

## **Stan finansów samorządowych u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020**

**Jolanta Zawora<sup>1</sup>, Paweł Zawora<sup>2</sup>**

### **Wstęp**

Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego (JST) determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki samorządu, a stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Innymi słowy, przez pryzmat finansów można dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego i jej możliwości rozwojowych [Wojciechowski 2012: 234]. Finanse stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i rozstrzygają o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Przyczyna trudności finansowych tkwi w niekorzystnym dla JST podziale zasobów publicznych pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządów, a w konsekwencji w źle skonstruowanym systemie dochodów JST oraz w zbyt dużej ilości zadań, jakie samorząd terytorialny wykonuje [Gonet 2013: 125].

Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej [Markowska-Bzducha 2008: 256]. Inwestycje komunalne, których największy zakres rzeczowy przypada na jednostki szczebla podstawowego – gminy i miasta na prawach powiatu – stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Rozmiary potrzeb inwestycyjnych w zestawieniu z możliwościami ich finansowania przez JST wskazują na istnienie dużej luki finansowej. Jej niwelowanie było w ostatnich latach w dużym stopniu możliwe dzięki wykorzystaniu funduszy europejskich. Zgodnie z unijną zasadą współfinansowania jednostki samorządu terytorialnego realizujące projekty finansowane z funduszy unijnych zobowiązane są jednak zapewnić wkład własny. W latach 2007–2013 w gospodarce finansowej jednostek samorządu teryto-

<sup>1</sup> Dr Jolanta Zawora, Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

<sup>2</sup> Dr inż. Paweł Zawora, Katedra Metod Ilościowych, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski

rialnego uwidoczniły się niepokojące zjawiska, co wpłynęło na zmianę ich sytuacji finansowej. Podejmowana przez samorzady szeroka działalność inwestycyjna, wspierana w dużej mierze funduszami pomocowymi UE, powodowała wzrost zadłużenia sektora samorządowego. Biorąc ponadto pod uwagę zmianę uwarunkowań zewnętrznych, w tym wahania koniunktury gospodarczej kraju oraz niekorzystne zmiany w regulacjach prawnych, można założyć, że JST mogą mieć większe trudności z mobilizowaniem wkładu własnego potrzebnego do absorpcji funduszy europejskich w nowym okresie programowania niż miało to miejsce w latach 2007–2013.

Celem opracowania jest próba oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2013. Szczególnej ocenie poddano kondycję finansową gmin i miast na prawach powiatu, ukazując ich sytuację na tle pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Przyjęty w opracowaniu okres badań pozwoli ocenić sytuację finansową samorządów na tle zmieniających się uwarunkowań makroekonomicznych, a także w kontekście przejścia do nowego etapu finansowania w ramach programów UE (2014–2020). Analizę przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego oraz opracowań Ministerstwa Finansów, a także danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych. Do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządowych wykorzystano wskaźniki:

- dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy;
- samodzielności finansowej;
- zdolności do realizacji inwestycji,
- wyniku budżetu oraz wyniku operacyjnego;
- zadłużenia.

## **Znaczenie środków pomocowych Unii Europejskiej**

W latach 2007–2013 na regionalne programy operacyjne przeznaczono do rozdysponowania 17,3 mld euro (71 mld zł), co stanowiło około 25% wszystkich środków unijnych przyznanych Polsce [Raport... 2013]. Do końca czerwca 2014 r. w 16 programach regionalnych podpisano 34 tys. umów o dofinansowanie. Ich wartość to ponad 107 mld zł, w tym dofinansowanie UE przekracza 68,5 mld zł. Tym samym rozdysponowano ponad 95% środków unijnych dostępnych w ramach programów regionalnych [Stan wdrażania...].

Zdecydowana większość pozyskiwanych przez JST funduszy (około 80%) to dotacje inwestycyjne. Środki unijne stanowiły istotne źródło finansowania inwestycji samorządowych. Udział funduszy w całości wydatków inwestycyjnych to w zależności od okresu i kategorii jednostki samorządowej od 20 do ponad 50% [Kobiałka 2013: 196]. Struktura sektorowa dotacji unijnych w latach 2007–2012 była dość stabilna. Odmienne wygląda natomiast struktura dotacji inwestycyjnych oraz związanych z funduszami przeznaczonymi na projekty „miękkie” – bieżące. W wydatkach inwestycyjnych zdecydowanie dominował transport, na następnych miejscach znalazła

zły się: gospodarka komunalna oraz rolnictwo (w dziale tym są klasyfikowane zadania z zakresu gospodarki komunalnej na terenach wiejskich, np. budowa kanalizacji czy oczyszczalni ścieków). W przypadku projektów miękkich (i wiążących się z nimi wydatków bieżących) zdecydowały usługi społeczne (ponad 40% dotacji przeznaczanych było na pomoc społeczną) oraz oświata (kolejne ponad 20%) [Swianiewicz, Łukomska 2013: 52].

W latach 2014–2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro z unijnej polityki spójności. 23 maja 2014 roku Komisja Europejska zatwierdziła umowę partnerstwa – najważniejszy dokument określający strategię inwestowania nowej puli środków europejskich w nowej perspektywie. Najważniejszym aktem prawnym, który zapewnia ramy prawne po stronie polskiej dla realizacji zapisów umowy partnerstwa, jest ustawa z 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 [Dz.U. z 2014 r., poz. 1146]. Ustawa określa zasady realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, podmioty uczestniczące w realizacji tych programów i polityki oraz tryb współpracy między nimi.

Zgodnie z umową partnerstwa fundusze zostaną zainwestowane w te obszary, które w największym stopniu przyczynią się do rozwoju Polski, m.in. do: zwiększenia konkurencyjności gospodarki, poprawy spójności społecznej i terytorialnej kraju, podnoszenia sprawności i efektywności państwa. Nominalnie wciąż najwięcej środków będzie inwestowanych w infrastrukturę transportową (drogową i kolejową) oraz innowacyjność i wsparcie przedsiębiorców. Nadal finansowane będą inwestycje w ochronę środowiska i energetykę, a także projekty m.in. z dziedziny kultury, zatrudnienia, edukacji czy przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

**Tabela 1. Podział środków unijnych na programy regionalne na lata 2014–2020**

Województwo	Całkowita alokacja na RPO (w mln euro)
<i>1</i>	<i>2</i>
Dolnośląskie	2 252,5
Kujawsko-pomorskie	1 903,5
Lubelskie	2 231,0
Lubuskie	906,9
Łódzkie	2 256,1
Małopolskie	2 878,2
Opolskie	945,0
Podkarpackie	2 114,2
Podlaskie	1 213,6
Pomorskie	1 864,8
Śląskie	3 476,9
Świętokrzyskie	1 364,5
Warmińsko-mazurskie	1 728,3

<i>1</i>	<i>2</i>
Wielkopolskie	2 450,2
Zachodniopomorskie	1 601,2
Mazowieckie	2 089,8
<b>Razem</b>	<b>31 276,8</b>

Źródło: Fundusze Europejskie 2014–2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, [www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx)

Samorządy województw będą zarządzały większą niż dotąd pulą europejskich pieniędzy. W latach 2014–2020 prawie 40% wszystkich środków będzie wdrażanych przez samorządy (przy około 25% w poprzedniej perspektywie), co stanowi 31,3 mld euro. Zainwestują te środki poprzez regionalne programy operacyjne, które będą dwufunduszowe, tj. finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. To nowość w porównaniu z perspektywą 2007–2013 [Fundusze...]. Największą pulą środków na RPO zarządzać będzie województwo śląskie, a najniższą województwa lubuskie i opolskie (tab. 1).

## Sytuacja finansowa samorządów gminnych w latach 2007–2013

W procesie kształtowania kierunków wydatkowania środków finansowych ważna jest baza dochodowa, którą dysponuje samorząd oraz jej stabilność, a także dynamika zmian i struktura dochodów. Analiza dochodów budżetowych dostarcza informacji umożliwiających podejmowanie bezpiecznych dla funkcjonowania jednostki samorządu decyzji dotyczących zarówno bieżącej, jak i przyszłej działalności [Dylewski i in. 2010: 74]. Szczególna pozycja gmin i miast na prawach powiatu (gmin miejskich, którym przyznano prawo wykonywania również zadań samorządu powiatowego) wśród szczebli samorządu terytorialnego w Polsce znajduje potwierdzenie w strukturze dochodów tego sektora. Dochody gmin wraz z miastami na prawach powiatu stanowiły w latach 2007–2013 średnio 77,8% (odpowiednio 43,6 i 34,1%) łącznych dochodów JST w Polsce (tab. 2). Jednostki te charakteryzują się również największymi uprawnieniami w zakresie kształtowania swoich dochodów. Jako jedyne, obok udziałów we wpływach z podatków dochodowych, mają tzw. własne podatki.

Tabela 2. Dochody budżetowe ogółem jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
w mld zł							
JST ogółem	131,2	142,6	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5
Gminy	57,0	62,3	64,9	72,3	75,8	78,4	80,0
Powiaty	16,1	18,1	20,1	22,5	23,6	22,5	23,1
Miasta na prawach powiatu	46,7	49,4	50,3	53,8	56,8	61,2	64,2
Województwa	11,4	12,7	19,5	14,1	15,1	15,2	16,1

1	2	3	4	5	6	7	8
w %							
JST ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	43,5	43,7	41,9	44,4	44,3	44,2	43,6
Powiaty	12,7	12,7	13,0	13,8	13,7	12,7	12,6
Miasta na prawach powiatu	35,7	34,7	32,5	33,1	33,2	34,5	35,0
Województwa	8,6	8,9	12,6	8,7	8,8	8,6	8,8

Źródło: Opracowane na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych, Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST dla lat 2007–2013, Warszawa 2008–2014

Analizując zasobność samorządów gminnych wyrażoną wartością dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca w poszczególnych typach gmin, można zauważyć, że najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na jednego mieszkańca, w latach 2007–2013 dysponowały miasta na prawach powiatu. Natomiast najniższymi dochodami własnymi w przeliczeniu na jednego mieszkańca – gminy wiejskie. Dochody wszystkich gmin w badanym okresie wzrastały (tab. 3).

**Tabela 3. Średnia wartość dochodów ogółem oraz dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca gminy według typów gmin (w zł)**

Lata	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy				Dochody własne na 1 mieszkańca gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	2217,3	3677,5	2209,9	2292,9	1365,3	2416,6	1063,2	849,7
2008	2396,3	3890,3	2418,9	2511,8	1562,0	2704,2	1234,1	986,3
2009	2427,8	3967,8	2510,6	2644,8	1503,1	2622,4	1205,7	972,9
2010	2654,4	4264,6	2733,3	2922,2	1560,5	2713,3	1270,9	1048,1
2011	2791,8	4508,6	2870,8	3047,4	1637,0	2850,7	1361,7	1131,9
2012	2847,8	4865,1	2989,4	3146,9	1701,6	2971,4	1444,3	1212,1
2013	2941,9	5067,1	3052,3	3222,9	1785,9	3160,9	1530,1	1300,1

Źródło: Opracowane na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl)

Rozpatrując zagadnienie samodzielności finansowej samorządu lokalnego, należy wyróżnić dwie podstawowe płaszczyzny analizy tego pojęcia: samodzielność finansową związaną ze stroną dochodową budżetu oraz samodzielność w zakresie dokonywania wydatków budżetowych [Kornberger-Sokołowska 2012: 17]. Zakres samodzielności wydatkowej jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Samodzielności dochodowej nadaje się w związku z tym często większą wagę niż samodzielności wydatkowej, wskazując przy tym głównie na fakt, że wysoki udział dochodów własnych w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek [Brzozowska i in. 2013: 93]. Zakres samodzielności do-

chodowej jest zróżnicowany w zależności od rodzaju dochodów budżetowych. Największy jest w przypadku dochodów własnych, w tym głównie podatków i opłat lokalnych oraz dochodów z majątku [Surówka 2013: 23].

Kształtowanie się wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin wskazuje na podatność tej grupy dochodów na zmiany warunków makroekonomicznych<sup>3</sup>. W latach 2009–2010 we wszystkich typach gmin nastąpił spadek dochodów własnych, największy dotyczył budżetów miast na prawach powiatu, w których wysoki udział podatków dochodowych zwiększa wrażliwość ich dochodów na koniunkturę gospodarczą. Mimo wysokich spadków wskaźnika dochodów własnych w miastach na prawach powiatu utrzymywał się najwyższy stopień samodzielności finansowej (średni poziom wskaźnika w badanym okresie wyniósł 65%). W gminach wiejskich podatność dochodów własnych na uwarunkowania gospodarcze była najniższa, mimo że w badanym okresie dochody własne w relacji do dochodów ogółem w tej grupie gmin wzrosły. Gminy te charakteryzowały się najniższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (38%). W 2013 roku sytuacja gmin w zakresie samodzielności finansowej (w sferze dochodowej) nieznacznie poprawiła się, o czym świadczy zwiększenie wskaźnika udziału dochodów własnych występujące we wszystkich typach gmin (tab. 4). Wśród poszczególnych szczebli JST najbardziej niekorzystną strukturę dochodów budżetowych posiadały powiaty, w których wskaźnik udziału dochodów własnych wynosił około 30%, przy wysokim udziale w strukturze dochodów dotacji celowych (25,6%) [Zawora 2014: 29].

**Tabela 4. Dochody własne oraz wydatki inwestycyjne według rodzajów gmin (%)**

Lata	Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gminy				Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	61,6	70,3	48,1	37,1	18,6	21,0	17,9	19,0
2008	65,2	69,5	51,0	39,3	20,6	22,0	19,6	19,9
2009	61,9	66,0	48,0	36,8	22,4	21,5	21,9	23,0
2010	58,8	63,6	46,5	35,9	22,9	21,5	23,8	26,3
2011	58,6	63,2	47,4	37,1	20,7	20,1	21,9	23,8
2012	59,7	61,1	48,3	38,5	16,3	19,0	17,6	18,4
2013	60,7	62,4	50,1	40,3	14,0	17,6	15,7	17,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl)

<sup>3</sup> W latach 2007–2008 wskaźnik wzrostu PKB utrzymywał się na wysokim poziomie i wynosił odpowiednio 6,8% oraz 5,1%. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 roku (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 PKB wzrósł odpowiednio o 3,9% i 4,3%. W 2012 roku, a następnie w roku 2013 nastąpiło dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2,0% oraz do 1,6%.

Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem gmin, jako miernik samodzielnności wydatkowej, pozwala wyciągnąć wnioski co do swobody gospodarowania samorządowymi środkami finansowymi [Sońta 2010: 53–70]. Analizując poziom wskaźnika, można zauważyć, że wydatki inwestycyjne gmin w badanym okresie nie wykazywały podatności na wahania koniunkturalne oraz na związane z nimi poziom i zmiany dochodów własnych (tab. 4). Wzrastający udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gmin (obserwowany do 2010 roku) wiązał się ze wzrostem dochodów transferowych z budżetu państwa, a także systematycznie wzrastającym zadłużeniem samorządów. Od 2011 roku obserwowany jest spadek udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, szczególnie widoczny w latach 2012–2013 (mimo niewielkiego wzrostu w tym okresie dochodów własnych).

Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne jest dla całego sektora samorządowego (poza województwami). Wśród poszczególnych typów JST największymi inwestorami były gminy i miasta na prawach powiatu, które realizowały łącznie ponad 70% inwestycji samorządowych (tab. 5).

**Tabela 5. Wydatki inwestycyjne JST w latach 2008–2013**

Wyszczególnienie	2008	2009	2010	2011	2012	2013
w mld zł						
JST ogółem	30,8	41,6	43,3	41,2	34,4	33,5
Gminy	12,6	15,8	19,7	17,9	13,9	12,8
Powiaty	2,6	4,1	5,2	4,5	2,8	2,8
Miasta na prawach powiatu	11,1	12,1	12,7	12,4	12,1	11,4
Województwa	4,5	9,7	5,7	6,4	5,7	6,4
w %						
JST ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Gminy	40,9	37,9	45,4	43,4	40,4	38,4
Powiaty	8,4	9,9	12,0	10,9	8,1	8,4
Miasta na prawach powiatu	36,0	29,1	29,3	30,1	35,2	34,2
Województwa	14,6	23,3	13,2	15,5	16,6	19,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych [Sprawozdanie...]

Kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł zewnętrznych), jest wolna kwota netto, która stanowi różnicę między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi (zawierającymi wydatki na obsługę długu). Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, można zauważyć spadek możliwości inwestycyjnych gmin, jedynie w grupie gmin wiejskich zdolność inwestycyjna, wyrażona udziałem wolnej kwoty netto w dochodach budżetowych, w badanym okresie wzrosła. Gminy wiejskie charakteryzowały się również najwyższymi możliwościami finansowania inwestycji dochodami budżetowymi (tab. 6).

Pogłębieniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi [Wskaźniki...]. Poziom samofinan-

sowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w latach 2009–2011, jego średnie wartości kształtowały się na poziomie poniżej 100%. W latach 2012–2013 wraz ze spadkiem nakładów inwestycyjnych w gminach wzrósł poziom ich samofinansowania (tab. 6). W analizowanym okresie najwyższe możliwości finansowania inwestycji środkami własnymi posiadały gminy wiejskie, najniższe – miasta na prawach powiatu (średni wskaźnik samofinansowania tych jednostek utrzymywał się na poziomie niższym od 100%).

**Tabela 6. Wskaźnik wolnych środków netto oraz samofinansowania gmin (%)**

Lata	Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gminy				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	20,1	24,0	17,0	17,4	149,9	112,3	134,0	152,6
2008	20,6	20,0	18,9	19,9	109,1	91,9	115,5	127,3
2009	14,9	14,0	16,3	18,7	61,7	58,9	90,6	109,3
2010	16,7	14,9	16,3	18,5	66,5	63,2	60,6	63,4
2011	18,0	14,8	18,3	20,0	91,9	68,1	84,8	101,3
2012	16,0	16,6	17,7	19,2	106,8	84,9	131,2	153,0
2013	15,3	18,2	16,5	18,7	255,4	97,5	152,3	162,9

Źródło: Opracowane na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl) oraz danych Ministerstwa Finansów, [www.finance.mf.gov.pl](http://www.finance.mf.gov.pl)

**Tabela 7. Wyniki budżetów i wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gmin (%)**

Lata	Wyniki budżetów w relacji do dochodów ogółem gminy				Wyniki bieżące w relacji do dochodów ogółem gminy			
	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej	miejskiej	miasta na prawach powiatu	miejsko-wiejskiej	wiejskiej
2007	2,7	2,1	1,1	1,4	11,1	13,4	10,4	11,6
2008	-1,3	-3,5	-1,6	-0,2	10,9	11,8	10,9	12,8
2009	-10,8	-11,7	-8,3	-6,1	5,2	6,4	8,3	10,8
2010	-8,9	-9,4	-5,5	-10,3	3,2	4,7	4,9	7,4
2011	-4,2	-8,2	-5,5	-5,2	5,3	5,4	6,0	7,2
2012	-1,2	-4,1	-0,5	0,7	5,4	4,8	6,9	8,6
2013	0,9	-1,1	0,3	0,9	6,9	6,0	8,3	9,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych: GUS, Bank Danych Lokalnych, [www.stat.gov.pl/bdl](http://www.stat.gov.pl/bdl), Ministerstwo Finansów, [www.finance.mf.gov.pl](http://www.finance.mf.gov.pl)



Analizując salda budżetowe gmin można zauważyć, że od 2008 roku sytuacja finansowa gmin pogarszała się, najwyższy deficyt budżetowy wystąpił w latach 2009–2011 (tab. 7). W 2013 roku sytuacja gmin poprawiła się, jedynie w miastach na prawach powiatu wystąpił deficyt (wyniósł -1,1% dochodów), natomiast w gminach zanotowano nadwyżkę budżetową na poziomie 0,8% ich dochodów.

Na obniżenie zdolności do finansowania inwestycji gminnych w latach 2007–2013 wskazuje spadek poziomu nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem, który wystąpił w badanym okresie we wszystkich typach gmin. Najwyższy spadek wskaźnika miał miejsce w miastach na prawach powiatu. Warto jednak wskazać na poprawę sytuacji finansowej gmin w 2013 roku, o czym świadczy nieznaczny wzrost udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach gmin (tab. 7).

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku jest określany indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie mogą zwiększać zadłużenia. Od 2014 roku zastosowanie ma art. 243 obowiązującej ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych [Dz.U., nr 249, poz. 2104], w którym określono, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, iż w roku budżetowym oraz 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. Poziom nadwyżki wpływa więc na wielkość zadłużenia jednostki samorządowej, a często tym samym na możliwości realizacji inwestycji, także współfinansowanych ze środków unijnych, w których wymagany jest wkład własny.

**Tabela 8. Zadłużenie gmin w latach 2007–2013 (%)**

Lata	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin				Udział zobowiązań ogółem bez zobowiązań na projekty unijne w dochodach ogółem gmin			
	miejskich	miast na prawach powiatu	miejsko-wiejskich	wiejskich	miejskich	miast na prawach powiatu	miejsko-wiejskich	wiejskich
2007	19,6	24,3	19,4	14,4	18,1	22,5	18,3	13,5
2008	19,5	25,9	18,7	13,8	18,3	24,3	18,0	13,2
2009	25,8	35,0	23,9	17,2	24,1	32,5	22,5	16,3
2010	32,4	40,6	32,7	26,9	29,6	37,1	28,8	22,2
2011	35,6	47,5	37,1	30,6	32,6	42,1	32,2	25,1
2012	35,5	47,4	35,8	28,8	33,1	41,9	32,0	24,9
2013	33,6	47,5	34,6	27,8	31,2	40,3	31,1	24,1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl), GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl>

Do końca 2013 roku obowiązywał – wyznaczony w art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych [Dz.U., nr 157, poz. 1240] – limit zadłużenia będący nieprzekraczalną granicą dla wielkości długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego, który na koniec poszczególnych kwartałów i na koniec roku nie mógł przekroczyć 60% w relacji do dochodów. Ograniczenie to nie obejmowało wyemitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z realizacją zadań finansowanych przy udziale środków z budżetu UE, środków uzyskiwanych od państw członkowskich EFTA i innych środków zagranicznych.

Narastanie deficytu budżetowego doprowadziło do istotnego wzrostu poziomu zadłużenia gmin (tab. 8). Najwyższy wskaźnik zadłużenia wystąpił w miastach na prawach powiatu (średni poziom wskaźnika w badanym okresie wyniósł 38,3%), najniższy – w gminach wiejskich (22,8%). Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia widoczny jest w latach 2007–2011, w tym okresie wystąpił również wysoki poziom realizacji inwestycji gminnych. Konieczność dostosowania budżetów do regulacji wynikających z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku, która wpłynęła już w 2012 roku na znaczne ograniczenie działalności inwestycyjnej w gminach, przyczyniła się do zahamowania dynamiki zadłużenia. W 2013 roku ponowna redukcja wydatków inwestycyjnych przełożyła się na obniżenie o 1,5% zobowiązań ogółem gmin. Do 77 jednostek zmniejszyła się w 2013 roku liczba gmin, w których relacja zobowiązań do dochodów przekroczyła 60% (w 2012 r. było ich 82). Natomiast wśród miast na prawach powiatu w 2013 roku w sześciu jednostkach zobowiązania przekroczyły próg 60% rocznych dochodów budżetu [Sprawozdanie...].

Eliminacja ze zobowiązań gmin tej części zadłużenia, która była związana z pozyskiwaniem środków unijnych, powoduje, że obciążenie dochodów długiem nieznacznie maleje (tab. 8). Różnice w wartości prezentowanych wskaźników dotyczących zadłużenia wskazują, że gminy w największym stopniu wykorzystywały zadłużenie jako instrument związany z pozyskiwaniem środków UE w latach 2010–2011. Największą część zadłużenia, związaną z wykorzystaniem środków unijnych, posiadały miasta na prawach powiatu.

## Podsumowanie

W gospodarce finansowej JST analizowanego okresu (2007–2013) uwidoczniły się niepokojące zjawiska, które miały wpływ na pogorszenie sytuacji tych jednostek. Może to istotnie wpłynąć na możliwości pozyskiwania środków z Unii Europejskiej, bowiem zdolność jednostki samorządu do aplikowania o dofinansowanie środkami unijnymi jest uwarunkowana możliwością zapewnienia wkładu własnego. Wśród szczególnych zagrożeń wymienić należy zmniejszenie samodzielności finansowej samorządów oraz obniżenie ich zdolności do finansowania inwestycji. W konsekwencji nastąpiło ograniczenie skali inwestycji samorządowych, szczególnie widoczne w gminach i powiatach. Uwagę również zwraca wysoki wzrost zobowiązań, który dotyczył wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Na pogorszenie sytuacji finansowej JST w ostatnich latach miały wpływ niekorzystne zmiany ustawowe w systemie finansowania samorządów skutkujące uszczupleniem ich dochodów własnych. Jednocześnie na samorzady nakładano nowe zadania lub rozszerzano zakres dotychczas realizowanych zadań bez odpowiednich zmian w dochodach JST. Po 2014 roku mogą utrzymać się niekorzystne trendy w finansach samorządu terytorialnego. Istotnym zagrożeniem są wzrastające wydatki bieżące, w tym także wzrastające koszty obsługi zadłużenia i w konsekwencji niski poziom nadwyżki operacyjnej.

Analizując możliwość współfinansowania projektów inwestycyjnych w okresie 2014–2020, można założyć, że JST mogą spotkać się z większymi ograniczeniami w wykorzystaniu środków europejskich w nadchodzącym okresie programowania niż miało to miejsce w latach 2007–2013. Z jednej strony muszą osiągać dodatni wynik operacyjny, z drugiej poszukiwać środków, które mogłyby wykorzystać jako wkład własny w projektach inwestycyjnych. W związku z wprowadzeniem nowych limitów zadłużenia mogą mieć znaczne trudności z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych w tym celu.

## Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych, GUS, Warszawa, [www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl) (dostęp 14.11.2014).
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Zioło M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Fundusze Europejskie 2014–2020, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, [www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) (stan na 24.11.2014).
- Gonet W., 2013, *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Kobiałka A., 2013, *Wykorzystanie funduszy unijnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego Lubelszczyzny* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wrocław.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Markowska-Bzducha E., 2008, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, [www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Documents/RPO\\_raport\\_2012\\_1522013.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Documents/RPO_raport_2012_1522013.pdf) (stan na 21.11.2014).
- Sońta W., 2010, *Formy wykorzystania mienia komunalnego*, Wyd. Politechniki Radomskiej, Radom.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, [www.rio.gov.pl](http://www.rio.gov.pl)
- Stan wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na 30 czerwca 2014 r., Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, [www.mir.gov.pl/ministerstwo/Rozeznanie\\_ryнку/Documents/Monitor\\_Regionalny\\_2014-06-30.pdf](http://www.mir.gov.pl/ministerstwo/Rozeznanie_ryнку/Documents/Monitor_Regionalny_2014-06-30.pdf) (stan na 21.11.2014).
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2013, *Kto bierze z Unii*, „Wspólnota”, nr 22.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. z 2014 r., poz. 1146.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych, Dz.U., nr 249, poz. 2104 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych, Dz.U., nr 157, poz. 1240 ze zm.

Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Warszawa.

Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007–2013, Ministerstwo Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl) (dostęp 14.11.2014).

Zawora J., 2014, *Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, „Finanse Komunalne”, nr 10.

## **The state of local government finances at the beginning of the new financial perspective of the European Union**

### Summary

The aim of the study is to assess the financial situation of municipalities in Poland in the years 2007–2013. The analysis was carried out by using the following division of municipalities: rural, urban-rural and urban areas (city with district rights were distinguished). Various indicators were used to assess the financial situation of municipalities: total income and own income per inhabitant of municipality, financial independence, the ability to realize the investments, budget outturn and the operating result, debt. Financial situation of polish municipalities worsened in 2007–2013. Both range of financial autonomy of municipalities and investment opportunities decreased. At the same time the financial results worsened and the debt increased. As a result, there has been a reduction of local government investments.

Key words: financial situation, financial independence, indebtedness of municipalities