

*prof. dr hab. Krzysztof Surowka*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

*dr Katarzyna Owsiak*²

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny jest obok sektora rządowego i ubezpieczeń społecznych częścią sektora finansów publicznych. Pomimo że funkcjonuje na szczeblach lokalnych i regionalnych to nie organy rządowe, ale samorząd terytorialny zaspokaja potrzeby społeczne o pierwszorzędym znaczeniu dla społeczeństwa. Istotną cechą samorządu terytorialnego, różniącą go od innych władz publicznych, powinna być niezależność jego organów od rządowego systemu administracji. Upodmiotowienie społeczności lokalnych, które ma miejsce we wszystkich państwach demokratycznych, dokonało się poprzez nadanie samorządowi terytorialnemu gwarancji samodzielności.

Samorząd terytorialny w Polsce w obecnym układzie istnieje od 20 lat. Został on reaktywowany w 1990 roku na szczeblu lokalnym (gminnym). Wyłączenie gmin z hierarchicznego systemu organów państwowych, rozdzielenie środków publicznych pomiędzy budżet państwa (centralny) i budżety gminne, a także uwłaszczenie gmin zmieniły radykalnie ich pozycję. Gminy zostały uznane za związki mieszkańców poszczególnych terenów. Zaczęły one wykonywać zadania

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 29 35 369; e-mail: krzysztof.surowka@uek.krakow.pl, ORCID: 0000-0001-8900-8970.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 29 35 369; e-mail: owsiakk@uek.krakow.pl.

publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. To samo stało się 9 lat później w przypadku powiatów i województw samorządowych.

Po 20 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce można pokusić się o przeprowadzenie analizy procesów decentralizacyjnych w polskim sektorze finansów publicznych, a w szczególności oceny zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Autorzy wychodząc z założenia, że im większa samodzielność finansowa tym większe możliwości rozwoju, zwracają równocześnie uwagę, że niektóre rozwiązania w obowiązującym prawodawstwie stanowią zagrożenie dla funkcjonowania JST, a tym samym tę samodzielność finansową ograniczają. Najważniejsze dylematy, jakie się w tym zakresie pojawiają, to:

- proporcje zadań własnych i zleconych realizowanych przez samorząd terytorialny,
- regulacje dotyczące granic zadłużenia się JST.

Stąd celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy występuje zagrożenie dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dla osiągnięcia celu w opracowaniu przeprowadzono analizę o charakterze ilościowym i jakościowym.

REAKTYWOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

– USAMODZIELNIENIE ORGANIZACYJNE WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH

Proces transformacji ustrojowej, który rozpoczął się w Polsce w 1989 roku umożliwił reaktywację samorządu terytorialnego. W 1990 roku przy ogromnym wysiłku legislacyjnym zapoczątkowano reformę administracji publicznej w kierunku ustroju demokracji obywatelskiej i upodmiotowienia społeczeństwa [Wykrętowicz, 2001, s. 59], opartej na ustawie o samorządzie terytorialnym na szczeblu gminnym/lokalnym [Ustawa o samorządzie terytorialnym, 1990]. Gminy zaczęły funkcjonować w oparciu o klasyczne zasady: niezależności od administracji państwowej, uznania mieszkańców gmin za wspólnotę samorządową mającą osobowość prawną, wyposażenie wspólnoty samorządowej w prawa podmiotowe [Błaś, 2002]. Podstawą do prowadzenia przez organy gminne gospodarki finansowej w oparciu o budżety gminne bazujące na określonych ustawowo źródłach dochodów, była ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania [Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, 1990]. Pomimo tymczasowości ustawa ta tworzyła ramy gospodarki finansowej gmin.

Kolejne zmiany będące częścią reformy administracji publicznej w Polsce, a mające na celu dalszą decentralizację struktury i funkcji państwa oparte były na Miejskim Programie Pilotażowym³, który rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku

³ Przejęcie zadań oparte było na umowie pomiędzy Radą Ministrów a miastami zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji

i trwał do 1995 roku. Celem programu było rozwiązanie problemu ustawowego zróżnicowania typów gmin i przejęcia od administracji państwowej wykonywania zadań publicznych mających docelowo stać się zadaniami samorządu powiatowego. Przejęte na zasadzie zlecenia dodatkowe zadania publiczne obejmowały oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, drogownictwo i administrację [Kossek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 148].

W programie pilotażowym uczestniczyły miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., charakteryzujące się dobrze rozwiniętą infrastrukturą techniczną i społeczną, posiadające możliwości organizacyjne i kadrowe oraz odpowiednie doświadczenia w zakresie wykonywania dodatkowych zadań. Niedofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu stało się przyczyną jego zakończenia [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 60]. Od 1 stycznia 1995 roku miasta realizujące program pilotażowy zaczęły się z niego wycofywać.

Dalsze prace nad decentralizacją administracji publicznej i wprowadzeniem powiatów rozpoczęły się 1 stycznia 1996 roku na mocy tzw. ustawy miejskiej [Ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, 1995]. Na podstawie tej ustawy przekazano obowiązkowo zadania 47 miastom oraz uruchomiono także pilotaż powiatu ziemskiego (tzw. miejska strefa usług publicznych). Zgodnie z ustawą miejską część przejętych przez miasta zadań zleconych stała się zadaniami własnymi. W związku z tym zmienił się sposób finansowania tych zadań. Miasta te otrzymały zwiększony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych adekwatny do zakresu przyjętych zadań i niezależnie od ich udziałów w tym podatku z tytułu realizacji zadań gminnych.

Ustawa miejska próbowała określić sposoby dokonywania obliczeń środków finansowych, jak również wprowadzała rozstrzygnięcia proceduralne próbujące zharmonizować interesy budżetu państwa i budżetów miast, objętych zakresem ustawy [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 62]. Niemniej jednak w kolejnych reformach sektora samorządowego nie skorzystano z tych doświadczeń w pełnym zakresie.

Następnie kształtowanie struktury samorządowej polegało na utworzeniu 1999 roku kolejnych poziomów jednostek samorządu terytorialnego – powiatów i województw. Przy czym istnienie miast na prawach powiatu zostało usankcjonowane w dwóch ustawach ustrojowych [Ustawa o samorządzie gminnym, 1998; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998], z tym, że do 47 dużych miast zostały dołączone kolejne (na zasadzie dobrowolności), które straciły status miast wojewódzkich, a nie były uwzględnione we wcześniejszych programach pilotażowych.

Trwającym kilka lat pracom nad ukształtowaniem nowej struktury terytorialnego podziału kraju towarzyszyły liczne kontrowersje, np. co do liczby woje-

z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm.).

wódtw, które nie tylko opóźniały reformy, ale także były przedmiotem ostrej walki politycznej.

Ostatecznie od 1999 roku istnieje w Polsce trójszczeblowy samorząd terytorialny zróżnicowany pod względem obszaru, potencjału ludnościowego, infrastruktury czy możliwości kreowania dochodów. Podstawową jednostką terytorialnego podziału kraju pozostały gminy. Do pozostałych należą powiaty i województwa. Odrębną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu charakteryzujące się rozwiniętą infrastrukturą techniczną wymagającą dużych nakładów oraz znacznie większymi dochodami własnymi, w dużym stopniu uzależnionymi od koniunktury gospodarczej kraju.

FINANSOWE BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Samorząd terytorialny jest częścią sektora finansów publicznych i dysponuje środkami finansowymi otrzymanymi od sektora prywatnego. Dlatego też samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie może być postrzegana tak samo, jak samodzielność finansowa podmiotu, który sam wypracowuje swoje dochody. Władztwo finansowe samorządu terytorialnego zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, będące atrybutem jego samodzielności finansowej, ograniczone jest do dysponowania środkami finansowymi pochodzącymi z „okrojenia” dochodów pierwotnych, to znaczy środkami, w przeważającym zakresie, niewypracowanymi przez dysponentów tych środków, lecz oddanymi im do dyspozycji poprzez repartycję dochodów pochodzących od sektora prywatnego.

To wszystko sprawia, że pomimo dużej samodzielności prawnej i politycznej samorządu terytorialnego jego zakres samodzielności finansowej jest ograniczony. Ewolucja źródeł zasilania finansowego JST, permanentna zmiana kompetencji władz samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych, a także ograniczenia w zakresie zadłużania się samorządu terytorialnego, podważają jego samodzielność finansową.

Samorząd terytorialny w Polsce w zbyt dużym stopniu zajmuje się „administrowaniem” a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju. Wynika to z faktu, że znaczna część jego dochodów ma ściśle określone przeznaczenie (np. dochody z subwencji oświatowej i dotacji celowych). Takie ukierunkowanie dochodów na finansowanie konkretnych zadań ogranicza zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. W Polsce zadania finansowane subwencjami i dotacjami celowymi przekraczają znacznie 50% ogółu wydatków większości gmin, powiatów i województw samorządowych.

Ograniczaniem samodzielności finansowej JST w Polsce jest także zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych oraz zakres nadzoru finansowego.

Zasada domniemania kompetencji, zwłaszcza w odniesieniu do podstawowego poziomu organizacyjnego JST oznacza, że konstytucja oraz ustawy ustrojowe są wystarczającym argumentem pozwalającym władzom gminnym podejmować działania w zakresie zaspokajania potrzeb publicznych. Kompetencje szczegółowe nie są w tym zakresie istotne.

Z kolei zasada *lex specialis derogat legi generali*, oznacza, że przepisy szczególne mają pierwszeństwo w stosunku do regulacji ogólnych. W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego ta zasada obowiązuje, co ogranicza samodzielność finansową JST w Polsce [Surówka, 2013, s. 169].

Istotne ograniczenie samodzielności finansowej JST w Polsce stanowią zapisy zawarte w rozporządzeniach ministra finansów określające sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się JST powinno zapobiegać niewypłacalności samorządu terytorialnego. Wskaźniki określające granice zadłużania samorządu terytorialnego muszą jednak uwzględniać potrzeby rozwojowe, zwłaszcza dużych miast. Oczywiście wskaźniki te powinny również uniemożliwiać zaciąganie zobowiązań na okresy znacznie przekraczające kadencje władz samorządu terytorialnego.

WZROST DOTACJI CELOWYCH NA ZADANIA ZLECONE

Zagrożeniem dla samodzielności finansowej JST jest obserwowany wzrost udziału dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w dochodach ogółem/dotacjach celowych. Dotacje celowe dla JST przekazywane z budżetu państwa przeznaczone są na finansowanie określonych przedsięwzięć, najczęściej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych [Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2003]. JST mogą otrzymywać dotacje także na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, np. usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków klęsk żywiołowych, realizację zadań inspekcji i straży itp.

Pomijając tutaj szczegółowe rozważania na temat pojęcia dotacji celowych czy cech systemu dotowania warto wspomnieć, że:

- po pierwsze, ta forma zasilania jest krytykowana, co wynika z faktu uzależnienia otrzymującej dotacje jednostki samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Co więcej, w przypadku gdy dotacje celowe wraz z subwencją ogólną stanowią ponad połowę w strukturze dochodów ogółem danej JST oznacza to ograniczenie jej możliwości rozwojowych. Transfery te są bowiem tak kalkulowane, aby zabezpieczyć finansowanie wydatków (zadań) bieżących [Surówka, 2017],

- po drugie, wśród mankamentów związanych z stosowaniem tej formy zasilania budżetów JST wymienia się niejednorodność, niestabilność i dowolność ich przyznawania (uznaniowość) oraz przekazywania uzależnioną od dysponentów części budżetowych [Patrzalek, 2010],
- po trzecie, w odniesieniu do dotacji na zadania zlecone pewną przeszkodą w ich identyfikacji jest brak oficjalnego wykazu tych zadań, a także sposób, w jaki formułuje się zlecenie zadań samorządom. Zadania te zostały zawarte w wielu ustawach [Malinowska-Misiąg, 2017],
- po czwarte, skala finansowania zadań zleconych oraz rosnący udział dotacji celowych na te zadania w dochodach ogółem JST stanowi przedmiot sporu na linii rząd – samorząd. Strona samorządowa podkreśla od lat nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych (kwestia niedofinansowania zadań zleconych).

Pomimo tego, że zasady finansowania zadań zleconych zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 129 ustawy o finansach publicznych [Ustawa o finansach publicznych, 2009], to jednak zapis ten jest ogólny i oznacza jedynie to, że środki z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami planuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. W praktyce większość JST zadania zlecone dofinansowuje z dochodów własnych. W odpowiedzi na te zarzuty strona rządowa kwestionuje efektywność wykonywania zadań zleconych przez JST, wskazując, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że kwoty przekazywanych dotacji były nieadekwatne do wydatków [Dotowanie zadań ..., 2017, s. 5].

W strukturze dochodów gmin, miast na prawach powiatu, powiatów (w poniższej analizie zostały pominięte województwa samorządowe ze względu na pełnienie innej roli, co oznacza, że poziom dotacji celowych nie odzwierciedla ich samodzielności), można zaobserwować wzrost dotacji celowych, zwłaszcza na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z danych zawartych w tabelach 1–3 wynika, że w latach 1999–2017 dotacje celowe stanowiły średnio w strukturze dochodów ogółem 19% w gminach; 16% w miastach na prawach powiatu i 29% w powiatach. Wzrost dotacji celowych w badanym okresie wiązał się np. z pojawieniem w 2008 roku dotacji rozwojowych, a od 2016 roku z realizacją Programu Rodzina 500+. Na skutek wprowadzenia wspomnianego programu w 2015 r. łączna kwota dotacji przekazanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych wyniosła 17,8 mld zł, co stanowiło 9% dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w 2016 roku kwota ta wzrosła do 36,9 mld zł, przekraczając 17% dochodów ogółem JST, a w 2017 roku osiągnęła poziom 43,8 mld zł, stanowiąc 19,1% dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych gmin w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	37	37	36	33	36	34	34	32	33	31	30	30	29	32	33	33	24	27	25,9
Udziały PIT, CIT	18	16	15	12	12	15	15	15	17	19	16	15	16	16	17	17	26	17	17,3
Subwencja	34	34	38	42	41	39	35	33	31	32	34	31	31	31	31	29	29	26	24,3
Dotacje celowe	11	13	11	13	11	12	16	20	19	18	20	20	24	22	21	21	21	30	32,4

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych miast na prawach powiatu w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	29	31	30	33	37	36	38	39	39	37	36	37	36	35	37	37	36	34	38,4
Udziały PIT, CIT	19	17	17	17	12	28	28	29	31	32	30	27	27	26	25	26	27	27	23,1
Subwencja	30	31	33	31	41	25	23	21	20	21	23	22	22	22	21	20	20	19	18,9
Dotacje celowe	22	21	20	19	11	11	13	11	10	10	11	14	15	17	17	17	17	20	19,6

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych powiatów w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	7	7	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14	13,9	14,2	14,6	15,2	15,9	15,6
Udziały PIT, CIT	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14	15,5	15,7	16,7	18,3	19,5	20,2
Subwencja	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43	45,5	44,5	42,8	42,4	42,7	40,4
Dotacje celowe	50	44	44	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29	25,3	25,6	25,9	24,0	20,5	23,8

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

W gminach wśród dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dominują dotacje przeznaczone na pomoc społeczną oraz rolnictwo i łowiectwo, a w powiatach na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, a także ochronę zdrowia. W województwach na transport i łączność oraz rolnictwo i łowiectwo. W miastach na prawach powiatu dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w części gminnej dominują w zakresie pomocy społecznej, natomiast w części powiatowej na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Trendy te utrzymywały się także w poprzednich latach.

GRANICE ZADŁUŻENIA HAMULCEM ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE?

Dochody z podatków, majątku publicznego oraz dotacji ogólnych i celowych (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych) są przeznaczone na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego. 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.

Przychody różnią się jednak od dochodów budżetowych tym, że mają charakter zwrotny i trzeba je obsługiwać. W konsekwencji może to doprowadzić do nadmiernego zadłużenia się JST. Dlatego też ze względów bezpieczeństwa, w sektorze finansów publicznych 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.

W Polsce do końca 2013 r. znaczenie podstawowe miały dwa mierniki określające górne granice zadłużenia JST. Były one określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych [2005], a obowiązywały do 31 grudnia 2013 roku⁴.

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.⁵, utrzymała zasadę regulowania poziomu zadłużenia JST. Jednakże wprowadziła nowy tzw. indywidualny wskaźnik dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

W cytowanej powyżej ustawie określona została reguła (art. 243), 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 po-

⁴ Art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.).

⁵ Istotny wpływ na kształt ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku miała prof. dr hab. Zyta Gilowska.

ręceń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczą średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące do końca 2013 roku JST o dużym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej strony 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.

Niedopracowanie konstrukcji wskaźnika oraz brak synchronizacji poprzednich wskaźników zadłużenia z nowym wskaźnikiem, obowiązującym dopiero od 2014 roku (ale zasygnalizowanym w roku 2009), doprowadziło w latach 2010–2013 do prawie trzykrotnego wzrostu zadłużenia JST [Owsiak, 2014].

Warto wskazać, że przy nadmiernym zadłużeniu budowę wskaźnika można określić jako „sztywną”. Wynika to z braku ustawowego mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż wynikających z wyliczonego wzoru. Co więcej, można wymienić także inne czynniki wskazujące na niedopracowanie przepisów związanych z limitacją zadłużenia, tj.: brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji poprzez zastosowanie przychodów zwrotnych; brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów; różnice w sformułowaniu dochodów majątkowych ujęte w ustawie o finansach publicznych, a wieloletniej prognozie finansowej [Krawczyk, 2016, s. 10–11]. Wielce dyskusyjne okazały się także zapisy zawarte w rozporządzeniu ministra finansów określające sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [2011]. Zawierają one takie elementy, które wcześniej nie były zaliczane do długu publicznego, co ograniczyło możliwości dalszego zaciągania zobowiązań przez JST.

W wielu JST nastąpiło przerwianie zobowiązań na kolejne lata. Chcąc ominąć obowiązujący wskaźnik jednostki samorządu terytorialnego zaczęły wykorzystywać niestandardowe instrumenty finansowe, takie jak: finansowanie kapitałowe (tworzenie spółek komunalnych), sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny; płatność ratalna czy subrogacja [*Niestandardowe instrumenty...*, 2016]. Zjawisko to powinno nie tylko być monitorowane przez organy nadzoru, bowiem prowadzi do utraty kontroli nad wielkością długu i przyczynia się do powstania tzw. „długu ukrytego” [Jastrzębska, 2017, s. 125–132], ale wymaga także podjęcia konkretnych kroków opartych na doprecyzowaniu przepisów dotyczących indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia.

Wzrost zadłużenia nie byłby zapewne tak dynamiczny, gdyby nie spadek dochodów JST z udziałów w PIT i CIT, wskutek spowolnienia gospodarczego. Wysokie zobowiązania wystąpiły zwłaszcza w gminach oraz miastach na prawach powiatu prowadzących aktywną politykę inwestycyjną.

Tabela 4. Zadłużenie JST w Polsce w latach 1999–2017 w mld zł

Lata	JST ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
1999	6,1	3,7	2,4	0,0	0,0
2000	9,4	5,1	3,8	0,4	0,1
2001	12,2	6,2	5,2	0,5	0,3
2002	15,3	6,0	8,0	0,9	0,4
2003	17,2	6,6	8,8	1,2	0,6
2004	19,2	7,6	9,5	1,5	0,6
2005	21,2	8,1	10,4	1,8	0,9
2006	25,0	9,6	11,3	2,5	1,6
2007	25,9	10,0	11,3	2,6	2,0
2008	28,7	10,8	12,8	2,9	2,2
2009	40,2	14,6	18,7	3,9	3,0
2010	58,0	21,9	23,4	5,4	4,3
2011	65,8	26,0	28,1	6,1	5,6
2012	67,9	26,2	29,6	6,0	6,1
2013	69,2	25,8	30,9	5,9	6,6
2014	72,1	26,4	32,4	5,9	7,3
2015	71,6	25,4	33,2	5,8	7,2
2016	69,0	23,9	32,8	5,6	6,8
2017	68,9	24,8	32,4	5,6	6,1

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W 2010 roku odnotowano wzrost zadłużenia JST o 36,7% w porównaniu z 2009 rokiem (tabela 4). Wysoki przyrost długu miał także miejsce w 2011 roku, gdzie zobowiązania ogółem JST wzrosły o 19,4% w porównaniu z rokiem poprzednim. W latach 2015–2017 można zaobserwować stabilizowanie się poziomu zadłużenia we wszystkich typach JST. W 2017 roku zobowiązania ogółem JST spadły o 3,7% w porównaniu z rokiem 2015.

Oceniając politykę zadłużania się JST w Polsce należy stwierdzić, że w dużym zakresie jest ona zdeterminowana potrzebami rozwojowymi polskiego samorządu terytorialnego. Bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych trudno realizować zadania publiczne. Przyczyna wzrostu nakładów inwestycyjnych tkwi więc przede wszystkim w dużych zaniedbaniach z poprzednich

okresów. Dlatego nie powinniśmy się dziwić, że pojawienie się nowych źródeł finansowania inwestycji, w postaci środków unijnych, spowodowało wzrost długu JST.

Samorząd terytorialny w celu dbania o bezpieczeństwo swoich finansów powinien prowadzić nowoczesną politykę zarządzania długiem, mającą na celu zminimalizowanie ryzyka utraty płynności finansowej, a także oceniać swoją zdolność kredytową w oparciu o dochody stałe, a nie incydentalne, np. ze sprzedaży mienia komunalnego.

W kontekście prowadzonych powyżej rozważań, związanych z obserwowanym przechodzeniem JST od polityki rozwoju na rzecz „administrowania” (przejawiających się ograniczaniem poziomu inwestycji i stabilizowaniem długu a także wzrostem udziału zadań zleconych), rodzi się pytanie, czy funkcjonujące rozwiązania limitujące zadłużenie nie stanowią zagrożenia dla rozwoju polskiego samorządu terytorialnego?

PODSUMOWANIE

Oceniając kondycję finansową polskiego samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że jest ona dobra, zwłaszcza po roku 2010, tj. po wyjściu z okresu spowolnienia gospodarczego. W przeważającej większości (z wyjątkiem tych jednostek, w których prowadzony jest program naprawczy) polski samorząd terytorialny nie ma problemów z finansowaniem działalności bieżącej. Wiąże się to ze wzrostem wpływów z podatku od nieruchomości oraz z udziałów w podatkach dochodowych (zwłaszcza w PIT). Również dodatkowe zadania przekazane gminom i miastom na prawach powiatów, w postaci programu Rodzina 500+ są w pełni zabezpieczone dotacjami celowymi z budżetu państwa.

W samorządzie terytorialnym występują jednak niekorzystne zjawiska. Polegają one na ograniczaniu wydatków na działalność rozwojową. JST chcąc prowadzić działalność inwestycyjną muszą się zadłużać. Tymczasem indywidualny wskaźnik zadłużenia, obowiązujący od 2014 roku, wielu JST skutecznie te możliwości blokuje. Dlatego też w ostatnich latach, pomimo że we wszystkich grupach JST rosną nadwyżki budżetowe, obserwujemy spadek wydatków inwestycyjnych i stabilizację od pięciu lat długu na tym samym poziomie.

System zasilania JST sprawia, że samorząd terytorialny w Polsce w zbyt dużym stopniu zajmuje się „administrowaniem”, a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju. Wynika to z faktu, że znaczna część jego dochodów ma ściśle określone przeznaczenie (np. dochody z subwencji oświatowej i dotacji celowych). Takie ukierunkowanie dochodów na finansowanie konkretnych zadań ogranicza zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A. (red.), 2002, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited Wrocław.
- Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Informacja o wynikach kontroli, 2017, Departament Budżetu i Finansów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2017, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska”, sectio H – Oeconomia, Vol. 51, nr 4, <https://doi.org/10.17951/h.2017.51.4.125>.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krawczyk R.P., 2016, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 12.
- Malinowska-Misiąg E., 2017, *Finansowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego* [w:] *Finansowanie zadań publicznych w Polsce*, red. P. Russel, „Studia BAS”, nr 4 (52).
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź, https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (dostęp: 1.05.2018 r.).
- Owsiak K., 2014, *Increase in debt of local government units as a threat to national fiscal stability. The case of Poland*, Proceedings of the 16th International Scientific Conference Finance and Risk, Publishing House EKONÓM, Bratislava, Slovak Republic (1).
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm. – akt uchylony).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767).
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, PWE. Warszawa.
- Surówka K., 2017, *Financial problems of the functioning of local governments units in Poland* [w:] *20th Annual International Conference, Enterprise and competitive environment*, eds. S. Kapounek, V. Krůtilová, Conference Proceedings, March 9–10, 2017, Mendel University in Brno, Czech Republic.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126 ze zm.).

- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 89, poz. 518 – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1995 r., nr 141, poz. 692 – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203 poz. 1966 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.).
- Wykrętowicz S., 2001, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Streszczenie

Reforma samorządu terytorialnego od strony organizacyjnej została zakończona. Niemniej jednak proces decentralizacji nie. Samorząd terytorialny jest podmiotem sektora finansów publicznych odpowiedzialnym za realizację ustalonych zadań publicznych obejmującym około 30% wszystkich zadań. Mając to na uwadze jednostki samorządu terytorialnego powinny być wyposażone w środki finansowe umożliwiające wykonywanie tych zadań. Zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest jednak zróżnicowany, w zależności od przyjętej koncepcji jego funkcjonowania. Inaczej należy ukształtować system finansowania samorządu terytorialnego, jeżeli ma on zapewnić adekwatność dochodów do zakresu realizowanych zadań, a inaczej, jeżeli władza samorządowa ma ponosić odpowiedzialność za prowadzenie własnej polityki rozwoju. Nie sposób nie wskazać, że im większa samodzielność finansowa tym większe możliwości rozwoju. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy występuje zagrożenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, dotacje celowe, zadłużenie JST.

Administration or development – 20 years of experience of polish local government financing

Summary

The reform of local government from the organizational side has been completed. Nevertheless, the decentralization process is not. Local government units are entities of the public finance sector responsible for the implementation of established public tasks covering about 30% of all tasks. With this in mind, local government units should be provided with financial means to perform

these tasks. The scope of financial autonomy of local government units is, however, diversified, depending on the adopted concept of its functioning. The system of financing local government units should be different if it is to ensure the adequacy of income to the scope of the tasks being performed, and otherwise if the local government authority is to bear responsibility for running its own development policy. It is impossible not to indicate that the more financial independence the more opportunities for development. The purpose of the article is to try to determine whether it is possible to talk about the risk of LGU financial independence.

Keywords: financial independence of local government units, targeted subsidies (specific grants), indebtedness of local government units.

JEL: H63, H68, H71.