

Źródła finansowania rozwoju przez jednostki samorządu terytorialnego

1. Wstęp

Polityka rozwojowa plasuje się bardzo wysoko nie tylko w Unii Europejskiej, ale również w Polsce i obliguje oraz mobilizuje władze krajowe i lokalne do wychodzenia naprzeciw zmianom w obszarze traktowania zagadnień rozwoju lokalnego i regionalnego w sposób bardzo poważny. Niewątpliwie jednym z najważniejszych obszarów zarządczych, jaki wiąże się z kreowaniem rozwoju jest zapewnienie źródeł finansowania. Umiejętność racjonalnego gospodarowania funduszami publicznymi, tak aby maksymalnie zaspokajać potrzeby społeczności lokalnej oraz jednocześnie oddziaływać w jak najbardziej optymalny sposób na rozwój lokalny czy regionalny wymaga nie tylko bieżącego efektywnego zarządzania dostępnymi środkami, ale też umiejętności efektywnego, czyli najtańszego pozyskiwania finansowania zewnętrznego. Duże znaczenie ma dostęp do źródeł finansowania, w tym środków unijnych, a także stabilność tych źródeł.

Przez finansowanie rozwoju należy rozumieć wydatki ponoszone przez JST w celu osiągnięcia pożądanego kierunku zmian w życiu społecznym i gospodarczym, w tym przede wszystkim wydatki na inwestycje, tj. tworzenie majątku lub jego ulepszenie czy modernizację. Każdy samorząd prowadzi własną politykę rozwoju, której realizacja wymaga zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych. Do głównych grup finansowania rozwoju należy zaliczyć środki własne JST, dotacje oraz zobowiązania. Dokonujące się zmiany w otoczeniu mają różnoraki wpływ na sytuację finansową samorządu, a tym samym bezpośredni wpływ na możliwości finansowania rozwoju.

Celem artykułu jest przedstawienie możliwości i wykorzystania dostępnych źródeł finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego przez JST, w szczególności przedstawienie głównych źródeł finansowania, jak: dochody własne, dotacje i subwencje, a także wskazanie na rolę i znaczenie zewnętrznego finansowania rozwoju, głównie przez kredyt, pożyczkę czy emisję papierów wartościowych.

¹ Marzena Piszczyk, dr adiunkt w Katedrze Finansów Samorządowych, Wydział Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, tel. sekr. (12) 2935069, mail: marzena.piszczyk@gmail.com

Zastosowaną metodą badawczą jest krytyczna analiza literatury oraz aktów normatywnych z zakresu sektora finansów publicznych. W opracowaniu wykorzystano grupę metod typowych dla nauk społecznych, jakimi są metody poznania empirycznego, w szczególności obserwacja, porównanie i pomiar, którego dokonano na szeregu czasowym lat 2012-2016.

Celem przeprowadzonych badań i studiów jest wskazanie na możliwości wspierania rozwoju przez samorząd zarówno przy wykorzystaniu środków własnych jak i zwrotnych źródeł finansowania. Zasadnicza teza opracowania zawiera się w stwierdzeniu, iż wykorzystywanie zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju, chociaż zwiększa deficyt i dług, a także koszty ich obsługi, wpływa korzystnie na rozwój lokalny czy regionalny, które bez tych źródeł wykazywałyby znacznie wolniejsze tempo wzrostu.

2. Pojęcie rozwoju lokalnego i regionalnego

Podstawowym celem wydatków publicznych dokonywanych przez JST jest rozwój lokalny lub regionalny, w zależności od poziomu na jakim one operują. Pojęcie rozwój lokalny najczęściej oznacza określanie pożądanych kierunków zmian w życiu społecznym i gospodarczym w skali lokalnej. Ponieważ jest to pojęcie złożone, na które składa się pojęcie „rozwój” oraz pojęcie „lokalny” – obydwa zostaną wyjaśnione. „Lokalny” oznacza charakterystyczny dla danego miejsca, ograniczony, zawężony do danego obszaru, miejscowy [Gałuszka, 2005]. Natomiast przez „rozwój” najczęściej rozumie się proces zmian prowadzący do ulepszenia czegoś, zwiększenia czegoś, osiągnięcia poziomu wyższego pod jakimś względem. Konieczne jest zatem doprecyzowanie zarówno przedmiotu rozwoju jak i podmiotu rozwoju.

Podejście przedmiotowe do rozwoju kładzie nacisk na określeniu dziedzin życia społecznego i gospodarczego społeczności lokalnych, w których zmiany jakościowe i ilościowe decydują o uznaniu, czy mamy do czynienia z rozwojem, stagnacją czy regresem. W podejściu podmiotowym, główny nacisk kładzie się na aktywność społeczności lokalnych jako warunek rozwoju lokalnego [Pietrzyk 2002, str. 32].

W literaturze przedmiotu nie ma jednoznacznie określonej definicji rozwoju lokalnego. Można spotkać definicję rozwoju lokalnego, definiowanego poprzez dziesięć głównych jego składowych, wśród których należy wymienić: wzrost gospodarczy i zatrudnienia, wzrost dobrobytu i jakości życia, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, rozwój technologiczny i innowacje, restrukturyzacja działalności gospodarczej, rozwój

usług i zasobów społecznych, wzrost ruchliwości zawodowej, społecznej i przestrzennej, rozwój infrastruktury instytucjonalnej, polepszenie jakości środowiska, wzbogacenie tożsamości i procesy integracyjne. Rozwój lokalny jest też postrzegany poprzez rozwój różnych podzespołów miejskich, takich jak: parki nauki i technologii, zespoły małych i średnich firm, nieruchomości miejskie, zaniedbane obszary wewnątrz miast, środowisko mieszkalne, mieszkalnictwo w warunkach ekorozwoju, infrastruktura techniczna środowiska. Powyższe definicje reprezentują podejście przedmiotowe. Natomiast podejście podmiotowe eksponuje przede wszystkim działania podejmowane z woli aktorów (samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń i innych), na podstawie refleksji dotyczących miejscowych zasobów, uwzględniającej specyfikę terytorialną. Rozwój lokalny oznacza oddolny sposób generowania dynamiki rozwoju, wykorzystujący cały wewnętrzny potencjał rozwojowy w różnej skali przestrzennej, obejmujący zbiorowości terytorialne, charakteryzujące się pewną spójnością. Rozwój lokalny to także postawy i zachowania oznaczające gotowość do wzięcia w swoje ręce odpowiedzialności za los wspólnoty lokalnej. Rozwój lokalny definiowany jest też jako zespół działań mobilizujących lokalnych aktorów wokół uzgodnionych projektów gospodarczych, społecznych, środowiskowych, wynikających ze wspólnie deklarowanej wizji przyszłości danej jednostki lokalnej. [por. Pietrzyk 2002]. Przedmiotowe i podmiotowe podejście do rozwoju lokalnego nie są przeciwstawne, a jedynie kładą większy nacisk na wybrane aspekty tego pojęcia.

Ciekawe podejście do rozwoju lokalnego, oparte o koncepcję zrównoważonego rozwoju prezentuje T. Domański [1999, str. 16], który definiuje rozwój lokalny jako proces stałego wzrostu jakości życia lokalnych społeczeństw, wsparty na wzajemnie zrównoważonych czynnikach, o charakterze społecznym, gospodarczym i ekologicznym. Działanie na rzecz zrównoważonego rozwoju powinno być rozumiane jako podejmowanie i wprowadzanie w życie takich decyzji, które na zasadzie kompromisu godzą ze sobą przeciwstawne cele właściwe dla każdej z wymienionych sfer rozwoju.

Spośród wymienionych sfer rozwoju, rozwój gospodarczy zajmuje szczególne miejsce, jest siłą napędową procesów rozwojowych w pozostałych sferach. Jego efektem powinien być stały wzrost sprzedaży oraz osiąganego zysku, a w konsekwencji wzrost zamożności i standardu życia mieszkańców.

Rozwój społeczny to stały wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców, ich świadomości obywatelskiej oraz kultury osobistej. Wyrazem rozwoju społecznego

powinien być wrastający poziom poczucia odpowiedzialności za wspólne sprawy o charakterze publicznym.

Z kolei rozwój ekologiczno-przestrzenny wiąże się z poszanowaniem walorów środowiska przyrodniczego oraz starannym kreowaniem ładu przestrzennego na obszarach zurbanizowanych.

Kluczową rolę w kreowaniu rozwoju lokalnego odgrywa samorząd terytorialny. Realizując strategię rozwoju lokalnego czy politykę rozwoju lokalnego, samorząd odzwierciedla interesy społeczności lokalnej, której skład i preferencje podlegają ciągłym zmianom.

Gminy, powiaty czy miasta na prawach powiatu dysponują różnymi instrumentami oddziaływania na rozwój. Z punktu widzenia tematyki opracowania warto przywołać te, które bezpośrednio wiążą się z zarządzaniem finansami, a więc m.in. budżet, wieloletnie plany inwestycyjne i finansowe, a także politykę finansową. Ta ostatnia jest niezwykle ważna, gdyż stwarza podstawy do realizacji strategii rozwoju i łączy w sobie politykę dochodową, wydatkową, kształtowanie budżetu, politykę długu, politykę ustalania stawek, cen, czynszów, taryf opłat. Ponadto wśród instrumentów kreowania rozwoju należy też wskazać na poziomie lokalnym inwestycje komunalne, realizowane z własnych środków samorządów, inwestycje realizowane w oparciu zaciągnięty kredyt czy emisje obligacji komunalnych, a także te które są współfinansowane z funduszy europejskich, czy też z funduszy celowych.

Za rozwój regionalny odpowiada samorządne województwo. Jednym z największych wyzwań było i jest doprowadzenie do przejrzystego podziału ustrojowej odpowiedzialności za realizację polityki regionalnej pomiędzy władzę samorządową i krajową, aczkolwiek warto podkreślić, iż idealny podział nigdzie nie istnieje.

Rozwój regionalny można rozpatrywać jako rozwój konkretnego regionu lub jako rozwój kraju w jego dekompozycji regionalnej [por. Perło 2004, s. 19]. Przez rozwój regionalny można rozumieć zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy samorządowej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w regionie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących warunków gospodarki regionu oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Kozuch 2006, s. 177]. Zadania samorządu województwa w tym obszarze określa ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, art. 11 [Dz.U. nr 155, poz. 1014]. Aby prowadzić swoją politykę regionalną samorząd województwa może wykorzystywać różne instrumenty, wśród których warto wskazać na budżet, strategię

rozwoju, czy politykę inwestycyjną.

3. Źródła finansowania rozwoju

Finansowanie rozwoju lokalnego czy regionalnego może odbywać poprzez różne formy i instrumenty finansowania. Charakter poszczególnych rodzajów dochodów jest wyznaczony przez przepisy prawa. Podstawowym aktem prawnym w tym zakresie jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Dz. U. nr 2003, poz. 1966]. Wśród instrumentów finansowania rozwoju należy wymienić:

- dochody podatkowe,
- dotacje i subwencje,
- dochody niepodatkowe,
- zwrotne źródła finansowania (kredyty, obligacje, papiery wartościowe),
- zobowiązania,
- także partnerstwo publiczno – prywatne.

Szczególnym instrumentem wspierania rozwoju, ukierunkowanym na ochronę środowiska oraz rozwój ekologiczny jest fundusz ochrony środowiska [por. Filipiak i in. 2005; Chojna-Duch i Kornberger-Sokołowska 1999].

Do dochodów podatkowych zaliczamy zarówno podatki lokalne, które zostały przypisane gminom, jak i udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, które są źródłem wszystkich szczebli samorządu terytorialnego.

Wśród podatków lokalnych zasilających budżety gmin należy wymienić: podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od środków transportowych, podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w postaci karty podatkowej, podatek od spadków i darowizn, podatek od czynności cywilno-prawnych, podatek od psów, oraz samoopodatkowanie mieszkańców.

Udziały w podatkach państwowych stanowią dochody dla gmin, powiatów i województw samorządowych. Obejmują one:

- wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego,
- wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie jednostki samorządu terytorialnego.

Udział w podatku jest różny dla każdego ze szczebli, ale sposób wyliczania jest ten sam.

Kolejnym źródłem zasilania budżetu samorządów, a tym samym finansowania rozwoju jest subwencja ogólna, traktowana jako pewna forma transferu środków finansowych z budżetu państwa do budżetów wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, w celu ich uzupełnienia. Samorządy mają swobodę w dysponowaniu tymi środkami. Subwencję ogólną charakteryzują przede wszystkim: bezzwrotność, nieodpłatność, ogólność, uzupełniający i obiektywny charakter. Subwencja ogólna przysługuje wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego. Każdy z rodzajów (części) subwencji (wyrównawcza, równoważąca, regionalna, oświatowa) posiada specyficzny, określony ustawowo sposób obliczania.

Dotacje celowe mają charakter uznaniowy. Ich wysokość jest określana w każdym roku w ustawie budżetowej. Są przekazywane JST na ściśle określone cele – zadania do realizacji, w tym w szczególności na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych, na realizację bieżących zadań własnych JST czy też na pokrycie częściowe lub w całości kosztów realizacji inwestycji [szerzej por. Filipiak i in. 2005, str. 320]. Cechą charakterystyczną dotacji jest to, że podlega zwrotowi, jeżeli została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem lub niewykorzystana w całości. Powinna być też przekazywana zgodnie z zasadą adekwatności, czyli w wysokości zapewniającej realizację zadań zgodnie z przepisami prawa oraz w sposób pozwalający na pełne i terminowe wykonanie tych zadań.

Kolejną kategorię dochodów JST reprezentują dochody niepodatkowe, tj. dochody z opłat oraz dochody z mienia.

Opłata z swej natury jest podobna do podatku. Jest jednostronnym, przymusowym i bezzwrotnym świadczeniem pieniężnym, pobieranym na podstawie prawa i w związku z konkretnymi czynnościami organów państwowych lub samorządowych bądź też za konkretne usługi. Wyróżnia się dwie grupy opłat:

- opłaty za czynności urzędowe,
- opłaty za świadczenie usług (użytkowanie).

Główne rodzaje opłat to: opłata administracyjna, miejscowa, targowiskowa, opłata skarbową, eksploatacyjną, prolongacyjną, adiacencką, opłaty za oddanie nieruchomości w trwały zarząd lub w użytkowaniu wieczyste, opłata za zezwolenie na sprzedaż i podawanie napojów alkoholowych. Chociaż tytułów opłat (rodzajowo) jest wiele to jednak nie stanowią one istotnej pozycji w budżetach JST [por. Misiąg 2004], w

przeciwieństwie do dochodów z majątku. Te ostatnie są wyrazem posiadania przez organy publiczne prawa majątkowego, prawa własności. Do kluczowych dochodów majątkowych należy wymienić:

- dochody z wynajmu, dzierżawy i innych umów o podobnym charakterze,
- odsetki i dywidendy oraz wypłaty z zysków z tytułu posiadanych akcji i udziałów w spółkach prawa handlowego, będących własnością lub współwłasnością organów administracji publicznej,
- z przeszacowania wartości majątku na skutek jego rynkowego wzrostu, pochodzące z okresowo wolnych środków finansowych,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez JST.

Rozwój lokalny czy regionalny może również być finansowany przychodami, które mają charakter zwrotny, a które zostały zdefiniowane w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [Dz.U. z 2013, poz. 885 ze zm.]. Zgodnie z art. 5 pkt. 4 wspomnianej ustawy przychodami publicznymi są wszystkie wpływy nie będące dochodami publicznymi. Do kategorii przychodów publicznych zalicza się w szczególności takie przychody, jak:

- ze sprzedaży papierów wartościowych oraz innych operacji finansowych,
- ze spłat pożyczek udzielonych ze środków publicznych,
- z otrzymanych pożyczek i kredytów,
- z prywatyzacji majątku JST.

Wpływy ze sprzedaży i prywatyzacji majątku, które mają charakter jednorazowy, są wyrazem wyzbycia się trwałych dochodów możliwych do osiągnięcia w przyszłości i wiążą się z pozbyciem się tytułu prawa własności. Niewłaściwa lub nieodpowiedzialna gospodarka majątkiem w tym obszarze może prowadzić do zmniejszenia zaufania banków i ograniczenia JST możliwości pozyskiwania środków na rynkach finansowych, na co zwraca uwagę m.in. Kosek-Wojnar [2007, str. 95], podkreślając, iż władze samorządowe korzystając z przychodów, ponoszą odpowiedzialność za wytworzenie w przyszłości dochodów, które umożliwią im spłatę oraz efektywną i racjonalną prywatyzację składników mienia JST.

Rola przychodów w finansowaniu rozwoju jest bezdyskusyjna i chociaż podlegają spłacie wraz z kosztami obsługi, to jednak trudno wyobrazić sobie dzisiaj funkcjonowanie samorządu, w szczególności finansowanie inwestycji bez udziału kredytów czy pożyczek. Udział kredytów bankowych w kwocie długu ogółem JST

wynosi nawet 93% [por. Piszczek, 2017]. To pokazuje jak ważną rolę w polityce finansowej JST odgrywają.

Odrębną grupą instrumentów jakie mogą służyć finansowaniu rozwoju są zobowiązania. W tej grupie wyróżniamy:

- zobowiązania, które wynikają z odroczonego systemu płatności,
- umowy leasingowe, dzierżawy, czy inne o podobnym charakterze.

Co do zobowiązań wobec dostawców dóbr i usług, zwane często kredytem kupieckim, chociaż mogłyby stać się znaczącym instrumentem finansowania długoterminowego, to jednak są w tej roli rzadko wykorzystywane, zaś samorządy mają tutaj niewielkie możliwości negocjacyjne. Niewątpliwie dużo bardziej atrakcyjną z punktu widzenia możliwości negocjacyjnych dla samorządu są zobowiązania wobec instytucji finansowych (wobec banków i firm ubezpieczeniowych).

Ważnym źródłem wspierania rozwoju lokalnego czy regionalnego są różnego rodzaju fundusze specjalne. W działaniu samorządów istotne znaczenie odgrywają regionalne i lokalne fundusze ochrony środowiska. Tworzone są one z opłat za korzystanie ze środowiska, pieniężnych kar administracyjnych, opłat podwyższonych za korzystanie ze środowiska, za szkody spowodowane oddziaływaniem na środowisko czy wpływów z opłat produktowych. Działania finansowane ze środków ochrony środowiska i gospodarki wodnej muszą przynieść określony efekt w tych obszarach w postaci ochrony środowiska.

Należy podkreślić, że istotną rolę w tworzeniu podstaw nowoczesnej polityki regionalnej i lokalnej w Polsce odgrywa z całą pewnością pomoc ze strony Unii Europejskiej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Możliwość współfinansowania zadań inwestycyjnych ze środków UE została doskonale wykorzystana przez polskie samorządy i niewątpliwie wpłynęła pozytywnie na rozwój lokalny czy regionalny [por. Surówka, 2016].

Szczególną formą finansowania działań prorozwojowych jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), które jest regulowane ustawą z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 100]. Istotą PPP jest współpraca i podział ryzyka przy wykonywaniu określonego projektu, tak aby rozkład zadań oraz ryzyka w przedsięwzięciu najlepiej wykorzystywał atuty każdego z uczestników projektu. Wówczas każda ze stron będzie w stanie wywiązać się z

nałożonych zadań sprawniej niż druga. Podział zadań, odpowiedzialności i ryzyka w ramach PPP osiąga najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych. Założeniem jest też, iż każda ze stron czerpie ze współpracy własne korzyści – proporcjonalnie do swojego zaangażowania.

W Polsce instrument ten niestety jest wciąż dość rzadko stosowany. W okresie od stycznia 2009 do grudnia 2016 r. zawarto łącznie 112 umów. Ze wszystkich wszczętych postępowań w liczbie 470 aż 297 zostało unieważnionych z różnych powodów. Obszarami, w których najczęściej stosowano formułę PPP były: sport i turystyka, infrastruktura transportowa, efektywność energetyczna, infrastruktura zdrowotna czy gospodarka wodno-kanalizacyjna. Wartość zawartych umów to kwota około 5,6 mld zł, co w zestawieniu z kwotą wydatków inwestycyjnych w tym okresie (za lata 2012-2016 kwota ta to około 170 mld zł), potwierdza tezę o niskim wykorzystaniu tego instrumentu do finansowania rozwoju [Korbus (red). 2016, str. 31].

Niewątpliwie, niska wciąż popularność PPP w Polsce związana jest z faktem, iż samorządy, które są w tym wypadku najbardziej aktywną stroną przy zawieraniu umów, od wielu lat z powodzeniem sięgają po środki unijne.

4. Możliwości finansowania rozwoju przez samorząd w latach 2012-2016

Poniżej w tabelach 1 - 4 zostały przedstawione podstawowe kategorie dochodowe i wydatkowe dla wszystkich JST w latach 2012 – 2014 (rok 2012 = 100) wraz z ich dynamiką zmian, a także kwoty zobowiązań JST, wydatków inwestycyjnych oraz nadwyżki operacyjnej – podstawowej kategorii finansowej, decydującej o możliwościach finansowania inwestycji przez samorząd oraz spłaty zaciągniętych zobowiązań.

Na podstawie danych zawartych w Tabeli 1 dotyczących dochodów ogółem JST, można stwierdzić, iż średnie roczne tempo wzrostu /spadku ($\dot{S}RTW/S$) dochodów ogółem wyniosło w badanym okresie 104,94%; dochodów bieżących 106,69% i na podobnym poziomie kształtowało się $\dot{S}RTW$ dla dochodów własnych ogółem tj. na poziomie 106,23%. Najwyższe średnie roczne tempo wzrostu w latach 2012-2016 odnotowujemy dla kategorii dotacji celowych – wartość wskaźnika 119,27%. Na sytuację tę niewątpliwie wpłynęła wielkość środków jaka została przekazana samorządom w związku z programem Rodzina 500+. Kwota przekazywanych dotacji celowych w roku 2016 wzrosła o dodatkowe środki na ten program w wysokości 17,72 mld zł co spowodowało wzrost dynamiki dotacji celowych między rokiem 2016 a 2015

o 169,5%, zaś kategorii dotacji na zadania zlecone aż o 213,59%. Pozostałe kategorie dochodów:

- subwencja ogólna – ŚRTW w badanym okresie wyniosło 101,32% (wzrost kwoty z 50,37 w roku 2012 do 53,06 mld zł za 2016 rok),

- dochody majątkowe – ta kategoria wykazuje spadek w badanym okresie, ŚRTS wynosi 91,66%, pomimo, iż pomiędzy rokiem 2014 a 2013 miał miejsce wzrost o ponad 11%. Największy spadek odnotowujemy pomiędzy rokiem 2015 a 2016, z kwoty 22,96 mld zł do kwoty 13,02 mld złotych, tj. o prawie 10 mld. Ten znaczący spadek dochodów majątkowych nie jest dobrym sygnałem z punktu widzenia finansowania rozwoju (wskaźnik dynamiki rok do roku wynosi 56,70 %).

W badanym okresie 2012-2016 na podobnym poziomie ŚRTS odnotowujemy dla dochodów majątkowych własnych (91,99%). Również zauważalny spadek ŚRTS widzimy dla kategorii dotacji celowych na inwestycje, który w badanym okresie wynosi 91,80%. Największy spadek odnotowujemy pomiędzy rokiem 2015 a 2016 – spadek z kwoty 17,13 mld do kwoty 8,34 mld zł, co oznacza wskaźnik dynamiki na bardzo niskim poziomie - 48,69% (por. Tabela 1).

Tabela 1 Dochody ogółem JST w latach 2012 – 2016 (rok 2012 = 100).

Kategorie dochodowe / Lata	2012	2013	2014	2015	2016	Dynamika %%				ŚRTW /S %*
	1	2	3	4	5	2/1	3/2	4/3	5/4	
Dochody ogółem:	177,41	181,82	192,61	199,04	214,98	102,49	105,93	103,34	108,01	104,94
dochody bieżące, z tego:	156,47	161,71	170,19	176,09	201,96	103,35	105,24	103,47	114,69	106,69
dochody własne, w tym;	80,88	85,02	91,83	97,16	102,96	105,12	108,01	105,80	105,97	106,23
PIT, CIT	37,61	38,41	41,18	45,18	48,85	102,14	107,20	109,73	108,11	106,79
Dotacje celowe, w tym:	25,21	26,17	27,91	27,10	45,94	103,83	106,63	97,11	169,50	119,27
na zadania zlecone, w tym:	16,70	16,71	16,93	17,23	36,80	100,06	101,30	101,80	213,59	129,19
program Rodzina 500 +					17,72					
Subwencja ogólna	50,37	50,51	50,45	51,06	53,06	100,27	99,88	101,21	103,93	101,32
Dochody majątkowe, w tym:	20,94	20,11	22,41	22,96	13,02	96,03	111,43	102,47	56,70	91,66
dochody własne, z tego:	6,20	5,95	5,88	5,52	4,38	95,91	98,83	93,93	79,28	91,99
dochody ze sprzedaży majątku	3,46	3,73	3,84	3,52	3,40	107,70	102,93	91,78	96,60	99,75
Dotacje celowe, w tym	14,46	13,87	16,23	17,13	8,34	95,89	117,08	105,53	48,69	91,80
na zadania zlecone, w tym:	0,59	0,59	0,86	0,60	0,32	100,00	146,14	69,59	53,66	92,35
program Rodzina 500 +					0,01					
Subwencja ogólna	0,29	0,29	0,30	0,29	0,29	100,00	103,45	97,55	100,60	100,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012-2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl)
ŚRTW/S – średnie roczne tempo wzrostu/spadku w %

Ciekawych wniosków dostarcza analiza kolejnej tabeli. Tabela 2 prezentuje podstawowe dochody podatkowe dla gmin i miast na prawach powiatu. Ponieważ te samorządy w kategorii podstawowej dla rozwoju – tj. inwestycji obsługują prawie 75% ogółu wszystkich wydatków inwestycyjnych JST, warto przyrzeć się, jak w ich przypadku wygląda polityka podatkowa. Dane przedstawiona są za okres trzech ostatnich lat, tj. 2014 – 2016. Jedną z głównych kategorii podatkowych są udziały w PIT i CIT. Analiza danych pozwala na stwierdzenie, iż o ile ŚRTW tej kategorii dla wszystkich JST wynosi 106,79%, o tyle w przypadku gmin i miast na prawach powiatu wynosi ponad 109%. W strukturze podstawowych dochodów podatkowych ogółem wpływy z podatku PIT i CIT są bardzo wydajnym źródłem i sięgają od 53,19% do 55,60% całości wpływów podatkowych w badanym okresie (por. Tabela 2). Niezwykle wydajnym źródłem jest też podatek od nieruchomości, który w badanym okresie w strukturze podstawowych wpływów podatkowych obejmuje średnio około 35% w każdym roku, przy czym ŚRTW tego podatku wykazuje się - poza podatkiem rolnym – najniższym wskaźnikiem wzrostu. Biorąc pod uwagę fakt, iż samorządy korzystając z możliwości jakie daje im władztwo podatkowe, łącznie udzielając ulg, zwolnień czy umorzeń podatku obniżyły bazę podatkową o ponad 17 mld zł w badanym okresie, w tym ponad 10 mld zł skutków obniżenia podatków związanych jest z decyzjami dotyczącymi podatku od nieruchomości. Tabela 2 pokazuje również ciekawą zależność pomiędzy wielkością obniżenia maksymalnych stawek podatkowych, ulg i zwolnień a kwotą wydatków na inwestycje tej grupy samorządów. Wskaźnik obniżenia podatków w poszczególnych latach w stosunku do kwoty inwestycji gmin i miast na prawach powiatu to wartość rosnąca od 15,92% do 21,51% co daje ŚRTW powyżej 116%. Jeszcze gorzej wygląda analiza ta w odniesieniu do wydatków ogółem wszystkich JST, gdzie dla badanego okresu oznacza to wzrost ŚRTW o kolejne 3 pkt. procentowe (119,3%). Wydaje się zasadnym postawienie wniosku o bardziej rozważne prowadzenie polityki podatkowej w zakresie stosowanie ulg czy zwolnień z podatku, a także obniżania maksymalnych stawek podatkowych, szczególnie w tak wydajnym podatku jak podatek od nieruchomości.

Tabela 2 Podstawowe dochody podatkowe gmin i miast na prawach powiatu w latach 2014-2016 - wykonanie mld zł (rok 2014 = 100).

Rodzaj dochodu / Lata	2014	2015	2016	Dynamika %%		ŚRTW/S w %
	1	2	3	2/1	3/2	
Podstawowe dochody podatkowe ogółem, w tym:	53,69	57,19	61,13	106,53	106,88	106,70
PIT, CIT	28,56	31,34	33,99	109,74	108,44	109,09
podatek rolny	1,65	1,60	1,53	97,24	95,54	96,39
podatek od nieruchomości	19,53	20,35	21,08	104,21	103,59	103,90
podatek leśny	0,20	0,22	0,30	111,00	137,18	124,09
podatek od środków transportowych	0,97	1,02	1,07	105,07	104,58	104,83
pozostałe podatki i opłaty	2,76	2,63	3,14	95,42	119,10	107,26
CIT, PIT / podst. dochody podatkowe ogółem (%)	53,19	54,80	55,60	103,02	101,45	102,24
pod. od nieruch. / podst. doch. pod.ogół. (%)	36,38	35,59	34,49	97,83	96,92	97,38
skutki decyzji podatkowych, w tym:	4,58	4,78	4,01	104,43	83,83	94,13
podatek od nieruchomości	3,42	3,73	3,07	109,17	82,11	95,64
wydatki inwestycyjne - JST ogółem	39,92	37,56	24,78	94,08	65,98	80,03
wydatki inwest. - gminy i miasta na prawach powiatu (GiMnPP)	28,77	26,65	18,64	92,63	69,94	81,28
wyd.inw. GiMnPP / inw. JST ogółem (%)	72,07	70,96	75,22	98,46	106,00	102,23
obniżenie podatków jako % wyd. inwestycji GiMnPP	15,92	17,95	21,51	112,74	119,87	116,31
obniżenie podatków jako % wyd. inwest. JST	11,47	12,74	16,18	111,00	127,07	119,03
obniżenie podatków jako % podstawowych dochodów podatkowych GiMnPP	8,53	8,36	6,56	98,03	78,43	88,23

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2014-2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl)
ŚRTW/S – średnie roczne tempo wzrostu/spadku w %

Tendencje opisane powyżej dotyczące strony dochodowej JST tj. struktury i poszczególnych źródeł dochodów, w szczególności istotnej pozycji dochodów własnych w dochodach ogółem, rosnących kwot dotacji celowych, oraz rosnącego udziału dochodów bieżących nad majątkowymi potwierdzają też dane zawarte w Tabeli 3, która dodatkowo przedstawia również strukturę wydatków bieżących i majątkowych. Udział wydatków bieżących, które w strukturze budżetów JST średnio wynosiły około 80%, zwiększył się w ostatnim roku 2016 o 7% (do 87%). Tym samym utrzymujący się średnio na poziomie około 20% poziom wydatków inwestycyjnym w strukturze budżetów JST zmniejszył się do poziomu 12,5% w roku 2016. Tendencję tę należy uznać za niekorzystną dla rozwoju lokalnego czy regionalnego.

Tabela 3 Struktura głównych kategorii dochodów i wydatków JST w budżetach ogółem w latach 2012-2016 - w procentach.

Rodzaj dochodu / wydatku / Lata	Dochody własne	Dotacje celowe	Subwencja ogólna	Dochody bieżące	Dochody majątkowe	Wydatki bieżące	Wydatki majątkowe
2012	49,10	22,40	28,60	88,20	11,80	80,30	19,70
2013	50,00	22,00	27,90	88,90	11,10	81,00	19,00
2014	50,70	22,90	26,30	88,40	11,60	79,00	21,00
2015	52,00	22,20	25,80	88,50	11,50	80,40	19,60
2016	49,90	25,30	24,80	93,90	6,10	87,50	12,50

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012-2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl)

Z punktu widzenia finansowania rozwoju nie tylko stabilne źródła dochodowe są istotne czy wydajna baza podatkowa, lecz ważnym jest utrzymanie na najwyższym możliwym poziomie relacji pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi. Relacja ta opisana w ustawie o finansach publicznych jako nadwyżka operacyjna (art. 242 ustawy o finansach publicznych) jest podstawową kategorią, którą posługują się również instytucje finansowe, oceniające zdolność danej JST do spłacania zobowiązań.

Tabela 4 przedstawia w okresie 2012-2016 podstawowe kategorie ekonomiczne dla wszystkich JST takie jak: dochody ogółem, wydatki ogółem, dochody bieżące, wydatki bieżące, nadwyżkę operacyjną, wydatki inwestycyjne, zobowiązania ogółem oraz ich relacje do dochodów czy wydatków wraz z ich dynamiką. Analiza danych zawartych w Tabeli 4 pozwala na postawienie kilku wniosków, ważnych z punktu widzenia możliwości finansowania rozwoju w kolejnych latach przez JST.

Po pierwsze ŚRTW dochodów ogółem i wydatków ogółem oraz dochodów bieżących i wydatków bieżących zachowują niewielką różnicę (około 1%) na korzyść dochodów w obydwu przypadkach, co pozwala na wygenerowanie dodatniej różnicy – nadwyżki operacyjnej. Nadwyżka operacyjna w badanym okresie, pomimo, iż charakteryzuje najwyższe ŚRTW (115,47%), to jednak charakteryzuje też najwyższy spadek dynamiki - o prawie 10 pkt. procentowych. Niepokojąca jest też tendencja z ostatniego 2016 roku w obszarze wydatków bieżących, których dynamika jest nieznacznie, ale jednak wyższa od dynamiki dochodów bieżących. Ta sytuacja wymaga monitorowania i rozważnego podejmowania decyzji w przyszłości, co do zakresu finansowania zadań bieżących i ich standardu.

W badanym okresie daje się zauważyć spadkową tendencję w wydatkach inwestycyjnych. ŚRTW dla tej kategorii to 91,92%, przy znacznym spadku dynamiki w

2016 roku do niecałych 66%. Sytuacja, którą obserwujemy w polityce inwestycyjnej JST jest wieloaspektowa, na którą składają się nie tylko decyzje w obszarze polityki dochodowej, wydatkowej JST, ale też konstrukcja często krytykowanego indywidualnego wskaźnika zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych), który ogranicza możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, a tym samym finansowania inwestycji rozwojowych, i utrzymania ich dynamiki z lat poprzednich. Bez zmian systemowych wydaje się, iż zmiana tej sytuacji w sposób znacząco korzystny dla JST nie jest możliwa [por. Sierak 2017, Surówka 2016, Jastrzębska 2016, Kornberger-Sokołowska 2015].

Tabela 4 Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012 – 2016 wraz z dynamiką zmian (rok 2012=100).

JST ogółem w mld zł / Lata	2012	2013	2014	2015	2016	DYNAMIKA %%				ŚTWS w %
	1	2	3	4	5	2/1	3/2	4/3	5/4	
dochody ogółem	177,41	181,82	192,61	199,04	214,98	102,49	105,93	103,34	108,01	104,92
wydatki ogółem	180,46	182,20	195,00	196,42	207,29	100,96	107,02	100,73	105,54	103,53
dochody bieżące	156,40	161,71	170,19	176,09	201,96	103,40	105,24	103,47	114,69	106,60
wydatki bieżące	144,78	147,49	154,01	157,86	181,31	101,87	104,42	102,49	114,86	105,79
nadwyżka operacyjna	11,62	14,22	16,17	18,23	20,66	122,39	113,73	112,72	113,30	115,47
nadw. oper. / doch. bież. (%)	7,43	8,79	9,50	10,35	10,23	118,37	108,07	108,94	98,78	108,32
zobowiązania ogółem	67,83	68,54	71,47	71,64	69,44	101,05	104,27	100,24	96,94	100,59
zobow. / doch. ogółem (%)	38,26	37,70	37,11	35,99	32,30	98,54	98,43	97,00	89,75	95,86
koszty obsługi zadłużenia	3,52	2,85	2,47	2,08	1,97	81,09	86,46	84,29	94,80	86,52
dochody majątkowe	20,94	20,11	22,41	22,96	13,02	96,04	111,43	102,46	56,70	88,80
wydatki majątkowe	35,63	34,08	40,99	38,58	25,99	95,66	120,27	94,13	67,36	92,41
wydatki inwestycyjne	34,40	32,50	39,56	37,22	24,56	94,47	121,74	94,09	65,98	91,92

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności RIO za lata 2012-2016 (www.rio.gov.pl) oraz sprawozdań z wykonania budżetów przez jednostki samorządu terytorialnego MF (www.mf.gov.pl)
ŚRTW/S – średnie roczne tempo wzrostu/spadku w %

5. Wnioski

Rozwój lokalny czy regionalny jest priorytetem działań każdego samorządu. Dążenie do osiągnięcia celów krótko i długookresowych jest uwarunkowane zabezpieczeniem środków finansowych. JST mają ograniczone możliwości

kształtowania strony dochodowej, mogą jednak racjonalnie korzystać z przyznanego im prawa do określania polityki finansowej, w tym podatkowej. Powinny dbać o to, aby źródła finansowania rozwoju cechowała stabilność i maksymalna wydajność. Zbyt niskie dochody własne przy rosnących kosztach zadań realizowanych przez JST są przyczyną spadku nadwyżki operacyjnej JST, a tym samym wpływają na obniżenie zdolności kredytowej JST, co może ograniczyć dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania. Spadek nadwyżki operacyjnej dla wielu JST oznacza zmniejszenie planów rozwojowych lub całkowity brak możliwości ich realizacji. Aby temu przeciwdziałać konieczne wydaje się podjęcie strategicznej decyzji w zakresie zmian systemowych, z uwzględnieniem podstawowych zasad samorządności jak autonomia, samodzielność finansowa czy adekwatność środków finansowych do realizowanych zadań, co powinno m.in. zaowocować decyzją o zwiększeniu dochodów JST i/lub zwiększenia możliwości zadłużania się przez JST, jeżeli pozostanie im przypisana odpowiedzialność za rozwój. Warto też rozważyć ewentualną zmianę konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

Literatura

- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E. [1999], *System dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, ISS, Warszawa
- Czekaj M. [2015], *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*. „Finanse Komunalne”, 1-2, str. 30-36, Wolters Kluwer, Warszawa
- Domański T. [1999], *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M. [2005], *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse i procedury*, DUO-TON, F.U.H.P., Szczecin
- Gałaszka K. [2005], *Ocena efektywności finansowania rozwoju lokalnego*, [w]: L. Patrzalek (red.) *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań-Wrocław
- Jastrzębska M. [2016], *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*. „Finanse Komunalne” Nr 6 Wolters Kluwer, Warszawa
- Korbus B. (red) [2016], *Raport Analiza rynku PPP za okres od 2009 r. do 31 grudnia 2016r.*, Instytut Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, Warszawa
- Kornberger-Sokołowska E. [2015], *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Finanse Komunalne” 1-2, Wolters Kluwer, Warszawa
- Kosek-Wojnar M. (red.) [2007], *Dług lokalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. [2002], *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków
- Kożuch A. [2006], *Instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie, Nr 4, Kraków
- Misiąg W. [2004], *Budżet gminy dla praktyków, Wzory i przykłady uchwał*, Municipium SA, Warszawa
- Perło D. [2004], *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok
- Pietrzyk I. [2002], *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

- Piszczyk M. [2017], *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Sektor finansów publicznych a rozwój gospodarczy. Problemy i dylematy*, (red.) M. Żukowski, Wydawnictwo KUL, Lublin
- Sierak J. [2017], *Regionalne zróżnicowanie wielkości i dynamiki dochodów gmin i miast na prawach powiatu – analiza wskaźnikowa dla lat 2000-2014*, „Finanse Komunalne” Nr 1-2, Wolters Kluwer, Warszawa
- Surówka K. [2016], *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007-2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*, „Finanse Komunalne”, Nr 9, Wolters Kluwer, Warszawa

Akty prawne:

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2009 poz. 855ze zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz. U. nr 2003, poz. 1966
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim, Dz.U. nr 155, poz. 1014.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym [Dz. U. z 2009, Nr 19, poz. 100].

Strony internetowe:

- www.rio.gov.pl
- www.mf.gov.pl