

Justyna ŁUKOMSKA-SZAREK

Politechnika Częstochowska  
Wydział Zarządzania

## FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI ROZWOJOWEJ SAMORZĄDÓW TERYTORYALNYCH

**Streszczenie.** Rozważania niniejszego artykułu poświęcono problemom z zakresu finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. Niski poziom rozwoju infrastruktury technicznej, wynikający z wieloletnich zaniechań inwestycyjnych wymaga obecnie bardzo dużych nakładów finansowych. Niestety brak adekwatności dochodów do zakresu własnych możliwości finansowych realizacji zaplanowanych zadań wpływa często na powstanie deficytu budżetowego i konieczność zaciągania nowych zobowiązań. Istotne bariery finansowego zasilania jednostek samorządu terytorialnego determinują poszukiwanie alternatywnych źródeł finansowania inwestycji. Najczęściej podmioty te wykorzystują kredyty i pożyczki oraz emitują papiery dłużne. W ostatnich latach wzrasta także rola dotacji rozwojowych w formie funduszy unijnych. Przedmiotem dociekań naukowych niniejszego artykułu jest analiza źródeł finansowania rozwoju samorządów terytorialnych. Okres badawczy obejmuje lata 2004-2009, co dodatkowo umożliwiło ocenę tendencji zmian analizowanych miar w czasie.

## FINANCING OF DEVELOPMENT LOCAL SELF-GOVERNMENTS

**Summary.** Considerations of this paper were devoted to the problems of financing the activities in local self-government units. Lower rate of growth in technical infrastructure, resulting from years of investment inactivity, requires large financial expenditures. Sadly, lack of adequacy of revenues for the scope of own financial capacities to implement the planned tasks often impacts on appearance of budget deficit and the necessity of incurring more debt. Some important barriers of financing local self-government units determine searching for alternative sources to finance expenditures. These entities utilize credits and loans and issue debt securities. Recent years have also seen an increasing role of development subsidies in the form of EU funds. The focus of scientific considerations of the present study is analysis for finance resources of development in local self-governments. Study period covered the years 2004-2009, which allowed for additional assessment of tendencies for the analysed measures to change in time.

## 1. Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego, aby mogły aktywnie spełniać swą rolę w kształtowaniu warunków dla życia i gospodarowania społeczności lokalnych, muszą być wyposażone w odpowiednie zasoby finansowe. Istotne jest bowiem, dla prawidłowego funkcjonowania tych jednostek i ich władz, wyposażenie w środki finansowe, adekwatne do ustawowo narzuconych zadań<sup>1</sup>. Racjonalne gospodarowanie zasobami finansowymi wymaga określonej prawem samodzielności oraz instrumentów podwyższania efektywności i skuteczności polityki budżetowej<sup>2</sup>. Właściwa i efektywna realizacja zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest determinowana przez istnienie racjonalnego systemu finansów tych jednostek, w tym przede wszystkim systemu ich dochodów i wydatków budżetowych<sup>3</sup>. System finansowy powinien gwarantować odpowiednią do zadań ilość środków, możliwość swobodnego nimi dysponowania, a przede wszystkim powinien zabezpieczać stabilność dochodów<sup>4</sup>. Obowiązujący w Polsce system finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego oparty jest na głównych funduszach publicznych, obejmujących dochody własne, dotacje, subwencję ogólną oraz środki z funduszy Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest analiza i ocena zróżnicowanych instrumentów zasilania finansowego samorządów terytorialnych. W tym zakresie podjęto analizę porównawczą możliwości finansowych poszczególnych typów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ich działalności rozwojowej. Identyfikując i oceniając źródła finansowania tych podmiotów uwypuklono problematykę wsparcia unijnego. Bazując na sprawozdaniach z wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego i danych Ministerstwa Finansów przeprowadzono analizę ex-post, przyjmując za okres badawczy lata 2004-2009.

## 2. Instrumenty finansowe rozwoju samorządów terytorialnych

Podstawowym źródłem finansowania rozwoju jednostek samorządu terytorialnego są przede wszystkim ich dochody własne, w głównej mierze obejmujące podatki lokalne i regionalne, udziały we wpływach z tytułu podatków stanowiących dochód budżetu państwa,

<sup>1</sup> Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej, (red.): T. Famulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009, s.7.

<sup>2</sup> B. Filipiak, S. Flejterski: Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo CeDeWu.pl., Warszawa 2008, s. 22.

<sup>3</sup> E. Ruśkowski, J. M. Salachna: Finanse lokalne po akcesji, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2007, s. 93.

<sup>4</sup> B. Wankiewicz: Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju- rozwiązania modelowe, Wydawnictwo CeDeWu.pl., Warszawa 2009, s. 25-26.

dochody z opłat, dochody z majątku, pozostałe dochody<sup>5</sup>. Własne środki budżetowe służą bezpośrednio finansowaniu zadań samorządów terytorialnych, stanowią także podstawę ubiegania się o dofinansowanie zewnętrzne. Często jednak okazuje się, że z trudem wystarczają one na realizację zadań bieżących<sup>6</sup>. W związku z tym, jednostki samorządu terytorialnego zostały wyposażone w dochody transferowe, czyli subwencję ogólną i dotacje celowe<sup>7</sup>. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi i środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej.

Środki finansowe mogą wpływać do budżetów samorządowych cyklicznie ze stałych wskazanych źródeł, wyróżniamy wówczas dochody obligatoryjne lub incydentalnie – dochody fakultatywne – uzyskiwane z potencjalnie możliwych źródeł. Incydentalny charakter mają w pewnym sensie środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi czy środki unijne, bowiem ich pojawienie się oraz wysokość uzależniona jest od aktywności jednostki samorządu terytorialnego, ale także od zdarzeń od nich niezależnych czy też mających charakter zewnętrzny i to może stanowić kryterium wyróżnienia tych „dodatkowych” czy też „potencjalnych” źródeł zasilania finansowego<sup>8</sup>. Należy podkreślić, że istotną rolę w tworzeniu podstaw nowoczesnej polityki regionalnej i lokalnej w Polsce odgrywa z całą pewnością pomoc ze strony Unii Europejskiej. Aby jednak samorzady terytorialne mogły wykorzystać środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu

---

<sup>5</sup> Dochody własne są definiowane jako środki, które zostały przekazane budżetom jednostek samorządu terytorialnego w całości i bezterminowo, przy zapewnieniu pewnego stopnia swobody w zakresie ich ustalania, ponieważ związane są z lokalną bazą ekonomiczną. Dochody te na mocy ustaw oddane są w sposób trwały do dyspozycji władz samorządowych. Obejmują one również udział w podatkach stanowiących źródło dochodów budżetu państwa z tytułu podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Podstawa ich naliczania związana jest z regionalną bazą ekonomiczną, co powinno stymulować władze danego regionu w kierunku podejmowania działań na rzecz pobudzania rozwoju podmiotów samorządowych. Por. D. Korenik, S. Korenik: Podstawy finansów, WN PWN, Warszawa 2004, s.161; S. Owsiak: Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2005, s.143; T. Dziurbek: Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej, Difin, Warszawa 2006, s.29.

<sup>6</sup> Cz. Rudzka-Lorentz, J. Siarek: Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, (red.) A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005, s.170, 175.

<sup>7</sup> Zadaniem subwencji, jako obligatoryjnej formy transferu środków finansowych jest wyzwolenie lokalnej i regionalnej inicjatywy władz samorządowych. Ma ona charakter ogólny, bezzwrotny i nieodpłatny. Przyznawana jest w celu uzupełnienia dochodów własnych oraz zrównoważenia budżetów samorządowych. Dotację można także zdefiniować jako bezzwrotną pomoc finansową, jednak w przeciwieństwie do subwencji udzielana jest na ściśle określone cele i musi być wykorzystana zgodnie z przeznaczeniem, w przeciwnym razie może podlegać zwrotowi. Kontrolę nad sposobem jej sprawuje organ, który dotacji udzielił. Por. Z. Ofiarski: Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2002, s. 24; M. Jastrzębska: Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005, s. 70; E. Suchocka – Rogulska: Budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2007r., [w:] Vademecum skutecznego działania w samorządzie, (red.) A. Lipińska, Twigger, Warszawa 2007, s. 33.

<sup>8</sup> Wyróżnienie tej kategorii dochodów modyfikuje konstytucyjny podział dochodów i uzupełnia go o faktyczne źródła dochodów. Por. E. Kornberger – Sokołowska, Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego, „Samorząd Terytorialny”, 9/2004, s. 8.

Spójności, w pierwszej kolejności zobowiązane są prefinansować przedsięwzięcia rozwojowe z własnych źródeł. W obliczu ograniczonych własnych możliwości finansowych wykorzystują często w tym celu obce źródła, tu w szczególności kredyty i pożyczki. Wzrasta także rola papierów dłużnych, zwłaszcza obligacji komunalnych i przychodowych, stanowiących doskonały i elastyczny instrument finansowy.

### **3. Analiza źródeł finansowania rozwoju samorządów terytorialnych**

Samorzady terytorialne w latach 2004-2009 charakteryzowały się progresją dochodów budżetowych, przy czym największy udział w kształtowaniu struktury dochodów budżetowych ogółem na poziomie 42-44% przypadł gminom (ich dochody z poziomu 40,3 mld zł zwiększyły się do 64,9 mld zł). Wskaźnik struktury miast na prawach powiatu oscylował w przedziale 32,5-35%, powiatów 12,3%-13,6%, natomiast w przypadku województw między 6,9-12,6%. W badanym okresie struktura dochodów budżetowych w kategoriach jednostek samorządu terytorialnego charakteryzowała się niewielkimi zmianami, z wyjątkiem województw, których udział w dochodach budżetowych ogółem na przestrzeni lat 2005-2009 zwiększył się o 5,7%.

Największy poziom dochodów własnych przypadł miastom na prawach powiatu, wykazywały one ich stopniowy wzrost z 23,6 mld zł w 2004 roku do 34,4 mld zł w 2008 roku, natomiast w 2009 roku odnotowano ich spadek do poziomu 33,3 mld zł. Regres dochodów własnych w tym okresie był charakterystyczny dla wszystkich typów jednostek samorządu terytorialnego, co obrazują dane przedstawione w tabeli 1.

W 2009 roku gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego przebiegała w warunkach światowego kryzysu finansowego i jego następstw gospodarczych. W celu zminimalizowania skutków spowolnienia gospodarczego na podsektor samorządowy, konieczne było podjęcie działań zmierzających do wydatkowania środków oszczędnie, ale jednocześnie gwarantując właściwe wykonanie zadań. Największe zmiany o charakterze systemowym dotyczyły podatku dochodowego od osób fizycznych, tu w szczególności redukcji liczby progów podatkowych, a także stawek obowiązujących w przedziałach dochodowych. Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego oraz wskazane zmiany systemowe spowodowały, że w 2009 roku – w porównaniu do roku poprzedniego – odnotowano spadek dochodów własnych z tytułu podatków, stanowiących dochód budżetu państwa.

Tabela 1

Poziom dochodów budżetowych w kategoriach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009 (w mld zł)

Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
2004	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>40,31</b>	<b>31,75</b>	<b>12,47</b>	<b>6,97</b>	<b>91,5</b>
	1. Dochody własne, w tym:	19,44	23,61	3,11	4,12	50,28
	1.1. Dochody z podatków i opłat	14,93	15,86	1,39	3,89	36,07
	1.2. Dochody z majątku	1,65	2,75	0,22	0,05	4,67
	II. Dochody transferowe	20,87	8,14	9,36	2,85	41,22
2005	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>45,81</b>	<b>36,27</b>	<b>13,76</b>	<b>7,07</b>	<b>102,91</b>
	1. Dochody własne, w tym:	22,30	23,98	4,02	4,57	54,87
	1.1. Dochody z podatków i opłat	16,39	16,51	1,89	3,91	38,70
	1.2. Dochody z majątku	1,62	2,44	0,21	0,64	4,91
	II. Dochody transferowe	23,51	12,29	9,74	2,5	48,04
2006	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>51,72</b>	<b>40,98</b>	<b>14,84</b>	<b>9,48</b>	<b>117,02</b>
	1. Dochody własne, w tym:	24,51	27,75	4,57	6,05	62,88
	1.1. Dochody z podatków i opłat	17,88	18,7	2,21	4,65	43,44
	1.2. Dochody z majątku	2,04	3,28	0,28	0,52	6,12
	II. Dochody transferowe	27,21	13,23	10,27	3,43	54,14
2007	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>57,00</b>	<b>46,87</b>	<b>16,15</b>	<b>11,35</b>	<b>131,37</b>
	1. Dochody własne, w tym:	28,22	32,96	5,21	7,75	74,14
	1.1. Dochody z podatków i opłat	20,80	22,44	2,76	5,03	51,03
	1.2. Dochody z majątku	2,73	3,29	0,27	0,97	7,26
	II. Dochody transferowe	28,78	13,91	10,94	3,6	57,23
2008	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>62,32</b>	<b>49,44</b>	<b>18,15</b>	<b>12,66</b>	<b>142,57</b>
	1. Dochody własne, w tym:	30,69	34,37	5,87	7,41	78,34
	1.1. Dochody z podatków i opłat	23,02	23,68	3,14	4,8	54,64
	1.2. Dochody z majątku	2,77	2,99	0,29	0,95	7,00
	II. Dochody transferowe	31,63	15,07	12,28	5,25	64,23
2009	<b>I. Dochody ogółem, w tym:</b>	<b>64,88</b>	<b>50,33</b>	<b>20,08</b>	<b>19,55</b>	<b>154,84</b>
	1. Dochody własne, w tym:	30,02	33,26	5,69	6,31	75,28
	1.1. Dochody z podatków i opłat	22,45	22,69	2,89	5,06	53,09
	1.2. Dochody z majątku	2,40	2,94	0,25	0,08	5,67
	II. Dochody transferowe	34,86	17,07	14,39	13,24	79,56

Zródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dochody z majątku tylko w miastach na prawach powiatu przekroczyły wartość 3 mld zł w latach 2006-2007, w przypadku gmin oscyływały w granicy około 1,6-2,8 mld zł, powiatów 210-290 tys. zł, a województw 50-970 tys. zł. Z kolei dochody transferowe obejmujące subwencję ogólną i dotacje celowe charakteryzowały się trendem rosnącym, na przestrzeni badanych lat gminy odnotowały ich wzrost z 20,87 do 34,86 mld zł, miasta na prawach powiatu z 8,14 do 17,07 mld zł, powiaty z 9,36 do 14,39 mld zł, natomiast województwa w latach 2004-2005 z poziomu ponad 2 mld zł do 13,24 mld zł w 2009 roku.

Przy obserwowanej progresji dochodów własnych (z wyjątkiem 2009 roku) i dochodów transferowych zmianie uległa ich struktura procentowa, co obrazują dane przedstawione w tabeli 2. Można wskazać, że największym udziałem dochodów własnych w latach 2004-

2008 charakteryzowały się miasta na prawach powiatu (64-70%), następnie województwa (58-68%) oraz gminy (51-56%).

Tabela 2

Struktura dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009

Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
2004	Dochody własne	48,2	64,3	24,9	59,1	51,5
	Dotacje	12,5	11,0	24,3	22,4	14,3
	Subwencja	39,3	24,7	50,8	18,5	34,2
2005	Dochody własne	48,7	66,1	29,2	64,9	53,3
	Dotacje	16,2	10,9	22,1	16,0	15,1
	Subwencja	35,1	23,0	48,7	19,1	31,6
2006	Dochody własne	47,4	67,7	30,8	63,8	53,7
	Dotacje	20,0	11,0	23,1	14,2	16,8
	Subwencja	32,6	21,3	46,1	21,9	29,5
2007	Dochody własne	49,5	70,3	32,2	68,3	56,4
	Dotacje	19,2	9,8	21,7	13,1	15,6
	Subwencja	31,3	19,9	46,1	18,6	28,0
2008	Dochody własne	49,3	69,5	32,3	58,5	54,9
	Dotacje	18,8	9,9	23,2	23,6	16,7
	Subwencja	31,9	20,6	44,5	17,9	28,4
2009	Dochody własne	46,3	66,0	28,3	32,3	48,6
	Dotacje	33,9	11,5	25,8	53,4	22,1
	Subwencja	19,8	22,5	45,9	14,3	29,3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Samorządy powiatowe odnotowały największy udział dochodów transferowych z tytułu subwencji ogólnej (jednak na przestrzeni badanych lat wykazywały stopniowy spadek ich udziału z 50,8% do 44,5%) oraz dotacji celowych (które oscylowały w przedziale 21-24%). W ostatnim roku analizy zmniejszył się udział dochodów własnych oraz subwencji ogólnej gmin, wzrósł natomiast udział dotacji celowych. Podobna sytuacja miała miejsce w przypadku samorządów wojewódzkich, bowiem największy udział dotacji celowych odnotowały one w 2009 roku. Wynikało to z ponaddziewięciokrotnego wzrostu dotacji rozwojowych, ponieważ w 2008 roku stanowiły one wartość 967 mln zł, a w 2009 roku 8,87 mld zł<sup>9</sup>.

Poddając z kolei ocenie strukturę dochodów majątkowych – na podstawie danych tabeli 3 – można stwierdzić, że od 2004 roku malał udział dotacji na zadania inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego ogółem, z 46,7% zmniejszył się on do 20,8% w 2007 roku, jednak od 2008 roku tendencja odwróciła się, bowiem odnotowano wzrost wskaźnika do 32,3%, a w 2009 roku aż do 64,6%. Wynikało to głównie z dynamicznego wzrostu tego

<sup>9</sup> Szerzej na ten temat J. Łukomska-Szarek, R. Zachorowski: Financing of Activities in Local Self-Government Units, [w:] Chosen problems of finance management of local self-government, (red.) A. Zachorowska, J. Łukomska-Szarek. Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010, s. 49-50.

rodzaju źródła finansowania przedsięwzięć rozwojowych w województwach i powiatach. W przypadku województw dotacje inwestycyjne w pierwszym i ostatnim roku analizy stanowiły aż 96% dochodów majątkowych. Najniższy udział dotacji na zadania inwestycyjne w dochodach majątkowych samorządy terytorialne odnotowały w 2007 roku, przy czym miasta na prawach powiatu tylko na poziomie 7,8%, a gminy 15,7%. W przypadku gmin w latach 2007-2008 dominujący udział w strukturze dochodów majątkowych miały dochody ze sprzedaży mienia komunalnego (44-45% wobec 30-33% z lat wcześniejszych). Miasta na prawach powiatu wykazywały tendencję malejącą tego rodzaju źródła wpływów, bowiem ich 60,1% udział w 2005 roku zmniejszył się do 37% w 2009 roku. Sytuacja ta wynikała z pozyskania dodatkowych środków ze źródeł zagranicznych, niepodlegających zwrotowi w latach 2005-2007 oraz dotacji na zadania inwestycyjne w latach 2008-2009.

Tabela 3

Struktura dochodów majątkowych jednostek samorządu terytorialnego  
w latach 2004-2009 (w %)

Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
2004	DM <sub>1</sub>	28,2	27,1	62,5	96,0	46,7
	DM <sub>2</sub>	38,9	18,3	24,7	2,4	23,2
	DM <sub>3</sub>	32,9	54,6	12,7	1,6	30,1
2005	DM <sub>1</sub>	16,6	15,4	46,4	75,5	26,6
	DM <sub>2</sub>	53,2	24,5	38,1	18,5	38,3
	DM <sub>3</sub>	30,2	60,1	15,5	6,0	35,2
2006	DM <sub>1</sub>	19,2	13,2	42,0	58,1	24,7
	DM <sub>2</sub>	47,6	32,1	42,5	39,3	40,1
	DM <sub>3</sub>	33,2	54,7	15,5	2,6	35,2
2007	DM <sub>1</sub>	15,7	7,8	42,3	55,3	20,8
	DM <sub>2</sub>	39,2	45,1	43,2	39,8	42,0
	DM <sub>3</sub>	45,1	47,1	14,5	4,9	37,2
2008	DM <sub>1</sub>	25,1	14,9	59,0	69,5	32,3
	DM <sub>2</sub>	30,5	39,5	28,0	25,7	32,7
	DM <sub>3</sub>	44,4	45,6	13,0	4,8	35,0
2009	DM <sub>1</sub>	44,6	32,2	67,1	96,1	64,6
	DM <sub>2</sub>	25,5	31,0	26,4	3,2	18,1
	DM <sub>3</sub>	29,9	36,9	6,5	0,7	17,3

DM – dochody majątkowe ogółem = 100; DM<sub>1</sub> – Dotacje na zadania inwestycyjne; DM<sub>2</sub> – Środki na inwestycje, uzyskane z innych źródeł; DM<sub>3</sub> – Dochody ze sprzedaży majątku

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Środki unijne stanowią istotne źródło finansowania inwestycji komunalnych. Udział środków Unii Europejskiej na finansowanie projektów i programów unijnych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dochodach i wydatkach budżetowych przedstawiono w tabeli 4. Dokonując analizy poniższych danych można wnioskować, że oprócz województw, wszystkie pozostałe samorządy terytorialne na przestrzeni badanych lat

wykazywały stosunkowo niski udział środków bezzwrotnych, przeznaczonych na finansowanie projektów i programów unijnych – na poziomie nieprzekraczającym 5%. Największym udziałem tego źródła finansowania przedsięwzięć rozwojowych w dochodach budżetowych ogółem charakteryzowały się w latach 2006-2009 województwa, bowiem wykazywały co roku dynamiczny wzrost badanego wskaźnika z 10 do 40%.

Tabela 4

Udział środków z Unii Europejskiej na finansowanie projektów i programów unijnych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dochodach i wydatkach budżetowych, w latach 2006-2009 (w %)

Wyszczególnienie		Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa	JST ogółem
2006	UD	3,00	2,90	3,91	10,02	3,66
	UW	3,27	4,03	4,17	13,76	4,53
2007	UD	2,68	4,35	3,47	13,74	4,32
	UW	2,18	3,06	3,05	3,36	3,86
2008	UD	1,75	3,34	1,43	15,56	3,50
	UW	1,35	2,33	1,10	10,31	2,51
2009	UD	2,94	3,79	4,18	43,99	8,56
	UW	3,04	2,90	4,49	40,45	7,74

UD – Udział środków z UE na finansowanie programów i projektów unijnych w dochodach budżetowych; UW – Udział środków z UE na finansowanie programów i projektów unijnych w wydatkach budżetowych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Natomiast jeżeli chodzi o udział środków unijnych przeznaczonych na finansowanie projektów i programów w wydatkach budżetowych, to wskaźnik ten charakteryzował się zarówno wzrostami, jak i spadkami, przy czym najmniejszą wartość odnotowano w 2007 roku (3,4%). Należy zaznaczyć, że w tym okresie wszystkie rodzaje samorządów terytorialnych odnotowały niskie udziały procentowe badanej miary, co wynikało z wprowadzenia drugiego okresu programowania na lata 2007-2013. Samorzady terytorialne przesunęły w czasie realizację zaplanowanych zadań. Aby jednak wykorzystać środki unijne, zmuszone zostały do prefinansowania przedsięwzięć rozwojowych z emitowanych papierów wartościowych oraz kredytów i pożyczek. Należy podkreślić, że w latach 2004-2009 zobowiązania ogółem badanych podmiotów wzrosły z 19 do 40 mld zł. Dane świadczące o wzroście zobowiązań samorządów terytorialnych są przedstawione w tabeli 5. Dokonując ich analizy można wnioskować, że dominujący udział w strukturze zobowiązań ogółem przypadł kredytom i pożyczkom (81,6-89,6%). Marginalne znaczenie i stały trend spadku wykazywały natomiast zobowiązania wymagalne.



Największy udział kredytów i pożyczek w strukturze zobowiązań ogółem w 2008 roku przypadł województwom (94,8%) oraz miastom na prawach powiatu (91,2%). Na przestrzeni badanych lat samorzady gminne korzystały z tej formy finansowania w 86-88%, natomiast co roku wzrastał udział kredytów i pożyczek w strukturze zobowiązań ogółem, w przypadku powiatów (79,2-86,3%). Miasta na prawach powiatu i województwa charakteryzujące się ponad 20% udziałem papierów dłużnych w strukturze zobowiązań, ogółem w 2004 roku, w kolejnych latach odnotowały systematyczny spadek tego tytułu dłużnego, odpowiednio do 8,4% oraz 5,1% w 2008 roku, a w 2009 roku miał miejsce ponowny wzrost udziału do 14,2% oraz 14,7%.

Tabela 5

## Struktura zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004-2009

Rodzaj zobowiązań		Jednostka miary	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Zobowiązania JST ogółem		w mld zł	19,1	21,2	24,9	25,8	28,7	40,29
		w %	100	100	100	100	100	100
Papiery wartościowe	JST ogółem	w mld zł	3,1	3,3	3,78	4,06	2,83	5,18
	Gminy	w %	16,4	15,5	15,1	15,7	9,8	12,9
			9,7	10,7	11,9	13,0	10,8	10,7
			20,9	18,7	17,3	17,2	8,4	14,2
			19,9	19,3	18,0	18,4	16,2	13,3
			21,4	13,2	14,4	17,4	5,1	14,7
Miasta na prawach powiatu								
Powiaty								
Województwa								
Kredyty i pożyczki	JST ogółem	w mld zł	15,6	17,6	20,9	21,6	25,8	34,9
	Gminy	w %	81,6	83,3	83,9	83,6	89,6	86,7
			87,0	86,9	86,3	85,8	88,2	88,4
			78,0	80,7	82,2	82,4	91,2	85,6
			79,2	80,2	81,5	81,4	83,7	86,3
			75,5	86,1	85,2	82,5	94,8	85,2
Miasta na prawach powiatu								
Powiaty								
Województwa								
Pozostałe (w tym zobowiązania wymagalne)		w mld zł	0,38	0,26	0,24	0,18	0,17	0,19
		w %	2	1,2	0,9	0,7	0,6	0,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Dynamiczny wzrost obligacji w finansowaniu zadań inwestycyjnych wykazywały gminy, bowiem w latach 2004-2007 ich udział zwiększył się z 9,7% do 13%. W dwóch ostatnich latach podjętej analizy, podobnie jak inne podmioty samorządowe, również i gminy częściej korzystały z kredytów i pożyczek, bowiem emitowane papiery dłużne w strukturze zobowiązań ogółem stanowiły już tylko 10,8%. W przypadku powiatów badany wskaźnik kształtował się początkowo na poziomie 18-19%, a w kolejnych latach obniżył się najpierw do 16,2%, a następnie do 13,3%. Reasumując można zatem wskazać, że powyższe dane

potwierdzają dominujący udział kredytów i pożyczek w strukturze obcych źródeł finansowania zadań inwestycyjnych samorządów terytorialnych<sup>10</sup>.

#### **4. Zakończenie**

Realizowane projekty inwestycyjne zwiększają potencjał samorządów terytorialnych, umożliwiają realizację zadań i wprowadzanie innowacyjnych produktów oraz usług, optymalizują procesy zarządzania. Aby były jednak realizowane efektywnie, konieczny jest skuteczny przydział publicznych zasobów, w celu ich finansowania. Głównym źródłem finansowania zadań samorządowych powinny być dochody własne, decydują one bowiem o stopniu samodzielności władz lokalnych i regionalnych. Przeprowadzona analiza wskazuje jednak, że w latach 2008-2009 ich udział w strukturze dochodów budżetowych uległ zmniejszeniu, a wzrósł udział dochodów transferowych. W obliczu ograniczonych własnych możliwości samorzady terytorialne częściej korzystały z dotacji rozwojowych, zwłaszcza pochodzących z bezzwrotnych środków unijnych. Wykorzystując jednak tego rodzaju zasoby finansowe podmioty samorządowe zmuszone są w pierwszej kolejności do prefinansowania zaplanowanych inwestycji, co skutkuje wzrostem zobowiązań z tytułu kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych.

#### **Bibliografia**

1. Dziurbejko T.: Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej, Difin, Warszawa 2006.
2. Filipiak B., Flejterski S.: Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo CeDeWu.pl., Warszawa 2008.
3. Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej, (red.) T. Famulska, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2009.
4. Jastrzębska M.: Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2005.
5. Korenik D., Korenik S.: Podstawy finansów, PWN, Warszawa 2004.

---

<sup>10</sup> J. Łukomska-Szarek: Wskaźnikowa ocena kondycji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce. „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, 30/2010, nr 30, s. 205-207.

6. Kornberger – Sokołowska E.: Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetu jednostek samorządu terytorialnego. „Samorząd Terytorialny”, 9/2004.
7. Łukomska-Szarek J., Zachorowski R.: Financing of Activities in Local Self-Government Units. W: Chosen problems of finance management of local self-government, (red.) A. Zachorowska, J. Łukomska-Szarek. Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 2010.
8. Łukomska-Szarek J.: Wskaźnikowa ocena kondycji finansowej samorządów terytorialnych w Polsce. „Studia i Materiały Polskiego Stowarzyszenia Zarządzania Wiedzą”, 30/2010.
9. Ofiarski Z.: Subwencje i dotacje jednostek samorządu terytorialnego, Difin, Warszawa 2002.
10. Owsiak S.: Finanse publiczne. Teoria i praktyka, PWN, Warszawa 2005.
11. Rudzka-Lorentz Cz., Siarek J.: Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego, [w:] Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym, (red.) A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2005.
12. Ruśkowski E., Salachna J. M.: Finanse lokalne po akcesji, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2007.
13. Suchocka – Rogulska E.: Budżet państwa a budżety jednostek samorządu terytorialnego w 2007 r., [w:] Vademecum skutecznego działania w samorządzie, (red.) A. Lipińska, Twigger, Warszawa 2007.
14. Wankiewicz B.: Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe, Wydawnictwo CeDeWu.pl., Warszawa 2009.

Recenzent: Dr hab. Mariusz Zieliński, prof. nzw. w Politechnice Śląskiej

## Abstract

Analysis of finance resources of development in local self-governments units in Poland can be carried out in many ways. A fundamental source of information is annual reports from budgets in local self-government units, which allow for assessment of financial standing of these entities. In 2004-2009, local self-governments were characterized by the progression of budget revenues, with the highest contribution to development of the structure of budget

revenues in total was observed in gminas. Studied over the years, the transfer revenues (general subvention and designated subsidies) were characterized by a growing trend. Regress in own revenues in this period was typical of all types of local self-government units. In 2009, financial economy in local self-government units experienced the conditions of world financial crisis and its aftermaths in Poland. In order to minimize the results of economic crisis in self-government units, it was necessary to take measures to ensure economical spending of the funds, guaranteeing their proper performance at the same time. Gminas, towns with powiat status and powiats reported a relatively low share of non-returnable resources designated for financing of EU projects and programs in the studied period of time. In 2004-2009 local self-governments used most frequently the credits and loans as a returnable sources of financing of the activities.