

Paweł Galiński

Problemy samofinansowania inwestycji przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
271-279

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

1. Samodzielność finansowa jako czynnik sprzyjający samofinansowaniu inwestycji przez JST

Samodzielne prowadzenie gospodarki finansowej przez JST wynika z nadania tym jednostkom, przez organy władzy publicznej szczebla centralnego, pewnego zbioru praw i obowiązków. Wpływa to na kształtowanie się zasobów finansowych będących w dyspozycji władz lokalnych i regionalnych.¹ Można w rezultacie mówić o samodzielności finansowej JST, która umożliwia pobieranie określonych dochodów (władztwo dochodowe, w tym władztwo podatkowe) oraz swobodne dysponowanie nimi (władztwo wydatkowe) w celu realizowania zadań publicznych w ustawowo określonych granicach.² Swoboda ta dotyczy także wyboru rodzajów przedsięwzięć inwestycyjnych, sposobów ich realizacji oraz doboru źródeł ich finansowania.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że samodzielność finansowa JST nie jest kategorią stałą i niezmienną, gdyż wpływa na nią rozwój państwa na płaszczyźnie instytucjonalnej, społecznej, prawnej, ekonomicznej i finansowej. Modyfikacjom podlegają również prawne gwarancje tej samodzielności, których skuteczność uzależniona jest od polityki państwa w zakresie decentralizacji finansów publicznych (rys. 1).

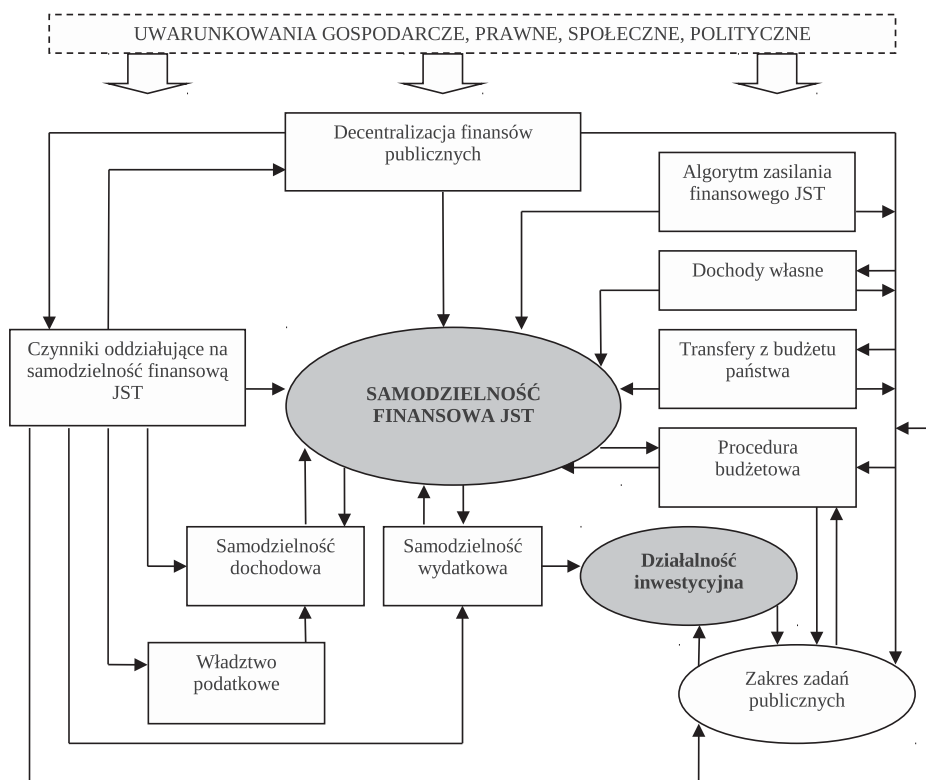
Można wyodrębnić dwa zakresy samodzielności finansowej JST. W ujęciu szerszym samodzielność ta oznacza prawnie zagwarantowaną możliwość samodzielnego decydowania o przeznaczeniu posiadanych środków finansowych, pozyskiwanych z różnych źródeł (dochody własne, środki z budżetu państwa, przychody w postaci kredytów i pożyczek). Stąd rozpatruje się ją także w kategoriach swobody w kształtowaniu działalności inwestycyjnej, np. przez oddziaływanie JST na otrzymywane transfery z budżetu państwa. Chodzi tu więc o wpływ przedstawicieli organów władz samorządowych na ekonomiczne i prawne uwarunkowania ich działalności. Z kolei w ujęciu węższym samodzielność finansową JST odnosi się przede wszystkim do tych środków, które JST mogą gromadzić we własnym zakresie. Zatem o stopniu tej samodzielności decyduje w głównej mierze władztwo podatkowe i zakres swobody w kształtowaniu polityki budżetowej.³

Mimo procesu decentralizacji finansów publicznych samodzielność finansowa samorządów terytorialnych ograniczana jest w różnorodny sposób. Wynika to z uprawnień organów władzy państwowej w zakresie kształtowania źródeł dochodów JST i konieczności ponoszenia wydatków na określone funkcje działalności państwa.

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005, s. 138.

² M. Jastrzębska, *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „*Ekonomia*” 2004, nr 13, s. 106.

³ *Ibid.*, s. 107.



Rysunek 1. Działalność inwestycyjna na tle uwarunkowań samodzielności finansowej JST

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Szewczuk, *Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek, *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 222.

Samodzielność finansowa JST jest często utożsamiana z samofinansowaniem się tych jednostek. Jednakże w literaturze przedmiotu rozróżnia się znaczenie tych pojęć.⁴ Samofinansowanie oznacza bowiem gospodarkę finansową opartą na dochodach własnych, które mogą być pozyskiwane z wielu źródeł i na odmiennych zasadach. Jest to więc zdolność do generowania dochodów własnych.⁵ Z kolei samodzielność finansowa nie wymaga konieczności tworzenia dochodów własnych, lecz swobodę, nawet w przypadku dochodów uzyskiwanych z budżetu państwa, dysponowania nimi. Dotyczy to w dużym stopniu możliwości samodzielnego wykonywania określonych zadań publicznych, w tym działalności in-

⁴ K. Piotrowska-Marczak, *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 19.

⁵ S. Dolata, *Wybrane problemy samofinansowania działalności wyższych szczebli samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 50.

westycyjnej. Mimo pewnych różnic wspólną cechą samodzielności finansowej oraz samofinansowania JST jest odnoszenie się tych pojęć do swobody gospodarowania dochodami własnymi, przy czym samodzielność finansowa wydaje się terminem szerszym aniżeli samofinansowanie.

W ramach wykonywania zadań publicznych przez JST wyróżnia się dwa podstawowe modele ich realizacji, tj.⁶ intensywny model samodzielnego wykonywania zadań, w którym zadania własne mają charakter obowiązkowy i nieobowiązkowy, a nadzór nad nimi prowadzony jest jedynie na podstawie kryterium legalności, oraz ekstensywny model samodzielnego wykonywania zadań, w którym JST wykonują zadania rządowe na podstawie przepisów prawa bądź w formie porozumień, a nadzór prowadzony jest w oparciu o kryterium legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Nietrudno zatem zauważyć, że intensywny model samodzielnego wykonywania zadań publicznych przez JST daje tym jednostkom szersze uprawnienie w zakresie sposobu realizacji inwestycji i kształtowania źródeł ich finansowania. Stąd w przypadku tego modelu może dochodzić do większego stopnia samofinansowania się JST.

Można w rezultacie stwierdzić, że niedostateczna wysokość dochodów własnych oraz zbyt mały zakres władztwa podatkowego uzależnia funkcjonowanie JST od decyzji organów władzy publicznej szczebla centralnego. Chodzi tu również o zmniejszenie aktywności inwestycyjnej w podsektorze samorządowym. Podobny wpływ ma zbyt szeroki zakres zadań własnych i zleconych przy niewystarczających transferach z budżetu państwa na ich sfinansowanie.⁷ Ogranicza się bowiem w ten sposób potencjalną zdolność JST do realizowania dodatkowych inwestycji.

2. Problemy oceny zdolności JST do samofinansowania inwestycji

Złożoność problematyki funkcjonowania JST w gospodarce sprawia, że już samo wartościowanie samodzielności finansowej tych jednostek należy do zagadnień niezwykle trudnych. Dotyczy to również wpływu tej samodzielności na działalność inwestycyjną JST. Wynika to z konieczności badania siły oddziaływania na JST różnorodnych czynników i uwarunkowań o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym (rys. 1).⁸

⁶ P. Dobosz, *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dobosz (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 190.

⁷ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 22.

⁸ A. Szewczuk, *Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek, *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań 2008, s. 221.

Zatem pełna ocena zdolności JST do samodzielnego finansowania inwestycji powinna uwzględniać jakościowe i ilościowe aspekty funkcjonowania tych jednostek. W takiej analizie należy w szczególności uwzględnić uwarunkowania samodzielności JST w sferze kształtowania dochodów i wydatków oraz możliwości samofinansowania się. Chodzi tu głównie o analizę wielkości dochodów własnych i ich udziału w stosunku do innych kategorii budżetu JST. Wysokość udziału dochodów własnych w dochodach ogółem może bowiem determinować wysokość innych środków zasilających budżet JST. Przykładem są tu kredyty i pożyczki, których możliwość zaciągania jest zależna od oceny zdolności kredytowej określonej jednostki. Wynika to z faktu, że w przypadku JST w procesie oceny tej zdolności istotne znaczenie ma wysokość generowanych przez nią dochodów własnych. Dochody własne nie muszą więc być jedynym bądź głównym źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych tych jednostek. W wielu przypadkach ich wysokość stanowi bowiem swego rodzaju gwarancję przyszłej spłaty zobowiązań kredytowych przez JST.⁹ Ponadto poziom tych dochodów na tle wydatków inwestycyjnych świadczy o możliwościach rozwojowych JST.¹⁰

Na samofinansowanie inwestycji przez JST wpływa także kształtowanie się wysokości tzw. wolnych środków, a więc tej części ich dochodów, która pozostaje po pokryciu wydatków bieżących.¹¹ Wydatki bieżące mają bowiem zasadniczo charakter obligatoryjny. Stąd przy takim założeniu, w warunkach zrównoważonego budżetu, poziom wolnych środków na inwestycje w JST wynika z wysokości różnicy pomiędzy ich dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi.¹² W. Misterek stwierdza, że to bariery w wygospodarowywaniu wolnych środków są przyczyną ograniczania działalności inwestycyjnej JST. Dotyczy to głównie niekorzystnej struktury aktualnych dochodów i braku nowych ich źródeł.¹³

Jednakże budżety JST nie muszą wykazywać sald zerowych, a wydatki inwestycyjne mogą być finansowane, jak wspomniano, przychodami. A. Borodo stwierdza, że możliwość wykorzystywania przez JST wpływów zwrotnych (przychodów) jest przejawem ich samodzielności finansowej w realizowaniu zadań. Ponadto rozwija ona swobodę działania tych jednostek. Dotyczy to także działań o charakterze inwestycyjnym. Samodzielność ta zobowiązuje jednak do szczególnej odpowiedzialności przy podejmowaniu decyzji dotyczących poziomu zadłu-

⁹ W. Misterek, *op. cit.*, s. 55.

¹⁰ L. Ossowska, A. Ziemińska, *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, „Journal of Agrobusiness and Rural Development” 2010, nr 4, s. 78.

¹¹ A. Kopińska, *Autonomia finansowa a rozwój gmin miejskich w latach 1999–2006*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 110.

¹² *Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005, (maszynopis powielony) s. 5.

¹³ W. Misterek, *op. cit.*, s. 22.

zenia.¹⁴ Nadmierna wysokość długu JST może być bowiem przyczyną załamania ich aktywności inwestycyjnej w kolejnych latach. Stąd ustawodawca wprowadza limity w zakresie zadłużania się JST w celu ograniczania ryzyka ich funkcjonowania.

W rezultacie tych rozważań można wyróżnić zbiór podstawowych mierników oceny zdolności JST do samodzielnego finansowania inwestycji. Zaliczamy do nich:

- wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem określający, jaka część dochodów JST jest w pewien sposób determinowana decyzjami JST;
- wskaźnik udziału dochodów własnych w wydatkach ogółem, wskazujący na tę część wydatków, na którą JST może mieć określony wpływ;
- wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, który określa aktywność inwestycyjną JST;
- wskaźnik pokrycia wydatków inwestycyjnych dochodami własnymi, który wskazuje jaka część wydatków inwestycyjnych może zostać sfinansowana dochodami własnymi;
- wskaźnik pokrycia wydatków inwestycyjnych wolnymi środkami, mówiący o zdolności JST do finansowania inwestycji ze środków własnych (samofinansowania inwestycji przez JST).

Dodatkowej analizie może zostać poddany ostatni z wymienionych mierników. Chodzi tu o dokonanie oceny relacji między skumulowanymi wartościami wolnych środków i wydatków inwestycyjnych. Z jednej strony celem takiej analizy jest ukazanie kształtowania się tej proporcji w określonym horyzoncie czasu, odpowiadającym np. przebiegowi cyklu koniunkturalnego bądź okresowi funkcjonowania względnie jednolitych finansowych i prawnych uwarunkowań działalności JST. Z drugiej strony analiza wskaźnika relacji skumulowanych wolnych środków i wydatków inwestycyjnych umożliwia ocenę struktury źródeł finansowania inwestycji w dłuższym okresie. Celem tej analizy jest określenie stopnia bilansowania się wydatków inwestycyjnych i środków własnych oraz ewentualnego przyrostu zadłużenia.

3. Analiza wskaźnikowa zdolności JST do samofinansowania inwestycji w latach 2004–2011

Spośród JST w Polsce największym udziałem dochodów własnych zarówno w dochodach, jak i w wydatkach ogółem charakteryzują się miasta na prawach powiatu (tab. 1). Wynika to między innymi z posiadania przez te jednostki

¹⁴ A. Borodo, *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK Dom Organizatora, Toruń 2002, s. 36.

Tabela 1. Wskaźniki charakteryzujące samodzielność finansową, zdolność do samofinansowania się i aktywność inwestycją JST w latach 2004–2011

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gminy								
WSK ₁	46,47	44,87	43,85	46,55	49,26	46,27	44,62	45,52
WSK ₂	45,75	44,85	42,65	47,32	48,80	42,89	40,46	43,31
WSK ₃	18,05	17,93	20,10	18,48	19,96	22,54	24,69	22,49
WSK ₄	253,42	250,14	212,16	256,06	244,52	190,29	163,86	192,58
WSK ₅	92,52	101,29	87,72	110,93	98,12	70,09	63,78	80,33
WSK ₆	92,52	97,14	93,31	98,29	98,25	91,41	84,98	84,17
MnPP								
WSK ₁	63,41	64,46	64,51	65,71	69,51	66,09	63,62	63,24
WSK ₂	62,65	64,07	64,12	67,14	67,16	59,18	58,15	58,45
WSK ₃	13,99	15,18	19,04	21,50	21,76	21,50	21,54	20,10
WSK ₄	447,84	422,19	336,69	312,21	308,65	275,32	269,99	290,78
WSK ₅	96,24	102,37	101,20	114,77	88,96	58,27	63,39	68,07
WSK ₆	96,24	99,62	100,31	105,45	100,73	90,67	85,23	82,44
Powiaty								
WSK ₁	24,07	27,16	27,94	29,62	32,36	28,37	28,17	27,95
WSK ₂	24,12	26,91	26,60	29,77	32,42	26,94	26,60	27,36
WSK ₃	10,10	11,58	14,57	13,05	14,39	19,16	21,75	18,57
WSK ₄	238,78	232,27	182,58	228,16	225,34	140,55	122,30	147,31
WSK ₅	102,78	92,79	67,54	104,54	101,84	74,10	74,71	89,39
WSK ₆	102,78	97,17	84,07	90,00	93,14	87,58	84,09	85,09
Województwa								
WSK ₁	58,92	62,50	55,94	57,91	58,53	32,30	40,44	40,40
WSK ₂	70,04	58,21	52,92	59,25	56,98	30,85	37,41	40,94
WSK ₃	28,82	31,43	35,53	35,45	34,81	47,33	37,47	39,37
WSK ₄	243,03	185,23	148,93	167,13	163,72	65,18	99,84	104,00
WSK ₅	168,54	85,89	86,98	109,95	97,93	93,30	84,06	83,03
WSK ₆	168,54	120,17	104,69	106,48	104,07	100,02	97,13	94,74

WSK₁ – udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%), WSK₂ – udział dochodów własnych w wydatkach ogółem (%), WSK₃ – udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (%), WSK₄ – pokrycie wydatków inwestycyjnych dochodami własnymi (%), WSK₅ – pokrycie wydatków inwestycyjnych wolnymi środkami (%), WSK₆ – relacja skumulowanych wolnych środków do skumulowanych wydatków inwestycyjnych dla poszczególnych lat (%) – okres bazowy 2004 rok.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2004–2011*, Ministerstwo Finansów oraz Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl.

najwyższych udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, tj. w PIT i CIT. W konsekwencji w 2011 roku wskaźnik pokrycia wydatków inwestycyjnych dochodami własnymi wynosił tam 290,78%, podczas gdy w gminach, powiatach ziemskich oraz w województwach kształtował się odpowiednio na poziomie 192,58%, 147,31% i 104,00%. Wysoka samodzielność finansowa oraz możliwość finansowania inwestycji dochodami własnymi w miastach na prawach powiatu nie przekładała się jednak bezpośrednio na występowanie w tych jednostkach najwyższego udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w stosunku do innych JST. Wynikało to bowiem między innymi ze znaczącego obciążenia ich budżetów wydatkami o charakterze bieżącym.

W przypadku miast na prawach powiatu można również zauważyć, że w 2009 roku spadkowi udziałów dochodów własnych w ich dochodach i wydatkach ogółem towarzyszył spadek ich aktywności inwestycyjnej. Taka zależność nie wystąpiła w gminach oraz w powiatach. W konsekwencji w latach 2008–2011 udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu zmniejszył się z 21,76% do 20,10%, natomiast w gminach i powiatach zwiększył się odpowiednio z 19,96% do 22,49% oraz z 14,39% do 18,57%.

Oceniając z kolei zdolność do samofinansowania inwestycji przez JST na podstawie wskaźnika pokrycia wydatków inwestycyjnych wolnymi środkami, można zauważyć jej spadek we wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego w latach 2004–2011 (tab. 1). Ponadto w latach 2004–2009 jedynie województwa były w stanie zbilansować zwiększające się wydatki inwestycyjne wolnymi środkami. Dopiero w 2010 roku skumulowana wartość wolnych środków w relacji do skumulowanej wartości wydatków inwestycyjnych zmniejszyła się tam do poziomu 97,13%. W 2011 roku relacja ta uległa dalszemu zmniejszeniu (tab. 1). Zmniejszająca się w JST zdolność do samofinansowania inwestycji oznaczała w konsekwencji konieczność zwiększania tam zadłużenia w celu pokrycia dodatkowych wydatków inwestycyjnych. W związku z tym w latach 2005–2010 wskaźnik zadłużenia JST wzrósł z 19,5% do 30,8% i największy był w miastach na prawach powiatu, tj. 43,50%. Co więcej, w latach 2010–2011 zadłużenie JST uległo kolejnemu zwiększeniu, tj. z 23,44 mld zł do 28,07 mld zł.¹⁵

Zakończenie

Reasumując, można stwierdzić, że samodzielność finansowa jest istotnym czynnikiem determinującym zdolność JST do samofinansowania się, w szczególności w ramach realizowanej działalności inwestycyjnej. Jednakże zdolność ta zależy od wielu czynników, tak samo jak wysokość realizowanych tam wydatków

¹⁵ *Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2005, 2010 i 2011 rok*, Ministerstwo Finansów.

inwestycyjnych. Nie musi bowiem dochodzić do występowania bezpośredniej zależności, w ramach której wysokiej relacji dochodów własnych w stosunku do dochodów ogółem czy wydatków inwestycyjnych towarzyszy wysoki udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Taka sytuacja wystąpiła bowiem w miastach na prawach powiatu. Wynikało to z występującej tam struktury wydatków budżetowych, w ramach której wysoki udział miały wydatki bieżące. Znacząca część tych wydatków mogła mieć jednocześnie charakter wydatków sztywnych, które trudno zmniejszyć w krótkim okresie. Mimo tego miasta na prawach powiatu wykorzystują nadaną im samodzielność finansową w procesie powiększania długu. Wysokie dochody własne stanowią w tym przypadku gwarancję przyszłej spłaty zobowiązań. Jednocześnie jednym z czynników powodujących wzrost zadłużenia JST jest spadek zdolności tych jednostek do samofinansowania się przy występujących wysokich potrzebach w zakresie modernizacji lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej.

Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny, [w:] www.stat.gov.pl.
- Borodo A., *Kredyty, pożyczki i obligacje jako źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] A. Borodo (red.), *Samorząd terytorialny a banki*, TNOiK DOM ORGANIZATORA, Toruń 2002.
- Dolata S., *Wybrane problemy samofinansowania działalności wyższych szczebli samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998.
- Dobosz P., *Prawne płaszczyzny przejawiania się granic samodzielności jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] S. Dobosz (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
- Drwiło A., Gliniecka J., *Finanse gmin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1995.
- Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999–2004*, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2005, (maszynopis powielony).
- Jastrzębska M., *Samodzielność ekonomiczna i finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, „Ekonomia” 2004, nr 13.
- Kopińska A., *Autonomia finansowa a rozwój gmin miejskich w latach 1999–2006*, [w:] J. Kleer (red.), *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Misterec W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Ossowska L., Ziemińska A., *Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego*, „Journal of Agrobusiness and Rural Development” 2010, nr 4.
- Owsiak S., *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Finanse lokalne w Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.
- Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2004–2011*, Ministerstwo Finansów.