

prof. dr hab. Krzysztof Surówka¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego

WSTĘP

Integralność finansów samorządu terytorialnego z systemem finansów publicznych, a równocześnie polityczna i prawna niezależność samorządu terytorialnego są przyczyną licznych problemów związanych z jego funkcjonowaniem, zwłaszcza w zakresie pozyskiwania dochodów, finansowania zadań oraz granic zadłużania.

Przyczyną tych problemów jest sama istota samorządu terytorialnego. Ścieranie się dwóch przeciwstawnych teorii samorządu terytorialnego, tj. teorii naturalistycznej nawiązującej do zasady subsydiarności i oddolnej samoorganizacji państwa oraz teorii państwowej traktującej samorząd terytorialny jako system zarządzania państwem, stało się źródłem licznych wątpliwości jaki powinien być faktyczny zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

W 1990 roku 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%. W dużym zakresie dochody JST pozostają więc po-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Katedra Ekonomii Stosowanej, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 293 53 93, e-mail: surowkak@uek.krakow.pl.

wiązane z budżetem państwa. Pojawia się wobec tego pytanie o kondycję ekonomiczną JST, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego oraz kryzysu sektora finansów publicznych.

NADWYŻKA OPERACYJNA JAKO MIERNIK KONDYCJI FINANSOWEJ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Ogólne zasady repartycji środków finansowych dla JST w Polsce określa Konstytucja. Natomiast szczegółowo system finansowania polskiego samorządu terytorialnego reguluje ustawa o dochodach JST oraz ustawy ustrojowe o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym oraz o samorządzie województwa.

Po wdrożeniu 1 stycznia 1999 roku reformy administracyjnej kraju gospodarka finansowa gmin, powiatów i województw samorządowych prowadzona była na podstawie ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach JST w latach 1999–2000. Kolejne modyfikacje w systemie finansowania JST w Polsce miały być dokonane w roku 2001. Tak się jednak nie stało.

Ustrój finansowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zmienił się dopiero w roku 2004, wskutek wejścia w życie ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [DzU z 2003 nr 203, poz. 1966; por. Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 248 i n.].

Dewizą zmian systemu zasilania finansowego JST po roku 2003 było zwiększenie dochodów własnych gmin, powiatów i województw samorządowych. Na pozór idea ta wydaje się słuszna, gdyż duży udział dochodów własnych jest symptomem samodzielności finansowej JST. Należy jednak podkreślić, że zwiększanie dochodów własnych JST dokonało się głównie poprzez wzrost procentowych udziałów samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych. I tak po roku 2003 udziały gmin w PIT zwiększyły się z 27,6% do 39,94% (docelowo), a w CIT z 5% do 6,71%. W przypadku powiatów wzrost dochodów własnych jest jeszcze bardziej znaczący, gdyż powiaty otrzymały 10,25% udziału w PIT (w latach 1999–2003 udział ten wynosił 1%) oraz 1,4% udziału w CIT z terenu powiatu, podczas gdy do końca 2003 roku nie posiadały z tego źródła żadnych dochodów. W budżetach województw również nastąpił wzrost dochodów własnych, wskutek wzrostu udziału w CIT z 0,5% do 14,75%, a w PIT z 1,5% do 1,6% [por. ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego].

Po dziesięciu latach funkcjonowania obecnego systemu finansowania JST w Polsce można stwierdzić, że podwyższenie procentowych udziałów w podatkach centralnych oznacza jedynie pozorne usamodzielnienie polskiego samorządu terytorialnego. Co najmniej z dwóch powodów:

– po pierwsze dlatego, że przy obecnej konstrukcji udziałów w PIT i CIT ich podwyższanie w żaden sposób nie wpływa na władztwo podatkowe gmin,

- powiatów i województw. Są to bowiem procentowo liczone udziały, poprzez które nie można bezpośrednio oddziaływać na zachowanie podmiotów znajdujących się na danym terenie. Procentowe udziały w PIT i CIT są swoistego rodzaju subwencją, uzależnioną od koniunktury, którą zaoferowano po roku 2003 samorządom terytorialnym, zamiast subwencji gwarantowanych ustawowo;
- po drugie, począwszy od 2004 roku następuje zmniejszanie fiskalności podatków dochodowych. Stawki podatkowe w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT) zostały obniżone z 27% w 2003 roku do 19% (od 2004 roku). W roku 2005 ustawodawca stworzył możliwość wyboru liniowego 19% podatku dochodowego dla osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, który jest w 100% dochodem budżetu państwa. Od 2007 roku istnieje możliwość odliczania od podatku znacznych kwot z tytułu wychowywania dzieci (tzw. ulga na dzieci). Wreszcie od 2009 roku, w miejsce trzech (19%, 30% i 40%) wprowadzono dwie stawki podatkowe w PIT (18% i 32%). Zmiany te istotnie uszczupliły dochody samorządów terytorialnych z wymienionych dwóch podatków.

To wszystko pozwala na wysunięcie tezy, że obowiązująca od 1 stycznia 2004 roku ustawa o dochodach JST, chociaż w okresie dobrej koniunktury zwiększyła dochody samorządom terytorialnym, to w okresie spowolnienia gospodarczego znacznie pogorszyła ich sytuację finansową. Do spadku dochodów JST przyczyniły się również – o czym wspomniano wcześniej – zmiany w konstrukcji PIT, zwłaszcza po roku 2008. Podejmowane od 2008 roku działania mające na celu zastępowanie utraconych dochodów z podatków centralnych wzrastającymi dotacjami rozwojowymi należy ocenić krytycznie. Posunięcia takie zmierzają do uzależnienia polskiego samorządu terytorialnego od administracji rządowej (ze względu na konstrukcję dotacji celowych).

Należy również zwrócić uwagę, że w całym analizowanym okresie rosły wydatki polskiego samorządu terytorialnego. Podstawowa przyczyna wzrostu wydatków JST (w tym również wydatków na wynagrodzenia) tkwi w przekazywaniu samorządowi terytorialnemu do realizacji coraz to nowych zadań, a także w zmianach legislacyjnych, związanych np. z ustawowym podnoszeniem wynagrodzeń nauczycieli. Na wzrost tych wydatków władze JST nie mają bezpośredniego wpływu. Trudno natomiast doszukiwać się istotnych przyczyn wzrastających wydatków bieżących JST w samodzielnych decyzjach polegających na podejmowaniu się dodatkowych zadań własnych.

Ze względu na fakt, że szczegółowe przedstawienie zmian w zakresie realizowanych przez JST zadań we wszystkich dziedzinach za cały okres 1999–2012 jest utrudnione, a ponadto zbytnio zaciemniałoby obraz działalności samorządu terytorialnego (co roku następowały bowiem jakieś zmiany), przyjęte zostało uproszczenie, że odzwierciedleniem tego wzrostu będzie prezentacja wydatków bieżących w cenach stałych [Surówka, 2013, s. 121]. Wzrost wydatków JST

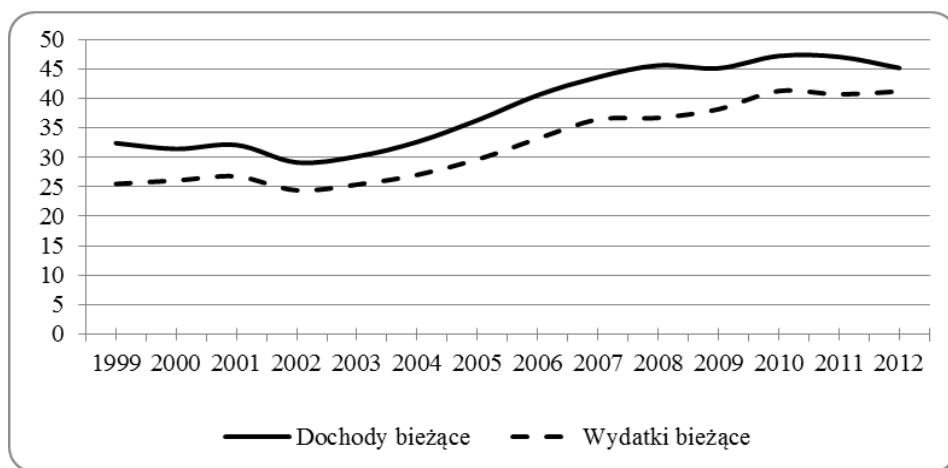
w cenach stałych świadczy o wzroście zakresu wykonywanych zadań, który pociąga za sobą wzrost wydatków rzeczowych oraz wzrost wynagrodzeń.

Potwierdzeniem powyższych stwierdzeń są dane liczbowe zawarte w tabelach 1–4 oraz na rysunkach 1–4 obrazujące relacje pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi poszczególnych poziomów organizacyjnych JST w Polsce w latach 1999–2012 w cenach z roku 1999.

Tabela 1. Dochody bieżące a wydatki bieżące gmin w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

Gminy	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody	32,4	31,43	32,1	29,14	30,15	32,61	36,29	40,55	43,61	45,59	45,11	47,2	47,05	45,16
Wydatki	25,5	26,07	26,76	24,41	25,38	27,02	29,64	33,18	36,42	36,71	38,16	41,26	40,69	41,19

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.



Rysunek 1. Dochody bieżące a wydatki bieżące gmin w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.

Z rysunku 1 i tabeli 1 wynika, że w latach 1999–2012 nastąpił wzrost wydatków liczony w cenach stałych o około 40%, co oznacza stały wzrost realizowanych zadań przez ten poziom organizacyjny JST. W każdym roku występowała wprawdzie nadwyżka operacyjna, co oznacza, że rosły również dochody gmin. Nadwyżka ta kształtowała się w badanym okresie w wysokości od 4 do 9 mld złotych, tj. od 10% do 20% wydatków gmin. Świadczy to o tym, że gminy były w stanie generować środki finansowe na obsługę i spłatę rat kredytów i pożyczek. Należy jednak podkreślić, że wielkość tej nadwyżki po roku 2008 kształtuje się na takim samym poziomie (w cenach stałych) jak na początku analizowanego okresu. Po roku 2010 relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków gmin jest

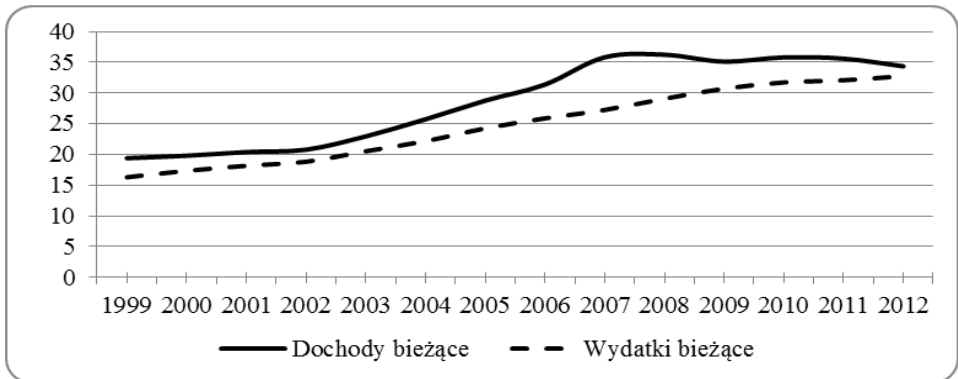
niższa, aniżeli w latach 1999–2001. Przy wzrastających zadaniach gmin oznacza to coraz mniejszą możliwość obsługi zadłużenia tego poziomu organizacyjnego samorządu terytorialnego.

Z kolei z tabeli 2 i rysunku 2 wynika, że w miastach na prawach powiatu w latach 1999–2012 nadwyżka operacyjna była jeszcze bardziej zróżnicowana i wahała się od 1,6 do 8,6 mld złotych (w cenach z 1999 roku). Początkowo nadwyżki operacyjne były niewielkie, dopiero po roku 2003 sytuacja zaczęła się poprawiać. Spowodowane to było zmianą zasad finansowania JST, wskutek czego znacznie wzrosły samorządom terytorialnym procentowe udziały w PIT i CIT (na czym ta grupa JST skorzystała najbardziej), a także wzrostem gospodarczym, (co dodatkowo zdynamizowało wzrost wpływów z wymienionych podatków). Jednakże spowolnienie gospodarcze w Polsce (samorządy terytorialne odczuwają zmiany w koniunkturze z dwuletnim opóźnieniem, ze względu na sposób liczenia udziałów w PIT) sprawiło, że nadwyżka operacyjna po roku 2009 uległa zmniejszeniu i na koniec 2012 roku wyniosła 1,7 mld złotych, tj. 6% ich wydatków bieżących, podczas gdy na początku analizowanego okresu wynosiła ona około 15%. Znacznie ograniczyło to możliwości angażowania własnych dochodów na finansowanie wydatków majątkowych miast na prawach powiatów i stało się przyczyną wzrostu zadłużenia tej grupy JST.

Tabela 2. Dochody bieżące a wydatki bieżące powiatów grodzkich w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

Powiaty grodzkie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody	19,4	19,8	20,4	20,78	22,95	25,73	28,76	31,37	35,81	36,23	35,11	35,8	35,59	34,34
Wydatki	16,3	17,35	18,16	18,83	20,52	22,17	24,25	25,88	27,24	29,07	30,71	31,72	32,07	32,74

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.



Rysunek 2. Dochody bieżące a wydatki bieżące powiatów grodzkich w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

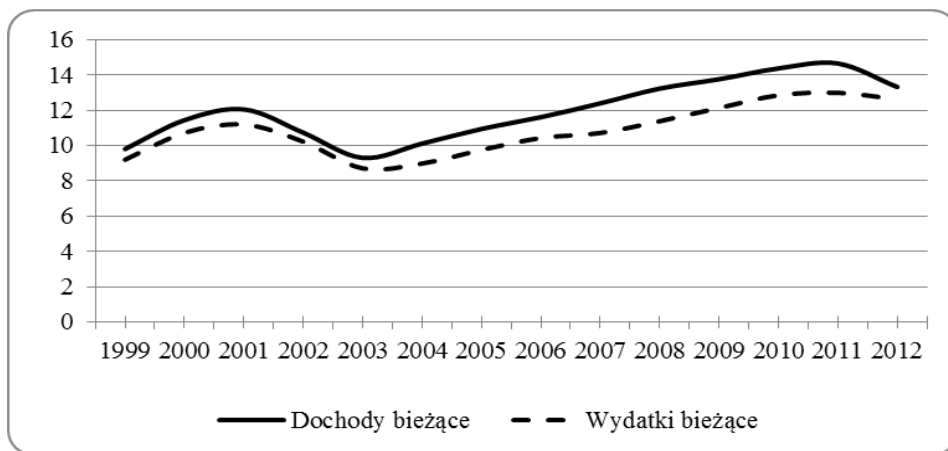
Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.

W tabeli 3 i na rysunku 3 zaprezentowane zostały relacje pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi powiatów w latach 1999–2012.

Tabela 3. Dochody bieżące a wydatki bieżące powiatów w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

Powiaty	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody	9,8	11,44	12,05	10,73	9,3	10,11	10,94	11,61	12,39	13,23	13,76	14,37	14,65	13,32
Wydatki	9,2	10,72	11,19	10,22	8,71	8,98	9,75	10,43	10,71	11,38	12,13	12,85	12,99	12,62

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.



Rysunek 3. Dochody bieżące a wydatki bieżące powiatów w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł)

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.

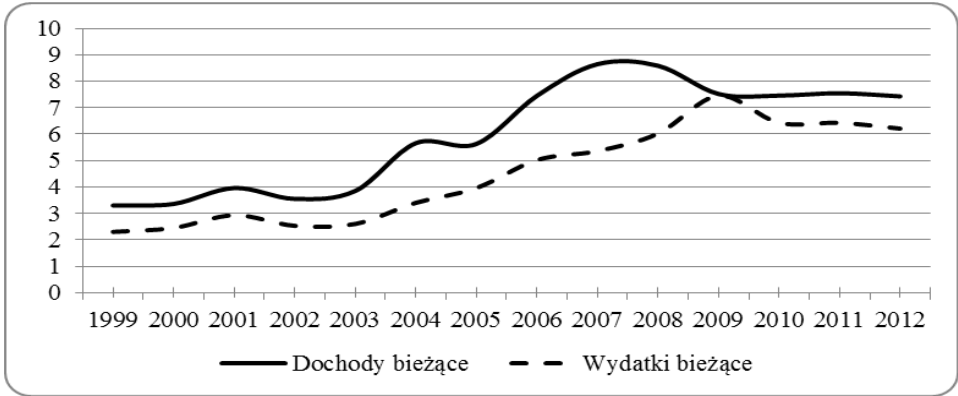
Dane zawarte w tabeli 3 i na rysunku 3 wskazują, że powiaty do końca 2004 roku posiadały niewielkie nadwyżki dochodów nad wydatkami, co praktycznie uniemożliwiało im zaciąganie jakichkolwiek zobowiązań. Dopiero po zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, po 2003 roku wzrosły dochody własne tego poziomu organizacyjnego. Nadwyżka operacyjna kształtowała się w powiatach, w analizowanym okresie na poziomie 1–2 mld złotych rocznie (w cenach stałych z 1999 roku). Dane liczbowe pokazują, że na koniec 2012 roku relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków powiatów wynosiła zaledwie 8%. Stawia to powiaty (podobnie jak miasta na prawach powiatów) w gorszej sytuacji finansowej, aniżeli na początku ich funkcjonowania. Możliwości zaciągania kredytów i pożyczek przez ten poziom organizacyjny JST stają się bardzo trudne.

Tabela 4 i rysunek 4 przedstawiają relacje pomiędzy dochodami i wydatkami bieżącymi województw samorządowych w okresie 1999–2012.

Tabela 4. Dochody bieżące a wydatki bieżące województw w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł, ceny z 1999 roku)

Województwa	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dochody	3,3	3,36	3,96	3,55	3,85	5,66	5,63	7,45	8,65	8,59	7,52	7,46	7,55	7,43
Wydatki	2,3	2,45	2,93	2,53	2,6	3,4	3,96	5,02	5,36	6,02	7,45	6,43	6,43	6,21

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.



Rysunek 4. Dochody bieżące a wydatki bieżące województw w Polsce w latach 1999–2012 (w mld zł, ceny z 1999 roku)

Źródło: opracowanie własne, wartości w cenach stałych z 1999 roku.

Z danych zawartych w tabeli 4 i na rysunku 4 wynika, że województwa samorządowe miały najbardziej korzystną sytuację finansową w okresie 2005–2008. Wówczas nadwyżka operacyjna wynosiła ponad 2 mld złotych, tj. około 30% ich wydatków. Po 2009 roku nadwyżka operacyjna uległa znacznemu zmniejszeniu także w tej grupie JST.

POZIOM ZOBOWIĄZAŃ JAKO WSKAŹNIK SYTUACJI FINANSOWEJ POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Dochody z podatków, z majątku publicznego oraz z dotacji ogólnych i celowych (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych) przeznaczone są na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego. Na ogół rzadko zdarza się, aby wygosparowane nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi były wydajnym źródłem finansowania wydatków majątkowych. Służą one co najwyżej do finansowania obsługi zadłużenia. Tymczasem władze samorządowe podejmują na swoim terenie różnorakie decyzje o charakterze rozwojowym. Wówczas muszą one sięgać do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, jakimi są pożyczki, kredyty lub emitowane obligacje.

Praktycznie we wszystkich krajach samorząd terytorialny ma prawo do korzystania z tej formy zasilania finansowego i na ogół nie ma problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Jest on bowiem podmiotem, który w ocenie pożyczkodawców charakteryzuje się wiarygodnością i dużą płynnością finansową, ze względu na stały dopływ środków pieniężnych.

Pożyczki i kredyty różnią się jednak od pozostałych dochodów budżetowych. Mają one charakter zwrotny, a poza tym na bieżąco należy je obsługiwać. W konsekwencji może to doprowadzić do nadmiernego zadłużenia się JST. Wówczas zagrożone staje się finansowanie bieżących potrzeb mieszkańców.

Dlatego też ze względów bezpieczeństwa, tak dla samorządu terytorialnego, jak i dla samych pożyczkodawców, występują ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego JST. Sprowadzają się one z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania granic zadłużania się samorządu terytorialnego.

Konsekwencją zaciągania przez JST kredytów i pożyczek jest występowanie długu lokalnego. Jest to zobowiązanie, którego spłata ogranicza możliwości realizacji zadań w przyszłych okresach. Aby przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się JST określone są na ogół jego granice.

W Polsce do końca 2013 roku istnieje kilka zabezpieczeń, które ograniczają możliwości nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego [por. Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 248 i n.]. Spośród nich znaczenie podstawowe mają dwa mierniki określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych z 30 czerwca 2005 r., a obowiązujące do 31 grudnia 2013 roku [art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1241 z późn. zm.].

Zgodnie z obowiązującymi do końca 2013 roku przepisami prawnymi jednostki samorządu terytorialnego w Polsce nie mogą rocznie przeznaczać na spłatę rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych, przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetowego a także na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz na odsetki od kredytów i pożyczek i na potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych gwarancji i poręczeń więcej, aniżeli 15% swoich dochodów.

Ponadto łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki, a na koniec kwartału 60% planowanych w danym roku budżetowym jej dochodów.

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r. utrzymała zasadę regulowania poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W ustawie określono zasadę [por. art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.],

że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Do wyliczeń stosuje się wzór:

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

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 papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty 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, n-1, n-2, n-3 – rok budżetowy i lata go poprzedzające.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony nosi ograniczenia wiążące do końca 2013 roku jednostki samorządu terytorialnego o znacznym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej zaś dyscyplinuje te jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Formuła ta ściśle uzależnia wielkość obciążeń JST z tytułu zaciągniętych zobowiązań od nadwyżki operacyjnej skorygowanej o dochody ze sprzedaży majątku.

Górna granica poziomu obciążania budżetu JST spłatami rat wcześniej zaciągniętego długu wraz z rocznymi kosztami jego obsługi – wyznaczona dotychczas arbitralnie ustalonym przez ustawę wskaźnikiem 15% i 60% dla wszystkich JST – zostanie więc zastąpiona zmiennym, wyliczanym co roku, indywidualnym dla każdej JST, wskaźnikiem opartym o kwotę skorygowanego wysokością dochodów ze sprzedaży majątku tzw. wyniku operacyjnego budżetu. Taka konstrukcja wskaźnika powinna sprzyjać zwiększaniu udziału dochodów bieżących w dochodach ogółem oraz podejmowaniu czynności zmierzających do obniżenia

wydatków bieżących. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie będzie znacznie ograniczona wynikającą z obowiązujących przepisów strukturą strumieni ich dochodów. Szczególnie wyraźnie będzie to widoczne w przypadku dochodów budżetów powiatów.

Nowa formuła granic zadłużania, obowiązująca od 2014 roku, praktycznie pozbawi JST w Polsce sięgania do zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Wynika to z analizy wieloletniej prognozy finansowej licznej grupy jednostek samorządu terytorialnego.

Tabele 5 i 6 przedstawiają wielkość zobowiązań poszczególnych JST w Polsce oraz ich dynamikę w latach 1999–2012.

Tabela 5. Wielkość zobowiązań poszczególnych grup JST w latach 1999–2012 (w mld zł)

Zobowiązania	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
JST ogółem	6,1	9,4	12,2	15,3	17,2	19,2	21,2	25,0	25,9	28,7	40,2	58,0	65,8	67,8
Gminy	3,7	5,1	6,2	6,0	6,6	7,6	8,1	9,6	10,0	10,8	14,6	21,9	26,0	26,2
Powiaty „grodzkie”	2,4	3,8	5,2	8,0	8,8	9,5	10,4	11,3	11,3	12,8	18,7	23,4	28,1	29,8
Powiaty	0,0	0,4	0,5	0,9	1,2	1,5	1,8	2,5	2,6	2,9	3,9	5,4	6,1	6,0
Województwa	0,0	0,1	0,3	0,4	0,6	0,6	0,9	1,6	2,0	2,2	3,0	4,3	5,6	5,8

Źródło: dane Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu przez JST za lata 1999–2011.

Tabela 6. Dynamika zobowiązań poszczególnych grup JST w latach 2007–2010 (w %)

Zobowiązania	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
JST ogółem	100	154,1	129,8	125,4	112,4	111,6	110,4	117,9	104,0	110,8	140,1	144,3	113,4	103,0
Gminy	100	137,8	121,6	96,8	110	115,1	106,6	118,5	104,2	108,0	135,2	150,0	118,7	100,8
Powiaty „grodzkie”	100	158,3	136,8	153,8	110	108	109,5	108,7	100,0	113,3	146,1	125,1	120,1	106,0
Powiaty	100	400	125	180	133	125	120	139	104,0	111,5	134,5	138,5	113,0	98,4
Województwa	100	100	300	133	150	100	150	178	125,0	110,0	136,4	143,3	130,2	103,6

Źródło: dane Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu przez JST za lata 1999–2011.

Dane liczbowe zawarte w tabelach 5 i 6 świadczą o istotnym wzroście zobowiązań samorządu terytorialnego w latach 1999–2012. Dynamika zobowiązań była wysoka w całym analizowanym okresie i znacznie przekraczała stopę inflacji, jednak wzrost zobowiązań JST po roku 2005 powinien budzić niepokój:

- po pierwsze ze względu na znaczący wzrost jego udziału w strukturze długu publicznego oraz
- po drugie ze względu na konsekwencje finansowe dla JST w kolejnych latach.

Zobowiązania JST w ciągu 6 lat (w latach 2007–2012) wzrosły z 26 mld zł do kwoty 68 mld zł. W całym analizowanym okresie 1999–2012 dług wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zwiększył się ponad dziesięciokrotnie.

Tak wysoki przyrost zobowiązań JST, zwłaszcza w ostatnich latach, był spowodowany spowolnieniem gospodarczym. Bezpośrednie przełożenie się kondycji ekonomicznej podmiotów gospodarczych na sytuację finansową JST wynika z dużej roli dochodów własnych (liczonych łącznie z udziałami samorządu terytorialnego w PIT i CIT) w strukturze dochodów ogółem. Zmiana zasad subwencjonowania JST po 2004 roku oraz uzależnienie ich dochodów od sytuacji gospodarczej podmiotów gospodarczych i ludności to główne przyczyny pogarszającej się ich kondycji ekonomicznej. Staje się to szczególnie widoczne po roku 2006.

Widoczny spadek dynamiki wzrostu dochodów samorządu terytorialnego w Polsce wymuszać będzie bądź ograniczanie wydatków, bądź sięganie do nowych przychodów zwrotnych. Pojawiają się jednak pytania: czy prawne granice zadłużenia nie będą przeszkodą do pozyskiwania tych przychodów?, a także, jak nowe, obowiązujące od początku 2014 roku, granice zadłużania samorządu wpłyną na możliwości dalszego zaciągania kredytów i pożyczek przez gminy, powiaty i województwa samorządowe.

UWAGI KOŃCOWE

Samorząd terytorialny w Polsce, podobnie jak cały system finansów publicznych przeżywa od roku 2008 ostry kryzys finansowy. Przejawem trudności finansowych JST jest spadająca nadwyżka operacyjna a także znaczny wzrost zadłużenia. Natomiast przyczyną tego kryzysu są przede wszystkim zmniejszające się dochody własne, przy wzrastających zadaniach JST. W konsekwencji zmusza to władze JST do zaciągania przychodów zwrotnych. Prawne granice zadłużania się JST mają temu przeciwdziałać. Zjawisko to staje się szczególnie widoczne w drugiej dekadzie XXI wieku, kiedy JST podejmują działania oszczędnościowe mające na celu ograniczenie ich zadłużenia. Należy jednak przypuszczać, że utrzymanie takiej tendencji przez dłuższy okres spowoduje obniżenie jakości świadczonych usług.

Dlatego niezbędna jest korekta systemu finansowania JST w Polsce. Powinna ona polegać na:

- poszukiwaniu dodatkowych źródeł dochodów własnych dla JST, poprzez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (podatku katastralnego),
- przekształceniu procentowych udziałów JST w podatkach dochodowych w dodatki samorządowe do tych podatków,

- uzależnieniu kwoty subwencji (tak jak to miało miejsce w poprzedniej ustawie o dochodach JST) od wielkości dochodów budżetu państwa,
- wprowadzeniu subwencji uwzględniającej zakres ponoszonych przez gminy i powiaty wydatków na pomoc społeczną,
- zmianie granic zadłużania się JST.

LITERATURA

- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, (DzU z 2003 r. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

Streszczenie

Samorząd terytorialny w Polsce, podobnie jak cały system finansów publicznych przeżywa od roku 2008 kryzys finansowy. Przejawem trudności finansowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce jest spadająca nadwyżka operacyjna, a także znaczny wzrost zadłużenia. Natomiast przyczyną tego kryzysu są przede wszystkim zmniejszające się dochody własne, przy wzrastających zadaniach samorządu terytorialnego. W konsekwencji zmusza to władze gmin, powiatów i województw samorządowych do zaciągania przychodów zwrotnych. Prawne granice zadłużania się samorządu terytorialnego mają temu przeciwdziałać. Zjawisko to staje się szczególnie widoczne w drugiej dekadzie XXI wieku, kiedy jednostki samorządu terytorialnego podejmują działania oszczędnościowe, mające na celu ograniczenie ich zadłużenia. Należy jednak przypuszczać, że utrzymanie takiej tendencji przez dłuższy okres spowoduje obniżenie jakości świadczonych usług.

Dlatego niezbędna jest korekta systemu finansowania polskiego samorządu terytorialnego, która powinna polegać na:

- poszukiwaniu dodatkowych źródeł dochodów własnych dla gmin, powiatów i województw samorządowych, poprzez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości (podatku katastralnego),
- przekształceniu procentowych udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych w dodatki samorządowe do tych podatków,
- uzależnieniu kwoty subwencji (tak jak to miało miejsce w poprzedniej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) od wielkości dochodów budżetu państwa,
- wprowadzeniu subwencji uwzględniającej zakres ponoszonych zwłaszcza przez gminy i powiaty wydatków na pomoc społeczną,
- zmianie granic zadłużania się samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, decentralizacja finansowa, budżet gminy, powiatu, województwa samorządowego, granice zadłużania się samorządu terytorialnego

Territorial Government in Poland in Time of Economic Slowdown

Summary

Similarly to the crisis of the whole system of public finance in Poland, the territorial government has been going through economic crisis since 2008. The indication of financial problems of the territorial government entities in Poland are: declining operating surplus and the increasing indebtedness. The causes for the crisis include, first of all, shrinking revenues of the territorial government, with the increasing tasks set for those entities. Consequently, the management of gminas, powiats, and territorial governments of voivodeships are forced to resort to taking credits and loans. Legal limits set for the territorial government indebtedness are to counter that process, which has become particularly apparent in the second decade of the 21st century. That is the time when the territorial government entities started implementing austerity measures poised to curb the indebtedness. It might be assumed that once that tendency persists over a longer period of time, it can deteriorate the quality of rendered services.

Hence, it is prerequisite to make amendments to the system of financing of Polish territorial government. The amendments should include:

- searching additional sources of revenue for gminas, powiats, and territorial governments of voivodeships through levying the property tax (cadastral tax),
- transforming the percentage of income tax claimed by the territorial government entities into territorial government benefits added to that tax,
- conditioning the volume of subsidies (similarly to the stipulations of previous act on territorial government entities' revenue) on the volume of state budget revenue,
- changing the limits of indebtedness permitted for the territorial government.

Keywords: territorial government, financial decentralization, gmina, powiat and territorial voivodeship budget, limits of indebtedness for territorial government

JEL: H72