

Marzanna Poniatowicz

Uniwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomii i Zarządzania
e-mail: m.poniatowicz@uwb.edu.pl

Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych

Kody JEL: H72, H77, F42, F65

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego (JST), stabilność finansowa JST, nowa perspektywa finansowa UE 2014–2020, zdolności absorpcyjne JST

Streszczenie. Celem artykułu jest identyfikacja kluczowych wyzwań stojących przed jednostkami samorządu terytorialnego jako beneficjentami środków pomocowych Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej 2014–2020, przede wszystkim w kontekście ich stabilności finansowej oraz wprowadzonych w ostatnich latach zmian odnoszących się do ich dochodów budżetowych. Autorka zakłada, że w systemie finansów lokalnych istnieją cztery kluczowe komponenty przesądzające o stabilności finansowej (fiskalnej) jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów i województw samorządowych), rzutujące na zdolności absorpcyjne tych jednostek jako beneficjentów środków unijnych. Są to: dochody budżetowe, wydatki budżetowe, osiągnięte wyniki (ogólne i operacyjne) oraz zadłużenie. W artykule szczególnie akcent położono zwłaszcza na pierwszą z wymienionych kategorii, próbując powiązać ten wątek z zagadnieniami stabilności finansowej jednostek sektora finansów publicznych, a także kwestią specyfiki nowej perspektywy finansowej UE. Podjęto próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, dlaczego ta perspektywa jest znacznie trudniejsza dla beneficjentów samorządowych od poprzedniej, tj. dotyczącej lat 2007–2013.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce to obok przedsiębiorstw najważniejsza kategoria beneficjentów środków unijnych. Planowana dla naszego państwa ogólna alokacja środków pomocowych w ramach polityki spójności w latach 2014–2020

kształtuje się na poziomie 82,5 mld euro, przy czym ok. 40% tych funduszy dedykowane jest JST. Jeśli porównamy to z poprzednią perspektywą finansową UE (2007–2013), w której analogiczny wskaźnik kształtował się na poziomie ok. 25%, to stwierdzenie dotyczące wzrastającej roli beneficjentów samorządowych w kontekście absorpcji środków unijnych wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

Należy podkreślić, że zdolności absorpcyjne JST pozostają w ścisłej korelacji z kondycją finansową i stanem finansów lokalnych. Dotyczy to dochodów i wydatków budżetowych JST (w tym bieżących oraz kapitałowych/inwestycyjnych), osiągniętych wyników budżetowych (ogólnych oraz operacyjnych), a także długu samorządowego. W tym kontekście wszelkie niekorzystne zjawiska, które uwidoczniły się w ostatnich latach w polskim systemie finansów lokalnych (np. ograniczanie samodzielności finansowej JST przez państwo, nakładanie na JST dodatkowych zadań bez adekwatnych rekompensat finansowych, wprowadzenie nowych, restrykcyjnych limitów zadłużenia itp.) nie pozostają bez wpływu na możliwości absorpcyjne samorządu terytorialnego i mogą w istotny sposób je ograniczyć.

Celem niniejszego opracowania jest identyfikacja kluczowych wyzwań stojących przed JST jako beneficjentami środków pomocowych Unii Europejskiej w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020, przede wszystkim w kontekście ich stabilności finansowej oraz wprowadzonych w ostatnich latach zmian w systemie ich dochodów budżetowych.

1. Stabilność finansowa JST – konotacje teoretyczne

Punktem wyjścia rozważań jest kategoria stabilności finansowej jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, często określana w literaturze przedmiotu mianem stabilności fiskalnej.

Zacznijmy od zdefiniowania pojęcia stabilności w ujęciu ogólnym. Otóż oznacza ona taki stan, w którym mamy do czynienia ze stałością, pewnością, przewidywalnością, niezmiennością, równowagą, bezpieczeństwem itp. W tym kontekście wyraźną specyfiką charakteryzuje się kategoria stabilności odnosząca się do systemu finansowego¹. Wspomniana specyfika uwarunkowana jest przede wszystkim funkcjami pełnionymi przez ten system. Znalazło to między innymi odzwierciedlenie w definicji stabilności zaproponowanej przez Narodowy Bank Polski w *Raporcie stabilności systemu finansowego*.

¹ Pod pojęciem *systemu finansowego* należy rozumieć określony układ wzajemnie ze sobą powiązanych instytucji finansowych, rynków finansowych oraz elementów infrastruktury systemu finansowego. System finansowy stanowi ważną część systemu ekonomicznego, umożliwiającą świadczenie usług, w tym również dóbr i usług publicznych, pozwalających na krążenie siły nabywczej w gospodarce. Co istotne z punktu widzenia podjętej problematyki badawczej, w strukturze systemu finansowego każdego państwa można wyróżnić dwa komponenty, tj. rynkowy oraz publiczny system finansowy. Jako kluczowe ogniwa interesującego nas publicznego systemu finansowego, odnoszące się również do JST, wymienia się: instytucje budżetowe, instrumenty fiskalne, publiczne instrumenty finansowe oraz instytucje fiskalne (Pietrzak, Polański, Woźniak, 2012, s. 43–58).

Stabilność określana jest tu jako stan, w którym „system finansowy jest w stanie pełnić swoje funkcje w sposób ciągły i efektywny, nawet w przypadku wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń o znacznej skali i niskim prawdopodobieństwie wystąpienia” (Raport, 2016, s. 5). W powołanym dokumencie podkreśla się wyraźnie, że stabilnie funkcjonujący system finansowy jest warunkiem *sine qua non* zrównoważonego rozwoju gospodarczego w długim okresie.

W dostępnej literaturze przedmiotu w podobnej konwencji, tj. wiążącej problematykę stabilności ze zdolnością funkcjonalną systemu, określa się stabilność fiskalną sektora publicznego i sektora finansów publicznych, najczęściej definiując ją jako zdolność jednostek organizacyjnych wchodzących w zakres tych sektorów do świadczenia usług publicznych w chwili obecnej, bez uszczerbku dla możliwości ich świadczenia w przyszłości (Bath, 2001; CICA, 1997; Navarro-Galera, Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Muñoz, López-Subires, 2016; Stavins, Wagner, Wagner, 2003).

Według Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (International Accounting Standards Board – IASB), opracowanych przez Międzynarodową Federację Księgowych (International Federation of Accounts – IFAC), długoterminowa stabilność fiskalna (*long-term fiscal stability*) jednostek sektora finansów publicznych powinna być rozpatrywana w trzech wymiarach: usługi publiczne (*public services*), dochody publiczne (*public revenue*) i dług publiczny (*public debt*) (International, 2015, s. 2077).

Nawiązując do takiego ujęcia, pod pojęciem długoterminowej stabilności fiskalnej JST (*long-term LGU fiscal stability*) możemy rozumieć długoterminową zdolność tej jednostki do finansowania zarówno zadań własnych, jak i zleconych przez administrację rządową² (wymiar dochodowy stabilności), a tym samym do świadczenia lokalnych usług publicznych w sposób ciągły i efektywny (wymiar usługowy), a także do regulowania zobowiązań finansowych z tym związanych (wymiar zadłużeniowy).

Podobne ujęcie stabilności fiskalnej JST proponuje w polskiej literaturze przedmiotu Katarzyna Wójtowicz, podkreślając, że jest to taki „stan, w którym władze samorządowe są w stanie zapewnić stosowny do potrzeb wspólnoty terytorialnej zakres odpowiedniej jakości usług publicznych, jak również stymulować przyszły rozwój społeczno-gospodarczy”, jednocześnie akcentując, że analizowana kategoria ma znacznie szerszy wymiar niż tylko kwestie zagwarantowania bieżącej płynności czy też długoterminowej wypłacalności jednostek samorządowych (Wójtowicz, 2014a, s. 303). Według powołanej autorki jednym z najważniejszych wymogów tak rozumianej stabilności wydaje się właściwie skonstruowany system finansowania JST, a więc system oparty na dochodach odznaczających się następującymi atrybutami (Wójtowicz, 2014b, s. 138–139):

- wydajność fiskalna – pozwalająca na efektywną realizację podstawowych funkcji JST;

² Konieczność uwzględnienia obok zadań własnych również zadań zleconych przez administrację państwową w aspekcie charakteryzowanej stabilności finansowej wynika m.in. ze ścisłych związków budżetów JST z budżetem państwa, jak również z faktu obligatoryjności realizacji tych zadań przez JST (Klank, 2014, s. 72).

- antycykliczność – pozwalająca na efektywne wypełnianie tych funkcji niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej;
- stałość – przejawiająca się w formule względnej stabilizacji prawnej dochodów JST.

Należy dodać, że destabilizacja finansowa JST uwarunkowana jest zarówno czynnikami wewnętrznymi, związanymi z dysfunkcjami w zakresie gospodarki finansowej władz samorządowych (przykłady: nadmierne, niedostosowane do lokalnego potencjału dochodowego wydatki budżetowe; nieefektywna polityka inwestycyjna i zadłużeniowa; nieefektywna polityka absorpcyjna JST odnosząca się do środków pomocowych UE; brak odpowiedniej polityki zarządzania ryzykiem w kontekście zapewniania stabilności finansowej JST itp.), jak i zewnętrznymi (np. niestabilność warunków ekonomicznych jako skutek dekoniunktury gospodarczej; niestabilne otoczenie prawne i związane z tym częste zmiany legislacyjne destabilizujące systemy finansowe JST; nadmiernie ograniczony przez państwo zakres samodzielności finansowej JST, przekładający się na ograniczone „pole manewru” władz samorządowych w aspekcie prowadzonej gospodarki finansowej, zwłaszcza w sytuacji wystąpienia nieoczekiwanych i niekorzystnych zaburzeń; nakładanie przez władze centralne na JST dodatkowych zadań publicznych, z pominięciem wymaganego obowiązujących regulacjami prawnymi rekompensowania finansowego itp.). Niewątpliwie większość z wymienionych uwarunkowań pozostaje w bezpośrednim związku ze zdolnością absorpcyjną JST³ jako beneficjentów środków pomocowych UE.

2. Sytuacja finansowa podsektora *local government* w Polsce na tle pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje się, że w systemie finansów lokalnych istnieją cztery kluczowe komponenty przesądzające o stabilności fiskalnej JST, rzutujące na zdolność absorpcyjną jednostki samorządowej jako beneficjenta środków pomocowych UE. Zobrazowano je na rysunku 1.

³ Pod pojęciem tym należy rozumieć zdolność JST do efektywnego wykorzystania zewnętrznych środków finansowych, zarówno w kontekście zdolności beneficjenta samorządowego do stworzenia projektów (zdolność w wymiarze organizacyjno-administracyjnym) kwalifikujących się do finansowania ze środków pomocowych UE, jak również w kontekście zdolności finansowej JST do współfinansowania oraz prawidłowego rozliczania programów i projektów wspieranych przez UE. Trzeci wymiar zdolności absorpcyjnej beneficjenta samorządowego to wymiar makroekonomiczny, rozpatrywany w aspekcie zdolności do zachowania równowagi ekonomicznej w formule wykorzystania środków pomocowych spójnego z celami rozwoju lokalnego/regionalnego i strategią rozwoju JST (Brdulak, 2001, s. 25–26; Ślódowa-Hełpa, 2005, s. 170–171; Wojtach, 2012, s. 432–433). Do dysfunkcji odnoszących się do ostatniego z wymienionych wymiarów zdolności absorpcyjnej beneficjentów samorządowych nawiązano w *Raporcie o stanie samorządności terytorialnej w Polsce* pod red. J. Hausnera, w którym podkreślono, że system absorpcji środków europejskich ma charakter ekstensywny i mechanistyczny oraz często finansuje się za jego pośrednictwem przedsięwzięcia doraźne i przypadkowe, niezwiązane ze stymulowaniem rozwoju lokalnego/regionalnego (Hausner, 2013, s. 14 i 101).



Rysunek 1. Kluczowe komponenty określające sytuację finansową JST jako beneficjenta środków pomocowych Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne.

Interesujących informacji na temat zmian występujących w ostatnich latach w finansach polskiego podsektora samorządowego dostarcza analiza danych statystycznych Eurostatu (Eurostat Database, 2016). Na jej podstawie można stwierdzić, że polski podsektor *local government* na tle pozostałych państw członkowskich UE charakteryzuje się pewną specyfiką.

Po pierwsze, we wspomnianym podsektorze wskaźnik relacji dochodów do PKB jest wyższy od średniej UE-28. Jednocześnie jest on najwyższy w grupie nowych państw członkowskich. Co symptomatyczne, wskaźnik ten w latach 2008–2015 wykazywał wyraźną tendencję spadkową (z poziomu 13,9% w 2008 r. do poziomu 12,7% w 2015 r.), co w opinii autorki niniejszego opracowania związane jest nie tylko ze skutkami kryzysu ekonomicznego, ale również świadczy o zachodzących w Polsce ograniczeniach samodzielności finansowej JST w wymiarze dochodowym (Poniatowicz, 2015, s. 20–28).

Po drugie, polski podsektor *local government* charakteryzuje się wyższym od średniej UE-28 wskaźnikiem relacji wydatków do PKB, który analogicznie jak przy wskaźniku odnoszącym się do dochodów jest jednocześnie najwyższy w grupie nowych państw członkowskich (zblizoną jego wielkość odnotowano tylko w Chorwacji). Również w tym przypadku widoczna jest tendencja spadkowa w zakresie wielkości przedmiotowego wskaźnika (z poziomu 14,1% w 2009 r. do poziomu 12,7% w 2015 r.).

Po trzecie, można zaobserwować wyraźnie poprawiającą się sytuację w zakresie osiągniętych przez polskie JST zbiorczych wyników budżetowych w relacji do PKB. Zdecydowanie rekordowy zakres nierównowagi fiskalnej dotyczył roku 2010, kiedy to w Polsce odnotowano najwyższy ze wszystkich państw członkowskich wskaźnik deficytu na poziomie $-1,2\%$ PKB (przy średniej UE wynoszącej $-0,3\%$), natomiast już w kolejnych

latach analogiczne wskaźniki systematycznie poprawiały się (−0,7% w 2011 r., −0,3% w 2012 r., −0,2% w 2013 i 2014 r. oraz 0% w 2015 r.).

Po czwarte, wbrew obiegowym opiniom o dużym zadłużeniu polskich JST wskaźniki zadłużenia podsektora *local government* w Polsce w relacji do PKB są znacznie niższe od średniej UE-28. Co prawda rosły one bardzo dynamicznie w latach 2008–2011 (odpowiednio z poziomu 2,3% do poziomu 4,2% PKB), natomiast już w kolejnych latach utrzymywały się na zbliżonym poziomie (od 4,2% do 4,3%, przy średniej UE oscylującej wokół poziomu 6%). Wypadałoby jednak dodać, że polski podsektor samorządowy wykazuje najwyższe wskaźniki w tym zakresie w grupie nowych państw członkowskich UE (wyższe odnotowano tylko w przypadku łotewskiego samorządu terytorialnego).

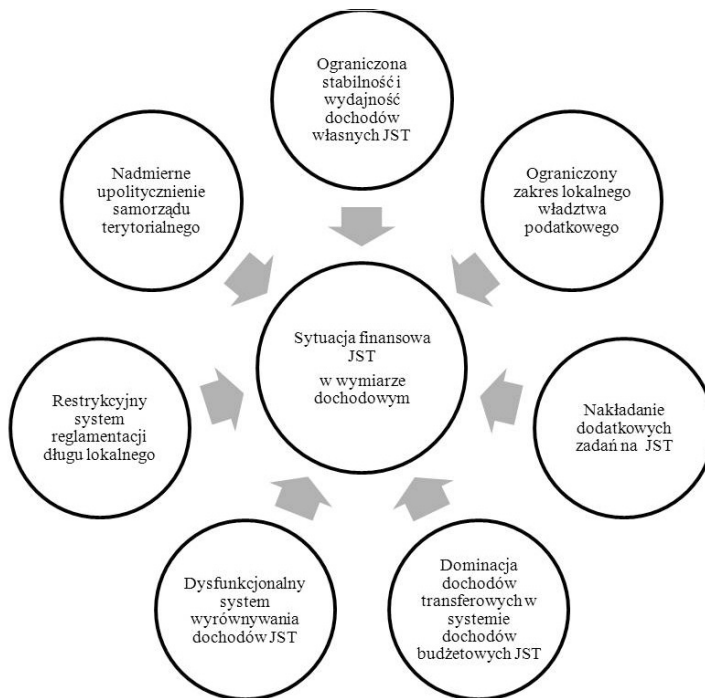
3. Zmiany w systemie dochodów samorządowych w kontekście środków finansowych otrzymywanych przez JST na finansowanie i współfinansowanie projektów UE

W ostatnich latach pojawiło się wiele istotnych zmian w systemie dochodów samorządowych, skutkujących destabilizacją systemu finansów lokalnych (regionalnych), przede wszystkim w kontekście systematycznie ograniczanej samodzielności dochodowej JST. W opinii autorki niniejszego opracowania istnieje kilka kluczowych determinant z tym związanych. Zaprezentowano je na rysunku 2.

W kontekście JST jako beneficjenta środków pomocowych UE, a także zdefiniowanych wcześniej wymogów stabilności finansowej (wydajności fiskalnej, antycykliczności i stałości) kluczowe znaczenie wydają się mieć następujące determinanty: ograniczona stabilność i wydajność dochodów własnych samorządu, nakładanie na samorząd dodatkowych zadań bez odpowiednich rekompensat finansowych oraz restrykcyjny system reglamentacji długu lokalnego.

Dochody własne to strategiczny element w systemie finansów samorządowych, nie tylko z punktu widzenia zakresu samodzielności finansowej JST, ale również w kontekście możliwości aplikowania o środki unijne. Zasobność własnych środków budżetowych JST decyduje o możliwości zastosowania innych, tj. uzupełniających źródeł finansowania (Sierak, 2015, s. 182). Ograniczona stabilność dochodów własnych samorządu terytorialnego w Polsce uwarunkowana jest między innymi częstymi zmianami regulacji prawnych dotyczących w sposób bezpośredni lub pośredni systemu dochodów samorządowych. Jako przykłady mogą posłużyć zmiany konstrukcji podatków dochodowych (np. wprowadzanie określonych preferencji podatkowych, zmiany wysokości kwoty wolnej od podatku itp.) skutkujące ograniczeniem dochodów budżetowych samorządu z tytułu jego udziału we wpływach z tych podatków. Z kolei niska wydajność lokalnych źródeł podatkowych jest przede wszystkim konsekwencją obowiązującego w Polsce anachronicznego systemu opodatkowania nieruchomości, w którym podstawą opodatkowania jest powierzchnia,

a nie wartość⁴. Z kolei na wspomnianą wydajność źródeł dochodów JST mają przede wszystkim wpływ czynniki makroekonomiczne, w tym wahania koniunktury gospodarczej. Obserwowany w Polsce mniej więcej od 2009 r. kryzys finansów lokalnych to w dużej mierze efekt osłabienia wydajności fiskalnej wielu źródeł dochodów własnych JST, szczególnie wrażliwych na skutki dekoniunktury gospodarczej (dotyczy to np. udziałów w PIT, CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych, dochodów związanych z nieruchomościami).



Rysunek 2. Kluczowe destabilizatory sytuacji dochodowej JST w wymiarze dochodowym w Polsce

Źródło: opracowanie własne.

Innym ważnym uwarunkowaniem destabilizującym finanse samorządowe jest powszechny w ostatnich latach proceder obciążania przez państwo JST dodatkowymi zadaniami własnymi, z pominięciem wymaganego obowiązywania regulacjami prawnymi rekompensowania finansowego. Pomimo tego, że w niniejszym opracowaniu akcentowana jest strona dochodowa, a nie wydatkowa systemu finansów lokalnych,

⁴ Zdecydowanie większą wydajnością fiskalną na tle systemów powierzchniowych charakteryzują się katastralne systemy opodatkowania nieruchomości.

warto w tym miejscu podkreślić, że skutkiem nakładania na JST dodatkowych zadań przez administrację centralną jest przede wszystkim wzrost samorządowych wydatków bieżących, a w konsekwencji konieczność ograniczania wydatków kapitałowych, w tym inwestycyjnych, również tych współfinansowanych ze środków pomocowych UE.

Kolejna kwestia istotna z punktu widzenia zdolności absorpcyjnych JST to wprowadzenie od stycznia 2014 r. do polskiego systemu finansów samorządowych nowych limitów zadłużenia, czyli tzw. indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ), ustanowionych w art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. (Ustawa, 2009). Nowe wskaźniki bazują na kategorii nadwyżki operacyjnej i są zdecydowanie bardziej restrykcyjne niż obowiązujące wcześniej regulacje limitujące dług JST. Uwzględniając fakt, że instrumenty zwrotne (kredyty, pożyczki, obligacje komunalne) traktowane są przez samorząd jako narzędzia absorpcyjne, to wszelkie mechanizmy reglamentujące zadłużenie są jednocześnie mechanizmami reglamentującymi zdolności absorpcyjne JST. W kontekście zaostrzenia mechanizmów reglamentacji długu samorządowego jest wysoce prawdopodobne, że niektóre JST mogą mieć utrudnioną możliwość starania się o środki finansowe z Unii Europejskiej, przede wszystkim w związku z brakiem zdolności zaciągania zobowiązań umożliwiających uzupełnienie tzw. wkładu własnego⁵. Między innymi z tego powodu w 2013 roku dokonano nowelizacji ustawy o finansach publicznych (Ustawa, 2013), zmieniając zakres wyłączeń mających zastosowanie do określenia wskaźnika IWZ. Zgodnie z nowymi regulacjami wyłączeniu podlegają zarówno zobowiązania zaciągnięte na sfinansowanie projektu w części podlegającej refundacji przez Unię Europejską, jak i zobowiązania powstałe w celu zapewnienia wkładu własnego. Wyłączenia te są niezwykle istotne ze względu na określenie poziomu zadłużenia JST. Zgodnie z nimi kredyt zaciągnięty na wkład własny jest wyłączony ze wskaźnika zadłużenia wraz z odsetkami w całym okresie spłaty, pod warunkiem, że poziom dofinansowania wyniesie co najmniej 60%. W przypadku mniejszego dofinansowania wyłączenie ze wskaźnika zadłużenia kredytu zaciągniętego na wkład własny ma zastosowanie nie dłużej niż 90 dni po zakończeniu projektu i otrzymaniu refundacji.

Prześledźmy teraz, jak zmieniały się na przestrzeni lat 2007–2014⁶ dochody poszczególnych kategorii JST, z uwzględnieniem dochodów związanych z finansowaniem i współfinansowaniem projektów unijnych. Zobrazowano to w tabeli 1.

⁵ Wkład własny to środki pieniężne, którymi JST pokrywa wydatki związane z realizacją projektu finansowanego z udziałem dotacji unijnych. Dokumentami potwierdzającymi wniesienie przez beneficjenta wkładu własnego są faktury dokumentujące zakupy i dowody zapłaty za towary lub usługi. Według szacunków J. Sieraka i M. Bitnera prognozowany łączny wkład własny JST niezbędny do zapewnienia współfinansowania projektów UE w latach 2014–2020 to ok. 60,6 mld zł (Sierak, Bitner i in., 2013, s. 9).

⁶ W momencie powstawania niniejszego artykułu (czerwiec 2016 r.) w Banku Danych Lokalnych nie były jeszcze dostępne dane odnoszące się do roku 2015.

Tabela 1. Środki na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów unijnych w dochodach ogółem JST w latach 2007–2014

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	Dochody ogółem JST (w mln zł)							
Gminy	57 003	62 318	64 882	72 310	75 831	78 407	80 043	84 549
Miasta na prawach powiatu	46 873	49 444	50 327	53 886	56 860	61 247	64 216	68 260
Powiaty	16 155	18 147	20 085	22 496	23 551	22 523	23 078	23 783
Województwa	11 349	12 660	19 548	14 104	15 067	15 236	16 121	17 745
JST ogółem	131 380	142 569	154 842	162 796	171 309	177 413	183 458	194 337
Środki przekazane JST w związku z realizacją programów i projektów unijnych (w mln zł)								
Gminy	1 702	1 200	2 016	5 069	6 459	5 873	4 360	4 695
Miasta na prawach powiatu	2 239	1 737	2 001	2 946	3 592	5 524	5 000	5 531
Powiaty	678	323	927	2 093	1 842	1 341	1 258	1 342
Województwa	2 003	2 187	9 563	3 686	4 452	4 340	5 395	6 601
JST ogółem	6 622	5 447	14 507	13 794	16 345	17 078	16 013	18 169
Udział środków związanych z realizacją programów i projektów unijnych w dochodach ogółem JST (w %)								
Gminy	3,3	2,1	3,1	7,0	8,5	7,5	5,4	5,6
Miasta na prawach powiatu	5,5	3,7	4,0	5,5	6,3	9,0	7,8	8,1
Powiaty	4,6	2,0	5,1	9,3	3,3	6,0	5,5	5,6
Województwa	21,1	19,3	75,5	26,1	29,6	28,5	33,5	37,2
JST ogółem	5,7	4,1	10,2	8,5	9,5	9,6	8,7	9,3

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych (BDL, 2007–2014).

Z danych zaprezentowanych w tabeli wynikają określone wnioski. Otóż w analizowanym okresie ośmiu lat blisko trzykrotnie zwiększyły się środki otrzymywane rocznie przez samorząd terytorialny, związane z realizacją programów i projektów unijnych (z poziomu 6,6 mld zł w 2007 r. do poziomu 18,2 mld w 2014 r.). Jeśli chodzi o ich udział w dochodach ogółem, to kształtował się on odmiennie w różnych latach (najniższy poziom odnotowano w 2008 r. – 4,1%, najwyższy w 2009 r. – 10,2%). Zdecydowanie najwyższe wielkości przedmiotowego wskaźnika wystąpiły w województwach (średnia wartość w analizowanym okresie ośmiu lat – ok. 34%), w przypadku miast na prawach powiatu było to ok. 6%, natomiast gminy i powiaty charakteryzowały się podobnym poziomem wskaźnika, tj. ok. 5%.

Analizując kwestie środków unijnych w systemach finansów samorządowych, warto również przyjrzeć się, w jaki sposób kształtowało się zadłużenie JST na programy i projekty współfinansowane ze środków UE. Zobrazowano to w tabeli 2.

Tabela 2. Zadłużenie JST na programy i projekty współfinansowane ze środków UE w latach 2007–2014

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Zadłużenie JST ogółem (w mln zł)	25 876	28 775	40 294	55 094	65 756	67 835	69 159	72 110
Zadłużenie JST na programy i projekty UE (w mln zł)	2 375	2 055	2 422	4 951	6 958	6 435	10 214	9 223
Udział zadłużenia JST na programy i projekty UE w zadłużeniu JST ogółem (w %)	9,2	7,1	6,0	9,0	10,6	9,5	14,8	12,8

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Banku Danych Lokalnych (BDL, 2007–2014).

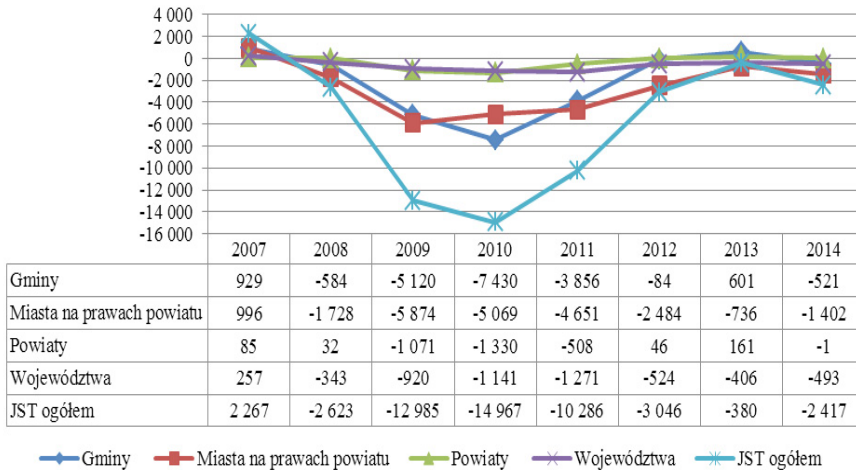
Wbrew obiegu opinii, zgodnie z którą polskie JST zadłużają się przede wszystkim „na cele unijne”, zaprezentowane dane nie potwierdzają tej tezy. Aktualnie udział takiego zadłużenia w zadłużeniu ogółem nie przekracza kilkunastu procent, a w analizowanym okresie był on najwyższy w 2011 r. (10,6%), najniższy – w 2009 r. (6%). Należy jednocześnie nadmienić, że ponad 90% zobowiązań JST z tytułu kredytów i pożyczek związanych z wykorzystaniem środków UE skumulowanych jest w miastach na prawach powiatów i gminach (dane za 2014 r.) (*Gospodarka finansowa*, 2015, s. 53). Co symptomatyczne, jednostki te są jednocześnie największymi inwestorami w polskim sektorze publicznym⁷.

Ważnymi wyznacznikami stabilności w aspekcie sytuacji finansowej JST są ogólne i operacyjne wyniki budżetowe. Na rysunku 3 zaprezentowano zmiany zachodzące w zakresie kształtowania się wyników ogólnych samorządu terytorialnego (deficyty budżetowe / nadwyżki budżetowe), w ujęciu zbiorczym, w latach 2007–2014.

Jak już wcześniej wspomniano, na wynikach operacyjnych, a konkretnie na kategorii nadwyżki operacyjnej, opiera się konstrukcja indywidualnych wskaźników zadłużenia. Stąd też te wyniki są tak istotne, zarówno w kontekście stabilności finansowej, jak i zdolności absorpcyjnych JST. Zobrazowano je na rysunku 4. Na podstawie zaprezentowanych danych można postawić tezę o poprawiających się systematycznie, mniej więcej od 2011 r., zbiorczych wynikach operacyjnych samorządu terytorialnego w Polsce. Jest to w głównej mierze efekt zadziałania obowiązującej od 2011 r. reguły co najmniej zrównoważonego wyniku bieżącego budżetu (tzw. złotej reguły – *golden*

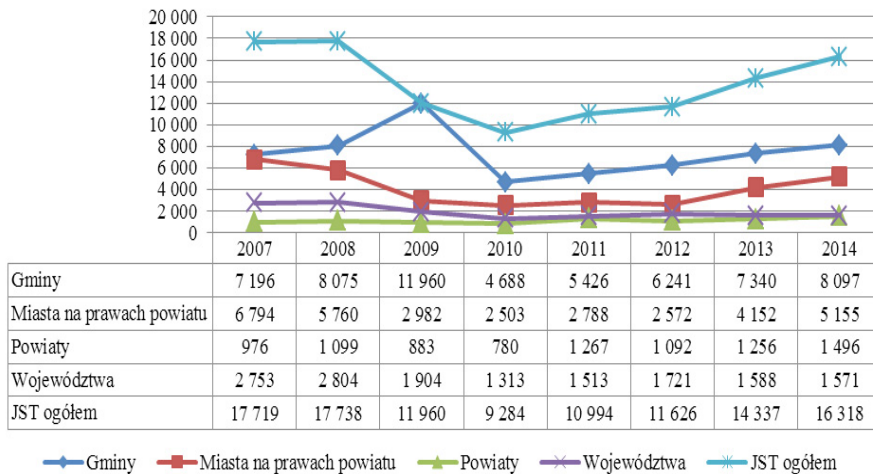
⁷ Wydatki inwestycyjne to kluczowy komponent wydatków kapitałowych JST. Z uwagi na fakt, że w niniejszym opracowaniu skupiono się przede wszystkim na aspektach dochodowych, ich wątek zostanie pominięty.

rule), sankcjonującej *de facto* zakaz deficytu operacyjnego (bieżącego) JST (art. 242 ust. 1 ustawy o finansach publicznych).



Rysunek 3. Zbiorcze wyniki budżetowe według poszczególnych rodzajów JST w latach 2007–2014 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów (*Informacja*, 2016).



Rysunek 4. Nadwyżka operacyjna według poszczególnych rodzajów JST w latach 2007–2014 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów (*Nadwyżka operacyjna*, 2016).

4. Wyzwania stojące przed samorządowymi beneficjentami w perspektywie finansowej UE 2014–2020

W nowej perspektywie finansowej wzrośnie rola samorządu terytorialnego jako beneficjenta funduszy europejskich, a polskie JST będą zarządzały większą pulą środków europejskich. Wynika to między innymi z decentralizacji zarządzania środkami strukturalnymi, w tym ze zwiększenia udziału Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w regionalnych programach operacyjnych do 55,6% w latach 2014–2020 (we wcześniejszej perspektywie finansowej ten wskaźnik wynosił 49,7%) oraz zwiększenia udziału regionalnego komponentu Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) do ok. 68% całości alokacji na ten fundusz (*Programowanie*, 2014, s. 102). O ile w latach 2007–2013 województwa samorządowe zarządzały około 25% całej alokacji, to w nowej perspektywie ich udział w alokacji wzrasta do około 40%.

W latach 2014–2020 JST mają możliwość wykorzystywania unijnych funduszy polityki spójności za pośrednictwem 4 krajowych programów operacyjnych (PO Infrastruktura i Środowisko; PO Wiedza Edukacja Rozwój; PO Polska Cyfrowa; PO Polska Wschodnia), a na poziomie regionalnym – w ramach 16 Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). W tym ostatnim przypadku łączna alokacja wsparcia finansowego przewidziana na wszystkie województwa to ok. 31,2 mld, a nowością jest tzw. dwufunduszość RPO (możliwość finansowania komplementarnego projektów, zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego). Dodatkowo w ramach nowej perspektywy JST mogą korzystać z ponadregionalnych programów europejskiej współpracy terytorialnej (EWT). W kontekście wymienionych źródeł finansowania rozwoju JST pojawia się jednak wiele nowych wyzwań i problemów.

Po pierwsze, z perspektywy beneficjenta samorządowego nowa perspektywa programowo-finansowa UE jest zdecydowanie trudniejsza od poprzedniej. Wprowadzono w niej wymóg przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne, ustanawiając pułapy finansowe dla tych obszarów (tzw. *ring fencing*), które są powiązane ze wskaźnikami Strategii *Europa 2020* (*Europa 2020*, 2010). Dla krajów członkowskich oznacza to ograniczenia w podejmowaniu decyzji o wyborze obszarów wsparcia (*Nowa perspektywa*, 2013, s. 35). Przekłada się to jednocześnie na ograniczenia możliwości finansowania przedsięwzięć samorządowych. O ile w latach 2007–2013 pieniądze były niejako w naturalny sposób dedykowane JST i finansowano z nich drogi, parkingi, stadiony, gospodarkę wodno-ściekową, inwestycje z zakresu kultury, oświaty itp., o tyle w aktualnej perspektywie środki przeznaczane są przede wszystkim na innowacyjność gospodarki, badania i rozwój, przedsiębiorczość, gospodarkę niskoemisyjną⁸, co już nie przekłada się tak jednoznacznie na zakres kompetencji JST. Sięgnięcie po

⁸ Finansowane cele wiążą się z priorytetami wspomnianej wcześniej Strategii UE *Europa 2020*. Za podstawowe kierunki rozwojowe uznano w niej: rozwój inteligentny (ang. *smart growth*), czyli rozwój oparty na wiedzy i innowacjach, rozwój zrównoważony (ang. *sustainable growth*), czyli transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, konkurencyjnej i efektywnie korzystającej z zasobów, oraz rozwój sprzyjający włączeniu

nie wymaga od władz samorządowych współpracy z przedsiębiorstwami, uczelniami, instytucjami badawczymi itp.

Po drugie, w świetle zaprezentowanych wcześniej problemów dotyczących finansów samorządowych niektóre JST mogą mieć trudności z zapewnieniem wkładu własnego. Wprawdzie w wyniku przeprowadzonych z UE negocjacji udało się utrzymać aż 85-procentowy maksymalny pułap dofinansowania unijnego do realizowanych projektów, to jednak zdaniem J. Sieraka przyjmowanie założeń tego maksymalnego poziomu wsparcia dla każdego projektu wnioskowanego przez JST jest założeniem zbyt optymistycznym. Wspomniany autor, opierając się na wykazie projektów zamieszczonych w bazie SIMIK, szacuje, że w obecnej perspektywie finansowej rzeczywisty średni poziom dofinansowania samorządu terytorialnego środkami unijnymi będzie znacznie niższy od dopuszczalnego pułapu, tj. ok. 62% (gminy – ok. 58%, powiaty – ok. 65%, województwa – ok. 70%) (Sierak, 2015).

Po trzecie, w kontekście zaostrożenia formalnoprawnych limitów zadłużenia polskie JST w nowej perspektywie finansowej powinny zacząć na szerszą skalę wykorzystywać instrumenty dłużne, neutralne z punktu widzenia przedmiotowych limitów. Zaliczają się do nich między innymi obligacje przychodowe, w przypadku których wynikające z nich zadłużenie nie wlicza się do limitów zadłużenia określonego w ustawie o finansach publicznych. Jak dotąd jest to jednak instrument marginalnie wykorzystywany przez JST (od 2000 r. miało miejsce zaledwie kilka ich emisji związanych z podsektorem samorządowym, np. w Bydgoszczy, Łodzi, Gdańsku, Gnieźnie, Lublinie).

Po czwarte, ważnym wyzwaniem będzie umiejętne wykorzystanie przez samorząd instrumentów pozadotacyjnych, czyli instrumentów inżynierii finansowej (pożyczek, kredytów, poręczeń). W nowej perspektywie UE traktowane są one jako alternatywa dla dotacyjnego finansowania beneficjentów w formie bezzwrotnych grantów. We wcześniejszej perspektywie do Polski przekazano w tej formule ok. 1 mld euro, a w aktualnej przewidziana jest kwota ponad 3 mld euro, czyli ok. 5% puli środków przeznaczonych na realizację krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Część z tych pieniędzy trafi do JST. Taki trend należy potraktować jako właściwy kierunek chociażby w kontekście konieczności podnoszenia efektywności absorpcji środków UE w podsektorze samorządowym⁹. W przypadku tego podsektora obszarami szczególnie predysponowanymi do ich wykorzystania są: rewitalizacja miast, zrównoważony transport miejski, rozwój lokalny, energetyka, rozwój sieci szerokopasmowej itp.

Po piąte, w nowej perspektywie finansowej zdecydowanie większy nacisk kładzie się na kwestie efektywności ekonomicznej realizowanych przez JST przedsięwzięć. Wymagane będzie nie tylko precyzyjne przygotowanie inwestycji, ale również spełnienie

społecznemu (ang. *inclusive growth*), czyli wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (*Europa 2020*, 2010, s. 5).

⁹ Instrumenty inżynierii finansowej charakteryzują się atrybutem odnawialności dla kolejnych beneficjentów. Oznacza to, że otrzymane przez JST środki muszą zostać zwrócone i w ten sposób mogą być redystrybuowane do kolejnych beneficjentów samorządowych. Wielokrotne, czyli tzw. rewolwingowe wykorzystanie instrumentów zapewnia ich wyższą efektywność.

warunków w zakresie racjonalności kosztów realizacji i kosztów późniejszego utrzymania obiektów inwestycyjnych.

Po szóste, w nowej perspektywie finansowej do dyspozycji JST oddane zostają nowe narzędzia finansowe, takie jak np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne, dedykowane miastom wojewódzkim i ich obszarom funkcjonalnym. Inny przykład to Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność. Jest to specyficzne narzędzie do zastosowania na szczeblu subregionalnym, kierowane przez lokalne grupy działania, powalające na zintegrowane wykorzystanie wielu funduszy (Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz Funduszu Spójności) w celu realizowania zintegrowanych i wielosektorowych strategii rozwoju lokalnego. W literaturze podkreśla się, że nowy sposób realizacji tego rodzaju przedsięwzięć pomoże współpracującym i działającym w grupie JST łatwiej wywiązywać się z podjętych zobowiązań, zwłaszcza w sytuacji, gdy niektóre z nich znajdują się w gorszej kondycji finansowej (Kogut-Jaworska, 2015, s. 146).

I wreszcie po siódme, poważnym zagrożeniem dla JST może okazać się nasilająca się niestabilność Unii Europejskiej jako wspólnoty państw (przykłady: Brexit, kryzys migracyjny, poważne rozbieżności pomiędzy tzw. płatnikami netto a pozostałymi krajami członkowskimi UE, czy związana z tym, coraz częściej forsowana przez rządy Niemiec i Francji, propozycja stworzenia odrębnego budżetu unijnego dla państw strefy euro). To wszystko może mieć istotne konsekwencje dla polityki strukturalnej UE, włącznie z możliwą rekonstrukcją jej priorytetów i alokacji finansowej jeszcze w trakcie trwania aktualnej perspektywy finansowej. Mogłoby to skutkować wyraźnym zmniejszeniem środków na politykę regionalną, co niewątpliwie byłoby fatalne w skutkach dla systemu polskich finansów lokalnych.

Podsumowanie

Nowa perspektywa finansowa UE jest dla beneficjentów samorządowych zdecydowanie trudniejsza od poprzedniej. W aspekcie wewnętrznych, polskich uwarunkowań podstawowe zagrożenia dla sprawnej absorpcji środków UE w tym okresie to: występująca w JST „niewydolność” finansowa, związana zarówno ze skutkami obserwowanego kryzysu gospodarczego, jak i indukowaną centralnie destabilizacją legislacyjną systemu finansów lokalnych, a także koniecznością przestrzegania przez samorząd nowych limitów zadłużenia, zdecydowanie trudniejszych do wypełnienia niż wcześniej obowiązujące limity. W aspekcie zewnętrznych, unijnych uwarunkowań kluczowe utrudnienia absorpcyjne to przede wszystkim: nowe priorytety finansowania (zdecydowanie mniej spójne tematycznie z zakresem zadań własnych JST w porównaniu do poprzedniej perspektywy), zaostrzone kryteria efektywnościowe absorpcji, pojawienie się nowych instrumentów polityki strukturalnej (ZIT, RLKS) oraz nowych mechanizmów finansowania,

tj. rewolwingowych, a także nasilająca się wyraźnie niestabilność Unii Europejskiej jako wspólnoty państw (Brexit, kryzys migracyjny, zapowiadana możliwość wprowadzenia dwóch oddzielnych budżetów UE: dla państw członkowskich strefy euro oraz państw do niej nienależących).

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych (BDL). Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (2016).
- Bath, P. (2001). *Resource for Success Series*. Virginia: USA Nature Conservancy, Arlington.
- Brdulak, J. (2001). *Problemy rozwoju regionalnego*. Warszawa: Dom Wydawniczy Bellona.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants) (1997). *Indicators of Government Financial Condition*. Toronto: CICA.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Bruksela: Komisja Europejska.
- Eurostat Database. Pobrane z: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (2016).
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2014* (2015). Warszawa: GUS.
- Hausner, J. (red.). (2013). *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*. Kraków: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Małopolska Szkoła Administracji Publicznej.
- Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> (2016).
- International Public Sector Accounting Standards* (2015). New York: International Federation of Accountants.
- Klank, L. (2014). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, *Przedsiębiorczość i Zarządzanie*, t. XV, z. 9, cz. III, 71–86.
- Kogut-Jaworska, M. (2015). Problem nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce wobec wyzwań rozwojowych w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2014–2020. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 395, 139–148.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego*. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl/web/wp/budżet-panstwa/finanse-samorządow/opracowania> (2016).
- Navarro-Galera, A., Rodríguez-Bolívar, M.P., Alcaide-Muñoz, L., López-Subires, M.D. (2016). Measuring the financial sustainability and its influential factors in local governments. *Applied Economics*, Vol. 48, Issue 41, 3961–3975.

- Nowa perspektywa programowo-finansowa UE 2014–2020 – najważniejsze zmiany* (2013). Kraków: Centrum Doradztwa Rolniczego.
- Polański, Z., Pietrzak, B., Woźniak, B. (2012). *System finansowy w Polsce*, t. 1. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poniatowicz, M. (2015). Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Nauki o Finansach*, 1 (22), 11–30.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020 – Umowa Partnerstwa* (2014). Warszawa: Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju.
- Raport o stabilności systemu finansowego* (2016). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Sierak, J. (2015). *Finansowanie inwestycji komunalnych w nowej perspektywie funduszy UE 2014–2020*. „Samorządowa Akademia Finansów III edycja”. Pobrane z: www.saf.ews21.pl.
- Sierak, J., Bitner, M. i in. (2013). *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Sierak, J. (2015). Programowanie finansowania komunalnych projektów inwestycyjnych w nowej perspektywie finansowej UE 2014–2020. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace*, nr 3, t. 4, *Finanse Publiczne i Ubezpieczenia*, 173–187.
- Słodowa-Helpa, M. (2005). Możliwości absorpcji Unii Europejskiej przez polskie regiony, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 1.
- Stavins, R., Wagner, A., Wagner, G. (2003). Interpreting Sustainability in Economic Terms: Dynamic Efficiency plus Intergenerational Equity. *Economics Letters*, Vol. 79, Issue 3, 339–343.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. T.j. DzU 2013, poz. 885.
- Ustawa z dnia 8 listopada 2013 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych. DzU 2013, poz. 1646 z późn. zm.
- Wojtach, A. (2012). Uwarunkowania zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych w administracji publicznej. *Zarządzanie i Finanse*, t. 3, 1.
- Wójtowicz, K. (2014a). Podział zadań publicznych między państwo a samorząd a problem zapewnienia stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40 (4), 303–312.
- Wójtowicz, K. (2014b). Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Vol. XLVIII.2, 135–143.

**FINANCIAL STABILITY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS
IN RESPECT OF THE NEW FINANCIAL PERSPECTIVE
OF THE EUROPEAN UNION AND CHANGES IN THE SYSTEM
OF LOCAL GOVERNMENT INCOME**

Keywords: local government unit (LGU), financial sustainability of LGUs, new financial perspective EU 2014–2020, absorption capacity of LGUs

Summary. The aim of the article is to identify the key challenges facing local government units as beneficiaries of European Union funds in the new financial perspective 2014–2020, especially in the context of their financial stability and changes relating to their budget revenues introduced in recent years. The author assumes that in the system of local finances there are four key components which determine financial (fiscal) stability of local government units (gminas, powiats and voivodeships), projecting on the absorption capacity of these units as beneficiaries of EU funds. These are budget revenues, budget expenditures, results achieved (general and operational) and debt. In the article, special emphasis is placed particularly on the first of these categories, trying to link this topic with issues of financial stability of units of the public finance sector, as well as the issue of the specificity of the new EU financial perspective. An attempt was made to answer the question of why this perspective is much more difficult for the beneficiaries of local governments from the previous one, i.e. relating to the years 2007–2013.

Translated by Biuro Tłumaczeń FATIX

Cytowanie

Poniatowicz, M. (2016). Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej i zmian w systemie dochodów samorządowych. *Ekonomiczne Problemy Usług, 1* (...), s. 1–23.