

Dorota WYSZKOWSKA

Zdolność jednostek samorządu terytorialnego do absorpcji funduszy europejskich

Obecnie obserwuje się nasilenie dyskusji na temat nowej perspektywy finansowania unijnej polityki spójności. W latach 2014—2020 Unia Europejska (UE) zamierza przeznaczyć na wsparcie inwestycji rozwojowych, głównie w regionach najbiedniejszych, 960 mld euro. Przewiduje się, że w tych latach Polska będzie mogła wykorzystać 72 mld euro w ramach polityki spójności¹. Pieniądze te będzie można zainwestować m.in. w badania naukowe, połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), rozwój przedsiębiorczości, cyfryzację (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) oraz działania na rzecz włączenia społecznego i aktywizacji zawodowej².

Dotychczas w wykorzystywaniu środków z bezzwrotnej pomocy UE dominującą grupę beneficjentów stanowiły samorządy, które nadal oczekują finansowania ważnych z punktu widzenia ich rozwoju inwestycji, zwłaszcza rozbudowy i modernizacji infrastruktury. Pogarszająca się jednak koniunktura gospodarcza oraz nakładanie na samorządy kolejnych zadań, bez rekompensaty w systemie ich dochodów, powoduje że coraz więcej wątpliwości budzi zdolność jednostek samorządu terytorialnego (JST) do absorpcji bezzwrotnej pomocy unijnej. Dodatkowym ograniczeniem w sięganiu po to wsparcie może okazać się również zmiana w obliczaniu maksymalnego zadłużenia samorządów (tzw. indywidualne wskaźniki zadłużenia), która zacznie obowiązywać od 2014 r.

W artykule podjęto próbę analizy sytuacji finansowej JST pod kątem możliwości zapewnienia przez nie niezbędnych środków finansowych na dofinansowanie projektów europejskich po roku 2014³. Przyjęcie tak sformułowanego celu wymagało dokonania analizy dochodów i wydatków samorządów oraz wielkości i proponowanych kierunków wykorzystania unijnych funduszy po roku 2014.

¹ Wraz z pieniędzmi przeznaczonymi na Wspólną Politykę Rolną (WPR) będzie to ok. 104 mld euro.

² *Polityka...* (2013), s. 5.

³ Projekt europejski to wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia, które są finansowane z wykorzystaniem funduszy pochodzących z bezzwrotnej pomocy UE w ramach polityki spójności.

Sytuacja finansowa JST ma zasadnicze znaczenie w zakresie działalności inwestycyjnej i stopnia zadłużania się, a zatem i zdolności uzyskiwania unijnego wsparcia. Należy zauważyć, że istotne znaczenie w tworzeniu możliwości służących realizacji projektów europejskich ma swoboda w kształtowaniu dochodów samorządowych. Swego rodzaju jej miernikiem może być wskaźnik samodzielności dochodowej. Samodzielność ta jest definiowana jako zdolność prowadzenia własnej polityki fiskalnej na danym obszarze⁴. Jest ona wyrazem tzw. władztwa podatkowego, które przyznawane jest samorządom terytorialnym w celu kształtowania wielkości oraz struktury podatków i opłat lokalnych oraz innych źródeł dochodów. Do czynników oddziałujących na samodzielność dochodową JST można zaliczyć również: wielkość dopuszczalnego deficytu budżetowego, poziom zadłużenia czy możliwości udzielania gwarancji i poręczeń⁵.

Samodzielność dochodową samorządów można rozpatrywać na 5 sposobów, tj. na podstawie⁶:

- 1) rodzajów i struktury dochodów, gdzie ocenie poddawana jest wielkość i udział poszczególnych składników dochodów własnych;
- 2) zakresu władztwa podatkowego, czyli kompetencji władz lokalnych i regionalnych w tworzeniu przepisów o charakterze fiskalnym;
- 3) wpływu źródeł niepodatkowych na poziom dochodów własnych;
- 4) zdolności uzyskiwania dochodów z nowych źródeł;
- 5) możliwości prowadzenia działalności gospodarczej.

Zapewnienie samodzielności dochodowej JST jest możliwe w sytuacji wyposażenia ich w stabilne i wydajne źródła dochodów, związane z danym obszarem i prowadzoną tam aktywnością gospodarczą⁷. Dotyczy to głównie dochodów własnych. W rezultacie samodzielność dochodową JST utożsamia się z możliwością gromadzenia przez nie dochodów we własnym zakresie i na własną odpowiedzialność⁸.

Mając na uwadze złożoność systemu realizacji i finansowania działalności publicznej przez samorządy trudno jest jednoznacznie określić mierniki mogące służyć do oceny samodzielności dochodowej JST. Do jej analizy najczęściej wykorzystuje się dwa podstawowe wskaźniki:

- 1) wskaźnik udziału dochodów własnych JST w dochodach ogółem;
- 2) wskaźnik udziału dochodów własnych JST bez uwzględniania w nich udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT) w dochodach ogółem⁹.

⁴ Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), s. 78.

⁵ Kosek-Wojnar M. (2004), s. 12.

⁶ Misterek W. (2008), s. 16 i 17.

⁷ Kańduła S. (2003), s. 31.

⁸ Bober J., Hauser J. i in. (2013), s. 42—46.

⁹ Trudno bowiem uznać udział w dochodach państwowych z tytułu podatków dochodowych PIT i CIT za dochody własne w sytuacji, kiedy samorządy nie wykazują w tym zakresie władztwa podatkowego.

Kształtowanie się wskaźnika udziału dochodów własnych w dochodach ogółem JST według rodzaju w latach 2007—2011 przedstawiono w tabl. 1.

TABL. 1. UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH JST W DOCHODACH OGÓŁEM W %

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
O g ó ł e m JST	52,3	55,0	48,6	48,3	48,8
Gminy	46,6	49,3	46,3	44,6	45,5
Powiaty	29,6	32,4	28,4	28,2	27,7
Miasta na prawach powiatu	65,7	69,5	66,1	63,6	63,2
Województwa	57,9	58,5	32,3	40,4	44,3

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie publikacji *Gospodarka...* (2012).

Dokonując analizy wartości przedstawionych w tablicy można stwierdzić, że sytuacja w zakresie samodzielności dochodowej jest dość korzystna, zwłaszcza w odniesieniu do miast na prawach powiatu. Znacznie mniej korzystnie kształtuje się udział dochodów własnych w dochodach ogółem po wyeliminowaniu z nich udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wielkość tych udziałów przedstawiono w tabl. 2.

TABL. 2. UDZIAŁ DOCHODÓW WŁASNYCH JST (po wyeliminowaniu udziału w podatku PIT i CIT) W DOCHODACH OGÓŁEM W %

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
O g ó ł e m JST	27,0	29,7	26,9	28,0	27,6
Gminy	29,1	31,0	30,0	29,8	29,5
Powiaty	12,5	15,1	13,9	15,2	13,8
Miasta na prawach powiatu	34,5	37,4	36,2	36,6	35,9
Województwa	5,9	13,9	6,4	6,0	8,5

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 1.

Eliminowanie dochodów podatkowych, na które w zasadzie samorządy nie mają żadnego wpływu powoduje, że w miastach na prawach powiatu udział dochodów własnych w dochodach ogółem kształtował się w ostatnich latach na poziomie ok. 36%.

Dokonując analizy samodzielności dochodowej JST na podstawie wymienionych wskaźników można stwierdzić, że najwyższy ich poziom w obu przypadkach wystąpił w miastach na prawach powiatu. Najbardziej niekorzystnie kształtowała się sytuacja w powiatach. Jednocześnie należy mieć na względzie, że najwięcej pieniędzy na wydatki majątkowe przeznaczają miasta na prawach powiatu, natomiast najmniej powiaty. Wynika to z zakresu działania JST oraz wielkości funduszy, którymi dysponują.

NADWYŻKA OPERACYJNA JAKO KRYTERIUM ZDOLNOŚCI INWESTYCYJNYCH ORAZ MOŻLIWOŚCI ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ

Wraz z wejściem w życie nowych uregulowań w limitowaniu zaciągania zobowiązań przez samorządy istotną rolę zacznie odgrywać wielkość nadwyżki operacyjnej¹⁰. Mimo że nowa regulacja obowiązywać będzie od 2014 r. jej wielkość za lata 2011—2013 będzie brana pod uwagę przy wyliczeniu limitu zadłużenia za rok 2014.

Na wielkość nadwyżki operacyjnej mają wpływ dochody i wydatki bieżące. Ich wielkość jest o tyle istotna, że związane są one z realizacją bieżących zadań samorządów i nie mają charakteru prorozwojowego, w przeciwieństwie do wydatków inwestycyjnych. Od roku 2009 można zaobserwować stały wzrost wydatków bieżących zarówno w wielkościach bezwzględnych, jak też udziału w wydatkach ogółem. Udział procentowy wydatków bieżących w wydatkach ogółem JST podano w tabl. 3.

TABL. 3. UDZIAŁ WYDATKÓW BIEŻĄCYCH JST W WYDATKACH OGÓŁEM W %

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
O g ó ł e m JST	79	78	74	75	77
Gminy	81	80	77	75	77
Powiaty	87	86	81	78	81
Miasta na prawach powiatu	77	77	77	78	79
Województwa	63	63	51	61	60

Ź r ó d ł o: jak przy tabl. 1.

Najwyższy udział wydatków bieżących wystąpił w powiatach i miastach na prawach powiatu. Najkorzystniej sytuacja w tym zakresie kształtowała się w województwach. Na wzrost wydatków bieżących w latach 2009—2011 miał wpływ wzrost kosztów obsługi zadłużenia, które zwiększyło się z 39,3 mld zł do 64,2 mld zł.

Od roku 2011 JST nie mogą uchwalić budżetu, w którym wydatki bieżące są wyższe od dochodów bieżących. Jednak, jak wynika z informacji Ministerstwa Finansów, spośród 2874 JST — 182 zamknęły rok 2011 deficytem bieżącym (6,3% ogółu samorządów). Z tej liczby 166 to samorządy gminne, natomiast pozostałe to powiaty (w tym 4 miasta na prawach powiatu)¹¹. Liczbę jednostek wypracowujących nadwyżkę operacyjną według rodzajów w latach 2007—2011 przedstawiono w tabl. 4.

¹⁰ Nadwyżka operacyjna — prawo finansów publicznych nie zawiera legalnej definicji nadwyżki operacyjnej. W nauce o finansach publicznych przyjęło się, że nadwyżkę operacyjną stanowi dodatnia różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi. Odpowiednio wynik ujemny między dochodami a wydatkami bieżącymi stanowi deficyt operacyjny — *Nadwyżka...* (2011), s. 3.

¹¹ *Sprawozdanie...* (2012), s. 182.

TABL. 4. LICZBA JST UZYSKUJĄCYCH NADWYŻKĘ OPERACYJNĄ

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
O g ó ł e m JST	2715	2721	2585	2336	2627
Gminy	2350	2355	2245	2014	2248
Powiaty	285	286	268	254	302
Miasta na prawach powiatu	64	64	56	52	61
Województwa	16	16	16	16	16

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie opracowania *Sprawozdanie...* (z lat 2009—2011).

Z przeprowadzonych szacunków wynika, że utrzymanie w kolejnych latach wydatków inwestycyjnych przez samorządy na poziomie z lat 2007—2011 (bez funduszy unijnych podlegających refundacji) będzie powodowało, że prawie 900 JST nie będzie w stanie osiągnąć równowagi bieżącej. Należy pamiętać, że rozbudowywana w ostatnich latach infrastruktura techniczna i społeczna służąca mieszkańcom i podmiotom gospodarczym generuje dzisiaj dodatkowe koszty operacyjne, które istotnie wpływają na obniżenie wypracowywanych nadwyżek operacyjnych. Także przerzucane na samorządy dodatkowe zadania bez rekompensaty finansowej ograniczają możliwości tworzenia nadwyżki w budżecie bieżącym.

Jak już wspomniano, nowa reguła limitowania zadłużenia uzależnia możliwości zaciągania zobowiązań JST od poziomu nadwyżki operacyjnej. Wskaźniki indywidualnego limitu zadłużenia będą obliczane według wzoru¹²:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right) \leq \frac{1}{3} + \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$$

gdzie:

- R* — planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,
- O* — planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D* — dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db* — dochody bieżące,
- Sm* — dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb* — wydatki bieżące,
- n* — rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

¹² Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

- n*–1 — rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
n–2 — rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
n–3 — rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Zakładając, że JST utrzymałyby wydatki inwestycyjne na poziomie z lat 2007—2011 (bez wydatków refundowanych z dotacji unijnych) jedynie ok. 640 ich byłoby w stanie uchwalić budżety w latach 2014—2020 z zachowaniem dopuszczalnego indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Nawet redukcja wydatków inwestycyjnych o 80% będzie powodowała problemy z zachowaniem dopuszczalności tego wskaźnika w nowej perspektywie budżetowej u ponad 1300 jednostek¹³. Oznacza to, że będą one musiały podjąć działania związane z renegegowaniem dotychczasowych warunków spłaty zadłużenia. Jego wydłużenie będzie skutkowało znacznym wydłużeniem okresu, w którym samorządy te będą w stanie zaciągnąć nowe zobowiązania.

Swego rodzaju amortizatorem złej sytuacji finansowej może być wyprzedaż majątku komunalnego. Sprzedaż umożliwiłaby zapewnienie wkładu własnego jednostek przy sięganiu po fundusze unijne. Nie trudno jednak przewidzieć, że sprzedażą mogłyby zostać objęte te elementy majątku, które są w stanie zapewnić potencjalnym nabywcom uzyskiwanie dochodów na określonym poziomie. Oznaczałoby to, że samorządy utracą potencjalne źródło dochodów w przyszłości, podejmując się często realizacji dodatkowych inwestycji o charakterze nie-dochodowym. Tego typu działania mogą spotkać się także z oporem społeczności lokalnych.

FUNDUSZE NIEZBĘDNE DO ZAPEWNIENIA WKŁADU WŁASNEGO SAMORZĄDÓW DO PROJEKTÓW EUROPEJSKICH W LATACH 2014—2020

Uwzględniając prognozowaną wielkość unijnego wsparcia dla Polski oraz dotychczasowy poziom wykorzystania środków UE przez sektor publiczny oszacowano, że fundusze niezbędne do zapewnienia wkładu własnego tego sektora w nadchodzącej perspektywie finansowej kształtować się powinny na poziomie ok. 76 mld zł, w tym dla JST nieco ponad 60,5 mld zł. Oszacowane wielkości obejmują zarówno wymagany poziom wkładu własnego, jak też finansowanie kosztów, które nie mogą być objęte zgłoszeniem do refundacji z funduszy unijnych (koszty niekwalifikowane)¹⁴.

Wkład finansowy do projektów europejskich może pochodzić z wypracowanej nadwyżki operacyjnej, pieniędzy uzyskanych ze sprzedaży majątku, wolnych funduszy z lat ubiegłych lub ze środków zwrotnych (w granicach limitów zadłużenia). Wśród nich najistotniejszą rolę odgrywa nadwyżka, nie tylko bowiem stanowi zasadniczy wkład w projekty, ale determinuje także zadłużanie się jednostek. Wielkość wypracowanej nadwyżki operacyjnej w latach 2007—2011 zaprezentowano w tabl. 5.

¹³ Sierak i in. (2013), s. 5.

¹⁴ Tamże, s. 9.

TABL. 5. NADWYŻKA OPERACYJNA JST W MLD ZŁ

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
O g ó ł e m JST	17,7	17,7	12,0	9,3	12,0
Gminy	7,2	8,0	6,1	4,6	5,4
Powiaty	1,0	1,1	0,9	0,8	1,3
Miasta na prawach powiatu	6,8	5,8	3,0	2,5	2,8
Województwa	2,8	2,8	1,9	1,3	1,5

Ź r ó d ł o: opracowanie własne na podstawie: *Nadwyżka...* (z lat 2010—2012).

Zakładając, że samorządy są w stanie wygospodarować ok. 10 mld zł rocznie, to cała nadwyżka musiałaby być wykorzystywana na zapewnienie wkładu do projektów europejskich. Na uwagę zasługuje fakt, że sytuacja samorządów w tym zakresie jest istotnie zróżnicowana. Są jednostki, które bez problemu zapewnią współfinansowanie projektów europejskich, są też jednak i takie, które już dziś nie mogą zapewnić finansowania najmniejszych projektów inwestycyjnych. Według dokonanych szacunków najtrudniejsza sytuacja wystąpi w Łodzi, Gorzowie i w Białymstoku. Z kolei nie powinny mieć problemów z zapewnieniem współfinansowania projektów unijnych, np.: Katowice, Kraków, Gdańsk, Szczecin czy Bydgoszcz¹⁵.

Dokonując szacunków możliwości zapewnienia środków finansowych na realizację działań rozwojowych nie należy zapominać o rosnących wydatkach bieżących. Połączenie tej tendencji z ograniczeniami w sferze dochodów budżetowych, w tym także zwrotnych, prowadzić będzie do nasilania się problemów z wygospodarowywaniem pieniędzy na inwestycje rozwojowe. Trzeba także pamiętać, że nie wszystkie przewidziane do realizacji inwestycje będą kwalifikowały się do objęcia unijnym wsparciem, co będzie wymagało od samorządów zaangażowania funduszy poza systemem inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności. Wydaje się, iż pozostałe źródła potencjalnych dochodów (z majątku) czy też niezagospodarowanych środków finansowych z lat wcześniejszych nie wypełnią luki, która pojawi się w wielu samorządach przy tworzeniu projektów europejskich.

Podsumowanie

Zaprezentowana sytuacja finansowa w zakresie samodzielności dochodowej JST oraz możliwości generowania przez nie nadwyżki operacyjnej, determinującej ich zadłużanie się, wskazuje na problemy, jakie mogą pojawić się z absorpcją środków unijnych przez JST po roku 2013. Zgodnie z zapowiedziami Polska otrzyma na realizację projektów rozwojowych — w ramach polityki spójności — ok. 72 mld zł bezzwrotnej pomocy. Może się jednak okazać, że samorządy

¹⁵ Sierak i in. (2013), s. 5.

ograniczone nowymi limitami zadłużenia nie będą mogły sięgnąć po pomoc unijną ze względu na brak możliwości zapewnienia niezbędnego wkładu własnego. Nie będzie to dotyczyło wszystkich JST w jednakowym zakresie. Wydaje się, że najbardziej niekorzystna sytuacja wystąpi w miastach na prawach powiatu, które w mijającym okresie programowania były największymi biorcami pomocy, co doprowadziło do ich znacznego zadłużenia się. W konsekwencji powoduje to obciążenie ich budżetów znacznymi kosztami obsługi zadłużenia, a wybudowane/zmodernizowane elementy infrastruktury, najczęściej o charakterze niedochodowym, stanowią dodatkowe obciążenie ich budżetów.

Reasumując należy stwierdzić, że samorzady będą musiały wykazywać się efektywnością działania oraz rozsądkiem w wykorzystywaniu środków unijnych na realizację projektów, które w przyszłości powinny przyczyniać się do wzrostu ich dochodów, a nie generowania dodatkowych kosztów wynikających z ich funkcjonowania. Będą także musiały dokonywać trudnych wyborów w zakresie zgłaszania projektów do współfinansowania w przeciwieństwie do kończącej się perspektywy finansowej, kiedy to najważniejszym celem ich działania było uzyskanie jak największej puli pieniędzy z UE.

dr Dorota Wyszowska — Uniwersytet w Białymstoku, Urząd Statystyczny w Białymstoku

LITERATURA

- Bober J., Hauser J. i in. (2013), *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Fundacja GAP, Kraków
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011* (2012), GUS
- Kańduła S. (2003), *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu
- Kosek-Wojnar M. (2004), *Problem samodzielności finansowej jednostek samorządu finansowego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2
- Kosek-Wojnar M., Surówka K. (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa
- Misterek W. (2008), *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, DIFIN, Warszawa
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007—2009* (z lat 2010, 2011, 2012), Ministerstwo Finansów
- Polityka spójności 2014—2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia* (2013), Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, <http://ec.europa.eu/info/region> (data dostępu 08.02.2013)
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R. (2013), *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014—2020*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w roku* (z lat 2009—2012), Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa

SUMMARY

Beginning in 2014, the new programming period for cohesion policy helps us to reflect on the evaluation of the ability of local governments to reach for the non-reimbursable funds of the European Union. A major problem is their low income self-reliance. In the period 2007—2011 increased current expenditures of local government as well as their debt. This requires careful deciding on new investments. This article aims to analyze the financial situation of local governments in 2007—2011 and determination which necessary financial arrangements should comply local governments in determining budgets for 2014—2020

РЕЗЮМЕ

Начинающийся в 2014 г. новый период программирования реализации политики сплочения призывает нас задуматься над оценкой готовности органов местного самоуправления использовать безвозвратную помощь Европейского союза. Одной из основных проблем является их ограниченная доходная самостоятельность. В 2007—2011 гг. увеличились текущие расходы органов местного самоуправления и увеличилась их задолженность. Это вызвало необходимость осторожного принятия решений в области новых капиталовложений. Целью статьи является анализ финансового положения органов территориального самоуправления в 2007—2011 гг. и, на основании этого, определение необходимых финансовых условий, какими они должны располагать при определении бюджета на 2014—2020 гг.