje w Polsce 2019...*]. To pokazuje, że samorząd terytorialny potrafi znacznie bardziej efektywnie i skutecznie od władzy centralnej przetwarzać środki publiczne pozyskiwane – ogólnie rzecz biorąc – od podatników na wydatki rozwojowe służące rozwojowi lokalnemu i regionalnemu. Jest to najlepszy argument za dalszym pogłębianiem procesu decentralizacji finansów publicznych, jednakże w ostatnich latach obserwować możemy raczej pewien odwrót od decentralizacji i zmniejszenie powiązanej z nią samodzielności finansowej (w szczególności dochodowej) samorządu terytorialnego w Polsce. Problemem w tym zakresie jest zmniejszający się udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem oraz ograniczona stabilność i wydajność dochodów własnych samorządu.

Kluczowe dla systemu finansów samorządowych jest zapewnienie adekwatnego do podejmowanych przez JST zadań własnych i zleconych poziomu ich finansowania. Chodzi zarówno o finansowanie z własnych źródeł dochodowych (poprzez poszerzenie władztwa podatkowego w zakresie podatków i opłat lokalnych), jak i poprzez adekwatne transfery z budżetu państwa. Ważne jest także zmniejszenie „kruchości” finansów samorządowych rozumianych jako ich podatność na różnego rodzaju wstrząsy spowodowane czynnikami zewnętrznymi. Bez wątpienia pandemia Covid-19 i jej konsekwencje gospodarcze i społeczne są i przez kolejne miesiące będą wielką próbą dla stabilności finansów samorządowych. W odniesieniu do tego typu kryzysów należałoby stworzyć obiektywny i sprawny mechanizm transferów z budżetu centralnego o charakterze „wyrównawczym”, tj. rekompensującym JST straty dochodów własnych. Wobec pogłębiającego się zróżnicowania dochodów *per capita* pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego danego szczebla, zasadne jest także utrzymanie wewnątrzsektorowego mechanizmu wyrównywania dochodów JST. Mechanizm ten powinien być traktowany jako rekompensata ze strony bogatszych jednostek, korzystających z zasobów kapitału ludzkiego, na rzecz jednostek biedniejszych, które przez wiele lat inwestowały w ten kapitał, głównie poprzez wydatki na edukację, ale nie tylko.

Wiele kluczowych czynników wpływających na stabilność finansową JST ma charakter zewnętrzny wobec samorządów i jest kształtowana przez uwarunkowania ekonomiczne i decyzje polityczne. W przypadku gmin ważne znaczenie dla kondycji finansów samorządowych i zdolności samorządów do zaspokajania potrzeb bytowych mieszkańców oraz finansowania rozwoju mają takie czynniki

⁴³ <https://stat.gov.pl/en/topics/national-accounts/general-government-statistics/general-government-deficit-anddebt-in-2017,5,7.html>

jak typ gminy, charakter procesów demograficznych oraz uwarunkowania związane ze środowiskiem przyrodniczym, w tym przede wszystkim udział obszarów przyrodniczych objętych ochroną prawną.

Tendencje demograficzne wskazują na powolny, ale postępujący proces polaryzacji jednostek samorządu terytorialnego (głównie gmin) na te, w których przybywa mieszkańców i w ślad za tym rozwija się także sfera gospodarcza, oraz te, które doświadczają problemu depopulacji. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla finansów samorządowych zarówno z perspektywy dochodów, jak i wydatków budżetowych. Jednym z rozwiązań tego problemu, jednakże trudnym w aspekcie administracyjno-prawnym i budzącym wiele kontrowersji wśród lokalnej społeczności, jest konsolidacja jednostek samorządu terytorialnego. Duże jednostki są w stanie wykonywać niektóre zadania publiczne taniej, gdyż często mamy do czynienia ze zjawiskiem ekonomii skali. Ponadto, dysponując większym budżetem, duże jednostki mają wyższą zdolność do wykonywania niektórych zadań i łatwiej mogą tworzyć partnerstwa z innymi samorządami w realizacji wspólnych zadań. Od 2015 r.⁴⁴ wprowadzono pewne zachęty finansowe dla gmin łączących się w drodze zgodnych uchwał, jednak jak na razie w Polsce miało miejsce tylko jedno takie połączenie (gmina i miasto Zielona Góra).

Uwarunkowania demograficzne, w szczególności związane z depopulacją, ale także te ekonomiczne oraz związane z ochroną środowiska i klimatu, stanowią wyzwanie dla samorządu terytorialnego w wielu obszarach jego funkcjonowania, w tym zwłaszcza w zakresie finansów samorządowych. Wyzwaniem w tym obszarze jest dostosowanie ograniczonych zasobów finansowych do stale zmieniających się, a w zasadzie nieustannie rosnących potrzeb i tym samym zadań realizowanych przez samorządy. W tym kontekście rośnie znaczenie narzędzi wieloletniego planowania finansowego. Dotyczy to w szczególności procesów rozwojowych (zadań inwestycyjnych) oraz długoterminowych kontraktów związanych z zaspokajaniem bieżących potrzeb społecznych w zakresie usług publicznych (transportowych, zdrowotnych itd.).

Udoskonalanie gospodarki finansowej samorządu terytorialnego pozostaje aktualnym wyzwaniem dla teorii i praktyki. Wykorzystanie w procesie zarządzania finansami samorządowymi metod i narzędzi opartych na podejściu długookresowym pozwala zdiagnozować zarówno możliwości, jak i zagrożenia, które mogą pojawić się w przyszłości. Dzięki temu można kształtować procesy rozwojowe danego obszaru przy zachowaniu równowagi finansowej jednostki samorządowej oraz poprawie efektywności wykorzystania środków podatników.

⁴⁴ Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015, poz. 1045).

Bibliografia

- Alińska A., Woźniak B., 2015, *Współczesne finanse publiczne*, Difin, Warszawa.
- Arunachalam M., Chen Ch., Davey H., 2017, *A model for measuring financial sustainability of local authorities: model development and application*, „Asia-Pacific Management Accounting Journal”, vol. 12, iss. 1, pp. 39–77.
- Baker K., Van de Walle, S., Skelcher Ch., 2011, *Citizen Support for Increasing the Responsibilities of Local Government in European Countries: A Comparative Analysis*, „Lex Localis-Journal of Local Self-Government”, vol. 9, no. 1, pp 1–21.
- Balatsky A., Balatsky G., Borysov S., 2015, *Resource demand growth and sustainability due to increased world consumption*, „Sustainability”, vol. 7, s. 3430–3440.
- Balazs I., Hoffman I., 2017, *Can (Re)Centralization Be A Modern Governance In Rural Areas?*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, no. 50 E/2017, pp. 5–20.
- Balińska A., 2015, *Czynniki rozwoju terenów peryferyjnych Polski Wschodniej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 2(36), s. 153–160.
- Berne R.I., Schramm R., 1986, *The financial analysis of governments*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Bird R., 2011, *Are there trends in local finance?, A cautionary note on comparative studies and normative Models of local government finance*, „Municipal Finance and Governance”, nr 1, s. 1–23.
- Bitner M., Cichocki K., 2008, *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport Ernst & Young, Warszawa.
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Krakowa, https://www.bip.krakow.pl/?bip_id=1&mimi=11944 [dostęp: 30.12.2020].
- Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Miasta Szczecina, http://bip.um.szczecin.pl/chapter_131193.asp [dostęp: 30.12.2020].
- Blair H., 2000, *Participation and Accountability at the Periphery: Democratic Local Governance in Six Countries*, „World Development”, 28(1).
- Błachut B., Cierpień-Wolan M., Czudec A., Kata R., 2018, *Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego a rozwój przedsiębiorczości w regionie Polski południowo-wschodniej*, Urząd Statystyczny w Rzeszowie, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Borodo A., 2006, *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Braun J. von, Grote U., 2000, *Does Decentralization Serve the Poor?*, Paper for IMF Conference on Fiscal Decentralization, DC: International Monetary Fund, Washington.

- Brien P., 2020, *Local government finances*, House of Commons Library, Number 08431, 5 March 2020, s. 1–18.
- Bryson P., Smith S., Cornia G., 2009, *A survey of perspectives arative analysis of the Czech and Slovak Republics*, „Europe-Asia Studies”, vol. 61 (4), s. 685–709.
- Brzozowska K., Kogut-Jaworska M., 2016, *Władztwo podatkowe w ocenie samodzielności dochodowej gmin w Polsce*, „Annales UMCS, Sectio H. Oeconomia”, nr 1.
- Budzyński T.M., 2016, *Wydatkowe reguły fiskalne w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 294, s. 18–29.
- Chojna-Duch E., 2000, *Finanse publiczne i polskie prawo finansowe*, Instytut Studiów Samorządowych, Warszawa.
- Cichocki K.S., 2013, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa.
- Cieszewska A., 2008, *Zachowanie terenów cennych przyrodniczo w kształtowaniu struktury krajobrazu na poziomie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, „Problemy Ekologii Krajobrazu”, t. XXI, s. 239–250.
- Crooks R., Sverrisson A., 2001, *Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis, or is West Bengal Unique?*, IDS Working Paper 130, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Czubakowska K., 2004, *Budżetowanie w controllingu*, ODDK, Gdańsk.
- Czudec A., 2011, *Endogeniczne uwarunkowania rozwoju obszarów wiejskich (Przykład Podkarpacia)* [w:] *Dychotomiczny rozwój obszarów wiejskich? Czynniki progresji, czynniki peryferyzacji*, red. W. Kamińska, K. Heffner, „Studia KPZK PAN”, t. CXXXVIII, Warszawa, s. 161–182.
- Czudec A., Kata R., 2012, *Metodyczne aspekty oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 10, s. 5–20.
- Czudec A., Kata R., 2013, *Zadłużenie a sytuacja ekonomiczna i ryzyko finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 5, s. 5–20.
- Czudec A., Majka A., Zając D., 2018, *Impact of European Union Cohesion Policy at Local Level (Rural Areas of Eastern Poland Case Study)*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, vol. 16, no. 4, s. 785–803.
- Devas N., Alam M., Delay S., Koranteng R., Venkatachalam P., 2008, *Financing Local Government*, „Commonwealth Secretariat Local Government Reform” Series 1, London, UK.
- Dobos G., 2016, *Changing Local Relations: Effects of the 2010–2014. Political and Administrative Reforms in Hungary* [w:] *Local Government Reforms and Determinants of Development*, red. K. Kuć-Czajkowska, M.W. Sienkiewicz, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin, s. 73–90.
- Dobrzańska B.M., 2007, *Planowanie strategiczne zrównoważonego rozwoju obszarów przyrodniczo cennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Dworakowska M., 2012, *Dochody uzupełniające w budżetach gmin w świetle aktywnego poszukiwania renty*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. „Studia i prace”, nr 4(12), s. 211–233.

- Dworakowska M., 2014, *Planowanie wieloletnie jako element realizacji zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, red. S. Franek, M. Będzieszak, Difin, Warszawa, s. 83–98.
- Dyk M., 2012, *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, „Prace Naukowe UE we Wrocławiu”, nr 268: *Rachunkowość zarządcza w działalności przedsiębiorstw i instytucji*, red. B. Nita, s. 155–167.
- Dylewski M., 2004, *Programowanie budżetowe jako instrument podnoszenia konkurencyjności metropolii polskich*, „Biuletyn KPZK PAN”, nr 214, s. 181–190.
- Dylewski M., 2007, *Planowanie budżetowe w podsektorze samorządowym. Uwarunkowania, procedury, modele*, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., 2014, *Ewolucja procesów planistycznych w JST* [w:] *Zarządzanie finansami publicznymi. Planowanie wieloletnie, efektywność zadań publicznych, benchmarking*, red. S. Franek, M. Będzieszak, Difin, Warszawa, s. 70–82.
- Dylewski M., 2016, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, nr 273, s. 51–61.
- Dylewski M., 2017, *Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Annales UMCS, Sectio H. Oeconomia”, vol. LI, nr 6, s. 75–84.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe: narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U. 1994, nr 123, poz. 607.
- Filipiak B., 2008, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Filipiak B., 2016, *Instrumenty i narzędzia zarządzania długiem – ocena spójności z wieloletnią prognozą finansową*, „Finanse Komunalne”, nr 11, s. 29–40.
- Filipiak B., 2018, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, nr 56, s. 73–86.
- Finzgar M., Brezovnik B., 2019, *Direct international comparison of EU member states fiscal decentralization systems with the conceptual index of fiscal decentralization in the context of European charter of local self-government*, „Transylvanian Review of Administrative Sciences”, no. 56 E/2019, pp. 41–59.
- Galiński P., 2016, *Znaczenie subwencji oświatowej w finansowaniu zadań oświatowych w gminach*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 4(82), s. 711–719.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Gliniecka J., Drywa A., Juchniewicz E., Sowiński T. (red.), 2016, *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego. Problemy praktyczne*, CeDeWu, Warszawa.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Husejko W., 2011, *Znaczenie wieloletniego planowania w aspekcie kreowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni lat*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 76, s. 96–106.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2018, 2019*, GUS, Warszawa.

- Grosse T.G., 2007, *Wybrane koncepcje teoretyczne i doświadczenia praktyczne dotyczące rozwoju regionów peryferyjnych* [w:] *Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 119–134.
- Grzebyk M., Miś T., Stec M., Zając D., 2019, *Skala, kierunki i dynamika zmian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich wschodniej Polski po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- GUS, 2011, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2010 r.*, GUS, Warszawa.
- Guziejewska B., 2007, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, s. 71–89.
- Guziejewska B., 2014, *Polityka kształtowania dochodów samorządu terytorialnego w świetle wybranych koncepcji teoretycznych*, „Research Papers of Wrocław University of Economics”, nr 326, pp. 60–71.
- Halmosi P., 2013, *The effect of the economic crisis on local governments in OECD Countries*, „Public Finance Quarterly”, vol. 58, iss. 3, pp. 293–307.
- Hausner J. (red.), 2013, *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków.
- Hegedus S., Lentner C., 2020, *Comparative Analysis of Budgetary Indicators of European Municipal Subsystems in the Post-Crisis Term between 2009–2018*, „Public Finance Quarterly”, vol. 65, iss. 1, pp. 112–133.
- Herczyński J., 2018, *Five European Systems of Local Government Finance*, Comparative Report for Ministry of Local Self Government Independent Consultant, Report prepared for the Municipal Services Improvement Project Skopje, Republic of Macedonia, Warsaw.
- Hesse J., Sharpe L., 1991, *Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations* [in:] *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, ed. J. Hesse, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ivanov S., 2017, *Comparative Analysis of the Local Finance Systems in the EU Countries – Conclusions and Lessons for Bulgaria*, „Economic Studies Journal, Bulgarian Academy of Sciences – Economic Research Institute”, iss. 4, pp. 41–72.
- Jalinik M., 2002, *Zarządzanie gospodarstwem ekoagroturystycznym na obszarach przyrodniczo cennych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej, Ekonomia i Zarządzanie”, nr 14.
- Jastrzębska M., 2004, *Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Finanse Komunalne”, nr 1, s. 13–32.
- Jastrzębska M., 2005, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jędrzejewski L., 2018, *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego. Tendencje, problemy i dylematy modelu państwa i demokracji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.

- Kańduła S., 2010, *Prawo Wagnera w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 61, s. 141–160.
- Kardas M., Kucharska C., 2011, *Analiza porównawcza modeli samorządu terytorialnego Niemiec, Wielkiej Brytanii i Szwecji*, Wydział Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej, „Colloquium”, R. III/2011, s. 91–135.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76), s. 54–71.
- Klimovsky D., Mikusova-Merickova B., Nemec J., Murray Svidronova M. 2016, *Local Government in Slovakia: Selected Issues* [in:] *Local Government Reforms and Determinants of Development*, ed. K. Kuć-Czajkowska, M.W. Sienkiewicz, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin, pp. 91–117.
- Kluza K., 2019, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Trendy historyczne, narzędzia analizy zdolności spłaty zadłużenia oraz postulaty zmian systemowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Texter, Warszawa.
- Korczakowski D., 2013, *Dylematy związane z wprowadzeniem budżetu zadaniowego w samorządach*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, vol. 1, no. 3 (252), s. 32–44.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Lexis-Nexis, Warszawa.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2013, *Budżet zadaniowy w samorządach terytorialnych – analiza wyników badania ankietowego oraz studium przypadków na przykładzie miast na prawach powiatu*, „Studia BAS”, nr 1: *Budżet zadaniowy*, red. K. Marchewka-Bartkowiak, Z. Szpringer, Wydawnictwo Sejmowe Kancelarii Sejmu, Warszawa, s. 161–188.
- Kosek-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 4.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Wojnar J., 2005, *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, Wyższa Szkoła w Bochni, Bochnia.
- Kotlińska J., 2009, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. LXXI, z. 3, s. 143–161.
- Kotowska E., 2016, *Przesłanki racjonalnej polityki budżetowej w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – uwarunkowania prawne i społeczne*, red. A. Gołębiowska, B. Zientarski, Kancelaria Senatu, Warszawa, s. 149–164.
- Kowalska I., Możyłowski P., Śmietanka T. (red.), 2019, *Funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w wymiarze finansowo-prawnym*, Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium, Radom.
- Kozłowski A.J., Czaplicka-Kozłowska I.Z., 2010, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem. Wybrane zagadnienia*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn.
- Kozuń-Cieślak G., 2010, *Budżetowanie w jednostkach samorządu terytorialnego – reorientacja z administrowania na zarządzanie*, „Finanse Komunalne”, nr 9, s. 5–17.

- Kożuch A.J., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Król D., 2016, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych*, „Financial Sciences”, nr 1(26), s. 42–53.
- Kuć-Czajkowska K., Sienkiewicz M.W., 2016, *Local Government Reforms and Determinants of Development*, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin.
- Kudelko J., 2013, *Uwarunkowania i kierunki rozwoju województw Polski Wschodniej jako regionów słabo rozwiniętych*, „Studia KPZK PAN”, t. CLI, Warszawa.
- Kukuła K., 2000, *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa.
- Kutkowska B. (red.), 2010, *Rozwój zrównoważony rolnictwa i obszarów wiejskich na Dolnym Śląsku*, IRWiR PAN, Warszawa.
- Langer S., Korzhenevych A., 2019, *Equalization Transfers and the Pattern of Municipal Spending: An Investigation of the Flypaper Effect in Germany*, „Annals of Economics and Finance” 20(2), s. 737–765.
- Lipiec-Warzecha L., 2011, *Ustawa o finansach publicznych: komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Lipińska I., 2013, *Rozwój obszarów przyrodniczo cennych – aspekty społeczne, ekonomiczne i prawne*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. 15, z. 1, s. 121–126.
- Local Finance in Europe*, „Local and Regional Authorities in Europe”, nr 61, Council of Europe, Strasbourg 1998.
- Loughlin J., Hendriks F., Lidstrom A., 2010, *Introduction: Subnational Democracy in Europe: Changing Backgrounds and Theoretical Models*, The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, ed. F. Hendriks, A. Lidstrom, J. Loughlin.
- Lubińska T., 2007, *Budżet zdaniowy w Polsce. Reorientacja z wydatkowania na zarządzanie pieniędzmi publicznymi*, Difin, Warszawa.
- Łubina J., 2020, *Problematyka gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w kontekście realizacji zadań publicznych*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 2(8), s. 129–150.
- Łukomska-Szarek J., Zawora J., Kawecki M., 2018, *Metody analityczne w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Częstochowa.
- Malina A., Zeliaś A., 1997, *O budowie taksonomicznej miary jakości życia*, SKiAD PTS, „Taksonomia”, z. 4, AE we Wrocławiu.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2015, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, PRESSCOM Sp. z o.o., Wrocław.
- Maśloch G., Sierak J., 2013, *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Miemieć W. (red.), 2018, *Prawo finansów publicznych z kasusami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Miemieć W., Sawicka K., Miemieć M., 2013, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Misiąg W., 2007, *Bariery wdrażania budżetowania zadaniowego* [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Misiąg W., 2015, *Finanse samorządowe po 25 latach – stan i rekomendacje*, Raport BGK, Instytut Badań i Analiz Finansowych, WSiLiZ, Rzeszów.
- Mistereck W., 2015, *Wykorzystanie instrumentów planowania inwestycyjnego i finansowego przez gminy z województwa lubelskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia”, vol. 49, nr 4, s. 391–400.
- Miś T., Zajac D., 2020, *Results of European Union Cohesion Policy in Terms of Quality of Life Improvement on a Regional Level (as Exemplified by Eastern Poland)*, „Lex Localis – Journal of Local Self-Government”, vol. 18, no. 1, s. 53–69.
- Musiał K., 2017, *Potencjalne i rzeczywiste funkcje cennych przyrodniczo terenów w obrębie dużego miasta – przykład Dębnicko-Tynieckiego obszaru łkowego*, „Problemy Drobnych Gospodarstw Rolnych”, nr 4, s. 77–88.
- Nallathiga R., 2012, *The System of Local Government Finance: A Study of Select Countries*, „NIFM Journal of Public Financial Management”, vol. IV, no. 2, pp. 39–50.
- Nawrocki B., 2016, *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2, s. 26–41.
- Nemec J., Placek M., Sedmihradská L., Soukopova J., 2016, *Local Government in the Czech Republic* [in:] *Local Government Reforms and Determinants of Development*, ed. K. Kuć-Czajkowska, M.W. Sienkiewicz, Maria Curie-Skłodowska University Press, Lublin, s. 55–72.
- Neneman J., Swianiewicz P., 2013, *Koncepcje, warianty i konsekwencje wprowadzenia PIT-u komunalnego w Polsce*, Ekspertyza BGK, Warszawa.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G., 2003, *Evaluating Financial Condition: A Hand-book for Local Government*, Washington, DC: International City/County Management Association.
- Nowacka-Rejzner U., 2011, *Planowanie przestrzenne a tereny cenne przyrodniczo w obszarach wybranych miast Małopolski*, „Czasopismo Techniczne. Architektura”, nr 108(1-A), s. 69–78.
- Nowak E., 1990, *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa.
- OECD, 2016, *Fiscal federalism 2016: Making decentralisation work*, eds. H. Blöchliger, J. Kim, OECD Publishing, Paris.
- Owsiak S. (red.), 2012, *Budżet władz lokalnych*, PTE, Warszawa.
- Parchimowicz E., 2010, *Konieczna rekompensata ubytków*, „Gazeta Samorządu i Administracji”, nr 20 (322).
- Patrzalek L., 2006, *Polityka budżetowa* [w:] *Polityka gospodarcza*, red. S. Winiarski, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 380–397.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.

- Patrzalek L., 2011, *Znaczenie wieloletniej prognozy finansowej w gospodarce finansowej jednostki samorządu terytorialnego i jej relacje z Wieloletnim planem finansowym państwa*, „Zeszyty Naukowe PTE”, nr 10, s. 253–266.
- Poniatowicz M., 2011, *O tym, jak kryzys finansowy podważył ideę redystrybucji poziomu dochodów w sektorze samorządowym*, „Zeszyty Naukowe, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne”, nr 10, Kraków, s. 237–251.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego. Na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- Poniatowicz M., 2015a, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Research Papers of Wrocław University of Economics”, nr 404, pp. 245–265.
- Poniatowicz M., 2015b, *Local government as a beneficiary of EU aid funds – Key challenges for the 2014–2020 Financial Perspective*, „The Poznan School of Banking Research Journal”, vol. 58, no. 1, pp. 13–26.
- Poniatowicz M., 2016, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 125, s. 7–23.
- Poniatowicz M., Dziemianowicz R., 2017, *Efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego – postulaty doktryny ekonomicznej i instrumenty*, „Problemy Zarządzania”, vol. 15, nr 2(67) s. 126–146.
- Posmyk E., 2012, *Wieloletnia prognoza finansowa jako nowoczesne narzędzie prognozowania rozwoju JST [w:] System finansowy a rozwój gospodarczy: szanse i zagrożenia*, red. B. Filipiak, J. Fila, Difin, Warszawa.
- Postuła M., 2015, *Instrumenty zarządzania finansami publicznymi*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Postuła M., Perczyński P., 2010, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Raport Inwestycje w Polsce 2019. Okres I kw. 2018–IV kw. 2019*, Wydział Analiz (KOT) DSR, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2020.
- Rodríguez-Bolívar M.P., Navarro-Galera A., Alcaide-Muñoz L., López-Subirés M.D., 2016, *Risk factors and drivers of financial sustainability in local government: An empirical study*, „Local Government Studies”, vol. 42, nr 1, s. 29–51.
- Ruśkowski E., 2014, *Finanse samorządu terytorialnego w konstytucjach krajów Unii Europejskiej a decentralizacja i samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego [w:] Europejskie modele samorządu terytorialnego. Stan obecny i perspektywy*, red. J. Wojnicki, Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 17–25.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., 2008, *Finanse lokalne po akcesji*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Salachna J.M., Zawadzka-Pąk U.K., Michalczuk G., 2017, *Usprawnienie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Wolters Kluwer, Warszawa.

- Satoła Ł., 2015, *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 1(35), s. 115–123.
- Sawicka K., 2012, *Założenia reformy finansów samorządowych i ich realizacja w ustawie o finansach publicznych*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2, s. 20–33.
- Schneider A., 2003, *Who Gets What from Whom? The Impact of Decentralization on Tax Capacity and Pro-Poor Policy*, IDS Working Paper 179, Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex.
- Sierak J., 2008, *Planowanie i prognozowanie budżetów samorządowych* [w:] *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, red. H. Sochacka-Krysiak, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Sierak J., 2015, *Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace”, nr 3, t. 4: *Finanse publiczne i ubezpieczenia*, s. 173–187.
- Sierak J., 2018, *Alokacja funduszy unijnych a wydatki inwestycyjne gmin*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3(93), s. 195–208.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2019 roku*, 2020, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, <http://www.rio.gov.pl> [dostęp: 11.01.2021].
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2019 r. Informacja o wykonaniu budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Rada Ministrów, Warszawa 2020.
- Stanny M., Strzelczyk W., 2018, *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich. Ujęcie przestrzenne*, Scholar, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa.
- Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, 2008, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Surówka K., 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 37 (1/2014), s. 366–378.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2014, *An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe*, „Local Government Studies”, vol. 40, nr 2, s. 292–311.
- Swianiewicz P., 2016, *Wyrównywanie poziomu sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – doświadczenia europejskie*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(63), s. 26–56.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2020, *Finanse samorządu terytorialnego w dobie pandemii*, Raport Fundacji im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Sztando A., 2019, *Contemporary expectations of polish small town authorities towards the state policy of local development*, „Research Papers of Wrocław University of Economics”, vol. 63, nr 5, pp. 187–200.

- Tkaczuk U., Janek W., 2008, *Sposób obliczenia nadwyżki budżetu z lat ubiegłych i wolnych środków*, „Finanse Komunalne”, nr 12, s. 23–30.
- Vetter A., 2007, *Local Politics: A Resource for Democracy in Western Europe?*, Lexington Books.
- Walczak P. (red.), 2019, *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi*, C.H.BECK, Warszawa.
- Wągradzka A., 2013, *Polityka budżetowa samorządu województwa po przystąpieniu polski do Unii Europejskiej*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, http://www.annawagrodzka.pl/dr_anna_wagrodzka_polityka-budzetowa.pdf [dostęp: 12.11.2020].
- Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*, 2010, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Wilkin J., 2007, *Obszary wiejskie w warunkach dynamizacji zmian strukturalnych* [w:] *Ekspertyzy do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, s. 593–616.
- Wójtowicz K., 2014a, *Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40 (4), s. 303–312.
- Wójtowicz K., 2014b, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, vol. XLVIII.2, s. 135–143.
- Wójtowicz K., 2018, *Znaczenie wybranych czynników ekonomiczno-społecznych dla kształtowania stabilności fiskalnej gmin miejskich w Polsce*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Oeconomica”, vol. 334(2), s. 213–234.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2016–2018*, 2019, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Wyszkowska D., 2017, *Samodzielność dochodowa jednostek samorządu terytorialnego – Polska na tle wybranych krajów Unii Europejskiej*, „Annales UMCS, Sectio H. Oeconomia”, nr 5, s. 371–380.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2016, *Dylematy wieloletniej prognozy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego w ujęciu teoretycznym*, „Finanse Komunalne”, nr 11, s. 13–22.
- Zawora J., 2009, *Strategie finansowania gmin jako czynnik konkurencyjności* [w:] *Budowanie konkurencyjności organizacji*, red. A. Becht, Politechnika Łódzka, Łódź, s. 139–154.
- Zawora J., Kogut-Jaworska M., Jachowicz A., 2017, *Działalność inwestycyjna gmin w Polsce*, Instytut Naukowo-Wydawniczy Spatium, Radom.
- Zielińska A., 2008, *Kapitał ludzki w zrównoważonym rozwoju obszarów przyrodniczo cennych* [w:] *Zarządzanie wiedzą we współczesnej gospodarce*, red. D. Kopycińska, Wydawnictwo Print Group, Szczecin, s. 64–72.
- Zioło M., 2013, *Instrumenty zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego i ich ocena. Wyniki badania ankietowego gmin*, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 108, s. 359–374.
- Ziółkowski M., Goleń M., 2006, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa, s. 55–100.

Wykaz aktów normatywnych

Ustawa z 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2015, poz. 1045.

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, Dz.U. 2019, poz. 2019.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2021, poz. 1672.

Ustawa z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych, Dz.U. 2018, poz. 2500.

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 2021, poz. 679.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2021, poz. 305.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. 2021, poz. 217.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2020, poz. 920.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. 2020, poz. 1668.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. 2021, poz. 1372.

