

Dorota Wyszowska¹

SYSTEM FINANSÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ŚWIELE KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Słowa kluczowe: dochody własne, samodzielność dochodowa i wydatkowa, projekt europejski, deficyt/nadwyżka budżetowa

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostały powołane w Polsce w celu realizacji części zadań publicznych. Pierwszymi z nich były gminy, które reaktywowano w roku 1990, na początku dokonywanych zmian w ramach transformacji systemowej. To temu szczeblowi przekazano szereg zadań o znaczeniu lokalnym, wyposażając go jednocześnie w określone źródła dochodów. Powołanie do życia w roku 1999 kolejnych dwóch szczebli samorządu, tj. powiatów i województw, doprowadziło do ukształtowania się, funkcjonującego do dzisiaj, nowoczesnego samorządu terytorialnego w Polsce. Utworzonym nowym jednostkom samorządu przypisano także ustawowo zadania do realizacji. Jednocześnie przydzielono im źródła dochodów, które mają gwarantować możliwość wykonywania przypisanych zadań.

Wśród źródeł dochodów jednostek samorządu na szczególną uwagę zasługują, tzw. dochody własne, wśród których ustawodawca wymienia: podatki i opłaty lokalne (zagwarantowane wyłącznie gminom), dochody z majątku oraz określone udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa PIT i CIT. Szczególny charakter dochodów własnych powinien być związany z: możliwością dość swobodnego kształtowania ich przez samorządy, łatwością przewidywania wysokości wpływu do budżetu oraz swobodnego ich wydatkowania. Niestety, znaczna część dochodów własnych JST nie posiada tych cech i mimo zaliczenia ich do tej kategorii dochodów, nimi *de facto* nie są. Warto w tym miejscu wspomnieć o udziale w podatkach dochodowych PIT i CIT, co do których w zasadzie pełne władztwo podatkowe posiada ustawodawca, który, dokonując określonych zmian w konstrukcji tych podatków, może pozbawić części wpływów podatkowych samorządów. Można wspomnieć choćby, o dokonanych w ostatnich latach, zmianach skali podatkowej, czy też wprowadzeniu dodatkowych

¹ Dr Dorota Wyszowska – Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

zwolnień przedmiotowych i podmiotowych. Nawet w przypadku podatku od nieruchomości, który jest traktowany jako synonim dochodów własnych gmin, nie mają one możliwości swobodnego jego kształtowania. To ustawodawca ustala górne granice stawek podatkowych czy też obligatoryjne zwolnienia.

Źródłami, uzupełniającymi dochody własne samorządów, są subwencje ogólne i dotacje celowe. Ich zasadność funkcjonowania w systemie zasilania finansowego budżetów JST wynika ze znacznego zróżnicowania potencjału dochodowego samorządów i konieczności zapewnienia im środków na wypełnianie ustawowych zadań, co najmniej na minimalnym poziomie. Mimo licznej krytyki tych źródeł dochodów, należy zauważyć, że w zasadzie w każdym systemie finansów nym zakresie.

Temat finansowania

początku ich powołania, z różnym natężeniem. Wielu ekonomistów uważa bowiem, że mimo dokonanej decentralizacji zadań publicznych, nie zrealizowano tego samego w zakresie finansów

towano wypełnienia konstytucyjnej zasady adekwatności środków do zakresu przypisanych samorządom zadań (art. 167)². Zapisy dotyczące gwarancji dochodów własnych samorządom lokalnym na realizację zadań zostały także zawarte w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego³.

Dyskusja na temat finansów samorządowych ożyła w ostatnim czasie, ze względu na pogarszający się ich stan. Z jednej strony, był on wynikiem stale zwiększającej się liczby przypisywanych JST zadań, z drugiej zaś zmniejszającego się poziomu ich dochodów, wywołanych osłabieniem sytuacji gospodarczej. Po raz kolejny samorządy zaczęły podejmować próby zaskarżania przypisywania im dodatkowych zadań, bez zagwarantowania środków na ich realizację. Rozpoczęły także walkę o poszerzenie katalogu źródeł dochodów, czy też zmian w obecnych konstrukcjach tych źródeł, jak np. w podatku od nieruchomości.

Stąd też, celem niniejszego opracowania jest dokonanie analizy systemu finansów samorządowych w Polsce wraz z określeniem przyczyn niekorzystnej sytuacji dochodowej wynikającej pośrednio z pogorszenia sytuacji gospodarczej naszego kraju (kryzysu gospodarczego). Przyjęto, że pogarszająca się sytuacja finansowa samorządów jest skutkiem nie tylko osłabienia gospodarczego, ale także innych uwarunkowań, np. dążenia JST do wykorzystania jak największych środków z bezzwrotnej pomocy unijnej w obawie przed brakiem tego typu funduszy w przyszłym okresie programowania 2014 – 2020⁴. Realizacja przyjętego celu wymagała dokonania analizy literatury przedmiotu oraz danych empirycznych.

² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.

³ *Europejska Karta Samorządu Lokalnego* sporządzana w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, sprostowanie: Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107).

⁴ W dalszej części opracowania będzie używane określenie **projekt unijny** lub **europejski** – pod tym pojęciem jest rozumiana inwestycja lub wszelkiego innego rodzaju działanie, które zostało dofinansowane ze środków z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej.

2. Dochody JST w latach 2006-2011

Analizę sytuacji finansowej sektora samorządowego w Polsce należałoby rozpocząć od przyjrzenia się dochodom poszczególnych rodzajów JST. W strukturze tych dochodów należy wyodrębnić dochody własne oraz tzw. dochody transferowe, do których, dla potrzeb niniejszego opracowania, będą także zaliczane udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych, ze względu na brak władztwa podatkowego samorządów wobec tych podatków⁵.

Co warto zauważyć, poziom dochodów JST w analizowanym okresie ulegał systematycznemu wzrostowi (Tabela 1.).

Tabela 1. Dochody JST w latach 2006-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem,	117 040,2	131 380,2	142 569,0	154 842,5	162 796,6	171 309,1
w tym: dochody własne,	58 580,0	68 693,5	78 344,9	75 297,4	78 588,0	83 644,1
w tym: udziały w PIT i CIT	26 572,3	33 216,3	36 009,1	33 593,9	33 016,1	36 307,1
dotacje celowe z BP	17 754,7	18 784,6	22 109,3	22 531,5	23 899,4	26 060,0
subwencja ogólna z BP	34 525,3	36 753,9	40 458,1	45 295,4	47 171,1	48 347,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 10.08.2012].

Jednakże, jak wynika z zaprezentowanych danych, dynamika wzrostu znacząco wyhamowywała. W roku 2007 w stosunku do 2006 dochody wzrosły o nieco ponad 12%, natomiast w ostatnich latach wzrost ten kształtował się na poziomie około 5%. Zróżnicowania poszczególnych rodzajów JST w tym zakresie zaprezentowano na wykresie 1.

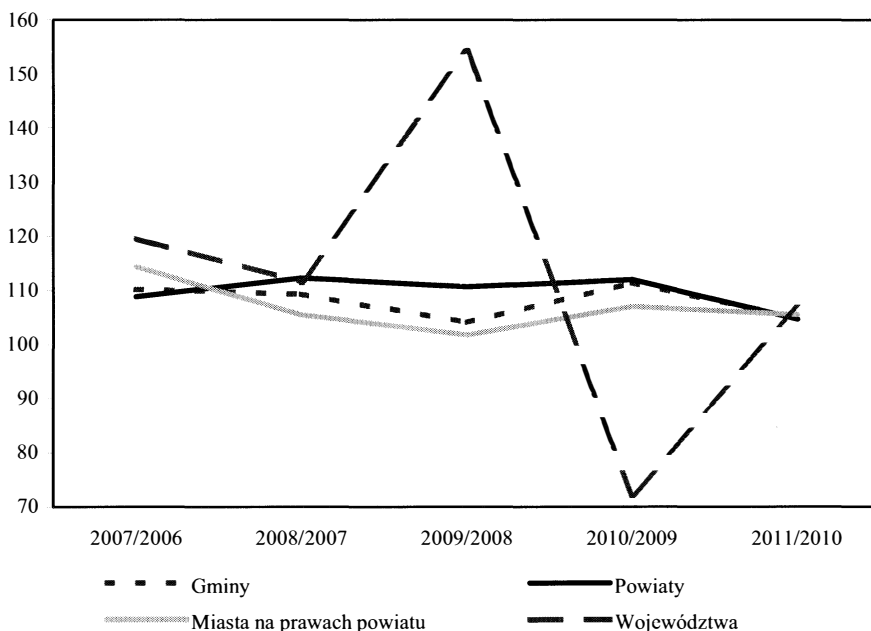
Widoczne na wykresie 1. wahania dotyczące dynamiki wzrostu dochodów JST (zwłaszcza w odniesieniu do województw) są wynikiem zróżnicowanego napływu do jednostek środków europejskich (szerzej w dalszej części opracowania).

Oprócz analizy samej wielkości dochodów JST, istotne wydaje się dokonanie przeglądu ich struktury. Jak już zaznaczono, z punktu widzenia swobody działania, możliwości oddziaływania na ich wielkość, korzystniejsze wydają się dochody własne. Od lat postuluje się reformę systemu zasilania finansowego sektora samorządowego w Polsce i wyposażenia jednostek w źródła dochodów własnych, przy jednoczesnym zmniejszeniu wielkości transferów z budżetu państwa. Rozwiązanie, w którym większość dochodów samorządowych pochodziłaby ze źródeł własnych, zmniejszałoby presję na wielkość łącznych wydatków publicznych, a w szczególno-

⁵ Szerzej: Swianiewicz P., Neneman, Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Ekspertyza wykonana dla Banku Gospodarstwa Krajowego, 2012, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.bgk.pl/konferencja-dla-jst/materiały-konferencyjne-2, data wejścia 10.08.2012].

ści na wielkość wydatków z budżetu państwa. W sytuacji dominującego znaczenia dochodów własnych, uwaga zostałaby skierowana bowiem na poszukiwanie oszczędności, a nie na „targi” z władzą wyższego szczebla na temat wielkości środków zasilających (transferów). Przewaga dochodów własnych w systemie zasilania finansowego JST wzmocniłaby także pozycję samorządu w państwie oraz powodowała zwiększenie zainteresowania władz samorządowych promowaniem lokalnego rozwoju ekonomicznego. Politycy i menadżerowie samorządowi powinni w takiej sytuacji starać się wspierać rozwój gospodarki choćby po to, by wzrosły wpływy z podatków trafiających do ich budżetów. System, w którym większa część budżetu pochodzi ze środków własnych powinien sprzyjać również odpowiedzialności władz samorządowych wobec mieszkańców⁶.

Wykres 1. Dynamika dochodów poszczególnych rodzajów JST (w %)

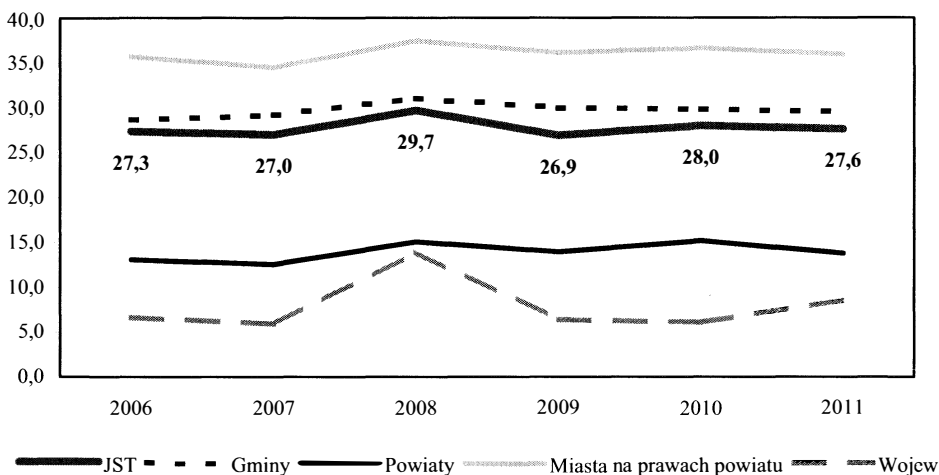


Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 10.08.2012].

Tymczasem analiza źródeł dochodów poszczególnych rodzajów JST wskazuje jednoznacznie na niski poziom dochodów własnych, zwłaszcza po wyeliminowaniu udziałów w: PIT i CIT (Wykres 2.).

⁶ Tamże, s. 3.

Wykres 2. Udział dochodów własnych, według rodzaju JST, w latach 2006 - 2011 (bez udziału w: PIT i CIT; w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 10.08.2012].

W szczególnie niekorzystnej sytuacji znajdują się zwłaszcza powiaty i województwa, które nie zostały wyposażone w źródła dochodów, pochodzące z podatków lokalnych czy też regionalnych. Ich dochody własne stanowią w zdecydowanej części wpływy z majątku, którym dysponują, oraz z opłat z tytułu usług, które świadczą w ramach realizowanych zadań (ustawowo także udział w: PIT i CIT).

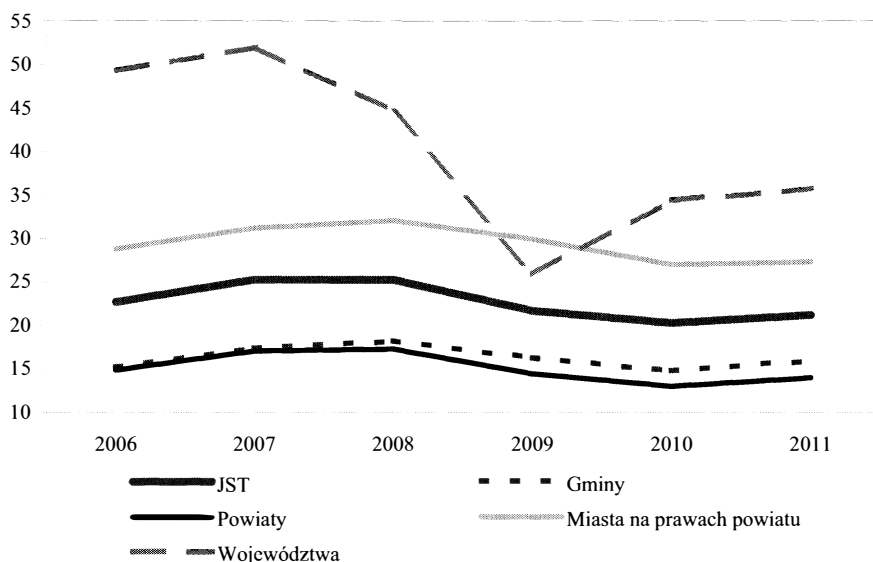
Analiza wielkości przedstawionych na wykresie 2. wskazuje na utrzymywanie się na dość niskim poziomie udziału dochodów własnych JST w dochodach ogółem. Wyjątkowo korzystnym rokiem okazał się rok 2008, po którym można zaobserwować wyraźny spadek w roku 2009. Można przypuszczać, iż było to wynikiem pogarszającej się koniunktury gospodarczej, powodującej choćby zmniejszenie dochodów z majątku. Rok 2010 przyniósł niewielką poprawę, po czym nastąpił kolejny spadek.

Dochodami JST w Polsce są także wpływy z udziałów w podatkach: PIT i CIT. Stały proces zwiększania tych udziałów doprowadził do znacznego uzależnienia wielkości dochodów samorządów od realizowanej polityki podatkowej państwa⁷, jak również od koniunktury gospodarczej⁸. Udział tych dochodów w dochodach ogółem zaprezentowano na wykresie 3.

⁷ Np. zmiany skali podatkowej, wprowadzanie dodatkowych ulg, zwolnień znajduje bezpośrednie odzwierciedlenie w dochodach JST.

⁸ Korzystniejsza sytuacja w gospodarce prowadzi bowiem zwykle do wzrostu płaconych podatków PIT i CIT, a zatem i wzrostu dochodów JST.

Wykres 3. Udział dochodów z tytułu: PIT i CIT w dochodach ogółem, według rodzaju JST, w latach 2006 - 2011 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 10.08.2012].

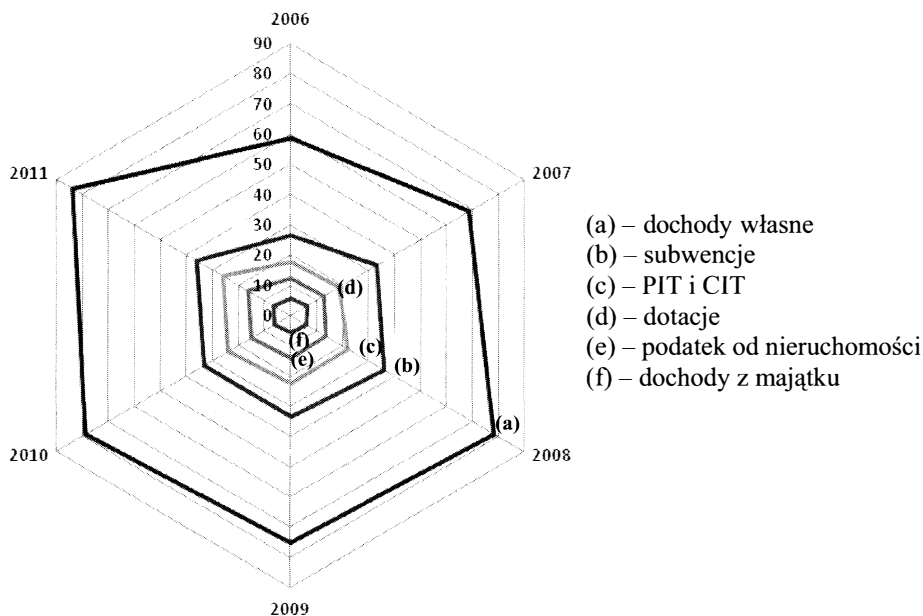
Jak wynika z wielkości zaprezentowanych na wykresie 3., udział dochodów z analizowanego źródła uległ znaczącemu obniżeniu w latach 2009 – 2010, kiedy to można, niewątpliwie, mówić o kryzysie gospodarczym. W roku 2011 dochody z tego tytułu wzrosły. Warto także podkreślić, iż w przypadku tych dochodów w latach 2009 i 2010 nastąpił również spadek w ujęciu wartościowym. W roku 2008 JST z tytułu udziału w: PIT i CIT pozyskały środki na poziomie 36 009,1 mln zł, natomiast w roku 2010 – 33 016,1 mln zł. Można przypuszczać, że było to wynikiem spadku wpływów obu podatków do budżetu państwa spowodowanego zmniejszeniem zysków podmiotów gospodarczych oraz dochodów podlegających opodatkowaniu od ludności. Spadek wpływów z PIT był podyktowany jednak nie tylko pogorszeniem sytuacji gospodarczej, ale również, przeprowadzoną w roku 2009, reformą stawek podatkowych⁹.

W analizowanym okresie JST notowały natomiast wzrost dochodów z dotacji celowych oraz subwencji z budżetu państwa. Może to być odczytywane jako pewien przejaw centralizacji finansów¹⁰ (Wykres 4.).

⁹ Do roku 2009 obowiązywały trzy progi podatkowe w ramach PIT tj.: 19%, 30% i 40%, natomiast od 2009 roku dwie stawki – 18% i 32%.

¹⁰ T. Żółciak, *Samorządy ruszą przeciw rządowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 20.08.2012, nr 160 (3293 W1).

Wykres 4. Kształtowanie się wybranych kategorii dochodów JST w latach 2006-2011 (w mld zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 2.06.2012].

3. Wydatki JST w latach 2006-2011

Dokonując oceny sytuacji finansowej JST, obok analizy dochodów, należy także przeprowadzić analizę ich wydatków. Są one w znacznej mierze odzwierciedleniem, realizowanych przez samorządy, obligatoryjnych zadań ustawowych. Stąd też przesuwanie kolejnych zadań na samorządy znajdowało odbicie w wielkości wydatkowanych przez nie środków¹¹. Można przypuszczać, iż dokonywane przesunięcia były związane z pogłębiającymi się trudnościami sektora finansów publicznych i rosnącym deficytem budżetu państwa. Przeniesienie na samorządy części zadań, bez przesunięcia w ich kierunku środków finansowych, miało prowadzić do ograniczenia wydatków budżetu państwa, a tym samym przyczynić się do zmniejszenia pogłębiającego się deficytu budżetowego. Szacuje się, że od roku 2006 samorządom przybyło do realizacji 27 dodatkowych zadań, w tym najwięcej w roku 2011, gdyż aż 11. Wśród nich można wymienić:

¹¹ A. Radwan, *Samorządy mają dosyć obciążeń ponad siły*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 12.03.2012, nr 50.

- nowe zadania wynikające z ustawy o wspieraniu rodziny i pieczy zastępczej;
- nałożenie na samorządy obowiązku częściowego finansowania zadań związanych z wypłatą zasiłków stałych oraz opłacaniem składek na ubezpieczenia społeczne; wcześniej zadanie to było finansowane państwa; obecnie rząd finansuje tylko 80% kosztów;
- przerzucenie na gminy kosztów związanych z finansowaniem oświetlenia krajowych dróg publicznych (z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych) na podstawie zapisów *Ustawy o prawie energetycznym* oraz *Ustawy o drogach publicznych* (brak szacunków wielkości dodatkowych wydatków JST z tego tytułu);
- zapewnienie przez gminy bezpłatnej pomocy prawnej najbardziej potrzebującym itp.

Opisywane zamiany musiały prowadzić do wzrostu wydatków JST. W roku 2011 ich wielkość była o 51,3% wyższa niż w roku 2006. Najwyższą dynamikę wzrostu, sięgającą poziomu kilkunastu procent w skali roku, można było zaobserwować na przełomie lat 2009/2008 oraz 2008/2007 (Tabela 2.).

Tabela 2. Wydatki JST w latach 2006-2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wydatki ogółem,	120 038,1	129 113,1	145 182,6	167 828,2	177 766,2	181 594,7
w tym: wydatki majątkowe,	24 957,4	27 066,5	31 922,4	43 126,1	44 249,2	42 434,2
w tym: inwestycyjne	24 380,1	26 257,5	30 819,8	41 600,7	43 281,7	41 188,2
wydatki na wynagrodzenia	34 817,6	37 460,3	42 046,8	46 100,7	49 743,4	54 235,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 10.08.2012].

Na przestrzeni analizowanego okresu można zauważyć dość znaczny wzrost wydatków majątkowych, z wyjątkiem roku 2011. Także dynamika wzrostu wydatku ogółem w ostatnim roku była niższa niż w latach poprzednich. Wydaje się, że może to wynikać z faktu, iż samorządy musiały wprowadzić politykę oszczędnościową, związaną głównie z wchodzącymi z początkiem 2014 roku nowymi limitami zadłużania się jednostek samorządowych¹². Dodatkowym elementem, skutkującym pojawiającymi się wahaniami zarówno wydatków, jak i dochodów w poszczególnych rodzajach JST, była zmieniająca się, kwota przyznanych dotacji na projekty europejskie.

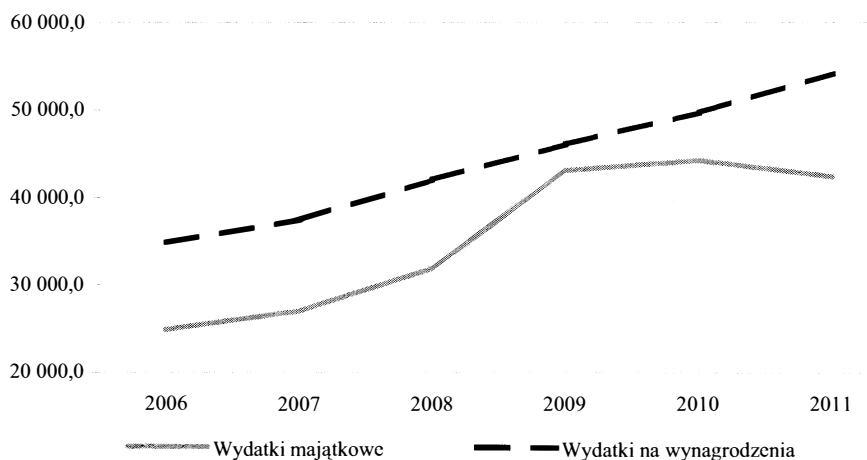
Z punktu widzenia oceny finansów samorządowych, zasadne wydaje się przede wszystkim przeanalizowanie ich w zestawieniu z dochodami (co zostanie

¹² T. Żółciak, *Gminy z nadwyżkami na kontach. Na razie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 21.08.2012, nr 161 (3294 W1).

zaprezentowane w dalszej części) oraz w podziale na wydatki bieżące i majątkowe. O ile pierwsze z nich są przeznaczane w dużym zakresie na finansowanie administracji samorządowej (w tym na wynagrodzenia), o tyle drugie mogą być traktowane jako wydatki rozwojowe, przyczyniające się pośrednio także do zwiększania bazy podatkowej jednostki, co w przyszłości może skutkować wzrostem jej dochodów.

Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli, jak również na wykresie 5., wydatki na wynagrodzenia, w całym analizowanym okresie, przewyższały dość istotnie wydatki majątkowe.

Wykres 5. Wydatki majątkowe i na wynagrodzenia JST w latach 2006 - 2011 (w mln zł)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 10.08.2012].

Szczególnie niekorzystną tendencję w tym zakresie można zaobserwować od roku 2009, kiedy to wydatki majątkowe zaczęły maleć, natomiast wydatki na wynagrodzenia gwałtownie zaczęły wzrastać. Świadczy to zapewne o tym, że samorządy musiały ograniczać wydatki, a najprościej było je zredukować w zakresie wydatków majątkowych, w tym głównie inwestycyjnych¹³. Ograniczenie pozostałych wydatków jest często niemożliwie lub istotnie ograniczone,

¹³ T. Żółciak, *Gminy z nadwyżkami na kontach. Na razie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 21.08.2012, nr 161 (3294 W1).

ze względu na fakt, iż znaczna część wydatków bieżących to wydatki sztywnie)¹⁴.

Należy przy tym zauważyć, iż wydatki majątkowe w ostatnich latach są stymulowane poprzez udostępnione środki bezzwrotnej pomocy z Unii Europejskiej. Ich ograniczenie w najbliższych latach zapewne spowoduje znaczące zmniejszenie inwestycji samorządowych.

Wysoka dynamika wzrostu wydatków JST, w tym zwłaszcza bieżących w powiązaniu z niższą dynamiką wzrostu dochodów samorządów, spowodowała pogorszenie ich sytuacji finansowej. Było to, niewątpliwie, skutkiem wielu wspomnianych uwarunkowań, w tym niekorzystnej sytuacji gospodarczej w Polsce i w Europie.

4. Projekty europejskie jako źródło deficytów budżetowych JST

Od momentu przystąpienia Polski do UE polskie samorządy, podobnie jak i inne podmioty, uzyskały prawo korzystania ze wsparcia bezzwrotnej pomocy z budżetu UE w ramach polityki spójności. Zarówno w poprzedniej perspektywie finansowej 2000 – 2006¹⁵, jak i w obecnym okresie programowania 2007 – 2013 Polska jest największym biorcą środków unijnych. Z uzyskanego przez nasz kraj w latach 2004 – 2008 wsparcia, w wysokości blisko 13 mld euro, nieco ponad 40% środków zostało przeznaczonych na współfinansowanie inwestycji JST lub jednostek z nimi związanych¹⁶. Samorządy najwięcej funduszy pozyskały z Funduszu Spójności oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Szacuje się, że ze środków pomocowych, przyznanych Polsce w latach 2007 – 2013, w wysokości 67 mld euro (co przy wkładzie krajowym stanowi około 85 mld euro) do polskich samorządów trafi w sumie około 35% ogółu środków.

Samorządy dotychczas przeznaczały pozyskaną pomoc głównie na inwestycje infrastrukturalne w zakresie rozwoju sieci komunikacyjnej, inwestycji służących ochronie środowiska (sieci wodociągowe, sanitarne), poprawie jakości świadczonych usług zdrowotnych, czy też poprawie warunków nauczania, działalności kulturalno-oświatowej.

Realizacja zadań z wykorzystaniem środków pomocowych UE wiąże się jednak z koniecznością zapewnienia środków na finansowanie podejmowanych in-

¹⁴ M. Kogut-Jaworska, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe PWE, Kraków 2011, Nr 10, s. 321.

¹⁵ Polska nabyła pełne prawo uczestnictwa w polityce strukturalnej/spójności z chwilą przystąpienia do Wspólnot, tj. 01.05.2004 r. Należy jednak zauważyć, iż uruchomienie środków tej pomocy nastąpiło z opóźnieniem, dopiero w 2005 r.

¹⁶ M. Gawrychowski, *Polskie gminy i miasta najwięcej skorzystały*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z 2009 nr 212 (2588).

westycji, tzw. wkładu własnego¹⁷. Stąd też operatywność władz samorządowych, skupiająca się na dążeniu do maksymalnego wykorzystania środków unijnych, pod kątem rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych występujących na terenie jednostki, wiąże się z koniecznością przeznaczenia znacznych środków na dofinansowanie projektów, jak też finansowanie tzw. wydatków niekwalifikowanych¹⁸. W znacznej liczbie przypadków, brak wsparcia ze strony Unii oznaczałoby znaczne opóźnienia w realizacji projektów lub ich zaniechanie. Władze jednostek samorządu nie ukrywają, że środki pomocowe mobilizują ich działalność inwestycyjną. Było to szczególnie widoczne w roku 2007, kiedy to nie podpisywano już umów na nowe inwestycje w ramach starej perspektywy finansowej, a nie rozpoczęto jeszcze procedur umożliwiających wsparcie środkami UE z obecnej perspektywy finansowej. W tym momencie władze gmin nie podejmowały realizacji nowych inwestycji, czekając na uruchomienie kolejnej transzy środków. Potwierdzeniem powyższego stwierdzenia są dane dotyczące wielkości i struktury wydatków gmin. Wobec tego zarówno udział wydatków majątkowych, jak i inwestycyjnych w ogólnej wielkości wydatków wzrastał w latach 2004 – 2006 odpowiednio z poziomu: 18,3/18,1% do 20,4/20,1%, po czym w roku 2007 wyniósł jedynie 18,8/18,5%, aby w kolejnym roku znowu ulec zwiększeniu do poziomu 20,5%. Jeszcze bardziej widoczne wahnięcia są widoczne w dynamice samych wydatków, a nie ich struktury, gdzie jedynym rokiem od momentu wstąpienia Polski do UE, z ujemną dynamiką nakładów majątkowych, był rok 2007¹⁹.

Rosnące wykorzystanie środków pomocowych UE przez JST, przy uwzględnieniu konieczności zapewnienia dofinansowania środkami własnymi samorządów, prowadziło do zwiększania deficytu budżetów realizowanych projektów europejskich. Poziom nierównowagi w budżetach poszczególnych rodzajów JST w latach 2006-2011, z tytułu realizacji projektów europejskich, zaprezentowano w tabeli 3.

¹⁷ Zgodnie z zasadą montażu finansowego, biorcy pomocy w zależności od rodzaju inwestycji oraz programu, w ramach którego jest ona realizowana, muszą zapewnić współfinansowanie, tzw. wkład własny w wysokości kilkudziesięciu procent kosztów kwalifikowanych (30-50%) oraz finansowanie kosztów nie kwalifikujących się do dofinansowania.

¹⁸ W ostatnim czasie samorządy podkreślają, że brak kwalifikowalności podatku VAT w przyszłej perspektywie finansowej dodatkowo pogorszy ich sytuację finansową oraz utrudni sięganie po unijną pomoc.

¹⁹ D. Wyszowska, *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10/2010.

Tabela 3. Nierównowaga dochodów i wydatków z bezzwrotnej pomocy unijnej, według poszczególnych rodzajów JST, w latach 2006 -2011 (w mln zł)

Rok	JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
2006	-3 460,00	-980,90	-234,20	-1 457,30	-787,60
2007	-1 718,30	-347,00	-39,00	-980,70	-351,60
2008	-811,20	-361,20	-11,70	-719,40	282,60
2009	-3 090,70	-1 508,70	-502,00	-1 015,40	-104,60
2010	-7 182,00	-4 142,40	-663,00	-1 907,30	-469,50
2011	-10 865,00	-4 841,45	-832,86	-3 387,37	-1 803,32

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 10.08.2012].

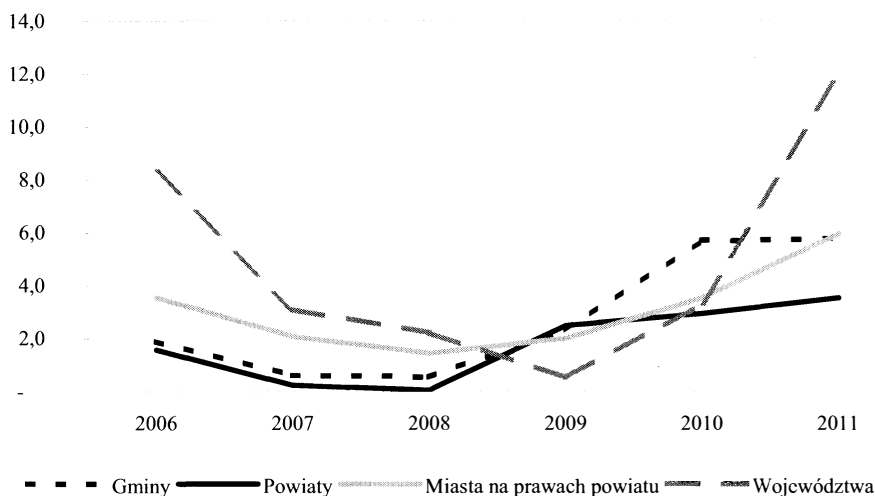
Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli, poziom deficytu z tytułu realizacji projektów europejskich jest zróżnicowany, w zależności od rodzaju JST. Największy deficyt w ostatnich latach z tego tytułu notowały miasta na prawach powiatu oraz gminy, co wynika z faktu, iż w największym zakresie korzystały one z pomocy unijnej. Oceny wielkości zaprezentowanych deficytów na projektach unijnych można dokonać, zestawiając je z wielkością pozyskiwanych dochodów, co zostało przedstawione w tabeli 4. i na wykresie 6.

Tabela 4. Deficyt na projektach unijnych w relacji do dochodów ogółem, według poszczególnych rodzajów JST, w latach 2006-2011 (w %)

Rok	JST	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
2006	2,96	1,90	1,58	3,56	8,30
2007	1,31	0,61	0,24	2,09	3,10
2008	0,57	0,58	0,06	1,45	2,23
2009	2,00	2,33	2,50	2,02	0,54
2010	4,41	5,73	2,95	3,54	3,33
2011	13,83	5,79	3,54	5,96	11,97

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 10.08.2012].

Wykres 6. Deficyt na projektach unijnych w relacji do dochodów ogółem, według poszczególnych rodzajów JST, w latach 2006-2011 (w %)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 10.08.2012].

Chęć realizacji jak największej liczby projektów z wykorzystaniem bezzwrotnej pomocy unijnej prowadziła samorządy do pogorszenia i tak już niekorzystnej, sytuacji finansowej. Mimo to należy zauważyć, iż JST mają w pewnym stopniu uzasadnienie dla braku równowagi budżetowej (osiągania deficytów budżetowych) właśnie w pozyskiwaniu środków z UE. Obecnie nikt do końca nie wie, jak będzie wyglądała kolejna perspektywa finansowa. Należy przypuszczać, że nie będzie już jednak tak dużych środków, z jakimi miały do czynienia samorządy w kończącym się właśnie okresie programowania. Uwzględniając niedobory infrastrukturalne, jakie mają nasze samorządy, trzeba dokonywać ostrożnych ocen JST w zakresie realizacji projektów europejskich, co nie zmienia faktu, iż w ostatnich latach wpłynęły one niekorzystnie na sytuację finansową JST.

Niemniej warto podkreślić, że wydatkowane środki na inwestycje przez samorządy stanowiły swego rodzaju bufor osłaniający rynek krajowych robót i usług. W czasach osłabienia koniunktury gospodarczej wpuszczanie na rynek tak znacznych środków pobudzało popyt, dając firmom pracę, a ludziom zatrudnienie. Wartość inwestycji samorządowych w latach 2006-2011 wyniosła 207,5 mld zł. Niestety, prowadziło to do narastania zobowiązań/zadłużenia JST związanych z realizowanymi przez samorządy projektami unijnymi, których wielkość zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Zadłużenie JST na projekty unijne w latach 2006-2011

Lata	Zadłużenie JST na projekty unijne narastająco (mln zł)	Udział zadłużenia JST na projekty unijne w zadłużeniu JST narastająco (%)
2006	2 515,3	10,1
2007	2 374,6	9,2
2008	2 054,8	7,1
2009	2 421,9	6,0
2010	4 950,9	9,0
2011	6 957,9	10,6

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 20.06.2012].

Analiza danych zawartych w tabeli pozwala stwierdzić, iż udział zadłużenia związanego z realizowanymi przez JST projektami unijnymi, w zadłużeniu ogółem JST, jest stosunkowo niewielki.

Wysoka jest natomiast dynamika wzrostowa samorządowego długu „unijnego”. W latach 2006 – 2011 jego wielkość wzrosła prawie 3-krotnie. Jednakże, uwzględniając przedstawione wcześniej uzasadnienie, dług ten można byłoby skategoryzować w ramach tzw. „długu dobrego”, o ile taką kategorię długu można by wyodrębnić.

5. Wynik finansowy JST w latach 2006 - 2011

Zaprezentowany poziom dochodów i wydatków JST musiał znaleźć odzwierciedlenie w ich wynikach budżetowych. W analizowanym okresie znaczna część jednostek odnotowywała deficyt budżetowy. Liczbę jednostek, według osiąganego wyniku, zaprezentowano w tabeli 6.

Tabela 6. JST, według wypracowywanego wyniku budżetowego w latach 2006 - 2011

	Liczba jednostek z nadwyżką budżetową						Liczba jednostek z deficytem budżetowym					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy	857	1529	1316	608	261	720	1566	884	1097	1805	2153	1694
Powiaty	51	182	169	54	51	127	263	132	145	260	263	187
Miasta na prawach powiatu	17	39	20	2	6	10	48	26	45	63	59	55
Województwa	3	12	10	4	1	0	13	4	6	12	15	16

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 20.06.2012].

Wzrastająca liczba jednostek, zamykających kolejne lata deficytem budżetowym, powodowała systematyczne zwiększanie się nierównowagi fiskalnej samorządów. Wynik budżetowy, według rodzajów, JST narastająco został zaprezentowany w tabeli 7.

Tabela 7. Wynik budżetowy, według rodzajów JST, narastająco w latach 2006 - 2011 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JST	-2 997,9	-730,8	-3 344,4	-16 330,2	-31 299,8	-41 585,4
Gminy	-1 455,3	-526,3	-1 101,2	-6 221,7	-13 651,8	-17 507,9
Powiaty	-748,8	-663,7	-631,4	-1 702,7	-3 032,6	-3 539,8
Miasta na prawach powiatu	-251,5	744,8	-983,8	-6 857,3	-11 925,9	-16 576,6
Województwa	-542,3	-285,6	-628,1	-1 548,5	-2 689,5	-3 961,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 20.06.2012].

Należy zauważyć, iż na przestrzeni analizowanego okresu jedynie rok 2007 samorządy zamknęły zbiorczym dodatnim wynikiem finansowym. We wszystkich pozostałych latach odnotowywały ujemny wynik. Szczególnie niepokojące jest jednak tempo jego wzrostu w ostatnich latach (Tabela 8.).

Tabela 8. Dynamika deficytu budżetowego według rodzajów JST (w %)

Wyszczególnienie	2006/2005	2009/2008	2010/2009	2011/2010
JST	334,89	496,84	115,28	68,71
Gminy	5988,89	890,71	145,11	51,90
Powiaty	584,09	*	124,14	38,14
Miasta na prawach powiatu	113,60	339,79	86,29	91,76
Województwa	104,03	268,69	123,97	111,44

* rok 2008 powiaty zbiorczo zakończyły nadwyżką budżetową.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006 – 2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5, data wejścia: 20.06.2012].

Jak jednak podkreślają przedstawiciele władz samorządowych: [...] *jeśli JST mają napędzać gospodarkę, muszą inwestować, inwestując, osiągać będą deficyt budżetowy i się zadłużać. W ten sposób realizują jednak program państwa. Już dziś istnieje konieczność wzmocnienia finansów samorządowych, gdyż nowe wskaźniki*

*zadłużenia spowodują, że w nowej perspektywie finansowej UE na lata 2014-2020, samorządy będą tylko spłacać długi, a nie inwestować*²⁰.

6. Poziom zadłużenia JST w latach 2006-2011

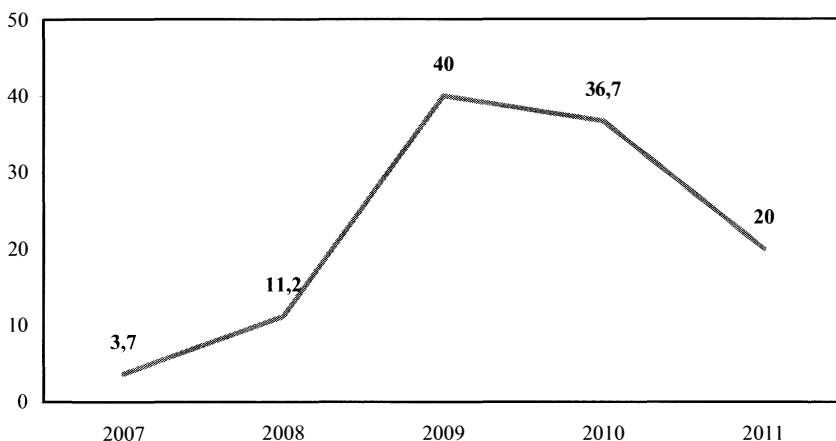
Narastający z roku na rok deficyt budżetowy powoduje systematyczny wzrost zadłużenia sektora samorządowego. Jego wysokość (przed konsolidacją) w 2011 r. wyniosła 70,4 mld zł. Dług ten był wyższy o blisko 230% od zanotowanego w 2006 r., kiedy to wynosił 30,9 mld zł. Wielkości te po konsolidacji²¹ ukształtowały się odpowiednio na poziomie 64,2 mld zł oraz 23,2 mld zł. W 2011 r. udział długu sektora samorządowego (po konsolidacji) w ogólnym zadłużeniu sektora finansów publicznych wyniósł 7,9%. Można stwierdzić, iż nie jest to poziom wysoki. Stąd też wielkość zadłużenia samorządów w Polsce nie jest zjawiskiem niepokojącym, ale tempo, w jakim narasta w ostatnich latach, budzi już poważne obawy. W analizowanym okresie tempo tego wzrostu było znacznie wyższe od obserwowanego w zakresie całego sektora finansów publicznych. Szczególnie wysoką dynamikę jego wzrostu obserwowano w latach 2009 i 2010. Jako przyczyny można podać zarówno nałożenie się pierwszych skutków spowolnienia gospodarczego w samorządach, jak i zwiększone wydatki inwestycyjne JST związane z rozpoczęciem nowej, rekordowej dla polskich JST, perspektywy finansowej UE. Dynamikę wzrostu długu sektora samorządowego zaprezentowano na wykresie 7.

Analizując zaprezentowaną dynamikę, należy jednak pamiętać o wielkościach długu w liczbach bezwzględnych. W 2009 r., kiedy obserwuje się najwyższy przyrost długu sektora samorządowego był to wzrost o 11,2 mld zł. W roku 2011, gdy: *[...] przyrost zadłużenia wyniósł 12 mld zł, wzrost wydatków inwestycyjnych wyniósł ponad 13 mld zł. Stąd, aby utrzymać tempo inwestycji, w dużej części związanych z wykorzystaniem środków z UE, samorządy musiały w większym stopniu korzystać z kredytów i innych środków zwrotnych*²².

²⁰ Stanowisko członków Związku Miast Polskich, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://finanspubliczne.bdo.pl/biuletyn/81/jednostki-finansow-publicznych/wzmocnic-finanse-samorzadow.html>].

²¹ Dług publiczny po konsolidacji to inaczej dług po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań podmiotów należących do sektora finansów publicznych.

²² Stanowisko członków Związku Miast Polskich, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [<http://finanspubliczne.bdo.pl/biuletyn/81/jednostki-finansow-publicznych/wzmocnic-finanse-samorzadow.html>].

Wykres 7. Dynamika wzrostu długu sektora samorządowego w latach 2006-2011 (w %)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Sprawozdań z wykonania budżetów JST w latach 2006-2011*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5], data wejścia: 20.06.2012].

7. Podsumowanie

Konstrukcja systemu finansów JST powoduje, że na ich stan ma wpływ wiele czynników. Niewątpliwie, w ostatnich latach widocznym objawem dekonstrukcji w Polsce było również pogorszenie sytuacji budżetowej samorządów, zwłaszcza po stronie dochodowej. Skoro bowiem dochody budżetu państwa spadały, to miało to wpływ na wielkość przekazywanych JST środków (np. z PIT i CIT). Także, ogólnie, niekorzystna sytuacja finansów publicznych wywarła zapewne wpływ na kształtowanie się dochodów i wydatków JST. Przerzucanie zadań publicznych ze szczebla centralnego na samorządowy, bez zapewnienia źródeł finansowania prowadziło do pogłębiania się deficytów budżetowych JST. Wśród samorządowców pojawiają się wręcz głosy, że: [...] *to nieprawda, że trudniejsza sytuacja JST wynika z dekonstrukcji. Spadek dochodów wynika ze zmian ustawowych i jest spowodowany wprowadzeniem znaczących ulg w podatku dochodowym od osób fizycznych (ulga prorodzinna) i zmianą jego stawek. Na ten stan składa się jeszcze wiele drobnych zmian w przepisach prawnych, takich jak np.: wzrost wynagrodzeń nauczycieli, normy zatrudnienia w pomocy społecznej, zmiany w podatku od nieruchomości i od środków transportu. Bieżące zmiany systemu to ubytek w budżetach JST od kilkunastu czy kilkuset milionów zł. Ubytki w dochodach własnych JST, będące wynikiem zmian*

ustawowych, nie są rekompensowane. Nowe zadania są przekazywane bez wystarczających środków finansowych²³.

W celu poprawy stanu finansów samorządowych, ze strony JST pojawiają się postulaty wprowadzenia do systemu ich finansowania: mechanizmu proinwestycyjnego związanego ze zwrotem podatku VAT od inwestycji publicznych (pozwrot w formie dotacji lub subwencji z budżetu państwa), zwiększenia udziału w podatku dochodowym PIT, zmian w systemie wyrównawczym, uwzględniających nie tylko nierówny rozkład dochodów JST, ale także zróżnicowane koszty realizacji zadań. Ponadto, zdaniem samorządowców, przekazywanie nowych zadań powinno odbywać się w sposób uporządkowany (wycena kosztów zadania, określenie standardu realizacji zadania, zapewnienie źródła finansowania nowego zadania).

Należy jednak zauważyć, że nie istnieją chyba mechanizmy chroniące finanse samorządów przed wpływem zmian koniunkturalnych, niezależnie od sposobu budowy systemu ich finansowania. JST powinny zatem elastycznie dostosowywać swoją działalność do zmieniających się warunków rynkowych, dążąc do jak najefektywniejszego wydatkowania środków publicznych, pozostających w ich dyspozycji. Nie zmienia to jednak faktu, iż system finansów samorządowych powinien podlegać modyfikacjom wraz z wprowadzaniem zmian w podziale zadań publicznych.

Bibliografia

- Europejska Karta Samorządu Lokalnego*, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz. U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607, sprost.: Dz. U. z 2006 r., Nr 154, poz. 1107).
- Gawrychowski M., *Polskie gminy i miasta najwięcej skorzystały*, „Dziennik Gazeta Prawna” wydanie z 2009, nr 212 (2588).
- Kogut-Jaworska M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe PWE, Kraków 2011, Nr 10.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319.
- Radwan A., *Samorządy mają dosyć obciążeń ponad siły*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 12.03.2012, nr 50.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów za lata 2006 – 2011, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5].
- Swianiewicz P., Neneman, Łukomska J., *Koncepcja przekształceń podatku od nieruchomości*, Ekspertyza wykonana dla Banku Gospodarstwa Krajowego, 2012, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [www.bgk.pl/konferencja-dla-jst/materialy-konferencyjne-2].
- Wyszkowska D., *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa”, nr 10/2010.

²³ Tamże.

Żółciak T., *Gminy z nadwyżkami na kontach. Na razie*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 21.08.2012, nr 161 (3294 W1).

Żółciak T., *Samorządy ruszą przeciw rządowi*, „Dziennik Gazeta Prawna”, wydanie z dnia 20.08.2012, nr 160 (3293 W1).

Streszczenie

Od momentu powołania do życia jednostek samorządu terytorialnego toczy się dyskusja na temat budowy systemu ich zasilania finansowego i jego adekwatności w stosunku do przydzielonych im zadań. Dyskusja ta przybrała na sile w ostatnich latach ze względu na obserwowane skutki dekonjunktury gospodarczej, jakie znalazły także odzwierciedlenie w stanie finansów publicznych, których integralną częścią są finanse samorządowe. Pogorszenia sytuacji finansowej JST nie należy jednak upatrywać wyłącznie w osłabieniu gospodarczym. Jak podkreślają samorządowcy, jest ona bowiem wynikiem błędnej konstrukcji systemu zasilania finansowego JST. Być może przyszedł czas, aby dokonać rzetelnej analizy tego systemu i wypracować model, który byłby oparty na podziale źródeł dochodów publicznych pomiędzy szczebel centralny i samorządowy, stosownie do przypisanych im zadań do realizacji.

FINANCIAL SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ENTITIES IN VIEW OF ECONOMIC CRISIS

Summary

Ever since local self-government entities were established in Poland, there has been a debate regarding the appropriate system of financing and the relation between assigned tasks and allocated finances. This debate has become more heated in recent years as the effects of economic crisis are more visible, also in the domain of public finances as well as in self-government finances, which are their integral part. The worsening of the financial situation of the LSE should not be solely attributed to the economic recession. As self-government workers emphasise, it results from a flawed structure of LSE financing. Maybe the time has come to analyze the system thoroughly and to develop a model whose basis would be fair allocation of public revenue to central and self-government levels accordingly to assigned tasks.