

ANNA MILEWSKA, AGNIESZKA PARLIŃSKA

**FINANSE LOKALNE -
DYSFUNKCJE, DYLEMATY,
WYZWANIA**

Wydawnictwo SGGW

© Copyright by Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2021

Recenzenci:

Prof. dr hab. Paweł Czechowski Uniwersytet Warszawski

Dr hab. Łukasz Popławski, prof. UEK, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Autorzy:

dr inż. Anna Milewska ORCID: 0000-0003-4776-6049

dr inż. Agnieszka Parlińska ORCID: 0000-0001-6640-3097

Katedra Finansów, Instytut Ekonomii i Finansów

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

Grafika na okładce – Pixabay

Redakcja: Agata Cienkusz

ISBN 978-83-8237-057-7

Wydawnictwo SGGW

ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa

tel. (22) 593 55 20 (-22, -25 – sprzedaż), fax (22) 593 55 21

e-mail: wydawnictwo@sggw.edu.pl, www.wydawnictwosggw.pl

Druk: Libra-Print, Legionów Av. 114B, 18-400 Łomża

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE	5
ROZDZIAŁ 1. ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	8
1.1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego.....	8
1.2. Podstawy prawne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.....	13
1.3. Struktura terytorialna i zadania jednostek samorządu terytorialnego 14	
1.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego	21
ROZDZIAŁ 2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA BUDŻETU SAMORZĄDOWEGO	25
2.1. Zasady samorządowej gospodarki finansowej	25
2.2. Budżet jednostek samorządów terytorialnych – funkcje, konstrukcja, tryb uchwalania opracowywania i wykonania.....	35
2.3. Kontrola wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego	42
ROZDZIAŁ 3. DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO	52
3.1. Podstawy prawne funkcjonowania systemu w Polsce	52
3.2. Specyfika dochodów własnych	54
3.3. Dochody transferowe	63
3.4. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi.....	70
ROZDZIAŁ 4. WYDATKI JEDNOSTEK SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH	71
4.1. Istota wydatków samorządu terytorialnego (prawo stałego wzrostu Wagnera a specyfika wydatków samorządowych)	71
4.2. Charakterystyka wydatków samorządowych	72
4.3. Wydatki inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego .	77

ROZDZIAŁ 5. DEFICYT I DŁUG JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO	82
5.1. Pojęcie oraz przyczyny powstawania deficytu i długu jednostek samorządu terytorialnego	82
5.2. Limity zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.....	87
5.3. Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego....	94
5.4. Poziom deficytu i zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce	98
ROZDZIAŁ 6. PRZYCHODY I ROZCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO	102
6.1. Przychody jednostek samorządu terytorialnego.....	102
6.2. Rozchody jednostek samorządów terytorialnych.....	108
PODSUMOWANIA I WNIOSKI.....	115
LITERATURA	118
SPIS TABEL.....	128
SPIS RYSUNKÓW	129

WPROWADZENIE

Dylematem, który kreuje wyzwania, dla każdej jednostki jest ograniczoność i dostępność środków finansowych. Jest to szczególnie odczuwalne w sytuacji konieczności zaspokojenia potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo a finansowanych ze środków publicznych. Z jednej bowiem strony oczekiwania określonych podmiotów bądź ich grup mają charakter permanentny z tendencją wzrostową. Ponadto wraz z rozwojem społeczeństwa zmienia się także ich struktura. Oczekiwana jest bowiem nie tylko realizacja zadań publicznych ale także podnoszenie poziomu ich jakości lub częstotliwości ich udostępniania. Kryzys związany z pandemią wykazał także potrzebę zmiany sposobu komunikacji z interesantami w kontekście poznania ich oczekiwań w tym szczególnym okresie. Co prawda nie dotyczyło to tylko lokalnych wspólnot lecz przez wzgląd na to, iż są one najbliższej obywatela to na ich zaangażowanie w tym zakresie położono szczególnie nacisk.

Znacznym wyzwaniem w czasach pandemii COVID – 19 była organizacja zdalnej obsługi interesantów zarówno mieszkańców jak i zewnętrznych podmiotów. Pomocnym w realizacji tego działania była digitalizacja w samorządach jednak wiązały się z tym także wzrastające wydatki bieżące, tym samym “przesuwając” w czasie działania inwestycyjne.

Celem podjętych badań było przybliżenie problemów gospodarki finansów lokalnych w Polsce. Główny problem badawczy pracy koncentruje się na przedstawieniu dysfunkcji, dylematów i wyzwań jakie odnotowały jednostki samorządów terytorialnych (jst) w konfrontacji z nowymi wyzwaniami. Zasadniczy okres przeprowadzonej analizy obejmował lata 2009–2020, co pozwoliło na obserwację trendów i procesów zachodzących w budżetach jst. W zależności od potrzeb i dostępności danych przy realizacji poszczególnych zadań badawczych przyjmowane były krótsze okresy badawcze.

Główną metodą badawczą była krytyczna analiza dokumentów z wykorzystaniem tych o charakterze normatywnym oraz literatury przedmiotu dotyczącej szeroko rozumianej problematyki finansów publicznych. Technika badań dokumentacji polega na analizie ilościowej i jakościowej zawartych tam treści. Wykorzystano także opracowania

i raporty instytucji odpowiedzialnych za gromadzenie danych finansowych oraz instytucji kontrolnych i nadzorujących. Pomocną w realizacji celu była także metoda indywidualnych przypadków. Zbadano konkretne zdarzenia, zjawiska i procesy dotyczące poszczególnych grup osób, których postępowanie i zachowanie się w danej strukturze organizacyjnej i okolicznościach odbiegało od przyjętych, co od zasady, norm postępowania.

Ukazane zagadnienia zostały podzielone na sześć rozdziałów. Rozdział pierwszy przedstawia pojęcie i istotę samorządu terytorialnego w Polsce. Zaprezentowano w nim podstawy prawne funkcjonowania samorządów terytorialnych w Polsce oraz ich strukturę wg stanu na 1 stycznia 2021 r.. Scharakteryzowano także metody klasyfikacji zadań jst wraz z podaniem przykładów zadań poszczególnych szczebli samorządów terytorialnych.

W rozdziale drugim zostały zamieszczone najważniejsze zagadnienia teoretyczne związane ze strukturą organizacyjną jednostek samorządów terytorialnych. Zaprezentowano w nim zasady samorządowej gospodarki finansowej, jak również funkcje, konstrukcję, tryb uchwalania, opracowywania i wykonania budżetów JST.

Rozdział trzeci stanowi analizę dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Zawiera niezbędną charakterystykę podstaw prawnych funkcjonowania finansowania JST oraz poszczególnych grup dochodów tj. dochodów własnych oraz dochodów transferowych. W tej części publikacji dokonano charakterystyki poziomu oraz struktury dochodów z uwzględnieniem problemów wynikających z ich realizacją (w szczególności z okresem pandemii COVID -19).

W rozdziale czwartym zawarto analizę istoty wydatków samorządu terytorialnego wg prawa stałego wzrostu Wagnera z jednoczesnym uwzględnieniem specyfiki wydatków samorządowych. Przedstawiono w nim charakterystykę wydatków ze szczególnym uwzględnieniem wydatków inwestycyjnych.

Rozdział piąty porusza problematykę deficytu i długu jednostek samorządów terytorialnych jako części długu publicznego. W odniesieniu do tej tematyki zawarto definicje zagadnień oraz przyczyny powstawania deficytu i długu jednostek samorządu terytorialnego. Problematykę interwencji państwa na poziom długu JST przedstawiono poprzez analizę

zmian w limitowaniu zadłużenia ze szczególnym uwzględnieniem zmian zachodząc we wprowadzonym Indywidualnym Wskaźniku Zadłużenia. Informacje zawarte w tym rozdziale zostały wzbogacone o charakterystykę strategii zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego.

W rozdziale szóstym przedstawiono specyfikę funkcjonowania wybranych instrumentów dłużnych jst zaliczanych odpowiednio po stronie wpływów jako przychody i jako rozchody z tytułu ich zwrotności.

Efektem badań było zaprezentowanie głównych problemów z zakresu realizowanej polityki finansowej. Pamiętać należy jednak o tym, iż ze względu na swoją specyfikę (położenie, liczba ludności, jej strukturę, stan infrastruktury itp.) lokalnie problemy te mogą być bardziej lub mniej nasilone. Jednym z najbardziej ewidentnych przykładów odnotowanych zdarzeń jest ten dotyczący “likwidacji” z dniem 1 stycznia 2019 r. jednej z gmin wiejskich - Ostrowice w województwie zachodniopomorskim. Powodem zniesienia gminy był wymiar jej zadłużenia bez realnej możliwości spłaty. Było to pierwsze tego typu rozwiązanie wprowadzone przez rząd w historii. Jej dotychczasowy obszar został włączony do ustalonych sąsiednim dwóch gmin: Drawsko – Pomorskie i Złocieniec.

Tym samym dysfunkcje, jako obserwowane skutki m.in. zdarzeń finansowych także mogą mieć odmienny lokalnie bądź regionalnie charakter. Dlatego też Autorki wskazują na efekty, skutki czy też możliwe scenariusze uwzględniając aspekty finansowe w znaczeniu “sensu largo” i dla ogółu jednostek.

ROZDZIAŁ 1. ISTOTA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1.1. Pojęcie i istota samorządu terytorialnego

Współczesna instytucja samorządu terytorialnego jest wynikiem długoletniej transformacji i ewolucji. Na jego kształt miały wpływ konkretne warunki polityczne, geopolityczne, społeczne, ekonomiczne czy narodowościowe w poszczególnych państwach jak i na świecie. Wszystkie te czynniki można pogrupować w czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Określenie pozycji samorządów w strukturach państwa wpływa w sposób decydujący na rodzaj i zakres przyznawanych im źródeł dochodów. Stąd ważne jest pojęcie samorządu terytorialnego, które było formułowane zarówno w literaturze jak i aktach prawnych.

Samorząd zależnie od więzi łączących grupy społeczne może występować w różnych formach:

- samorząd gospodarczy (np. izby gospodarcze),
- samorząd terytorialny (np. gmina, powiat),
- samorząd zawodowy (np. izby radców prawnych, izby rolnicze),
- samorząd wyznaniowy (np. gmina żydowska).

Samorząd terytorialny najprościej można określić jako współpracę mieszkańców. Czynnikiem łączącym tę wspólnotę jest terytorium, zamieszkałe przez jej członków.

Według Słownika Samorządu Terytorialnego termin samorząd definiowany jest jako „ustalony prawem zakres kompetencji do zawiadywania własnymi sprawami, samodzielne i niezależne zawiadywanie swoimi sprawami w zakresie administracji państwowej (publicznej), a także samodzielne wykonywanie pewnych funkcji państwowych o charakterze administracyjnym”. Władza samorządowa jako forma władzy publicznej charakteryzuje się tym, iż jej podmiotem jest określona przez przepisy prawa grupa ludzi, której członkostwo powstaje z mocy prawa. Taka grupa ludzi ma własną organizację (organy), która zbudowana jest na zasadzie decentralizacji i pozostaje jedynie pod nadzorem państwa. Organy samorządu powołane są do realizowania tych zadań administracji państwowej, którymi określona grupa jest zainteresowana. Powyższe zadania wykonywane są w sposób właściwy dla organów

administracji państwowej (tzn. na podstawie prawa, w sposób monopolistyczny, z możliwością zastosowania środków władczych).¹

Samorząd terytorialny, jako jedna z najstarszych form samorządu, jest wyodrębnionym (mającym osobowość prawną) powstałym z mocy prawa związkiem lokalnego społeczeństwa powoływanym w celu samodzielnego wykonywania zadań administracji państwowej, wyposażonym w materialne środki umożliwiające realizację nałożonych na niego zadań.

W literaturze przedmiotu pojęcie samorządu terytorialnego jest więc w różny sposób definiowane, ale ważne jest wskazanie na dwa odmienne znaczenia pojęcia samorząd terytorialny tzn. ujęcie prawne i polityczne (korporacyjne). – Rysunek 1.

W ujęciu prawnym	W ujęciu politycznym (korporacyjnym)
• samorząd należy rozumieć jako wykonywanie zadań administracji publicznej w sposób zdecydowany i na własną odpowiedzialność przez odrębne w stosunku do państwa podmioty, które w zakresie wykonywania swoich zadań nie są poddane żadnej ingerencji państwa.	• samorząd obejmuje honorowe uczestnictwo osób fizycznych w wykonywaniu określonych zadań państwowych; chodzi tu zatem o samorządność personalną.

Rysunek 1. Pojęcie samorządu terytorialnego w ujęciu prawnym i politycznym

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dolnicki, B. (1999). Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków, s. 13; Schnapp, F.E. (1991). Samorząd jako element polityki porządku państwowego, Samorząd Terytorialny nr 7-8/1991 s.4.; Bąbała, W., Kuniewicz, M., Pióro, E., Ryczkowska, K., & Wielgosz, A. (2013). Pojęcie i istota samorządu lokalnego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie. - Nr 25 (98) (2013), s. 439-44.

O istocie samorządu przesądzają trzy elementy: podmiot, przedmiot oraz sposób wykonywania państwowej administracji. (Rysunek 2)

Podmiotem jest społeczność lokalna zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy. Związek ten jest jednostką powoływaną przez państwo w celu realizacji jego zadań. Dzisiejsze związki samorządu terytorialnego mają rację bytu tylko wówczas, gdy państwo nakłada na nie zakresy obowiązków (określonych zadań).

¹ Słownik Samorządu Terytorialnego (1997), pod red. Marka Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin, s. 185.; Słownik Pojęć w Administracji Publicznej (2018), pod red. Iwony Wieczorek Jarosława Szymanek, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź, s. 188

Istoty samorządu nie należy upatrywać, jak to czyniono w XIX wieku, w przeciwstawieniu interesów państwa interesom społeczności lokalnej. Samorząd nie może i nie ma własnych suwerennych zadań. Jedynie państwo może przekazywać określone zadania tworzonemu przez siebie związkowi terytorialnemu.

Podmiot	• społeczność lokalna zamieszkała na danym obszarze, zorganizowana w terytorialny związek samorządowy
Przedmiot	• administracja państwowa
Sposób wykonywania państwowej administracji	• na zasadzie decentralizacji, zakładającej ich realizację przez terytorialne związki samorządowe

Rysunek 2. Istota samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Niewiadomski, Z. (1995). Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji. Ustrój administracji publicznej, 144-148.; Podstawka, M. (2001). Podstawy finansów publicznych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 152-153; Wojnicki, J. (2003). Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, WSH, Pułtusk, s. 25-26; Słownik Samorządu Terytorialnego, pod red. Marka Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin; s. 186-188.

Przedmiotem samorządu lokalnego jest administracja państwowa. Państwo nakłada na terytorialne związki samorządowe obowiązek (swojego rodzaju uprawnienie) wykonywania zadań z zakresu administracji państwowej. Zadania z tego zakresu wykonywane są zarówno przez administrację rządową jak i samorządową. Samorząd lokalny posługuje się przy tym instrumentami prawnymi typowymi dla władzy państwowej.

Wykonanie zadań zakresu administracji państwowej następuje na zasadzie decentralizacji, zakładającej ich realizację przez terytorialne związki samorządowe. Ponieważ związki samorządowe wykonują zadania państwa, dlatego ich działalność pozostaje pod nadzorem państwa.²

² Niewiadomski, Z. (1995). Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji. Ustrój administracji publicznej, 144-148.; Podstawka, M. (2001). Podstawy finansów publicznych, Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 152-153; Wojnicki, J. (2003). Samorząd lokalny w Polsce i w Europie, WSH, Pułtusk, s. 25-26; Słownik Samorządu Terytorialnego, pod red. Marka Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin; s. 186-188.

Samorząd terytorialny, jako instytucja działająca we wszystkich systemach demokratycznych stanowi przedmiot ochrony ze strony prawa międzynarodowego. Drogę do ujednolicenia poglądów na charakter prawny samorządu terytorialnego utorowały „Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego” i „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”.

„Światowa Deklaracja Samorządu Terytorialnego” uchwalona na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych w dniach 22-26 września 1985 roku w Rio de Janeiro w artykule 2 ust.1 mówi, iż: „samorząd lokalny oznacza prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej”.

W 1985 roku państwa należące do Stałej Konferencji Gmin i Regionów Europy, działającej w ramach Rady Europy przyjęły dokument „Europejska Karta Samorządu Terytorialnego”, w którym zaleca się, aby:

- włączać gminy i regiony w realizację integracji europejskiej,
- rozwijać współpracę między gminami i regionami,
- aktywować obywateli do kształtowania demokracji na szczeblu lokalnym.

Dokument ten zawiera również katalog zasad istotnych do właściwego funkcjonowania samorządu terytorialnego tj.: powszechną wybieralność organów władzy samorządowej, konieczność zapisu konstytucyjnego w sprawie samorządowej samodzielności administracyjnej i gospodarczej.

W Europejskiej Karcie Samorządu Terytorialnego czytamy, że:

- samorząd lokalny, ma prawo i zdolność do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na własną odpowiedzialność i w interesie mieszkańców;
- społeczności lokalne, mają - w zakresie określonym prawem - pełną swobodę działania w każdej sprawie, która nie jest wyłączona z ich kompetencji lub nie wchodzi w zakres kompetencji innych organów władzy;
- samorząd terytorialny, ma prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi może swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień, a wysokość zasobów

finansowych społeczności lokalnych powinna być dostosowana do zakresu uprawnień przyznanych przez prawo;

- system finansowy, powinien być wystarczająco zróżnicowany i elastyczny, aby społeczności lokalne mogły w miarę możliwości odpowiadać rzeczywistym zmianom zachodzącym w poziomie kosztów związanych z wykonywaniem uprawnień;
- procedury wyrównawcze i działania równoważące, mają na celu korygowanie skutków nierównego podziału potencjalnych źródeł dochodów, a także wydatków, jakie społeczności lokalne ponoszą w związku z nierównomiernym rozwojem lokalnym.³

Równocześnie literatura przedmiotu zwraca uwagę na zasady funkcjonowania samorządności lokalnej między innymi na zasadę pomocniczości, zasadę decentralizacji władzy publicznej oraz zasadę samodzielności.⁴

Pierwsza zasada pomocniczości (subsidiarności) określa, iż zadania publicznej powinny być realizowane przez najniższy poziom administracji przy zapewnieniu środków proporcjonalnych do osiągnięcia zamierzonego celu. Stąd zasadniczą rolę w systemie administracji państwowej powinien odgrywać samorząd lokalny, a w szczególności podstawowa jednostka tj. gmina.⁵

Zasada decentralizacji władzy publicznej zobowiązując do decentralizacji władzy publicznej ustawodawca zobowiązuje zarazem do utworzenia terenowych struktur jej wykonywania. Decentralizacja przejawia się w zdolności sprawowania funkcji administracji publicznej nie tylko przez administrację rządową, ale również przez samodzielne podmioty tj. samorządy, których istnienie i zakres działania określa ustawa. W literaturze podkreśla się istnienie trzech wymiarów decentralizacji to jest:

³ Umowa międzynarodowa EKST sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607). Słownik Pojęć w Administracji Publicznej (2018), pod red. Iwony Wieczorek Jarosława Szymanek, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź, s. 188

⁴ Bąbała, W., Kuniewicz, M., Pióro, E., Ryczkowska, K., & Wielgosz, A. (2013). Pojęcie i istota samorządu lokalnego. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie. - Nr 25 (98) (2013), s. 439-444.

⁵ Art. 63 i 164 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.) oraz art. 6 Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.); Szerzej na ten temat: Sekuła, A. (2000) Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem, w: Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach, pod red. A. Tubielewicz, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, s. 23-24.

przekazanie zasad i kompetencji szczeblowi lokalnemu, określenie zakresu „samodecydowania” władz lokalnych przy wykonywaniu zadań i kompetencji, oraz zapewnienie środków finansowych organom lokalnym poprzez ustanowienie źródeł finansowania zadań i kompetencji z dochodów własnych samorządów terytorialnych.⁶

Zasada samodzielności oznacza, że samorząd lokalny samodzielnie realizuje przekazane zadania publiczne (własne i zalecone) w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność w granicach obowiązującego prawa.

1.2. Podstawy prawne funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego

Rozwój samorządu terytorialnego w Polsce rozpoczął się zaraz po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., jednak jego działalność uregulowano dopiero w 1933 r. Wówczas nie powołano samorządu na szczeblu wojewódzkim, ale wyjątkiem był Śląsk gdzie działał Autonomiczny Sejm Śląski oraz Śląska Rada Wojewódzka. Po II wojnie światowej samorząd terytorialny funkcjonował w formie rad gminnych i zarządów gminy oraz rad i zarządów miejskich, jak i powiatowych. Samorząd ten zlikwidowano jednak w 1950 r., tworząc w jego miejsce jednolitą strukturę rad narodowych, które nie były już organami samorządu, ale terenowymi organami władzy państwowej.

Dopiero ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym powróciła do idei samorządu terytorialnego, opartego na zasadzie zrzeszenia i wprowadziła w samorząd gminny. A w 1998 r. po długich dyskusjach parlament uchwalił pakiet ustaw, które wprowadziły strukturę samorządu terytorialnego, opartą na nowym podziale administracyjnym kraju. Uchwalenie tych ustaw zakończyło proces terytorialnej i samorządowej decentralizacji państwa.

⁶ Art. 15 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.); Szerzej na ten temat: Sekuła, A. (2000). Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem, w: Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach, pod red. A. Tubielewicza, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, s. 24-26. Myna, A. (1998). Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja, Samorząd Terytorialny 1998 nr 11, s. 35.

Do podstawowych aktów prawnych regulujących podział administracyjny kraju, organizację samorządu terytorialnego oraz podział zadań między administrację rządową i samorządową można zaliczyć:

- ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.),
- ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038. z późn. zm.),
- ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038. z późn. zm.),
- ustawę z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 1998r. Nr 99, poz. 631),
- ustawę z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, z 2021 r. poz. 1561 z późn. zm.),

Na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.), z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej nowy, trójstopniowy podział terytorialny. Jego jednostkami są województwa, powiaty oraz gminy. Dodatkowo Konstytucja RP w art. 164 wymienia samorząd gminny, samorządy lokalne i regionalne.

1.3. Struktura terytorialna i zadania jednostek samorządu terytorialnego

Utworzenie w 1990 r. samorządnych gmin, stanowiło zasadniczą zmianę ustroju państwa. Zrywając z zasadą jednolitej władzy państwowej, gminy uzyskały prawo i obowiązek wykonywania zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Samorządność oznacza przekazanie spraw dotyczących mieszkańców danego obszaru władzom przez nich wybranym i działającym w ich imieniu.

W 1999 r. został zreformowany nie tylko podział terytorialny kraju, lecz również struktury administracyjne państwa i samorządu terytorialnego. Podział terytorialny kraju z dwuszczeblowego, „gmina - województwo”,

został przekształcony w trójstopniowy „gmina - powiat - województwo”. Z dniem 1 stycznia 1999 r. strukturę terytorialną Polski tworzyły 2478 gminy, 379 powiaty oraz 16 województw. W kolejnych latach podział ten ulegał niewielkim modyfikacjom tj.:

- w 2002 roku utworzono 7 powiatów i jedną gminę, jeden powiat przekształcono w miasto na prawach powiatu oraz zlikwidowano 12 gmin (w tym 11 gmin m.st. Warszawy, które zamieniono na dzielnice),
- w 2003 roku zlikwidowano jedno miasto na prawach powiatu, które przywrócono w 2013 roku,
- w 2010 roku utworzono jedną gminę,
- w 2015 oraz 2019 roku zlikwidowano po jednej gminie.

Aktualna struktura terytorialna Polski została przedstawiona w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba jednostek podziału terytorialnego Polski stan na 2021-01-01 r.

Wyszczególnienie	Jednostki podziału terytorialnego					
	powiaty	miasta na prawach powiatu	gminy			
			ogółem	miejskie	wiejskie	miejsko- wiejskie
Polska	314	66	2 477	302	1523	652
Dolnośląskie	26	4	169	35	77	57
Kujawsko-pomorskie	19	4	144	17	92	35
Lubelskie	20	4	213	20	163	30
Lubuskie	12	2	82	9	39	34
Łódzkie	21	3	177	18	131	28
Małopolskie	19	3	182	14	120	48
Mazowieckie	37	5	314	35	222	57
Opolskie	11	1	71	3	35	33
Podkarpackie	21	4	160	16	108	36
Podlaskie	14	3	118	13	78	27
Pomorskie	16	4	123	22	81	20
Śląskie	17	19	167	49	96	22
Świętokrzyskie	13	1	102	5	57	40
Warmińsko-	19	2	116	16	66	34
Wielkopolskie	31	4	226	19	111	96
Zachodniopomorskie	18	3	113	11	47	55

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W trójstopniowym podziale terytorialnym poziom gminy obejmuje samorząd lokalny szczebla podstawowego, które mogą otrzymać statut gminy

miejskiej, miejsko-wiejskiej lub wiejskiej. Gmina, jest wspólnotą samorządową, którą tworzą mieszkańcy oraz odpowiednie terytorium. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, ma osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Równocześnie tworzenie, łączenie, podział i znoszenie gmin, ustalanie ich granic oraz siedzib władz odbywa się na podstawie szczegółowego rozporządzenia Rady Ministrów po konsultacji z mieszkańcami. Dodatkowo gminy mogą tworzyć jednostki pomocnicze: we wsi sołectwa, w miastach dzielnice i osiedla.

Największą liczbę gmin ogółem obserwuje się w województwie mazowieckim, a najmniejszą w województwie opolskim. Gmin o charakterze miejskim największe skupisko występuje w województwie śląskim, o charakterze miejsko-wiejskim wielkopolskim, a o charakterze wiejskim w województwie mazowieckim. Najmniej gmin mających status miasta jest w województwie opolskim, miejsko-wiejskim w województwie pomorskim i wiejskim w województwie opolskim.

Poziom powiatowy, o charakterze lokalnym i ponadlokalnym, obejmuje powiaty ziemskie oraz miast na prawach powiatu (tzw. powiaty grodzkie). Powiat, nie ograniczając uprawnień gminy, wykonuje zadania publiczne w wymiarze lokalnym, których bezpośrednim adresatem jest obywatel to jest mieszkaniec określonej wspólnoty samorządowej. Utworzenie powiatów jest rezultatem dążeń do ulepszania sposobów zarządzania poszczególnymi dziedzinami sektora publicznego, zwłaszcza edukacji, porządku i bezpieczeństwa publicznego, opieki społecznej, ochrony zdrowia.⁷

W województwie śląskim funkcjonuje najwięcej miast na prawach powiatu -19. Po jednym mieście z prawem powiatu działa w województwach opolskim i świętokrzyskim. Najwięcej powiatów ziemskich jest

⁷ Przy tworzeniu powiatów w 1998 r. przyjęto cztery kryteria takie jak:

- kryterium akceptacji społeczności lokalnej - wspólnota lokalna powinna identyfikować się z wyznaczonym jej terytorium i go akceptować; o kryterium historyczno-kulturowe - powołując powiaty powielono w znacznym stopniu mapę powiatów funkcjonujących do 1975 r.;
- kryterium gospodarcze - wiąże się z potencjałem, rodzajem i kondycją finansową podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie powiatu, a także szansami i zagrożeniami związanymi z rozwojem wspólnoty;
- kryterium potencjału instytucjonalnego użyteczności publicznej - powiat ma stanowić instytucję, która wyrównuje szanse poszczególnych obywateli w dostępie do zadań i usług publicznych;
- kryterium geograficzne - powstanie powiatu wynika ze specyficznego położenia geograficznego, które wpływa na tworzenie się trwałych więzi ponadgminnych, a z drugiej strony wymusza potrzebę utworzenia powiatu pozbawionego większych ośrodków miejskich.

w województwie mazowieckim, zaś najmniej w województwach opolskim - 11, lubuskim - 12 oraz świętokrzyskim - 13. Na liczebność szczebla powiatowego w poszczególnych województwach wpływa wielkość danego województwa.

Tabela 2. Charakterystyka zadań jednostek samorządu terytorialnego ze względu ich na kompetencje

Rodzaje zadań	Zlecone	Własne	Powierzone	
			ponadlokalny	lokalny
Zakres	ogólnopństwowy	lokalny	ponadlokalny	lokalny
Realizacja	w imieniu administracji rządowej (obowiązkowe)	we własnym imieniu (obowiązkowe i fakultatywne)	z innymi samorządami (dobrowolna)	w porozumieniu z administracją rządową (dobrowolna)
Źródła finansowanie	dotacje celowe	dochody własne, subwencje ogólne	dochody własne samorządów	dotacje celowe
Przykłady	spisy powszechne ludności, ewidencja ludności, przeprowadzenie wyborów do Sejmu i Senatu	utrzymywanie szkół i ośrodków zdrowia, budowa dróg, pomoc społeczna, transport zbiorowy	ponadlokalny transport zbiorowy, ponadlokalna straż gminna	pomoc dla repatriantów, rodziny zastępcze

Źródło: opracowanie na podstawie obowiązujących aktów prawnych oraz Samorząd Terytorialny w Polsce (Geneza-Struktura-Funkcjonowanie) (2019) http://rtn.radom.pl/wp-content/uploads/2019/02/Samorząd_terytorialny.pdf (dostęp: 24.04.2021) s. 13.

Poziom regionalny tworzy 16 województw, które oznaczają jednostkę samorządu terytorialnego oraz największą jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego kraju w celu wykonywania administracji publicznej. Władza samorządowa należy do regionalnej wspólnoty samorządowej, którą z mocy prawa tworzy ogół mieszkańców danego województwa. Celem działania samorządowego województwa jest: pobudzanie aktywności gospodarczej, podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności, zachowanie wartości kulturowych i środowiskowych z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń.

Samorząd terytorialny jest kreatorem rozwoju lokalnego, który zaspokaja potrzeby mieszkańców danej jednostki za pomocą szerokiego spektrum usług

i świadczeń. Zakres tych świadczeń jest określony ustawowo, a poszczególne zadania własne, zlecone i powierzone nie mogą naruszać kompetencji innych organów administracji publicznej. (Tabela 2)

Zadania własne mogą być realizowane samodzielnie lub we współpracy z jednostkami pomocniczymi w ramach podpisanych umów i porozumień. Charakterystyczną cechą zadań własnych jest to, iż samorząd wykonuje je na zasadzie domniemanej kompetencji, w oparciu o własne środki finansowe oraz swoją, bezpośrednią odpowiedzialność. Zadania własne są regulowane przepisami prawa, ale ich standard jest uzależniony od posiadanych zasobów w danej jednostce terytorialnej.⁸ Przykłady zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego z podziałem ich kategorie zostały przedstawione w tabeli 3.

Zadania zlecone, to zadania publiczne wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa ustawowo przekazane do wykonania jednostkom samorządu terytorialnego. Zadania zlecone pochodzą od podmiotu, jakim jest państwo a jednostka samorządu terytorialnego wykonuje te zadania po zapewnieniu środków finansowych przez zleceniodawcę zadań, w jego imieniu. Nie istnieje możliwość odmowy wykonania zadań zleconych z powodu braku środków finansowych lub ich niewystarczającej wysokości. Zadania zlecone cechują się ograniczoną wolą wykonawcy, który działa, jako organ państwowy i ma narzucone pewne wytyczne oraz wskazania przez administrację rządową. Nadzór nad wykonaniem zadań zleconych leży w gestii wojewody, który jest przedstawicielem administracji rządowej w terenie.

Zadania powierzone, to przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego w drodze umowy lub porozumienia czynności realizowane samodzielnie lub wspólnie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego. Umowa określa zakres i wielkość realizowanych zadań powierzonych. Zadania powierzone mogą pochodzić od organów administracji rządowej lub innych jednostek samorządu terytorialnego. Zakres zadań powierzonych

⁸ Czechowski, P. (2020). Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, *Studia Iuridica* LXXXV 2020 Nr 85 26-39 <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-85.2>, s. 28. Szczechowicz, H., (2015). Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne* XI, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, s. 255-287.

jednostkom samorządu terytorialnego jest uzależniony od stopnia decentralizacji państwa i przyjętego modelu życia społecznego.⁹

Tabela 3. Kategorie zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego

Kategorie zadań	Gminy Art. 7.1. Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym	Samorząd powiatowy Art. 4.1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym	Samorząd wojewódzki Art. 11. Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa
Edukacja	przedszkola szkoły podstawowe gimnazja	szkoły ponadgimnazjalne, szkoły sportowe, artystyczne, poradnie psychologiczno-pedagogiczne, schroniska młodzieżowe	wszelkie szkoły o znaczeniu regionalnym, wyższe szkoły zawodowe, placówki doskonalenia nauczycieli,
Kultura	biblioteki, muzea, domy kultury i inne gminne instytucje upowszechniania kultury, ochrona zabytków	biblioteki, muzea, domy kultury, kina, galerie i inne instytucje (jako uzupełnienie tych prowadzonych przez gminy)	muzea, galerie, opery, filharmonie, teatry i inne instytucje o znaczeniu regionalnym ochrona zabytków
Zdrowie	przychodnie i poradnie, opieka położnicza i ginekologiczna, podstawowa opieka stomatologiczna	szpitale rejonowe, specjalistyczna opieka zdrowotna, inspekcja sanitarno-epidemiologiczna	promocja ochrony zdrowia, szpitale specjalistyczne, medycyna pracy
Pomoc społeczna	profilaktyka i zwalczanie problemów alkoholowych, ośrodki pomocy społecznej, jadalnie, schroniska dla bezdomnych	profilaktyka i zwalczanie problemów alkoholowych, ośrodki pomocy społecznej, domy dziecka, organizowanie opieki w rodzinach zastępczych pomoc cudzoziemcom w integracji społecznej	profilaktyka i rozwiązywanie problemów alkoholowych, ośrodki pomocy społecznej, koordynowanie programów pomocy społecznej
Bezrobocie	roboty publiczne itp.	Powiatowy Urząd Pracy	Wojewódzki Urząd Pracy
Ochrona konsumentów		powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów	
Drogi	drogi lokalne	drogi powiatowe	drogi wojewódzkie
Transport zbiorowy	transport lokalny	koordynowanie transportu na obszarze powiatu lub kilku powiatów	koordynowanie transportu w obrębie województwa i sąsiednich województw transport kolejowy

⁹ Milewska, A. (2017). Finanse i zadania samorządu terytorialnego. W: M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), Finanse : instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje s. 198–199.

Usługi komunalne	wodociągi, kanalizacja, gaz, prąd, ogrzewanie, wysypiska śmieci	usuwanie odpadów niebezpiecznych	
Nieruchomości	budownictwo komunalne plan zagospodarowania przestrzennego	geodezja, kartografia administracja architektoniczno-budowlana	regionalny plan zagospodarowania przestrzennego
Bezpieczeństwo	straże gminne/miejskie	ochrona przeciwpożarowa (powiatowe komendy państwowej straży pożarnej) ochrona przeciwpowodziowa	ochrona przeciwpowodziowa
Inne	promocja gminy, tereny zielone, parki utrzymywanie targowisk, utrzymywanie cmentarzy komunalnych	promocja powiatu, sprawy z zakresu rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego, rejestracja pojazdów, wydawanie prawa jazdy (zadania zlecone)	promocja regionu, strategia rozwoju regionu, modernizacja terenów wiejskich, rozdzielanie pomocy finansowej Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie na podstawie obowiązujących aktów prawnych oraz Samorząd Terytorialny w Polsce (Geneza-Struktura-Funkcjonowanie) (2019) http://rtn.radom.pl/wp-content/uploads/2019/02/Samorząd_terytorialny.pdf (dostęp. 24.04.2021) s. 14-15.

W literaturze przedmiotu poza podziałem zadań ze względu na kompetencje jednostek samorządu terytorialnego (własne, zlecone, powierzone) wskazuje się także na inne podziały. Ich szczegółowa klasyfikacja zastała przedstawiona na rysunku 3.

Ze względu na charakter zadania:	Ze względu na czas trwania wyróżnia się:
•Zadania bezpośrednie, tj. zadania, które bezpośrednio wpływają na zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej (np. utrzymanie zieleni miejskiej); •Zadania pośrednie (pomocnicze), które warunkują wykonanie zadań bezpośrednich (np. utrzymanie sekretariatu urzędu).	•Zadania kontynuowane (np. oświetlenie ulic) •Zadania nowe (np. budowa basenu komunalnego, budowa drogi)

Rysunek 3. Metody klasyfikacji zadań jednostek samorządów terytorialnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Milewska, A. (2017). Finanse i zadania samorządu terytorialnego. W M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje s. 200.

Należy również zauważyć, iż wzrost liczby zadań samorządów terytorialnych związany jest zasadami pomocniczości i dekoncentracja a w szczególności z:

- decentralizacją zadań publicznych na niższe szczeble jest wygodna dla administracji rządowej, gdyż pozwala uwolnić się od bezpośredniej konieczności administrowania jak i w wielu przypadkach od ich finansowania;
- wzrostem kosztów zadań i usług świadczonych przez jednostki lokalne, który wzrasta wraz ze wzrostem standardu świadczonych obecnie zadań i usług, ale i wyniku inflacji.
- faktem, iż z usług i świadczeń lokalnych korzysta wiele osób nie tylko mieszkańców danej jednostki. Dodatkowo im wyższy poziom gospodarczo – kulturalny miejscowości tym większy stopień wykorzystywania usług i świadczeń lokalnych przez osoby niezwiązane z daną miejscowością;
- przeżywalnością część zadań ogólnopublicznych na gospodarkę lokalną przez władze centralne w formie tzw. zadań zleconych, powierzonych itp.
- jednostki lokalne, na które zostały przerzucone zadania, wykazują większą inicjatywę własną, są bardziej prężne, odpowiadają za zapotrzebowania społeczne, dbają o interesy lokalne.

1.4. Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego

Z punktu widzenia zgodności z prawem (legalności) działalność samorządów terytorialnych podlega nadzorowi przez organy uprawnione, do których należą: Prezes Rady Ministrów wojewodowie oraz regionalne izby obrachunkowe (RIO).¹⁰ Katalog organów nadzoru jest katalogiem zamkniętym.

Środki nadzoru, jakimi dysponują wspomniane instytucje mogą dotyczyć aktów prawnych uchwalanych przez władze samorządowe, organów samorządowych terytorialnych jak również osób piastujących funkcje w tych

¹⁰ Art.171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483,z późn. zm.)

organach. Podstawę prawną nadzoru nad działalnością jst stanowią regulacje zawarte w:

- art.85–102 ustawy o samorządzie gminnym;
- art.76–90 ustawy o samorządzie powiatowym;
- art.78–88 ustawy o samorządzie województwa.

Organa nadzorujące działalność jst mogą:

- Rozwiązać organ stanowiący danej jst przez Sejm na wniosek premiera za rażące naruszenie Konstytucji lub ustaw. Podjęcie takiej decyzji skutkuje koniecznością przeprowadzenia przedterminowych wyborów.
- Rozwiązać organ wykonawczy danej jst przez premiera na wniosek wojewody. Podjęcie takiej decyzji skutkuje koniecznością wybrania nowych organów wykonawczych.
- Ustanowić zarząd komisaryczny danej jst przez premiera na wniosek ministra ds. administracji (maksymalnie na 2 lata), jeżeli organy stanowiące i wykonawcze tej jednostki nie są w stanie wykonywać swoich zadań.
- Wydawać zarządzenia zastępcze przez wojewodę w sprawie (w przypadku) wygaśnięcia mandatu radnego gminy (powiatu, województwa), wójta, burmistrza, prezydenta miasta, odwołania zastępcy wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz sekretarza skarbnika gminy (powiatu, województwa) lub odwołania z funkcji członka zarządu powiatu i województwa.
- Stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia organu danej jst przez wojewodę, jeżeli została wydana bezprawnie.
- Stwierdzić nieważność uchwały lub zarządzenia organu danej jst przez RIO, jeżeli dotyczy ona spraw finansowych.
- Ustalić zastępczy budżet danej jst przez RIO, jeżeli nie udało się go uchwalić w terminie określonym przez prawo.¹¹

¹¹ Dolnicki, B. (2018). VII. Nadzór nad samorządem terytorialnym, w: Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawno-porównawcza. Red. Joanna Jagoda Wydawnictwo C.H. Beck, s. 242- 256.; Buczkowski, Ł. (2013). Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. In Prawo naszych sąsiadów, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie. s. 63-91.

W zakresie spraw finansowych nadzór nad jednostkami samorządu terytorialnego sprawują Regionalne Izby Obrachunkowe. Idea wprowadzenia Regionalnych Izb Obrachunkowych pojawiła się w 1990 r. wraz z uchwaleniem ustawy o samorządzie terytorialnym. Jednakże organ ten został powołany dopiero wraz z wejściem w życie ustawy z 7 października 1992 roku o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 1992 r. Nr 85 poz. 428 z późn. zm.) oraz rozporządzenia Rady Ministrów z 9 grudnia 1992 roku w sprawie siedzib i zasięgu terytorialnego regionalnych izb obrachunkowych oraz szczegółowej organizacji izb i trybu postępowania (Dz.U. z 1992 r. nr. 94 poz. 463).

Od powstania izb w 1993 roku do chwili obecnej zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy zakres nadzoru RIO ulegał zmianom. Zmiany zakresu podmiotowego wynikały głównie z wprowadzenia reformy administracyjnej kraju oraz innych reform ustrojowych.¹² Obecnie izby obrachunkowe są państwowymi organami nadzoru i kontroli gospodarki finansowej następujących podmiotów:

1. jednostek samorządu terytorialnego,
2. związków międzygminnych,
3. stowarzyszeń gmin oraz stowarzyszeń gmin i powiatów,
4. związków powiatów,
5. stowarzyszeń powiatów,
6. samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych,
7. innych podmiotów, w zakresie wykorzystywania przez nie dotacji przyznawanych z budżetów jst.

Od 1997 roku konstytucyjne podstawy ich działalności uregulowane zostały w artykule 171 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowiącym, między innymi, że RIO są organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych oraz prowadzące działalność informacyjną i szkoleniową w sprawach budżetowych. Nie są one elementem systemu organizacyjnego

¹² Pierwotna wersja ustawy o RIO w przepisie art.1 zakładała, że podmiotami nadzoru izb są: gminy, związki międzygminne, inne komunalne osoby prawne i sejmiki samorządowe. Dopiero nowelizacja ustawy w 1997 roku zmieniła wykaz podmiotów nadzorowanych. Od 1999 roku na dalsze zmiany miała wpływ wprowadzona reforma administracyjna i wprowadzenie kolejnych szczebli samorządu – powiatów i województw.

samorządu terytorialnego, lecz specjalnie powołaną instytucją państwową, sprawującą kontrolę zewnętrzną w stosunku do organów i jednostek samorządu terytorialnego. Izby są państwowymi jednostkami budżetowymi.

Od momentu stworzenia, aż od 2000 funkcjonowało 17 RIO. Dopiero po zmianach związanych z reformą administracyjną, jest ich 16. I działają w następujących miastach: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu oraz Zielonej Górze.

ROZDZIAŁ 2. STRUKTURA ORGANIZACYJNA BUDŻETU SAMORZĄDOWEGO

2.1. Zasady samorządowej gospodarki finansowej

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego we wszystkich państwach prowadzona jest w ramach budżetów: gmin, regionów oraz innych szczebli samorządowych¹³.

Identyfikowalne są również takie sytuacje, iż wokół budżetu funkcjonują w postaci scentralizowanych funduszy publicznych tzw. „parabudżety” (fundusze celowe). Każdy parabudżet jest bowiem w istocie funduszem celowym, ale z drugiej strony nie każdy fundusz celowy jest parabudżetem. Parabudżetami są jedynie publiczne fundusze celowe, czy też, jak to często określa się w literaturze, fundusze systemu budżetowego¹⁴.

W odniesieniu do polskich realiów, jedna z największych zmian systemowych w tym zakresie miała miejsce w roku 2009 (z przesunięciem wejścia w życie wybranych przepisów m.in. od roku 2012). Najważniejsze rozwiązania prawne wynikające z „nowej” ustawy o finansach publicznych i ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych¹⁵ w badanym temacie miały ograniczyć funkcjonowanie samorządowych funduszy celowych.

Od uchwalenia ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych podejmowanych było wiele prób mających na celu usprawnienie polskiego sektora finansów publicznych, głównie ze względu na wymagania stawiane przez nowe uwarunkowania (zwłaszcza w obliczu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej oraz wobec zachodzących zmian gospodarczych w Polsce).¹⁶

¹³ Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2002). *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Kraków Kraków, s. 51

¹⁴ Brożek, J. (1971). *Gospodarka pozabudżetowa*, *Studia Finansowe*, 1971, nr 10., s. 138; Owsiak, S. (1974). Parabudżety w systemie planowania finansowego, *Finanse*, 1974 nr 5 za J. Szolno – Koguc, Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia* 38, Lublin 2004, s. 101.

¹⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 oraz Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1241

¹⁶ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia prezesa rady Ministrów na interpelację nr 16538 w sprawie likwidacji niektórych agencji i funduszy celowych, dostęp <http://orka2.sejm.gov.pl/LZ6.nsf/main/308D533C> [20.03.2021]

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.) z założenia wprowadziła, bowiem rozwiązania i mechanizmy, które doprowadzić miały do nowoczesnego i sprawnego zarządzania środkami publicznymi, przy jednoczesnym zapewnieniu stabilizacji sektora i jego elementów. W dłuższej perspektywie miały być także trwałym fundamentem rozwoju gospodarczego

Przygotowując nową ustawę o finansach publicznych, skupiono się, zatem na działaniach zmierzających do wzmocnienia oraz poprawy przejrzystości finansów publicznych. Działania te miały także na celu zwiększenie kontroli i nadzoru nad gospodarką finansową jednostek należących do sektora. Znaczną uwagę skupiono także na racjonalizacji wydatków ponoszonych przez podmioty publiczne. W realizacji tego celu pomocną miała być przede wszystkim reorganizacja sektora finansów publicznych. Polegała ona, bowiem m.in. na likwidacji części dotychczas funkcjonujących form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych. Samorządowe fundusze celowe zostały włączone bezpośrednio do budżetów właściwych jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym zachowane zostało dotychczasowe przeznaczenie gromadzonych w nich środków. Należy w tym miejscu wspomnieć, iż zgodnie z zapisami w/w ustawy (art. 30) z dniem 31 grudnia 2010 zlikwidowano wojewódzkie i powiatowe fundusze gospodarki zasobem geodezyjnym i kartograficznym. Spowodowało to także zmianę nazwę funduszu z Centralnego Funduszu Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym na Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym¹⁷. Od 1 lutego 2010 przestały także funkcjonować terenowe (wojewódzkie) fundusze ochrony gruntów rolnych. Zadania z tym związane stały się, zatem zadaniami własnymi samorządu wojewódzkiego. Należności i opłaty, które pobierane były i są na podstawie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych¹⁸ stanowią dochód budżetu wojewódzkiego i są gromadzone na odrębnym

¹⁷ Baranowski, K. (2019). Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – wybrane zagadnienia, *Zeszyty Naukowe. Zbliżenia cywilizacyjne*, XV(4)/2019, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławsku, Włocławek. s. 88, DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.027>.

¹⁸ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 1995 Nr 16 poz. 78 (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326.). Na podstawie jej zapisów dochodami budżetu województwa związanymi z wyłączeniem z produkcji gruntów rolnych są: należności, opłaty roczne, opłaty z tytułu niewykonania obowiązku zdjęcia i wykorzystania próchnicznej warstwy gleby czy też odsetki z tytułu należności i opłat.

rachunku. Analogiczna sytuacja miała miejsce w odniesieniu gminnych i powiatowych funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. One także 1 stycznia 2010 r. uległy likwidacji (zgodnie z art. 16 ustawy o zmianie ustawy Prawo ochrony środowiska oraz niektórych innych ustaw z 20 listopada 2009 r.). Środki finansowe zgromadzone na rachunkach bankowych funduszy celowych stały się odpowiednio dochodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz zostały przekazane na rachunki odpowiednich budżetów. Tym samym wyeliminowana została także możliwość przyznawania dotacji z tych funduszy dla osób fizycznych (związanych głównie z budową przydomowych oczyszczalni ścieków czy modernizacją instalacji ogrzewania).

Ponadto z dniem 1 stycznia 2012 r. wprowadzono także obowiązek przekształcenia funkcjonujących agencji państwowych w zaproponowaną w ustawie systemowej nową formę organizacyjną, tj. agencję wykonawczą, która powoływana będzie na podstawie odrębnych przepisów w celu realizacji zadań państwa. Kwestia ta jednak nie dotyczyła samorządów, dlatego też w nie będzie przedmiotem dalszych analiz.

Należy w tym miejscu jednak wskazać także na odmienną sytuację Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa. Zgodnie z treścią ustawy z dnia 18 kwietnia¹⁹ „w trosce o zachowanie i przywrócenie do dawnej świetności architektonicznych zespołów zabytkowych Krakowa, stanowiących spuściznę narodową w dziedzinie dóbr kultury oraz wychodząc naprzeciw społecznym inicjatywom gromadzenia na ten cel środków, tworzy się Narodowy Fundusz Rewaloryzacji Zabytków Krakowa”. Fundusz ten pełni istotną rolę w poprawie stanu zachowania krakowskich zabytków. Działa pod patronatem prezydenta RP a dysponentami jego zasobów finansowych jest Społeczny Komitet Odnowy Zabytków Krakowa. Pula środków finansowych, jakie przeznaczane są na odnowę zabytków Krakowa, charakteryzuje się tendencją wzrostową (przekraczając od roku 2007 ponad 40 mln zł). Przez wzgląd na m.in. sytuację pandemiczną w 2020 r. Kancelaria Prezydenta RP przekazała na rzecz Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa dotacje celowe w kwocie 30 000 tys. zł, tj. w wielkości

¹⁹ Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz. U. z 1985 r. Nr 21, poz. 90, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.)

określonej w ustawie budżetowej.²⁰ Plan rzeczowo - finansowy odnowy zabytków Krakowa na rok 2020 ze środków Narodowego Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa, przyjęty uchwałą Społecznego Komitetu Odnowy Zabytków Krakowa nr 4/2020 z 30 marca 2020 r., przewidywał realizację 120 zadań w 90 obiektach, a po korektach wprowadzonych na podstawie uchwał Prezydium tego Komitetu – 117 zadań w 87 obiektach 15²¹.

Podnoszona jest jednak także kwestia ujemnych skutków objęcia zabytków jednej gminy osobnym, centralnym źródłem finansowania, do którego inne samorządy nie mają dostępu. Pojawiają się zatem argumenty, że utrzymanie tego funduszu, godzi w konstytucyjną zasadę równości. Różnicuje, bowiem pozycję prawną jednostek samorządu w taki sposób, który skutkuje naruszeniem zasady równości odnoszącej się do ich mieszkańców²². Trudno, zatem nie zgodzić się z tym, iż dostępność środków finansowych kierowanych na ochronę zabytkowych obiektów w pozostałych gminach jest ograniczona. Często także wydatki te „konkurują” z innymi, zgłaszanymi przez mieszkańców potrzebami i gdyby nie wsparcie uzyskane przez zbiórki publiczne, pomoc organizacji społecznych i religijnych wiele tych obiektów mogłoby nie zostać zrewitalizowanych. Zakładając sytuację wystąpienia nadwyżki w Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Krakowa, nie można dokonać przesunięcia tych środków na ratowanie zabytków w innych gminach. Możliwość nawet potencjalnego zamrożenia środków w tym funduszu może także być także postrzegana jako nieefektywność funkcji alokacyjnej środków publicznych. Z drugiej jednak strony, „uprzywilejowany” charakter wsparcia ochrony krakowskich obiektów zabytkowych wynika z ich unikatowej wartości historycznej (królewski gród, oryginalność i zachowany charakter) a także wpisanie staromiejskiego Krakowa na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturalnego o Naturalnego Ludzkości UNESCO. Środki pochodzące z funduszu pozwalają

²⁰ Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r., w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dostęp <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24245.pdf> [10.06.2021] s. 9.

²¹ Prezydium SKOZK podjęło w 2020 r. sześć uchwał, które obejmowały korekty licznych pozycji planu. Po korektach planowana kwota dofinansowania (z uwzględnieniem środków na rezerwy) zmniejszyła się per saldo o 40 tys. zł.

²² Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 22179 w sprawie planów likwidacji Narodowego Funduszu Rewaloryzacji i Zabytków Krakowa, dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=193BED55> [20.03.2021]

na zachowanie ich stanu, szczególnie chroniąc je także przed degradacją spowodowaną zanieczyszczeniem.

Na tle zaprezentowanych rozważań oczywistym jest, zatem, iż termin „budżet samorządowy” odnosić należy wyłącznie do budżetów organów władzy samorządowej. Budżety te funkcjonują na szczeblach niższych aniżeli budżet państwa (lub federacji), stąd też spotkać się można z definiowaniem ich, jako budżety lokalne. W polskich realiach, ze względu na obowiązujący od 1999 r. podział administracyjny na jednostki gminne, powiatowe i wojewódzkie, za budżety lokalne „sensu stricte” należy uznać te dotyczące dwóch pierwszych grup jednostek. Budżet samorządu wojewódzkiego ze względu na swój regionalny charakter traktować należy jako budżet lokalny „sensu largo”, ze względu na zakres jego zakresu oddziaływania lub wprost jako budżet regionalny.

Niekiedy także budżet lokalny utożsamiany był wyłącznie z pojęciem budżetu gminny. Doświadczenia historyczne dowodzą jednak nieprawidłowości w tej interpretacji. Dla potwierdzenia tej sytuacji przytoczyć należy fakt istnienia w latach 1951-1989 na szczeblu lokalnym budżetów rad narodowych, które trudno byłoby uznać za budżety samorządowe.

Gospodarka finansowa jest pojęciem szerszym niż budżet, chociaż to najczęściej przez pryzmat tego właśnie planu finansowego jest oceniana. Jest on najczęściej postrzegany jako:

- fundusz zdecentralizowany (właściwy, odmienny finansowo, zindywidualizowany), służący zaspokajaniu potrzeb zgłaszanych przez lokalne społeczności,
- plan finansowy, w ramach, którego następuje pozyskiwanie środków pieniężnych społeczności lokalnej (głównie przez podatki, opłaty, paropodatkowe daniny publiczne, dochody z majątku a także dochody zewnętrzne w postaci subwencji ogólnej i dotacji celowych) i realizowane są jej zadania,
- miejscowy akt prawny uchwalany przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (Radę Gminy, Radę Powiatu czy Sejmik Województwa), upoważniający organ wykonawczy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd

województwa) do gromadzenia publicznych środków pieniężnych oraz ich wydatkowania.

Zgodnie z treścią ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych podstawą gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w danym roku jest właśnie budżet, uchwalany w postaci uchwały budżetowej. Obejmuje on roczny plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki²³. Prawidłowo przygotowany budżet wskazuje organom samorządowym dostępność wewnętrznych źródeł finansowania, jak również zapotrzebowanie na źródła zewnętrzne. Ponadto umożliwia on kontrolę i weryfikację realizowanych wydatków. Dla mieszkańców może być natomiast wyznacznikiem racjonalizacji i efektywności decyzji podejmowanych przez władze lokalne.

Projekt uchwały budżetowej przygotowuje organ wykonawczy, natomiast uchwalenie budżetu powinno nastąpić do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Należy mieć na uwadze to, iż organem nadzorującym w zakresie spraw finansowych są Regionalne Izby Obrachunkowe (RIO). Kontrolują one wszelkie sprawy związane z procedurą budżetową czy gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych. Znaczącą rolę pełnią także w samym procesie opracowywania uchwały budżetowej, której projekt jest opiniowany przez RIO²⁴. Szerszy aspekt dotyczący funkcji, trybu uchwalania i opracowywania budżetu zostanie przedstawiony w następnym podrozdziale. Podsumowując zagadnienie dotyczące gospodarki finansowej należy wskazać, iż w literaturze przedmiotu występuje wiele definicji tego zjawiska finansowego. Jest ono, bowiem postrzegane jako ogół czynności związanych z gromadzeniem, podziałem, wydatkowaniem i rozliczaniem zasobów pieniężnych podejmowanych przez kompetentne organy²⁵. Gospodarka finansowa traktowana jest także jako ogół czynności związanych z przygotowaniem, faktyczną realizacją,

²³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach... op. cit., art. 211

²⁴ Miszczuk, A. (2007). Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 48, 57-58.

²⁵ Brzozowska, K., Gorzałczyńska, M., Kogut – Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa, s. 9.

ewidencją, analizą i kontrolą operacji oraz zjawisk pieniężnych przeprowadzanych w podmiotach sektora publicznego²⁶.

Jednostki samorządowe opracowują plany i sprawozdania finansowe, zachowując obowiązujące zasady klasyfikacji dochodów i wydatków budżetowych. Zasady te można uznać za rodzaj wzorca, któremu należy podporządkować praktykę budżetową²⁷. Należą do nich²⁸:

- zasada równowagi,
- zasada jawności,
- zasada uprzedniości,
- zasada szczegółowości (wraz z zasadą specjalizacji budżetu),
- zasada zupełności,
- zasad jedności.

Zasada równowagi budżetowej zobowiązuje samorząd terytorialny do równoważenia dochodów i wydatków. Należy w tym miejscu także dodać, iż organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące (powiększone o przychody). W odniesieniu do strony wydatkowej budżetu - wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące. W przypadku budżetu nie zrównoważonego należy wskazać w nim źródła pokrycia niedoborów, takie jak: nadwyżki z lat ubiegłych. Inaczej rzecz ujmując, zasada zrównoważonego budżetu musi być przestrzegana w odniesieniu do działalności bieżącej samorządu. Jeżeli planowany jest deficyt może on, co do zasady obejmować działalność inwestycyjną. Należy jednak wskazać, z jakich źródeł działalność ta będzie finansowana np. kredyty, pożyczki, emisja obligacji komunalnych. Podsumowując, zasada równowagi budżetowej wnosi, aby wydatki budżetowe nie były większe od dochodów, lecz im równe lub niższe od nich. Postuluje ona, zatem, aby

²⁶ Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska – Koczkodaj, M. (2006). *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 50.

²⁷ Kozłowski, A. J. (1999). *Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo. ART, Olsztyn, s. 70.

²⁸ Borodo, A. (2006). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 262 – 265.

działalność budżetowa nie zamykała się deficytem, lecz nadwyżką budżetową²⁹.

Zasada jawności ma znaczenie ze względu na fakt, iż budżet samorządu dysponuje środkami pieniężnymi na realizację zadań istotnych dla mieszkańców danej społeczności. Ma ona zapewnić mieszkańcom łatwy dostęp do informacji związanych z przygotowywaniem i wykonywaniem budżetu. Nakłada także obowiązek publikowania uchwały budżetowej, jak również podawania do publicznej wiadomości pozostałych informacji finansowych kwot dotacji z budżetu samorządu, informowania mieszkańców o założeniach projektu budżetu i o najważniejszych kierunkach wydatkowania środków budżetowych. Wójt (burmistrz i prezydent miasta) ma ponadto obowiązek informowania mieszkańców gminy o założeniach projektu budżetu, kierunkach polityki społecznej i gospodarczej oraz wykorzystywaniu środków budżetowych (art. 61 ust. 3 ustawy o samorządzie gminnym).

Zasadę jawności budżetowej uznaje się za „zasadę zasad”. Uważa się, bowiem, że jawny budżet to taki, do którego mają dostęp nie tylko osoby (organy) obowiązane do znajomości jego treści, np. członkowie organów przedstawicielskich, ale taki, który jest łatwo dostępny i zrozumiały w całym kraju. Bez tak rozumianej jawności nigdy nie ma zdrowych finansów publicznych³⁰.

Zasada uprzedniości wynikała z uchylonego art. 52 ustawy o samorządzie gminnym i wymagała, aby budżet był uchwalony przed rozpoczęciem roku budżetowego.

Obecnie kwestię tę reguluje art. 239 Ustawy o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 r. Traktuje on, iż uchwałę budżetową organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego podejmuje przed rozpoczęciem roku budżetowego, a w szczególnie uzasadnionych przypadkach – nie później niż do dnia 31 stycznia roku budżetowego. Aby możliwym było jego uchwalenie, projekt uchwały budżetowej organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego przedkłada organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie

²⁹ Kozłowski, A. J. (1999). „Uwarunkowania...”, op., cit., s. 71 i n.

³⁰ Dolnicki, B. (red.), (2015). *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa, dostęp: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/jawnosc-w-samorzadzcie-terytorialnym-369356174> [28.08.2021]

obrachunkowej - celem zaopiniowania - do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy. Dotychczasowe doświadczenia wskazywały, iż samorządy nie odnotowywały problemów ze złożeniem projektów uchwał budżetowych w terminie. Jednak rok 2020 oraz 2021 wskazał na problemy w tym zakresie. Wpływ na taki stan rzeczy miały głównie dwie kwestie. Jedną z nich była zmiana w systemie podatkowym głównie w zakresie podatku dochodowego. Obniżono, bowiem wysokość podatku w pierwszym progu podatkowym z 18% na 17%, a także wprowadzono ulgę dla młodych. Z ulgi tej skorzystać mogły i mogą osoby, które nie ukończyły 26. roku życia (włącznie z tym dniem). Oznaczało to zmniejszenie wpływów z tego tytułu do lokalnego budżetu. Kryzys ten dodatkowo został pogłębiony przez pandemię COVID – 19. Bowiem do już uszczuplonych dochodów „dołączyły” te związane z zaniechaniem poboru opłat z tytułu najmu przez przedsiębiorców nieruchomości stanowiących własność samorządu, w których prowadzona była przez nich działalność gospodarcza. Uszczuplenie to nie, zarówno w pierwszym jak i w drugim przypadku, co do zasady nie było samorządom rekompensowane. Około 700 samorządów już w roku 2019 miało ogromny problem ze złożeniem budżetu³¹. Wyjątkowo, zatem do 31 marca 2021 roku, a nie do 31 stycznia, samorządy mogły uchylać swoje budżety na rok 2021. Nie był jednak zmieniony (wydłużony) termin przedłożenia przez organ wykonawczy projektu budżetu radzie gminy, radzie powiatu oraz sejmikowi województwa.

Zasada szczegółowości zobowiązuje do określenia źródeł dochodów i wydatków budżetu. Prawnym wyrazem zasady szczegółowości jest klasyfikacja budżetowa. Zgodnie z jej założeniami (art. 235 ustawy o finansach publicznych) w planie dochodów i wydatków wyszczególnić należy, w układzie działów klasyfikacji budżetowej, planowane w danym roku kwoty dochodów bieżących o dochodów majątkowych według ich źródeł. Szczególne miejsce w układzie znaleźć powinny dotacje i środki na finansowanie wydatków realizowanych m.in. z udziałem środków pochodzących z budżetu ogólnego Unii Europejskiej oraz środków

³¹ Kubicka – Żach, K.(2021). Samorządy będą miały więcej czasu na uchwalenie budżetów w 2021 r., dostęp <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwalenie-budzetow-samorzadow-w-2021-roku-do-31-marca,504350.html> [15.12.2020]

pochodzących ze źródeł zagranicznych, które nie podlegają zwrotowi. Zachowanie tej zasady przy konstrukcji budżetu pozwala także na pobór danych statystycznych niezbędnych do porównań i wymaganych analiz. Z zasadą szczegółowości często łączona jest zasada specjalizacji³². Postuluje ona, bowiem odpowiednie uporządkowania dochodów i wydatków. Specjalizacja budżetu może obejmować trzy płaszczyzny: rzeczową, ilościową i czasową³³. Pierwsza z nich skupia działania związane z ujęciem dochodów według źródeł ich pochodzenia a wydatków według przeznaczenia. Ilościowy kontekst dotyczy ujmowania w budżetach określonych wielkości (kwot) – minimum na zapewnienie realizacji zadań i dopuszczalne maksimum, czyli limit wydatków. Specjalizacja czasowa traktuje o realizacji budżetu w określonym terminie. Co do zasady budżet jest realizowany w terminie od 1 stycznia do 31 grudnia. Wyjątkiem może być tutaj jednak kategoria wydatków niewygasających. Szerzej zostaną one przedstawione w rozdziale 4.

Zasada zupełności - wiąże się z obowiązkiem wskazania w budżecie wszystkich rodzajów dochodów oraz wszystkich kierunków wydatkowania środków finansowych gromadzonych w budżecie gminy. Taka konstrukcja ma na celu prowadzenie pełnej kontroli nad prowadzoną gospodarką finansową.

Zasada jedności wyraża się w tym, iż budżet jest jednym zasobem finansowym i konkretne wydatki nie są i nie mogą być przypisane konkretnym dochodom. Dochody pochodzące z różnych źródeł kumulowane są na jednym rachunku a następnie, w miarę potrzeb, są z niego wydatkowane. Wyjątkiem od tej zasady są m.in. dochody uzyskiwane z pomocy zagranicznej, które to muszą być lokowane na oddzielnym subkoncie i wydatkowane na konkretne zadania. Funkcjonują również w gminach takie wydatki, które są uzależnione od określonych wpływów. Przykładem jest wydatkowanie środków finansowych na realizację programów związanych z zapobieganiem i rozwiązywaniem problemów alkoholowych, bowiem one planowane być muszą na zbliżonym poziomie

³² Szolno – Koguc, J. (2005). Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym, *Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska*, Vol. XXXIX, 9, Sectio H, Lublin, s. 11.

³³ Komar, A. (1996). *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, s. 87 i n.

wpływów z opłat za wydanie i korzystanie z zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych.

Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi³⁴ (Dz.U. z 2016 r., poz. 487) w art. 41 nakłada na samorządy lokalne obowiązek realizacji działań związanych z profilaktyką i rozwiązywaniem problemów alkoholowych a także integracją społeczną osób uzależnionych od alkoholu. Na sfinansowanie realizacji tych działań zapewniono dodatkowe środki pochodzące właśnie z opłat za korzystanie z zezwoleń na sprzedaż detaliczną napojów alkoholowych. W art. 182 w/w aktu prawnego zapisano, że dochody te mogą być przeznaczone wyłącznie na realizację:

- gminnych programów profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz Gminnych Programów (w zakresie przeciwdziałania narkomanii),
- zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, w ramach gminnego programu profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych.

Zastosowanie tych zasad przy konstrukcji budżetu pozwala na ujednolicenie aspektów organizacyjnych i finansowych, pomimo znacznego zróżnicowania uwarunkowań poszczególnych jednostek. Zdając sobie sprawę ze specyfiki każdej gminy, powiatu czy województwa, ich budżety szczególnie pod względem ilościowym mogą i będą wykazywać znaczne różnice. Jednakże przyjęcie jednolitego wzorca według którego są sporządzane jest niezmiernie istotne dla jawności finansów publicznych.

2.2. Budżet jednostek samorządów terytorialnych – funkcje, konstrukcja, tryb uchwalania opracowywania i wykonania

„Budżetem gminy nazywamy opracowany, uchwalony i wykonywany w sposób określony w przepisach prawnych plan finansowy gminy obejmujący jej wydatki nie przekraczające dochodów na czas roku

³⁴ Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230 tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119

kalendarzowego, na podstawie którego prowadzona jest w gminie w sposób jawny i samodzielny gospodarka finansowa”³⁵.

Budżety samorządowe, w tym budżety gmin, stanowią podstawowy zatem element finansów publicznych i są powiązane z ekonomicznymi, społecznymi i politycznymi funkcjami gmin. Gromadzenie pieniężnych środków publicznych i ich wydatkowanie na szczeblu lokalnym jest uwarunkowane procesami gospodarowania w skali lokalnej, regionalnej i krajowej, jak też ogólnymi procesami społecznymi i politycznymi. Jednocześnie wyniki gospodarowania na szczeblu gmin wpływają na przebieg tych procesów na wyższych szczeblach³⁶.

Według ustawy o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki.

Poprzez plan dochodów budżetu należy rozumieć prognozę wpływów, jakie będą trafiać do budżetu z różnego rodzaju tytułów w planowanym roku budżetowym. Natomiast plan wydatków ustanawia niemożliwe do przekroczenia limity wydatków na poszczególne zadania. To sztywne ustalenie limitu wydatków ma zapewnić utrzymanie równowagi finansowej gminy i uniemożliwić doprowadzenie jej do „bankructwa”.

Projekt uchwały budżetowej gminy powinien zawierać:

- prognozowaną (planowaną) kwotę dochodów według źródeł ich pozyskania (z podziałem na bieżące i majątkowe),
- prognozowaną kwotę wydatków z podziałem na wydatki na zadania własne i zlecone oraz na wydatki bieżące i inwestycyjne,
- źródła sfinansowania występującego niedoboru budżetowego (o ile jest przewidywany),
- planowaną kwotę przychodów oraz rozchodów,
- kwotę rezerwy budżetowej na nieprzewidziane wydatki,
- sposób rozdysponowania nadwyżki budżetowej (o ile występuje),
- wyszczególnienie dotacji dla jednostek i zakładów budżetowych

³⁵ Krasowska-Walczak, G. (1996). *Finanse publiczne*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1996, s. 132.

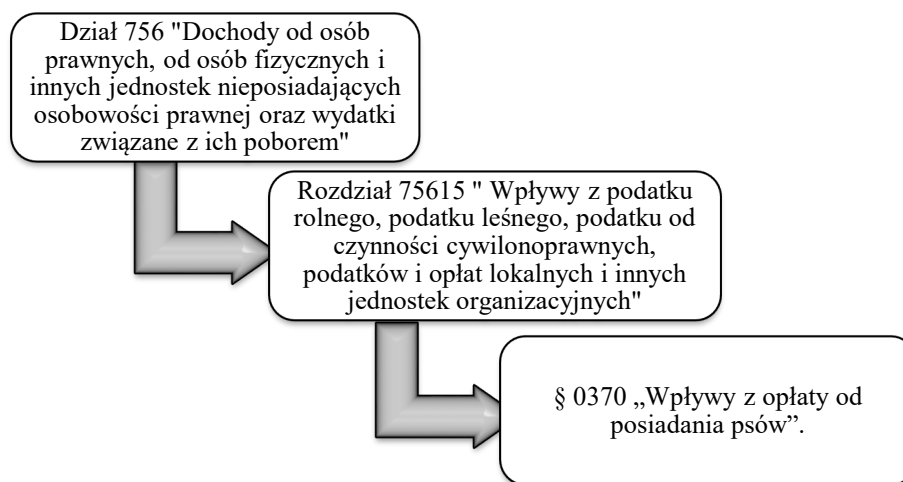
³⁶ Adamowicz, M., Zając, J. (2002). *Budżety gmin wiejskich w latach 1991-1999* [W:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, pod red. M. Adamowicza, Wyd. SGGW, Warszawa 2002, s. 19.

- wykaz dotacji dla innych podmiotów, zestawienie tabelaryczne dochodów i wydatków,
- środki wyodrębnione do dyspozycji sołectw,
- plan źródeł inwestycyjnych na dany rok.

Ponadto w polskich warunkach gospodarczych funkcjonuje odrębna grupa instytucji, zachowująca odrębność swoich budżetów, a jednak w wyniku przeprowadzonych podlega władzom samorządowym. Są to m.in. instytucje kultury, samorządowe spółki prawa handlowego oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej.

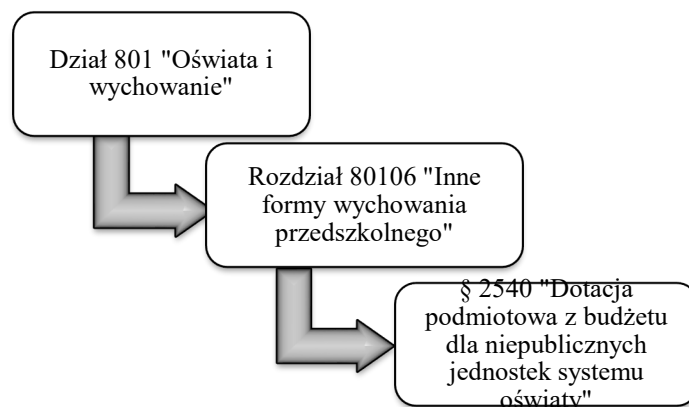
Dochody i wydatki budżetowe gminy są klasyfikowane według następującego podziału: działy, rozdziały i paragrafy (Rys. 4 i 5).

Działy prezentującą budżet w układzie, podmiotowym, przedmiotowym oraz funkcjonalnym odpowiadając podstawowym dziedzinom (rodzajom) działalności. Rozdziały (uszczegółowienie działów) odpowiadają określonym grupom jednostek organizacyjnych lub zadaniom budżetowym (rodzajom działalności wyodrębnionych w PKD). Paragrafy podporządkowane są natomiast określonym źródłom (dochodów oraz rodzajom wydatków budżetowych. Z uwagi na ich rodzajowy charakter, mogą występować w wielu działach i rozdziałach, w zależności, w jakim dziale i rozdziale są realizowane.



Rysunek 4. Przykład klasyfikacji dochodów budżetowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Lachiewicz, W. (red.), Klasyfikacja budżetowa, Wydanie 3., Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, s. 8.



Rysunek 5. Przykład klasyfikacji wydatków budżetowych

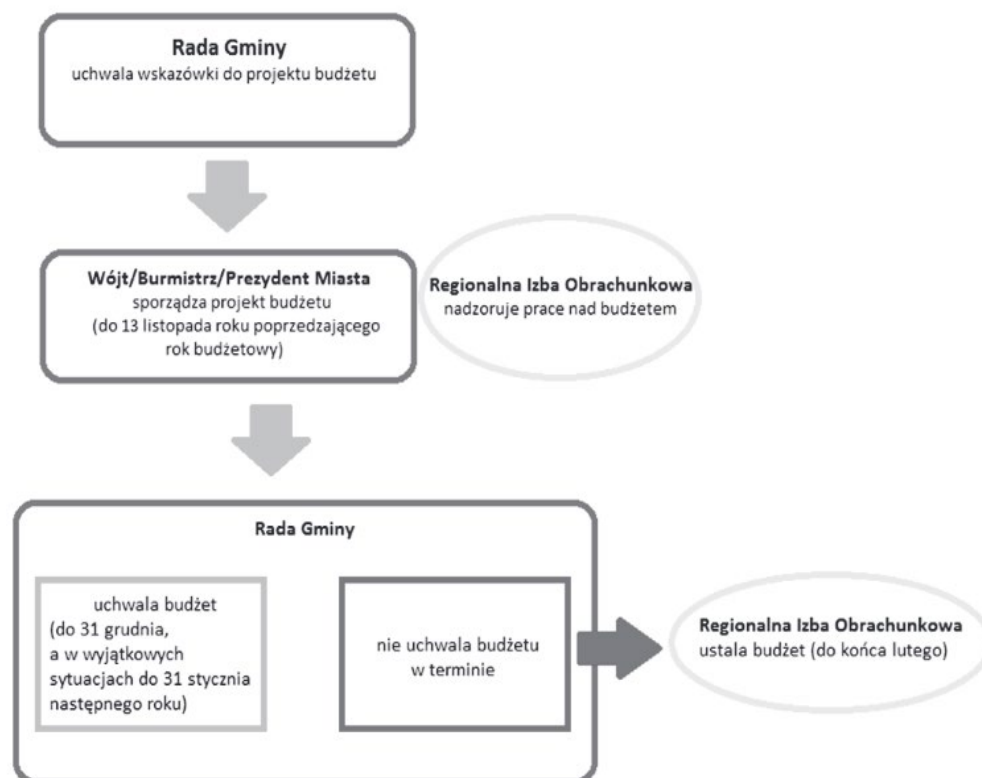
Źródło: jak w rysunku 4.

Pomimo faktu, iż budżet jest uchwalany na okres 1 roku, to powinien on służyć realizowaniu nie tylko jednorocznych planów, ale być konstruowany w taki sposób, aby wpływał na urzeczywistnienie się kierunków rozwoju, uprzednio zaplanowanych przez radnych gminy. Szczególnie ważne jest planowanie inwestycji i podejmowanie decyzji o przeznaczeniu majątku samorządowego. Budżet, zatem jako narzędzie zarządzania działalnością jednostki samorządu terytorialnego spełnia następujące funkcje³⁷

- zarządzania,
- optymalizacji lub marnotrawstwa,
- promocyjną,
- demokratyczną lub autokratyczną,
- integracyjną.

Największe zmiany dotyczące gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego dokonały się z dniem 1 stycznia 2010. Wprowadzony został, bowiem nowy termin uchwalenia uchwały budżetowej tj. 31 stycznia roku budżetowego (do tego czasu finalną datą był 31 marzec). W sytuacji nieuchwalenia uchwały budżetowej we wskazanym terminie RIO ma obowiązek ustalenia budżetu najpóźniej do dnia 28 lutego.

³⁷ Owsiak, S. (2002). Budżet władz lokalnych, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2002, s. 33.



Rysunek 6. Proces uchwalania budżetu gminy

Źródło: Kubiczek, J. (2018). Innowacyjne wykorzystanie metody AHP w podziale środków budżetu obywatelskiego, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 518, Wrocław 2018, s. 97, DOI: 10.15611/pn.2018.518.07.

Doprecyzowano także przepisy dotyczące „zawartości” uchwały budżetowej. Składa się ona z budżetu jednostki (plan dochodów i wydatków, przychodów i rozchodów) oraz właściwych załączników. Należą do nich:

- zestawienia planowanych kwot dotacji z budżetu ogólnego,
- plan przychodów i kosztów zakładów budżetowych,
- plan dochodów i wydatków jednostek oświatowych.

Natomiast podstawę opracowania projektu budżetu jst stanowią:

- materiały planistyczne, w tym plany zadań rzeczowych, przekazane przez podległe jednostki organizacyjne w zakresie wynikającym z uchwały proceduralnej,

- przyjęte założenia polityki cenowej w stosunku do cen usług komunalnych,
- przyjęte założenia polityki podatkowej w przedmiocie podatków i opłat lokalnych,
- przyjęte kierunki przemian własnościowych mienia jst,
- informacje przekazane do 15 października przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych o rocznych kwotach poszczególnych części subwencji ogólnej oraz o planowanej nadany rok kwocie dochodów z tytułu udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych,
- informacje dysponentów części budżetowych o kwotach dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej, które przekazywane są samorządom do dnia 25 października roku poprzedzającego rok budżetowy.

Procedurę i zasady sporządzania budżetu oraz szczegółowość towarzyszących mu materiałów informacyjnych określa Rada Gminy. Projekt budżetu sporządzany zgodnie z zasadami prawa budżetowego przez organ wykonawczy (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta). Przed jego sporządzeniem należy uwzględnić wskazania Rady. Ponadto jest on także zobowiązany do opracowania informacji na temat stanu mienia komunalnego. Jest ona wraz z projektem budżetu przedkładana Radzie Gminy w terminie do dnia 15 listopada roku, poprzedzającego rok budżetowy. Organ wykonawczy jest także zobligowany do przesłania projektu budżetu do Regionalnej Izby Obrachunkowej.

Materiały prezentujące potrzeby jednostek budżetowych, zakładów budżetowych czy też bezpośrednio mieszkańców, przekazywane są do skarbnika gminy w terminie wyznaczonym przez Radę Gminy. W oparciu o wyliczone kwoty dochodów, a także na podstawie przedłożonych materiałów i wniosków od kierowników jednostek budżetowych, zakładów budżetowych, radnych oraz sołtysów, oraz rad młodych czy seniorów, skarbnik opracowuje zbiorcze zestawienie dochodów i wydatków. Zestawienie to trafia do wójta gminy, który na jego podstawie opracowuje projekt budżetu (możliwym jest także opracowanie kilku wariantów projektu). Tak przygotowany projekt wraz z informacją o stanie

mienia komunalnego przesyłany jest celem zaopiniowania do Regionalnej Izby Obrachunkowej. Należy pokreślić w tym miejscu, iż regionalna izba obrachunkowa po zapoznaniu się z uchwałą budżetową danej jednostki jak i sporządzonej przez nią Wieloletniej Prognozy Finansowej ma za zadanie przedstawić swoją opinię na temat „prawidłowości prognozy kwoty długu jednostki, wynikającej z planowanych i zaciągniętych zobowiązań”³⁸. Przesłany projekt budżetu jest także prezentowany przez przewodniczącego Rady Gminy do zaopiniowania wszystkim stałym komisjom Rady (np. gospodarczej, sportu, zdrowia i pomocy społecznej, czy oświaty i kultury).

Te podmioty podczas swoich posiedzeń formułują opinie i zgłaszają swoje uwagi do projektu budżetu. Komisja budżetowa, w której zakresie działania są wszelkie sprawy dotyczące gospodarki finansowej, gromadzi wszelkie uwagi a następnie przekazuje je organowi stanowiącemu. Opinie poszczególnych komisji są płaszczyzną do dyskusji na temat ostatecznego kształtu projektu budżetu. W przypadku nieuchwalenia budżetu w wymaganym terminie, podstawą do prowadzenia gospodarki budżetowej w danym roku jest projekt budżetu. Szczegółowy opis procedury opracowywania i uchwalania budżetu gminy zawierają Rady Gminy w sprawie procedury uchwalania budżetu gminy oraz rodzaju i szczegółowości materiałów informacyjnych towarzyszących projektowi budżetu.

Po uchwaleniu budżetu, organ wykonawczy gminy przechodzi do procesu jego wykonywania. Wykonywanie budżetu polega przede wszystkim na gromadzeniu dochodów oraz przychodów, które zostały w budżecie określone, a także realizowaniu zaplanowanych wydatków i rozchodów. W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego obowiązują następujące zasady gospodarki finansowej:

- ustalanie, pobieranie i odprowadzanie dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego następuje na zasadach i w terminach wynikających z obowiązujących przepisów,

³⁸ Ziółkowska, W. (2012). *Finanse Publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań, s. 255.

- pełna realizacja zadań następuje w terminach określonych w przepisach i harmonogramie,
- dokonywanie wydatków następuje w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów;
- zlecanie zadań powinno następować na zasadzie wyboru najkorzystniejszej oferty, z uwzględnieniem m. in. przepisów o zamówieniach publicznych, a jeżeli nie jest wymagalna pełna procedura – trybu konkursowego.

Wszystkie czynności związane z gromadzeniem oraz rozdysponowywaniem środków pieniężnych przebiegają jednocześnie, dlatego należy monitorować cyklicznie zarówno poziom realizowanych wpływów jak i ponoszonych wydatków. Istotnym jest uprawnienie i możliwość organu wykonawczego do dokonywania „zmian w planie dochodów i wydatków, ale tylko w oparciu o obowiązujące przepisy prawa”³⁹. Możliwość ta wynika stąd, że trudne a wręcz czasem niemożliwe jest zaprojektowanie wszystkich potrzeb finansowych. Dynamika zmian zachodzących zarówno w życiu społecznym jak i gospodarczym jest wyzwaniem dla samorządów zarówno w krótkim jak i długim okresie.

2.3. Kontrola wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Wykonywanie budżetu jednostki samorządu terytorialnego rozumiane jest jako realizacja działań (czynności, procesów), które skupione są na:

- pozyskiwaniu wpływów budżetowych (tj. dochodów oraz przychodów),
- realizacji i ewidencjonowaniu ponoszonych w danym okresie wydatków oraz rozchodów,
- finansowaniu własnych potrzeb pożyczkowych,
- zaciąganiu zobowiązań, które wymagają zaangażowania środków publicznych

³⁹ Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2006). *Finanse samorządów. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 35.

- zarządzaniu środkami publicznymi tj. umiejętności sprawnego i elastycznego reagowania na zmienność sytuacji społeczno – gospodarczej oraz
- zarządzania lokalnym długiem publicznym.

Faktyczna realizacja tj. wykonanie budżetu odbywa się przy zachowaniu kilku zasad. Należą do nich⁴⁰:

- zasada szczególnej roli organu wykonawczego jednostki samorządu terytorialnego w procesie wykonywania budżetu,
- zasada pełnej i terminowej realizacji budżetu,
- zasada dokonywania wydatków w granicach kwot wynikających z uchwały budżetowej i odpowiednich upoważnień do ich dokonywania,
- zasada dokonywania zmian w budżecie tylko w granicach wyznaczonych przez obowiązujące prawo (stabilność budżetu),
- zasada efektywnej realizacji zadań za pomocą środków budżetowych,
- zasada szczególnej roli skarbnika (głównego księgowego budżetu) oraz
- zasada bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu przez dowolny bank wybrany w ramach procedury prawa zamówień publicznych.

Biorąc pod uwagę specyfikę wyżej wymienionych zasada w odniesieniu do pierwszej z nich, za wykonanie budżetu samorządowego w gminach odpowiada organ wykonawczy: wójt (burmistrz lub prezydent miasta), w powiecie zarząd powiatu natomiast na szczeblu województwa zarząd województwa. Poza sprawowaniem ogólnego nadzoru i kontroli nad realizacją uchwały budżetowej (realizacja ustalonych w uchwale wpływów i wpływów pieniężnych), obowiązek ten jest ściśle związany z realizacją szeregu konkretnych przedsięwzięć w trakcie trwania roku budżetowego. Obligatoryjne działania związane z wykonywaniem uchwalonego w samorządzie budżetu zostały zdefiniowane przez ustawodawcę w ustawie

⁴⁰ Sokołowska – Kornberger, E., Bitner, M. (2018). Prawo finansów samorządowych, Seria Akademicka, Wolters Kluwer, s. 80.

z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁴¹. Jedną z najbardziej istotnych czynności, która powinna być podjęta w terminie 21 dni od przyjęcia budżetu jest komunikacja z podległymi jednostkami. Polega ona na przekazaniu im informacji o ich ostatecznych kwotach dochodów i wydatków oraz wysokości dotacji i wpłat do budżetu. Tym samym jednostki organizacyjne doprecyzowują projekty swoich planów do uchwały budżetowej. Ponadto w tym samym reżimie czasowym opracowywany jest plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostce odrębnymi ustawami. Przy sporządzeniu tego planu przyjmuje się za podstawę kwotę dotacji skierowanych na ten cel w roku budżetowym oraz wielkość dochodów związanych z realizacją tych zadań, które podlegają przekazaniu do budżetu państwa. Organ wykonawczy może także opracować harmonogram realizacji budżetu i poinformować o nim podległe i nadzorowane jednostki. Organ wykonawczy w toku realizacji budżetu ma także prawo do zaciągania zobowiązań znajdujących pokrycie w planie budżetowym, emitowania papierów wartościowych, zgłaszania propozycji zmian w budżecie (w graniach prawa). Mogą być one jednak realizowane w ramach uprawnień udzielonych przez właściwy organ stanowiący. Kompetencją i zadaniem organu wykonawczego jest również zawieranie umów z bankami dotyczących obsługi budżetu, lokowania wolnych środków czy też zaciągania kredytów.

W przypadku zasady pełnej i terminowej realizacji budżetu traktować należy o odpowiedzialności w sytuacji nieustalenia, niepobrania czy też niedochodzenia należności budżetowych. O konsekwencjach w tym wymiarze traktuje się także wówczas, gdy realizowane są w jednostce zobowiązania po upływie terminu ich płatności. Powodować to może, bowiem potrzebę naliczania odsetek. Do głównych z nich należą:

- odsetki za opóźnienia w transakcjach handlowych, – gdy dłużnikiem nie jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym,
- odsetki za opóźnienia w transakcjach handlowych - gdy dłużnikiem jest podmiot publiczny będący podmiotem leczniczym,

⁴¹ Art. 247 - 271

- odsetki ustawowe oraz
- odsetki od zaległości składkowych.

Zabezpieczeniem przed naruszeniem tej zasady jest sporządzenie budżetu w układzie wykonawczym, przygotowanie harmonogramu realizacji wydatkowania środków finansowych, z uwzględnieniem planów finansowych podległych jednostek. Istotnym jest także opracowanie planów finansowych realizacji zadań zleconych z zakresu administracji publicznej oraz tych zleconych innymi ustawami. Ze względu na specyfikę funkcjonowania sektora samorządowego i katalogu m.in. jego dochodów jest to istotne ze względu na możliwość zachowania 5% wpływów z tytułu realizacji tych właśnie zadań. Plan ten powinien być sporządzony 21 dni po uchwaleniu uchwały budżetowej i przekazany właściwemu wojewodzie. Na jego podstawie realizowane są stosowane wydatki z budżetu państwa oraz następuje wpłata wymaganych środków. W sytuacji, gdy dotacje celowe z budżetu państwa nie są wystarczające na pełne i terminowe wykonanie np. wskazanych powyżej zadań zleconych mogą one, na podstawie art. 49 ust. 6 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodzić od Skarbu Państwa różnicy pomiędzy kwotą realnie potrzebną do pełnego wykonania danego zadania zleconego, a wysokością przekazanej dotacji.

W planie finansowym urzędu jednostki samorządu ujmuje się wszystkie wydatki budżetowe nieuwzględnione w planach innych jednostek, w tym wydatki związane z funkcjonowaniem organu stanowiącego i organu wykonawczego. Urząd jest, bowiem jednostką budżetową. W planie tym ujmuje się, zatem także:

- dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych (samorządowy zakład budżetowy może otrzymać m.in. dotacje przedmiotowe, które co do zasady nie mogą przekroczyć 50% kosztów jego działalności). W tym miejscu należy nadmienić, iż zgodnie z treścią ustawy z dnia 2 marca⁴² samorządowy zakład budżetowy, który realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem COVID – 19, może otrzymać dotacje

⁴² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.).

z budżetu samorządu przekraczające 50% kosztów jego działalności. Nowelizacją wyżej wymienionego aktu prawnego z dnia 31 marca 2020 r.⁴³ zdefiniowała zagadnienie „przeciwdziałania COVID – 19”. Należy prze nie rozumieć wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobiegania rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków choroby zakaźnej wywołanej wirusem SARS – CoV – 2, z uwzględnieniem, że czynności te dotyczą także zwalczania skutków społeczno – gospodarczych tej choroby. Przesłanką do przyznania dotacji przekraczającej 50% kosztów działalności dla zakładu budżetowego nie jest, zatem nieosiągnięcie zaplanowanych na skutek pandemii przychodów a faktyczne realizowanie przez niego zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID – 19. Samorządowy zakład budżetowy wpłaca do budżetu jednostki samorządu terytorialnego nadwyżkę środków obrotowych, ustaloną na koniec okresu sprawozdawczego, chyba, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego postanowi inaczej. Dla nowo utworzonych zakładów budżetowych może być przyznana jednorazowa dotacja z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na pierwsze wyposażenie w środki obrotowe.

- dotacje i środki przekazywane na rzecz innych jst i związków jst - z budżetów samorządu ponoszone są także wydatki noszące znamiona dotacji celowych. Jest to tzw. pomoc finansowa w myśl art. 220 ustawy o finansach publicznych. W przypadku tego typu wydatków należy pamiętać, że są one przeznaczone na realizację zadań określonych w odrębnych przepisach, a w szczególności na pomoc rzeczową lub finansową dla innych jst. Jest to, zatem pomoc finansowa w formie dotacji celowej, poprzedzona uchwaleniem odrębnej uchwały organu stanowiącego jst.
- związki międzygminne mogą być tworzone w celach wspólnej realizacji zadań własnych. W obecnych realiach społeczno –

⁴³ Ustawa z dnia 31 marca 2020r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).

gospodarczych jednym z najbardziej „kosztochłonných” zadań realizowanych przez jednostki samorządu gminnego jest gospodarka odpadami. Dlatego też, jedną z przesłanek ograniczających wydatki samorządów jest tworzenie w tym celu związków międzygminnych. Dochody związku, a zwłaszcza ich znaczna część pochodzi z wpłat gmin w formie składki, jaką członkowie związku zobowiązali się wpłacać na jego rzecz. Dochody mogą pochodzić także z własnego majątku oraz z wpłat jednostek organizacyjnych związku. W odniesieniu do zasilania finansowego z budżetu jst związków samorządowych należy uwzględnić kilka kwestii. Mianowicie, w świetle wskazanych przepisów dotyczących pomocy finansowej na finansowanie zadań własnych, jak również na finansowanie zadań przekazanych do realizacji związkowi międzygminnemu nie może udzielić jednostka samorządu terytorialnego, która jest członkiem tego związku.

Tabela 4. Liczba związków międzygminnych

Wyszczególnienie /Lata	Liczba utworzonych związków (315)	Liczba związków „zajmujących się” gospodarką odpadami (69)
...2007	4	1
2008	4	1
2009	6	2
2010	5	1
2011	0	0
2012	8	8
2013	4	3 (4)
2014	1	1
2015	0	0
2016	1	1(1) – przekształcony w związek powiatowo – gminny z dniem 30.12.2019
2017	0	0
2018	0	0
2019	1	1 (1)
2021	1	1

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Wykaz związków międzygminnych stan na dzień 30 września 2021 r.” dane pozyskane z Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Rozliczenia między związkiem międzygminnym a uczestniczącą w nim gminą z tytułu ponoszenia przez związek wydatków inwestycyjnych powinny być realizowane zgodnie z regulacjami zawartymi w statucie. W celach poglądowych w Tabeli 4 wskazano ogólną liczbę podmiotów powołanych jako związki

międzygminne oraz skalę ich działania w odniesieniu do realizacji zadań związanych z gospodarką odpadami.

- pozostałe dotacje dotyczą m.in. przekazania wsparcia finansowego zarówno jednostkom należącym do sektora finansów publicznych jak tym poza niego. Dotacje te dotyczą m.in. dofinansowania zadań z zakresu oświaty i wychowania, ochrony zdrowia, polityki społecznej czy gospodarki komunalnej, ochrony środowiska, kultury fizycznej, bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej.
- wpłaty do budżetu państwa z przeznaczeniem na zwiększenie części subwencji ogólnej - Wpłaty do budżetu państwa, z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin, zgodnie z art. 29 ww. ustawy, dokonują gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 150% wskaźnika ustalonego analogicznie dla wszystkich gmin w kraju. Zgodnie z treścią art. 35 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – gminy zobowiązane są do dokonywania wpłat na rachunek budżetu państwa w dwunastu równych ratach w terminie do 15 dnia każdego miesiąca.
- płatności oraz składki wpłacane na rzecz instytucji krajowych i zagranicznych regulowane są np. wówczas, gdy samorząd gminny utworzył wraz z innymi podmiotami stowarzyszenie lub wstąpił do takiego stowarzyszenia. Członkowie stowarzyszenia zobowiązani są do wspierania działalności stowarzyszenia oraz do płacenia składek na jego rzecz. Wysokość składki oraz terminy jej wpłat są ustalone w drodze uchwały. Stowarzyszenia powoływane są zazwyczaj w celu wsparcia idei samorządności.

Kolejną zasadą jest ta związana z dokonywaniem wydatków w granicach kwot wynikających z uchwały budżetowej i odpowiednich upoważnień do ich dokonywania. Związana jest ona z funkcjonowaniem odpowiednich regulacji dotyczących odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Przepisy te przewidują odpowiedzialność za realizację

wydatków bez stosownego upoważnienia. Dotyczy to także kwestii wydatku zrealizowanego w wyższej kwocie lub niezgodnego z przyjętym wcześniej celem. Upoważnienie do dokonania wydatku musi być zawarte w uchwale budżetowej lub wynikać z sytuacji nieprzewidzianych (nie można ich zaplanować) tzw. wydatek nieprzewidziany związany z wyrokiem sądowym, tytułu wykonawczego czy przyjętej ugody. Ponadto w uchwale o wieloletniej prognozie finansowej Rada Gminy może upoważnić wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do zaciągania zobowiązań na działania realizowane w wieloletniej perspektywie.

W przypadku zasady dotyczącej stabilizacji budżetu odnosić ją należy do dokonywania zmian tylko w granicach określonych prawem. Z wcześniejszych rozważań wynika, iż co do zasady zaplanować należy w budżecie wszelkie działania, tak, aby w trakcie roku, w sytuacjach nadzwyczajnych, umożliwić użycie instrumentów uelastyczniających budżet bez potrzeby jego nowelizacji. Przez instrumenty te rozumie się możliwość wykorzystanie przez organ wykonawczy rezerw: ogólnej i celowej, blokowanie i przeniesienie wydatków.

Pamiętać należy jednak o tym, iż środki przekazane w ramach rezerwy ogólnej nie mogą przekroczyć 1% wydatków ogółem, natomiast rezerwy celowej – 5% w ogólnej puli wydatków. Pierwsze z nich dotyczą wydatków nieprzewidzianych podczas procedury planowania budżetu, natomiast w drugim przypadku dotyczy to tych, których szczegółowy podział nie mógł być przeprowadzony w planowaniu budżetowym. Rezerwy celowe mogą być przeznaczone wyłącznie na cel, na jaki zostały utworzone oraz wykorzystane zgodnie z klasyfikacją budżetową wydatków. Zarząd jednostki samorządu terytorialnego może, po uzyskaniu pozytywnej opinii komisji właściwej do spraw budżetu organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, dokonać zmiany przeznaczenia rezerwy celowej.

W przypadkach stwierdzenia:

1. niegospodarności w określonych jednostkach,
2. opóźnień w realizacji zadań,
3. nadmiaru posiadanych środków,
4. naruszenia zasad gospodarki finansowej, zarząd jednostki samorządu terytorialnego może podjąć decyzję o blokowaniu planowanych

wydatków budżetowych. W przypadku uzyskania pozytywnej opinii komisji budżetowej, może on przenieść zablokowaną kwotę w poczet rezerwy celowej, jednakże uprawnienia do wydania decyzji związanej z kierunkiem jej wydatkowania posiada organ stanowiący. Nie mniej jednak także i on nie może przeznaczyć tak utworzonej rezerwy na finansowanie wynagrodzeń.

Zasada efektywnej realizacji budżetu oznacza dbałość o efekty przy najniższym (optymalnym) wydatkowaniu środków. W praktyce związane jest to z m.in. z zastosowaniem prawa zamówień publicznych i wyboru najkorzystniejszej oferty z poszanowaniem konkurencyjności podmiotów ubiegających się o realizację procedowanego przedsięwzięcia. Dokonywanie wydatków następuje, zatem w granicach kwot określonych w planie finansowym, z uwzględnieniem prawidłowo dokonanych przeniesień i zgodnie z planowanym przeznaczeniem, w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów.

Rada gminy funkcjonuje w zakresie wyraźnie określonego katalogu swoich kompetencji. Nie może przekazać ich ani organowi wykonawczemu, ani innym podmiotom gminnym. Zgodnie z art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy m.in.:⁴⁴

- uchwalanie: statutu gminy oraz budżetu gminy,
- rozpatrywanie sprawozdań z działalności finansowej,
- ustalanie wynagrodzeń wójta, decydowanie o kierunkach jego działania oraz otrzymywanie sprawozdań z jego działalności,
- wyznaczanie i odwoływanie skarbnika gminy,
- ustalanie o zakresie działania jednostek pomocniczych gminy oraz środkach finansowych przekazywanym im do wykorzystania,
- opracowywanie uchwał w sprawach podatków i opłat czy też
- przyznawanie honorowego obywatelstwa gminy.

Niezwykle istotne z punktu widzenia zasady szczególnej roli skarbnika jest, zatem jego powołanie przez radę. Jest on także często określany jako

⁴⁴ Zieliński, E. (2013). *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa. s. 278-279.

główny księgowy budżetu. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych skarbnikowi powierzono obowiązki i odpowiedzialność w zakresie:

- prowadzenia rachunkowości jednostki,
- wykonywania dyspozycji środkami pieniężnymi,
- dokonywania wstępnej kontroli zgodności operacji gospodarczych i finansowych z planem finansowym (kontrasygnata),
- dokonywania wstępnej kontroli kompletności i rzetelności dokumentów dotyczących operacji gospodarczych i finansowych.

Ponadto uczestniczy on w pracach i obradach jednostki a także konsultuje i opiniuje planowane zmiany bądź projekty nowych aktów prawa miejscowego. Wynika to z faktu, iż co do zasady każde takie działania wywołuje efekty bądź skutki finansowe dla budżetu, nawet, jeżeli nie będą one identyfikowalne w bliższej tylko w dalszej perspektywie czasu.

Zasada bankowej obsługi budżetu jednostki samorządu przez dowolny bank wybrany w ramach procedury prawa zamówień publicznych traktuje o tym, iż obsługa ta dotyczy prowadzenia rachunków bankowych a także obsługi kasowej budżetu. Realizowana jest ona na podstawie umowy z bankiem.

ROZDZIAŁ 3. DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

3.1. Podstawy prawne funkcjonowania systemu w Polsce

Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego opiera się na uporządkowanym zbiorze reguł, norm, narzędzi oraz przepisów prawa. Przez system finansowania jst uznaje się ogół zasad, reguł, decyzji, narzędzi i instytucji stworzonych przez obowiązujące w danym państwie prawo, którego celem jest stworzenie warunków i środków do zaopatrzenia jednostek samorządu terytorialnego w kapitał niezbędny do finansowania i realizacji ich zadań.

Regulacje prawne dotyczące dochodów jednostek samorządów terytorialnych w Polsce zawarte są w wielu aktach prawnych. Jednak podstawy gospodarki finansowej jst określają:

- ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która definiuje „źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego, zasady gromadzenia i ustalania tych dochodów oraz zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa⁴⁵”.
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych.

Równocześnie należy zauważać, iż w roku 2020 realizacja budżetów jednostek samorządu terytorialnego przebiegała w warunkach epidemii COVID-19. Wpływ epidemii COVID-19 na przebieg procesów makroekonomicznych w całym kraju można było zaobserwować poprzez zmniejszenie się aktywności gospodarczej, pogorszeniu sytuacji na rynku pracy oraz zmianę ekonomicznych zachowań gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Osłonięcie koniunktury gospodarczej wpłynęło również na sytuację finansów publicznych, w tym na finanse jednostek samorządu terytorialnego.

⁴⁵ Art. 1 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj Dz. U. z 2021 r. poz. 38. z późn. zm..)

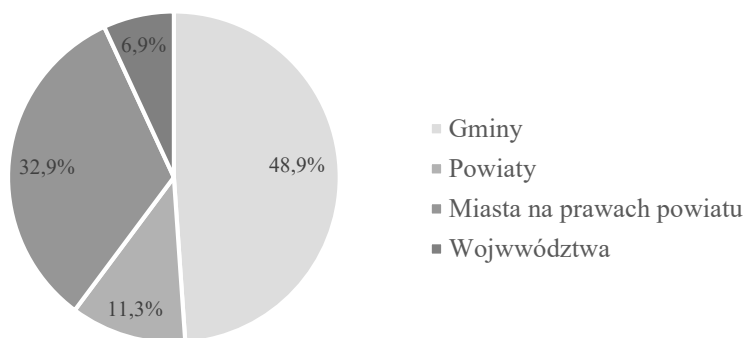
W związku z koniecznością zniwelowania skutków epidemii COVID-19 został wprowadzony pakiet zmian⁴⁶ ułatwiający samorządom realizowania ich zadań w warunkach epidemii oraz nadanie im impulsu inwestycyjnego.

Tabela 5. Poziom dochodów, wydatków i wyniku finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2009-2020

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
	mld PLN											
Dochody, w tym	154,8	162,8	171,3	177,4	183,5	194,3	199,0	213,7	229,9	251,8	278,5	304,9
Dochody własne (%)	48,6	48,3	48,8	49,1	50,0	50,7	52,0	49,9	49,3	49,3	48,7	48,0
Dotacje ogółem (%)	22,1	22,8	23,0	22,4	22,0	22,9	22,2	25,2	27,1	28,3	29,1	30,0
Subwencja ogólna (%)	29,3	29,0	28,2	28,6	27,9	26,3	25,8	24,8	23,6	22,4	22,2	22,0
Wydatki	167,8	177,8	181,6	180,5	183,8	196,8	196,4	206,0	230,2	259,4	280,2	299,2
Wynik finansowy	-13,0	-15,0	-10,3	-3,0	-0,4	-2,4	2,6	7,6	-0,3	-7,5	-1,7	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów za lata 2009-2020.

Dochody ogółem jst w latach 2009-2020 wzrosły prawie dwukrotnie i w 2020r. wyniosły 304,9 mld zł. W strukturze dochodów ogółem, zrealizowanych w 2020 r. przez jednostki samorządu terytorialnego, 81,8% dochodów ogółem zrealizowanych przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego stanowiły dochody ogółem gmin i miast na prawach powiatu.

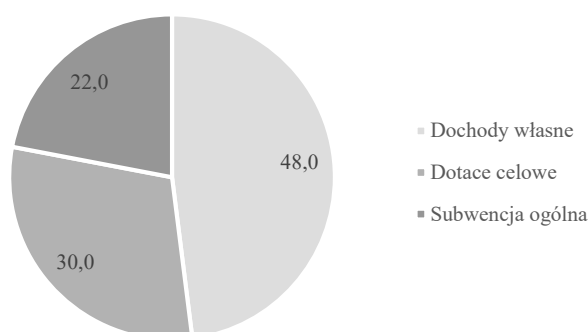


Rysunek 7. Struktura dochodów wg kategorii jednostki samorządu terytorialnego w 2020r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020r..

⁴⁶ Pakiet zmian wprowadziła ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz.U. poz. 1842, z późn. zm.) – tzw. ustawa COVID.

Największą pozycją dochodową były dochody własne, które ukształtowały się na poziomie 146,36 mld i w porównaniu z 2009r. wzrosły o 94,4%. W 2020 r. jst otrzymały dotacje ogółem w kwocie 91,5 mld zł, co stanowiło wzrost o 167,2% oraz subwencję ogólną w wysokości 67 mld zł, tj. o 47,9% więcej niż w 2009 r.



Rysunek 8. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r..

W latach 2009-2020 w strukturze dochodów jst największą kategorią były dochody własne (mimo zmian), które w 2020 r. stanowiły 48% dochodów ogółem. W porównaniu do 2009 r. udział dochodów własnych w dochodach ogółem spadł o 0,6 p. proc. W 2020 r. udział dotacji ogółem wzrósł do poziomu 30%, co stanowiło wzrost o 7,9 p. proc. Udział subwencji ogólnej w dochodach ogółem jst w 2020 r. wyniósł 22%. Najbardziej zależne od dochodów z budżetu państwa, przekazywanych w formie dotacji i subwencji, były powiaty.

3.2. Specyfika dochodów własnych

Zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w praktyce można spotkać różne interpretacje pojęcia dochodów własnych. Wąskie ujęcie określa je jako te źródła, na które organy samorządowe mogą wywierać wpływ, a w szerokim ujęciu obejmują całość dochodów z wyłączeniem subwencji i dotacji. Równocześnie dochody własne można zdefiniować jako źródła związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, tj. bezterminowy, bez żadnych

ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł.

Według ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego do dochodów własnych zaliczona się wszystkie ich źródła, które zostały systemowo przypisane jednostkom samorządu terytorialnego i nie są subwencją lub dotacją celową z budżetu państwa.

Zgodnie z art. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego źródłami dochodów własnych gmin są:

- „wpływy z podatków (od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych),
- wpływy z opłat (skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowiskowej i od posiadania psów, reklamowej, eksploatacyjnej),
- dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych,
- dochody z majątku gminy,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz gminy,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody gminy,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych gminy, ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne gminie na podstawie odrębnych przepisów”.

Wśród dochodów własnych wpływających do powiatów art. 5 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego wyróżnia:

- wpływy z opłat stanowiących dochody powiatu, uiszczane na podstawie odrębnych przepisów,
- dochody uzyskiwane przez powiatowe jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych powiatowych jednostek budżetowych,
- dochody z majątku powiatu,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz powiatu,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez powiat, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody powiatu,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych powiatu,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego,
- inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.

W odniesieniu do samorządu województwa jego budżet zasilają:

- dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe powiatu oraz wpłaty od powiatowych zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wojewódzkich jednostek budżetowych,
- dochody z majątku województwa,
- spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,

- 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
- odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa,
- dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego, inne dochody należne powiatowi na podstawie odrębnych przepisów.⁴⁷

Równocześnie jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dodatkowe środki, które zostały przekazane z Funduszu Przeciwdziałania epidemii COVID-195, utworzonego w Banku Gospodarstwa Krajowego w celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem epidemii COVID19. Wsparcie to zostało określone, jako „dofinansowanie ze środków Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych” i stanowi część dochodów majątkowych jst.⁴⁸ Jednakże należy pamiętać, iż wsparcie to może być przeznaczone przez jst wyłącznie na wydatki majątkowe w szczególności na dofinansowanie lub sfinansowanie realizacji zadań z obszarów: infrastruktury drogowej transportu; ochrony, edukacji gospodarki wodno-ściekowej, gospodarki komunalnej, pomocy społecznej, sportu i rekreacji, bezpieczeństwa, rewitalizacji zdegradowanych terenów czy termomodernizacji budynków użyteczności publicznej.⁴⁹

⁴⁷ Art. 6 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj Dz. U. z 2021 r. poz. 38. z późn. zm.)

⁴⁸ Organem wiodącym w zakresie Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 jest Prezes Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego umowę określającą w szczególności zasady dokonywania wypłat ze środków Funduszu na finansowanie lub dofinansowanie realizowanych zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19, oraz zasady zawierania porozumień, określając sposób i terminy przekazywania, rozliczania i zwrotu środków oraz ich sprawozdawczości. Podstawę prawną dla Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych stanowi Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 23 lipca 2020 r. w sprawie wsparcia na realizację zadań inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (M. P. poz. 662) wraz ze zmianami wprowadzonymi Uchwałą nr 157 z dnia 30 października 2020 r. (M. P. poz.1011), Uchwałą nr 162 z dnia 13 listopada 2020 r. (M. P. poz.1046), Uchwałą nr 6 z dnia 12 stycznia 2021 r. (M. P. poz. 26).

⁴⁹ Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r.s. 12-14.

Najważniejszym instrumentem realizacji polityki dochodowej jednostek samorządów terytorialnych są podatki. Ich udział w strukturze dochodów ma bardzo istotne znaczenie dla stopnia samodzielności finansowej⁵⁰ danej jednostek. Dlatego ważny jest zakres kompetencji przysługujących samorządom terytorialnego w kształtowaniu lokalnej polityki podatkowej.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się trzy rodzaje kompetencji mogące przysługiwać podmiotowi publicznoprawnemu, posiadającemu władztwo podatkowe tj.:

- prawo stanowienia przepisów prawnych odnoszących się do podatków i innych dochodów publicznych;
- prawo pobierania wpływów z tych dochodów na swoją rzecz;
- prawo administrowania tymi dochodami⁵¹.

W tym rozumieniu są nimi przede wszystkim te podatki i opłaty, w stosunku do których w Polsce tylko gmina posiada „władztwo” podatkowe. Należą do nich podatki samorządowe⁵² tj.: podatek rolny, leśny, od nieruchomości i od środków transportu oraz opłaty tj. targowa, miejscowa, uzdrowskowa, reklamowa, od gospodarowania odpadami komunalnym oraz od posiadania psa. (Tabela 6.)

Wśród przyczyny pozbawienia powiatów i województwa wpływów z podatków lokalnych wskazuje się:

- powołanie w 1990 roku jedynie podstawowego szczebla samorządowego gmin i wyposażenie ich w dochody z podatków lokalnych,
- opór gmin przeciwko zawężeniu dochodów podatkowych z tytułu podatku od środków transportowych, podatku od czynności cywilnoprawnych,
- brak akceptacji społecznej na nowe rodzaje obciążeń podatkowych, które zasiliłyby powiaty i województwa.

⁵⁰ Czechowski, P. (2020). Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, *Studia Iuridica* LXXXV 2020 Nr 85 26-39 <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-85.2> s. 38

⁵¹ Glumińska-Pawlic, J. (2003). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego Katowice s. 131.

⁵² „Opierając się na kryterium władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego za podatki lokalne (samorządowe) uznać można te, w odniesieniu, do których współczesny samorząd lokalny, w ramach prowadzonej polityki podatkowej na swoim obszarze, jest władny samodzielnie podejmować decyzje, co do elementów jego konstrukcji (wielkości stawek, ulg, zniżek baz zwrzyżek) oraz wymiaru czy też poboru.” Gajl, N. (1996). Modele podatkowe. Podatki lokalne, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa

Tabela 6. Podatki i opłaty samorządowe

Podatek	Podstawa prawna
rolny	Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym
leśny	Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym
od nieruchomości	Rozdział 2 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
od środków transportowych	Rozdział 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
Opłata	Podstawa prawna
od posiadania psów	art. 18a i 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
targowa	art. 15, 16 i 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.
miejskowa	art. 17 i 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
uzdrowiskowa	art. 17 i 19 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
reklamowa	art. 17a, 17b i 19 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych
za gospodarowanie odpadami komunalnym	Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach

Źródło: opracowanie własne na podstawie obowiązujących aktów prawnych.

Należy również pamiętać, iż do dochodów własnych zalicza się także udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Przy czym trudno traktować je jednak jako typowe dochody własne⁵³. Władze samorządowe nie mają bezpośredniego wpływu na ich konstrukcję tj. nie mogą stosować ulg czy zwolnień podatkowych oraz nie mają wpływu na stawki tych podatków. Dlatego udziały w podatkach dochodowych nie są instrumentem zarządzania wpływającym na konkurencyjność jednostki terytorialnej. W określonych warunkach społeczno-gospodarczych można natomiast wskazać ich pośrednie powiązania z polityką władz samorządowych. Sytuacja taka ma miejsce w jednostkach o rozwiniętej bazie ekonomicznej, gdy wysoki poziom wpływów z podatków PIT i CIT pozwala finansować procesy rozwoju lokalnego i regionalnego. Należy jednak zwrócić uwagę, na fakt, iż na poziom wpływów z udziałów w PIT i CIT znaczący wpływ mają zmiany konstrukcji

⁵³ Zob. szerzej Milewska A. (2019). Ewolucja dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] I. Kowalska, A. Wasilewska (red.) Stan i perspektywy rozwoju sektora finansów publicznych, Wyd. SGGW w Warszawie,

stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień. Przykładem mogą być zmiany wprowadzone w 2019 roku, kiedy to “zniesiono” podatek dochodowy dla osób poniżej 26 roku życia oraz obniżono o jeden punkt procentowy wysokość skali podatkowej z 18% na 17%.⁵⁴

Ustawową wysokość udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego przedstawia tabela 7.

Tabela 7. Wysokość udziału we wpływach z PIT i CIT w poszczególnych jst

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Województwa	Razem
PIT	39,34 ⁵⁵	10,25	1,6	51,19
CIT	6,71	1,4	14,75	22,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 38. z późn. zm.).

Z danych przedstawionych w tabeli 8 wynika, iż w strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r. największy udział miały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych 37,6%, pozostałe dochody 27,5%, dochody z podatku od nieruchomości 16,5%, dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych 7,7% oraz dochody z majątku 5,5%. Kolejnym istotnym źródłem dochodów własnych wśród dochodów podatkowych stanowiły dochody z podatku od nieruchomości, które w 2020 r. wyniosły 16,5% dochodów własnych ogółu jst.

W strukturze pozostałych dochodów największy udział miały środki na dofinansowanie własnych inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, pozyskane z innych źródeł, w tym m.in. z Rządowego Funduszu Inwestycji lokalnych (24,4% tych dochodów). Należy jednak zwrócić uwagę, iż pomimo wzrostu dochodów ogółem i dochodów własnych (odpowiednio 9,5% i 7,7% 2020/2019r.) nastąpiło załamanie się dochodów własnych do samodzielnego

⁵⁴ Milewska, A., & Skuza, M. (2020). Zmiany w systemie podatkowym i ich znaczenie dla budżetu gminy (na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych). *Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja*, 26(2), 131–142.

⁵⁵ z zastrzeżeniem art. 89 § 1. Udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, o którym mowa w art. 4 ust. 2, zmniejsza się o liczbę punktów procentowych odpowiadających iloczynowi 3,81 punktu procentowego i wskaźnika obliczonego łącznie dla całego kraju, według zasad określonych w ust. 2.

dysponowania przez jst (po raz pierwszy raz od dekady) tj. możliwych do przeznaczenia na wydatki bieżące. W roku 2020 jednostki samorządów terytorialnych do własnego wykorzystania miały 127,9 mld złotych (tj. 98,4% kwoty z 2019r. czyli o 2,1 mld zł mniej)⁵⁶. Główną przyczyną tego zjawiska był spadek dochodów z PIT (o 1,6 mld zł tj. 2,6% w stosunku do roku 2019).

Tabela 8. Poziom, struktura i dynamika zmian dochodów własnych jst w 2020 r.

Wyszczególnienie	Poziom mln PLN		Struktura (%)		Zmiana 2020/2019	
	2019	2020	2019	2020	kwota mln PLN	%
Dochody własne	135 768,6	146 218,8	100,0	100,0	10 450,2	7,7
CIT	10 901,6	11 395,0	8,0	7,8	493,4	4,5
PIT	56 140,3	54 512,9	41,3	37,3	-1 627,4	-2,9
podatek rolny	1 536,6	1 618,5	1,1	1,1	81,9	5,3
podatek od nieruchomości	23 299,3	24 214,6	17,2	16,6	915,4	3,9
podatek od środków transportowych	1 169,8	1 168,7	0,9	0,8	-1,1	-0,1
PCC	2 926,6	3 004,7	2,2	2,1	78,1	2,7
dochody w zakresie komunikacji miejskiej	2 604,0	1 863,0	1,9	1,3	-741,0	-28,5
opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości	1 042,0	655,0	0,8	0,4	-387,0	-37,1
najem i dzierżawa składników majątkowych	3 715,0	3 613,0	2,7	2,5	-102,0	-2,7
opłata komunikacyjna	914,0	793,0	0,7	0,5	-121,0	-13,2
dochody z tytułu gospodarowania odpadami	5 786,0	8 097,0	4,3	5,5	2 311,0	39,9
środki na dofinansowanie własnych inwestycji jst pozyskane z innych źródeł (par. 629) ⁵⁷	783,0	9 830,0	0,6	6,7	9 047,0	1 155,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r.

Należy także zwrócić uwagę na to, że ze względu na ograniczenia wynikające z pandemii COVID-19 w roku 2020 nastąpił spadek dochodów

⁵⁶ Dochody do swobodnego dysponowania przez JST to dochody własne JST po odjęciu dochodów z opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych.

⁵⁷ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów

związanych z komunikacją miejską (spadek o 28,5% w stosunku do 2019r.) oraz opłatami komunikacyjnymi (spadek o 13,2% w stosunku do 2019r.).

W analizowanych latach można zaobserwować, że największy spadek odnotowano we wpływach z opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości. Należy także podkreślić, iż w roku 2021 gminy w swoich budżetach nie planowały wpływów z opłaty targowej, a w zamian rekompensatę z tytułu rekompensatę. Biorąc pod uwagę specyfikę tej opłaty tj. fakultatywność jej wprowadzenia, dotyczyło to jednak tych gmin, w których taka opłata została wprowadzona. Była to konsekwencja regulacji zawartej w art. 31 zzm ustawy z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020.2255). Zgodnie z zapisami tej ustawy środki z tytułu rekompensaty zostały przekazane gminom do 31 marca 2021. Pomimo, iż opłata targowa nie jest głównym i najbardziej fiskalnym źródłem dochodów, to jednak dla wielu gmin jest wpływy są w budżetach znaczące i ich utratę jest odczuwalna. Ma to szczególne znaczenie w przypadku gmin uzdrowiskowych i turystycznych, czy też tych, które posiadają duże targowiska. W 2020 r. opłata ta ustanowiona i pobierana była 1 1649 gminach. Dla 877 z nich wpływy te stanowiły powyżej 10 tys. zł w pozostałych jednostkach nie przekroczyły tej kwoty. Biorąc jednak pod uwagę skalę łącznych wpływów gmin z opłaty targowej w 2019 r. stanowiły one ponad 139, 3 mln zł. Z jednej strony był to, zatem element złagodzenia skutków pandemii drobnym przedsiębiorcom, ponieważ to głównie oni byli podmiotami obciążonymi tą daniną. Zwykle, podmioty te prowadzą działalność handlową samodzielnie dokonując sprzedaży osobiście lub z pomocą bliskich na targowiskach i nie posiadają własnej infrastruktury, dlatego też każda, nawet najmniejsza opłata była dodatkowym obciążeniem. Z drugiej strony, gdyby utrata tych środków nie była zrekompensowana, samorządy utraciłyby kolejne możliwości wydatkowania środków.

3.3. Dochody transferowe

Druga grupę dochodów samorządów terytorialnych stanowią transfery zasilające budżety lokalne przekazywane w formie subwencji ogólnej i dotacji celowych. W latach 2009-2020 ich wartość wzrosła 2 krotnie do poziomu 15,8 mld PLN, co stanowiło 52% ogółu dochodów jst w roku 2020. Równocześnie w badanych latach wzrasta udział dotacji a maleje udział subwencji ogólnej w dochodach jst. (Tabela 5)

Cechami, które charakteryzują subwencje ogólne jst, są:

- ogólny charakter (jst mogą dowolnie wykorzystać te środki),
- obiektywny sposób ustalenia wysokości kwoty subwencji tj. ustalane są one indywidualnie dla każdej jednostki, z uwzględnieniem zasad i kryteriów wynikających z ustaw i rozporządzeń,
- bezzwrotność oznacza, że są one transferem niezobowiązującym jednostki samorządowej do zwracania środków pieniężnych,
- bezwarunkowość tj. są one gwarantowanym źródłem finansowania dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna stanowi jedno z podstawowych narzędzi redystrybucji dochodów władz centralnych do władz samorządowych. Zasady ustalania subwencji ogólnej i wpłat dla jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady i tryb przekazywania części subwencji ogólnej określa Rozdział 4 i 5 Ustawy z 13 listopada 2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencja ogólna dla gminy i powiatu składa się z części wyrównawczej, równoważącej i oświatowej, a w województwach z części wyrównawczej, regionalnej i oświatowej. Subwencja ogólna może mieć charakter redystrybucji pionowej (część wyrównawcza) lub redystrybucji poziomej (część równoważąca dla gmin i powiatów oraz regionalna dla samorządu województw). (Tabela 9)

Tabela 9. Rodzaje i cele subwencji

Poziom jst	Rodzaj subwencji	Cel subwencji
Gminy	oświatowa	prorowadzenie szkół podstawowych i gimnazjalnych, przedszkoli
	wyrównawcza	wsparcie najsłabszych ekonomicznie gmin
	równoważąca	wsparcie najbiedniejszych gmin z wpłat wnoszących do budżetu przez najbogatsze gminy (tzw. podatek janosikowy)
	rekompensujące	wyrównanie ubytku dochodów gmin, które nie uzyskały dochodów na skutek zwolnienia przedsiębiorców z podatku od nieruchomości
Powiaty	oświatowa	prorowadzenie szkół ponadgimnazjalnych, schronisk młodzieżowych, poradni psychologicznych, ośrodków wychowawczych
	wyrównawcza	wsparcie najsłabszych ekonomicznie powiatów
	równoważąca	wsparcie najbiedniejszych powiatów z wpłat wnoszonych do budżetu przez najbogatsze powiaty (tzw. podatek janosikowy)
Województwa	oświatowa	prorowadzenie szkół o znaczeniu regionalnym oraz placówek doskonalenia nauczycieli
	wyrównawcza	wsparcie najsłabszych ekonomicznie województw
	regionalna	wsparcie najbiedniejszych województw z wpłat wnoszonych do budżetu przez województwa najbogatsze (tzw. podatek janosikowy)

Źródło: Samorząd Terytorialny w Polsce (Geneza-Struktura-Funkcjonowanie) (2019) http://rtn.radom.pl/wp-content/uploads/2019/02/Samorzad_terytorialny.pdf (dostęp: 24.04.2021) s. 13.

Część wyrównawcza subwencji składa się z sumy kwoty podstawowej i uzupełniającej. Zgodnie z zasadami ustalonymi w ustawie o dochodach jednostek samorządów terytorialnych warunki przyznawania subwencji wyrównawczej dla jst przedstawia tabela 10.

Tabela 10. Kryteria przyznawania subwencji wyrównawczej jst

Kategoria jst	Część podstawowa		Część uzupełniająca		
	kryterium przyznawania		kryterium przyznawania	kryterium Janosikowe	
Gmina	wskaźnik dochód podatkowych na osobę	< 92% średniej krajowej	Gęstość zaludnienia < średnia krajowa	wskaźnik dochód podatkowych na osobę	> 1,5 średniej krajowej
Powiat		< średnia krajowa	Stopa bezrobocia > 1,1 średniej krajowej		> 1,1 średniej krajowej
Województwo		< średnia krajowa	Liczba mieszkańców < 3 mln		> 1,25 średniej krajowej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zapisów ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Kryteria przydziału kwot uzupełniających uwzględniają nie tylko duże zróżnicowanie dochodów własnych, lecz także specjalne potrzeby wydatkowe, związane z sytuacją ekonomiczną, społeczną i demograficzną poszczególnych jednostek samorządowych.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego gminy, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca w gminie jest większy od 150 proc. wskaźnika dochodów podatkowych wszystkich gmin, dokonują wpłat do budżetu państwa z przeznaczeniem na część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin (tzw. kryterium janosikowe). Wpłata (dopłata) przypadająca na jednego mieszkańca wynosi 20% nadwyżki ponad 150% średniego wskaźnika; po przekroczeniu 200% wskaźnika średniego wpłata rośnie progresywnie. Na część równoważącą dla powiatów, wpłat dokonują te z nich, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 110% średniego wskaźnika dla wszystkich powiatów.

Środki pochodzące z wpłat gmin, powiatów i województw rozdzielane są pomiędzy uprawnione jednostki na podstawie obiektywnych kryteriów, określonych w rozporządzeniach Ministra Finansów (Tabela 11). Czynniki brane pod uwagę w podziale części równoważącej dla gmin, jest wysokość wydatków na pomoc społeczną (w tym na wypłatę dodatków mieszkaniowych). W powiatach podział nawiązuje do skali wydatków na pomoc społeczną i do zróżnicowania sieci dróg powiatowych. Przy podziale części regionalnej brana jest pod uwagę stopa bezrobocia, sieć dróg wojewódzkich, wielkość PKB na jednego mieszkańca oraz zadania w zakresie kolejowych przewozów pasażerskich.

Część regionalna subwencji ogólnej powstaje z wpłat województw samorządowych, w których wskaźnik dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest większy niż 110% wskaźnika średniego dla wszystkich województw. Jej podział następuje z uwzględnieniem stopy bezrobocia w danym województwie, powierzchni dróg wojewódzkich w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz z uwzględnieniem wydatków bieżących na regionalne przewozy kolejowe.

Część równoważącą subwencji ogólnej dla gmin ustala się w wysokości stanowiącej sumę łącznej kwoty wpłat gmin, w których wskaźnik G jest większy niż 150% wskaźnika Gg oraz łącznej kwoty uzupełniającej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Jej podziału pomiędzy gminy dokonuje się w sposób określony w art. 21 a. ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

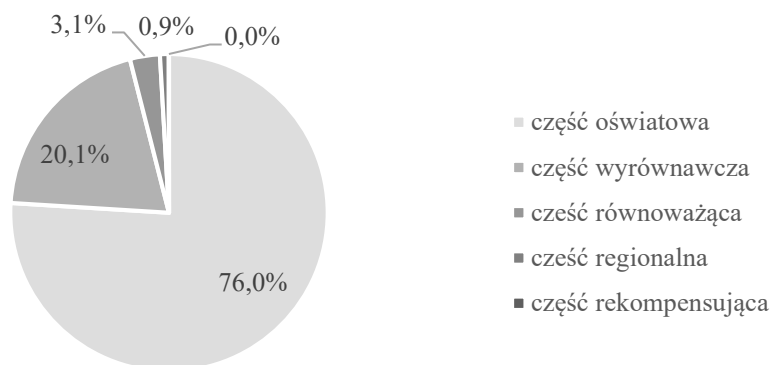
Tabela 11. Kryterium janosikowe wpłat samorządów „bogaty” oraz kryteria przyznawana subwencji równoważącej/regionalnej

Kryterium „janosikowe”			Przeznaczenie „janosikowego”
Wskaźnik dochód podatkowych na osobę	> 1,5 średniej krajowej	Gmina	Otrzymują gminy, które notują: • Największe wydatki na pomoc społeczną, • Najmniejsze wpływy podatkowe.
	> 1,1 średniej krajowej	Powiat	Otrzymują powiaty, które notują: • Największe wydatki na pomoc społeczną i na utrzymanie dróg, • Największy spadek dochodów budżetowych.
	> 1,25 średniej krajowej	Województwo	Otrzymują województwa, które notują: • Największe wydatki na utrzymanie dróg i regionalnych PKP, • Najniższy poziom PKB

Źródło: Opracowanie własne na podstawie zapisów ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Subwencja oświatowa kierowana jest do jednostek samorządu terytorialnego w związku z finansowaniem przez nie zadań, związanych z prowadzeniem szkół podstawowych, gimnazjów i liceów oraz realizacją innych, ustawowo określonych zadań oświatowych. Łączna kwota części oświatowej subwencji ogólnej ustalona jest w wysokości nie niższej niż przyjęta w ustawie budżetowej w tzw. roku bazowym, z możliwością korekty o inne wydatki z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych. Podział tej części subwencji ma charakter zbiektywizowany, a jego instrumentem jest algorytm ustalany w formie rozporządzenia ministra właściwego do spraw oświaty. W algorytmie podziału główną zasadą jest, że „pieniądz idzie za uczniem”. Subwencja jest naliczana na podstawie liczby uczniów

w placówkach prowadzonych lub dotowanych przez poszczególne gminy, powiaty i samorządy województw. Jest ona skorygowana wskaźnikami uwzględniającymi ewentualne zróżnicowanie kosztów kształcenia (np. liczbą uczniów niepełnosprawnych) oraz formalny poziom przygotowania zawodowego nauczycieli, decydujący o wydatkach na wynagrodzenia.



Rysunek 9. Struktura subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r.

Ze sprawozdań z wykonania budżetów jst wynika, iż w 2020 r. jst otrzymały środki z tytułu subwencji ogólnej w łącznej wysokości 66, mld PLN (bez rezerw), co stanowiło 108,0% kwot przekazanych z tego tytułu w 2019 r.. Największy udział w subwencji ogółem wykazuje część oświatowa (tj. 76%; 50,16 mld PLN. (Rysunek 9)

Drugą zewnętrzną formą dofinansowania przeznaczoną dla budżetów gmin, powiatów i województw są dotacje celowe. Stanowią one istotną oraz znacznie rozbudowaną część dochodów budżetowych jednostek samorządu terytorialnego. Dotacja jest świadczeniem jednostronnym. Organ dotujący decyduje o wyborze podmiotu, któremu przekazywane są środki finansowe, jak również o tym, co będzie przedmiotem dotacji oraz w jakiej kwocie nastąpi dofinansowanie ze środków budżetu państwa. Podstawową rolą dotacji jest zasilanie budżetów samorządowych, w związku z realizacją przez nie zadań zleconych i powierzonych. Innym celem dotacji jest

wyrównywanie poziomu usług świadczonych przez samorządy w skali regionu lub kraju.

Dotacje mogą pochodzić z trzech podstawowych źródeł: z budżetu państwa, z funduszy celowych i agencji państwowych, a także od innych jednostek samorządu terytorialnego lub organów administracji rządowej (na mocy zawartych porozumień). Ważne jest, by sposób podziału dotacji był oparty na określonych zasadach ogólnych, przyjmowanych długoterminowo, z ograniczeniem centralnej uznaniowości dzielenia środków. Dotacje mogą być transferowane na finansowanie zadań bieżących oraz inwestycyjnych.

Dotacje z budżetu państwa są zazwyczaj udzielane na okres roczny, nie można jednak wykluczyć możliwości ich przyznawania na czas dłuższy. Ich konstrukcja zależy od celów, jakie państwo chce przy ich pomocy osiągnąć.

Dotacje z budżetu państwa udzielane są samorządowi na:

- zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami,
- zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej,
- usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków powodzi i osuwisk ziemnych oraz innych klęsk żywiołowych,
- finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych,
- realizację zadań wynikających z umów międzynarodowych,
- realizację zadań straży i inspekcji, o których mowa w ustawie o samorządzie powiatowym.

Wykorzystanie dotacji celowych z budżetu państwa obwarowane jest sztywnymi i szczegółowymi zasadami, do których należy zaliczyć następujące:

- dotacje z budżetu państwa, które zostały wykorzystane niezgodnie z przeznaczeniem, pobrane nienależnie lub w nadmiernej wysokości, podlegają zwrotowi do budżetu państwa wraz z odsetkami w wysokości określonej analogicznie do zaległości podatkowych, w terminie do dnia 28 lutego roku następnego po roku, w którym udzielono dotacji,

- zwrotowi do budżetu państwa podlega również ta część dotacji, która została wykorzystana niezgodnie z przeznaczeniem, nienależnie udzielona lub pobrana w nadmiernej wysokości.

Tabela 12. Struktura dotacji ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.

Wyszczególnienie	Dochody	Struktura
	mld zł	%
Dochody jst	304,93	100,0
Dotacje ogółem z tego:	91,54	30,0
Dotacje celowe z tego:	73,08	24,0
na zadania z zakresu adm. rządowej	63,58	20,9
w tym: inwestycyjne	0,27	0,1
na zadania własne	6,15	2,0
w tym: inwestycyjne	0,51	0,2
na zadania realizowane na podstawie porozumień z org. adm. rządowej	0,14	0,0
w tym: inwestycyjne	0,02	0,0
na zadania realizowane na podstawie porozumień między jst	1,37	0,5
w tym: inwestycyjne	0,26	0,1
z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jst na dofinansowanie własnych zadań	1,21	0,4
w tym: inwestycyjne	0,96	0,3
otrzymane z funduszy celowych	0,62	0,2
w tym: inwestycyjne	0,50	0,2
Dotacje §§ 200 i 620	2,45	0,8
w tym: inwestycyjne § 620	1,52	0,5
Dotacje §§ 205 i 625	16,01	5,3
w tym: inwestycyjne § 625	11,38	3,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r.

W przypadku stwierdzenia na podstawie rozliczenia, że dotacja wykorzystana została w części lub całości niezgodnie z przeznaczeniem albo pobrana w nadmiernej wysokości, określona wysokość kwoty podlega zwrotowi do budżetu państwa.

Jednostki samorządu terytorialnego otrzymują również dotacje z funduszy celowych. Są one kierowane między innymi na realizację inwestycji sportowych, kulturalnych oraz mających na celu ochronę środowiska.

W 2020 r., łączne dochody jednostek samorządu terytorialnego z tytułu dotacji ogółem wyniosły 91,54 mln zł w tym dotacje z budżetu państwa wyniosły łącznie 69,87 mld zł. Poziom i strukturę dotacji ogólnej zostały przedstawiony w tabeli 12.

3.4. Środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej oraz ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi

Zgodnie z art. 3 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

1. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
3. inne środki określone w odrębnych przepisach.

Po przystąpieniu do Unii Europejskiej jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dostęp do funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. W ramach wszystkich programów operacyjnych 2007–2013 samorządy gmin podpisały łącznie 22 829 umów na projekty o wartości ogółem 83 365,7 mln zł, z czego dofinansowanie z funduszy UE o wartości 51 228,6 mln zł stanowiło 61,5%. W odniesieniu do ogółu projektów zrealizowanych w Polsce w ramach PO 2007–2013 udział samorządów gmin w absorpcji środków unijnych był znaczny, ponieważ wyniósł 17,7%, a liczba zrealizowanych przez nie projektów to 21,6%⁵⁸ projektów zrealizowanych przez ogół beneficjentów⁵⁸. W dniu 14 czerwca 2017 r. po dziesięcioletnim okresie wdrażania, Szwajcarsko - Polski Program współpracy został zamknięty, dlatego też obecnie nie ma możliwości ubiegania się o wsparcie finansowe na realizację projektów. Jednakże do tego okresu wsparcie finansowe kierowane było na realizację działań w zakresie m.in.: rozwoju regionalnego i ochrony granic, środowiska i infrastruktury czy współpracy partnerskiej. Łącznie ponad 43% środków przeznaczono dla samorządów z czterech województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego.

⁵⁸ Rakowska, J. (2016), Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013 (2015). Wydawnictwo SGGW, Warszawa, s. 58.

ROZDZIAŁ 4. WYDATKI JEDNOSTEK SAMORZĄDÓW TERYTORYALNYCH

4.1. Istota wydatków samorządu terytorialnego (prawo stałego wzrostu Wagnera a specyfika wydatków samorządowych)

W teorii finansów publicznych oraz w literaturze dotyczącej finansów samorządu terytorialnego relatywnie więcej uwagi poświęca się stronie dochodowej niż wydatkowej budżetów publicznych⁵⁹. Za Owsakiem należy jednak nadmienić, iż „wydatki publiczne są faktem, bez którego trudno byłoby sobie wyobrazić sprawne funkcjonowanie społeczności lokalnych i całego społeczeństwa. (...) Wydatki publiczne stanowią kluczowy element administracyjnego mechanizmu alokacji zasobów w gospodarce.”⁶⁰

Dokonywanie wydatków odbywać się może w formie jednorazowego lub stopniowego przekazania określonych w budżecie środków na rachunki bieżące jednostek, które wykonują zadania powierzone danej jednostce samorządu terytorialnego.⁶¹

Celem zarządzania wydatkami jest ich racjonalizacja. Jest nią efektywne i skuteczne wykorzystywanie środków, jakimi jednostka dysponuje na realizację powierzonych jej zadań. Powinna ona być analizowana w dwóch aspektach, tj.⁶²:

- racjonalnego podziału środków na najważniejsze dziedziny oraz zadania jednostki,
- racjonalnego wykorzystania środków, jakie przydzielone są jednostce na realizację zadań.

Instrumenty służące do racjonalizacji wydatków jednostki samorządu to przede wszystkim: metody planowania budżetowego (wieloletnie plany inwestycyjne), opracowywanie strategii rozwoju, dokonywanie analiz sytuacji finansowej, stałe monitorowanie wydatków pod kątem ich

⁵⁹Sević, Z. (red.), (2008). *Local public finance in Central and Eastern Europe*, Wydawnictwo Edwars Elgar, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, s. 15.

⁶⁰Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 237.

⁶¹Chojna – Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, wydanie 2, LexisNexis, Warszawa, s. 401.

⁶²Ruśkowski, E., Salachna, J.M. (2007). *Finanse lokalne po akcesji*, wydanie 2, Oficyna a Wolters Kluwer business, s. 192-193.

celowości, gospodarności oraz przeprowadzanie kontroli wykonanych wydatków (m.in. audyt wewnętrzny).

Racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi wymaga⁶³:

- stabilnych i wydajnych źródeł dochodów,
- efektywnego wykorzystywania majątku jednostki,
- wykorzystywanie nowoczesnych metod zarządzania,
- właściwej alokacji środków budżetowych,
- wykorzystywania analizy kosztów i korzyści,
- stałego monitorowania korzyści i kosztów ekonomicznych wynikających ze struktury i rozmiarów zadłużenia.

Potrzeba racjonalnego wydatkowania środków przez jednostkę samorządu terytorialnego jest niezwykle istotna ze względu, na to, że wydatki permanentnie charakteryzują się tendencją wzrostową. Zjawisko to zostało określone w 1892 roku przez Adolfa H. Wagnera w *prawie stałego wzrostu wydatków publicznych*, które również określone jest, jako prawo stale rosnących potrzeb finansowych. Wagner stwierdził, bowiem, że wraz z rozwojem społecznym rosną wydatki, podkreślając wręcz, że rozwój nowoczesnego państwa wymaga stale rosnących wydatków publicznych⁶⁴. Zwiększanie rozmiarów wydatków publicznych nie jest jednak wystarczające dla zwiększenia rozmiarów działalności finansowanej ze środków publicznych. Niezwykle istotne jest lepsze dostosowanie struktury tej działalności do zapotrzebowania na rezultaty i poprawę jej standardu, co może zostać osiągnięte za pomocą budżetowania zadaniowego.⁶⁵

4.2. Charakterystyka wydatków samorządowych

Zgodnie z treścią art. 216 ustawy o finansach publicznych, wydatki budżetu jednostek samorządu terytorialnego przeznaczane są na realizację zadań, które są określone w odrębnych przepisach, ale ustawa wyszczególnia rodzaje najważniejszych zadań. Są nimi:

⁶³ Kożuch, A. Zaremba, W. (2008). Zarządzanie finansami *lokalnymi* a rozwój obszarów wiejskich, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków, s. 206-207.

⁶⁴ Kańduła, S. (2011). Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych [W:] *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, s. 254-267.

⁶⁵ Denek, E., Sobiech, J., Wolniak, J. (2005). *Finanse publiczne*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa, s. 47-56.

- zadania własne,
- zadania z zakresu administracji rządowej i zadania zlecone ustawami,
- zadania przejęte przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie porozumień lub umów,
- zadania realizowane we współpracy z innymi jednostkami,
- pomoc rzeczową lub finansową dla innych jednostek i na programy finansowane z udziałem innych środków.

W art. 44 tego aktu prawnego, ustawodawca wskazuje, że wydatki publiczne muszą być ponoszone w wysokościach i na cele ustalone w uchwale budżetowej. Ponadto powinny być one dokonywane z sposób oszczędny i celowy, z zachowaniem zasad:

- optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów,
- uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów,
- w sposób umożliwiający terminową realizację zadań,
- w wysokościach i terminach wynikających z zaciągniętych zobowiązań.

Wydatki budżetowe są wyrazem realizowanych zadań a ich klasyfikacji można dokonywać według różnych kryteriów⁶⁶:

- ze względu na realizowane zadania⁶⁷ (zadania własne finansowane są z dochodów własnych oraz subwencji natomiast zlecone realizowane w oparciu o dotacje celowe lub ze środków ustalonych w porozumieniach),
- ze względu na cele, kierunki zadań wydatkowania środków (np. wydatki na: rolnictwo, gospodarkę komunalną, oświatę, transport, bezpieczeństwo publiczne, administrację i inne; podział ten uwidocznił się w klasyfikacji budżetowej według działów sprawozdawczości budżetowej),
- ze względu na istnienie odpłatności (wydatki odpłatne, które związane są ze wzajemnym świadczeniem odpłatności (opłata za

⁶⁶ Kożuch, A. Zaremba, W. (2008). Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków, st. 114-116.

⁶⁷ Metody klasyfikacji zadań i ich przykłady zostały przedstawione w Rozdziale 1.

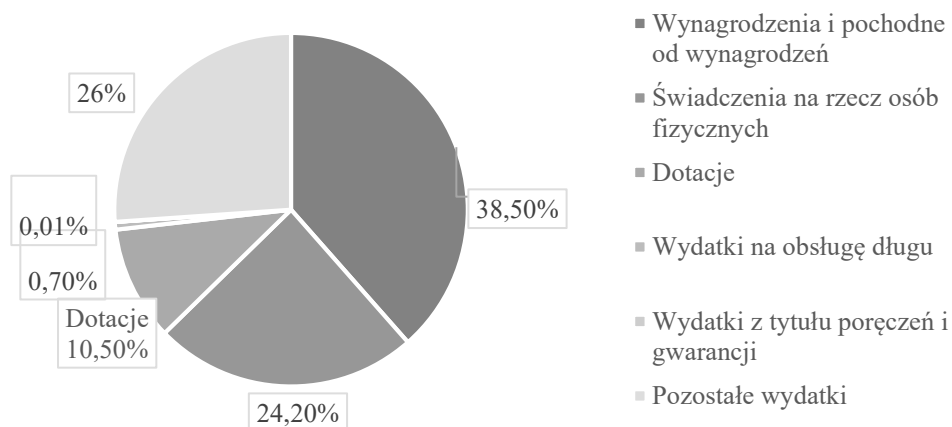
rejestrację pojazdu) oraz wydatki nieodpłatne, które mają charakter jednostronny i z reguły świadczone są większej grupie odbiorców),

- wydatki budżetowe można również podzielić na wydatki zwyczajne i nadzwyczajne (zwyczajne charakteryzują się powtarzalnością i stałością, nadzwyczajne odznaczają się jednorazowo i powstają głównie w drodze zaciągania długu).

Wydatki bieżące dotyczą działalności samorządu. Są nimi np. zakup materiałów, energii, przede wszystkim zaś wypłaty wynagrodzeń za pracę i pochodne z tym związane. Zgodnie z art. 236 ust.3 ustawy o finansach publicznych w planie wydatków bieżących wyróżnia się planowane kwoty wydatków bieżących, w szczególności na:

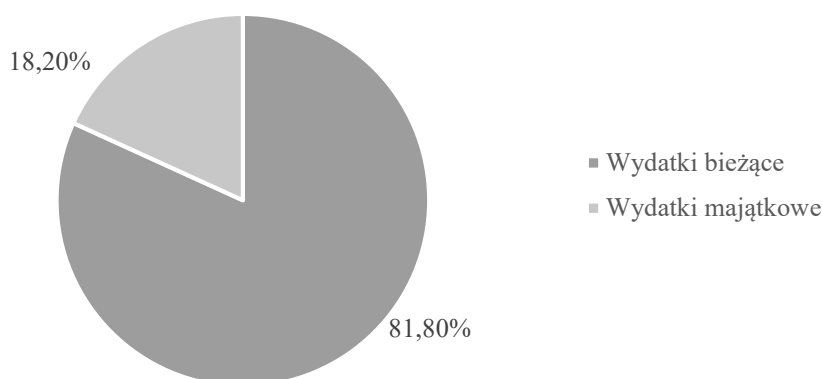
- 1) wynagrodzenia i składki naliczone od nich,
- 2) wydatki związane z realizacją ich statutowych zadań,
- 3) dotacje na zadania bieżące,
- 4) świadczenia na rzecz osób fizycznych,
- 5) wydatki na programy finansowane z udziałem innych środków, w części związanej z realizacją zadań jednostki samorządu terytorialnego,
- 6) wypłaty z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego, przypadające do spłaty w danym roku budżetowym,
- 7) obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego.

Wydatki majątkowe służą natomiast powiększaniu majątku danej jednostki samorządu jak również jej jednostek organizacyjnych i zakładów budżetowych. Odpowiednie wydatkowanie środków na cele inwestycyjne umożliwia rozwój społeczny i gospodarczy danej jednostki samorządu. Strukturę wydatków podziale na bieżące i majątkowe zaprezentowano na Rysunku 10.



Rysunek 10. Struktura wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego za 2020r.

Źródło: J. Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2020 r. (Ministerstwo Finansów).



Rysunek 11. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019 – 2020

Źródło: J. Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2019r. i 2020 r. (Ministerstwo Finansów).

Na podstawie danych zamieszczonych na Rysunku 10 wnioskować można, iż w roku 2020 w porównaniu z 2019 r. zaobserwowano wzrost wydatków bieżących, co miało bezpośredni wpływ na spadek wydatków majątkowych. Na taki stan rzeczy miała bez wątpienia sytuacja wystąpienia COVID 19. Przez wzgląd na narodową kwarantannę wstrzymane zostały także (wszelkie

możliwe do przesunięcia w czasie) działania inwestycyjne. Skupiono się, bowiem na organizacji bieżącej działalności jednostek z uwzględnieniem i dostosowaniem do rygorów sanitarnych.

Tabela 13. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Lata	
	2019	2020
	(w %)	
Gminy	16,9	14,8
Powiaty	17,9	16,4
Miasta na prawach powiatu	16,4	14,7
Województwa	37,9	35,5
Ogółem jst	18,2	16,3

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r i 2020 r. (Ministerstwo Finansów).

Każda z jednostek władzy administracyjnej zobowiązana jest do pełnienia określonych funkcji i realizacji zadań na terytorium regionalnym lub lokalnym, na którym funkcjonuje. Zakres zadań właściwy dla danego samorządu terytorialnego w swej konstrukcji i rodzajach jest zbliżony do siebie. Jednakże ze względu na obowiązujący trójstopniowy podział władzy rozdziela się poszczególne zadania na samorząd wojewódzki, powiatowy i gminny. Każda z tych jednostek wykonuje odrębne, zdefiniowane przez prawo zadania mające na celu zapewnienie wszelkiego dobra danej społeczności lokalnej oraz efektywne funkcjonowanie całej administracji⁶⁸.

Zadania wykonywane w zakresie zaspokajania potrzeb lokalnej wspólnoty określane są, zatem mianem zadań własnych, natomiast pozostałe zadania publiczne, które przekazane zostały do realizacji przez administrację rządową – zadaniami zleconymi i powierzonymi⁶⁹. O ile, zatem katalog zadań własnych odnaleźć można w ustawie o samorządzie gminnym, powiatowym czy wojewódzkim, o tyle zadania zlecone nie są ujęte w tak jednolitym akcie

⁶⁸ Kapusta, P. (2013). Decentralizacja finansów publicznych, a finanse jednostek samorządu terytorialnego, W: Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, J. Korczak (red.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013, s. 123.

⁶⁹ Konstytucja... op. cit., art. 166 ust. 2.

prawnym. Zadania własne każda z jednostek wykonuje samodzielnie lub przy pomocy jednostek pomocniczych. Realizacja przez jednostki jest usankcjonowana prawnie w formie umów lub porozumień. Należy jednak pamiętać i stosować się do pewnych ograniczeń wprowadzonych prawnie przez organy państwa. Wykonując te powinności nie podlegają jednak pod wytyczne czy instrukcje tak, jak w przypadku zadań zleconych, a zadania własne mogą wykonywać według własnych sposobów i wykorzystując do tego różne środki prawne⁷⁰. Dotyczy to między innymi uchwalania przepisów prawa lokalnego czy podejmowania uchwał. W odniesieniu do aspektu finansowego, co do zasady zadania własne powinny znaleźć pokrycie w środkach własnych jednostki, natomiast na zadania zlecone wsparcie finansowe zabezpieczane jest przez organy administracji rządowej

4.3. Wydatki inwestycyjne w jednostkach samorządu terytorialnego

Działalność inwestycyjna samorządów terytorialnych i jej efekty odgrywają istotną rolę i oddziałują na rozwój gospodarczy nie tylko poszczególnych wspólnot ale także regionów kraju. Skupiając uwagę na działalności tego rodzaju, jak również na źródłach jej finansowania, należy w pierwszej kolejności wskazać istotę i cechy charakterystyczne inwestycji.

Zgodnie z zapisami ustawy o rachunkowości inwestycje postrzegać należy jako aktywa nabyte z zamiarem uzyskania korzyści ekonomicznych powstających na skutek zwiększenia wartości tych aktywów⁷¹. Traktowane być mogą również jako „wyrzeczenie się bieżącej konsumpcji dla przyszłych niepewnych korzyści”⁷².

W nawiązaniu do zamieszczonych zapisów, przez inwestycje rozumieć należy lokowanie środków pieniężnych w celu uzyskania w przyszłości określonego rodzaju korzyści. To przez wzgląd na cel, związany przede wszystkim z realizacją zadań wspólnoty, samorządowa działalność inwestycyjna ma szczególny charakter. W konfrontacji z podmiotami gospodarczymi inwestującymi głównie, w celu realizacji zysku, jednostki

⁷⁰ Małecka – Łyszczek, M. (2013). Pojęcie i podział zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, nr 921, s. 62.

⁷¹ Ustawa z dnia 29 września o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591).

⁷² Jajuga, K., Jajuga, T. (2008). Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 16.

samorządu terytorialnego zaspokajają zgłaszane przez członków wspólnoty potrzeby. Dlatego też, w planowaniu i podjęciu się realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego przez samorządy na pierwszy plan wysuwa się poprawa bytu społeczności lokalnej (bądź regionalnej). Postrzegane może być to głównie m.in. przez powstanie nowych bądź poprawę jakości istniejących elementów infrastruktury technicznej bądź społecznej. „Potrzeby inwestycyjne gmin są zdeterminowane przez zadania, których wykonywanie powierzono pierwszemu szczeblowi samorządu”.⁷³ Przez wzgląd na takie ujęcie potrzeb i działań zmierzających do ich zaspokojenia a także rozwój nowych technologii, samorządy podejmując decyzje inwestycyjne zobowiązane są także zabezpieczyć znaczne kwoty wydatków w swoich budżetach. Należy także w tym miejscu podkreślić, że działania inwestycyjne charakteryzują się ciągłością i systematycznie obciążają budżetu danego samorządu. Dotyczy to nie tylko poszczególnych miesięcy w rocznym cyklu rozliczeniowym, ale także może mieć miejsce w przypadku budżetów w kolejnych latach. Rozwój danej jednostki powoduje także postrzeganie jej przez mieszkańców i przedsiębiorców jako tej, która będzie dostarczać w kolejnych etapach nowe usługi (np. o coraz lepszej jakości) lub ewentualnie pozyskiwać nowe, „niezagospodarowane” obszary np. pod działalność mieszkaniową czy przemysłową. Natomiast z drugiej strony ciągły, czy też cykliczny charakter inwestycji wynika z konieczności dokonywania tzw. inwestycji odtworzeniowych, których celem jest modernizacja czy też zastąpienie zużytej już infrastruktury.⁷⁴ To co należy uwzględnić w tym aspekcie to także fakt, iż ponoszone nakłady inwestycyjne „obecnie” spowodują w „przyszłości” wzrost wydatków bieżących. Jako przykład posłużyć tutaj mogą np. wydatki inwestycyjne w infrastrukturę drogową. Co do zasady, użytkowanie takiej infrastruktury przez mieszkańców ma charakter nieodpłatny. Nie są zatem odnotowywane w tym względzie wpływy budżetowe natomiast w kolejnych okresach należy planować wzrost przyszłych wydatków bieżących związanych z jej eksploatacją. Taka sytuacja może powodować wzrost zadłużenia lub wpłynąć na ograniczenie decyzji

⁷³ Stanek, R., Śmiałkowski, D. (red.), (2001). Wieloletnie plany inwestycyjne, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa, s.14.

⁷⁴ Galiński, P. (2011). Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009 [W:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 38 s.62.

związanych z realizacją kolejnych przedsięwzięć. Podkreślić należy jednak, iż działalność inwestycyjna w samorządach jest taka postrzegana jest jako ta sprzyjająca rozwojowi działalności gospodarczej. Koszty rozpoczęcia, a z czasem dalszego funkcjonowania podmiotów prywatnych znacznie się zmniejszają, gdy wybierają obszary o dość dobrze rozbudowanej infrastrukturze. Dlatego też, samorządy w rozwoju infrastruktury, upatrują szansy by w przyszłości zachęcić podmioty do lokowania na swoim terytorium działalności gospodarczej i pozyskać jak największy kapitał.⁷⁵

Jednym z najbardziej ogólnych kryteriów podziału inwestycji, jest ich podział na inwestycje: niematerialne i materialne. Te pierwsze związane są najczęściej się z zakupem oprogramowania bądź licencji. Do tej grupy należą także wszelkie inwestycje mające na celu podniesienie jakości kapitału ludzkiego. Przez inwestycje materialne rozumieć należy natomiast te dotyczące głównie kupna rzeczowych składników majątku.

Materialne przedsięwzięcia inwestycyjne samorządów terytorialnych są realizowane w dwóch obszarach tzn. w obszarze infrastruktury społecznej (odznaczającym się budową placówek oświaty, pomocy społecznej, ochrony zdrowia itd.) lub w obszarze infrastruktury technicznej (np. budowa dróg, urządzeń wodno-kanalizacyjnych). Jak się okazuje inwestycje w infrastrukturę techniczną mają pozytywny wpływ na działalność innych podmiotów gospodarczych, a także dzięki nim zauważalny jest znaczący wzrost atrakcyjności inwestycyjnej danej jednostki samorządu terytorialnego.⁷⁶

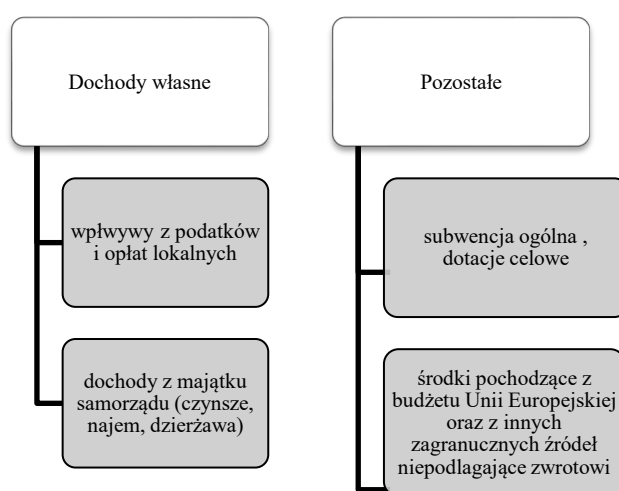
Jednym z najważniejszych zadań, z jakimi muszą zmierzyć się władze gminy (zarówno stanowiące jak i wykonawcze) jest finansowanie rozwoju infrastruktury na obszarze danego samorządu. W dzisiejszych czasach potrzeby inwestycyjne są na wysokim poziomie zarówno ilościowym jak i jakościowym, dlatego jednym z najistotniejszych czynników wpływających

⁷⁵ Misterek, W (2008). Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, Difin S.A., Warszawa, s. 36.

⁷⁶ Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Szaja, M., (2013). Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego [W:] *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, 2013, T. 47/3, s. 198.

na podjęcie oraz realizację projektów jest „umiejętny, bazujący na rachunku ekonomiczno-społecznym ich montaż finansowy”⁷⁷

Zaprezentowane na Rys. 12 ujęcie nie wyczerpuje wszystkich możliwości finansowania działalności inwestycyjnej. Samorządy mogą także pozyskiwać środki od inwestorów prywatnych (np. poprzez realizację zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego). Kolejną możliwość stwarza emisja obligacji komunalnych czy też pozyskanie kredytu lub pożyczki.



Rysunek 12. Źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządu

Źródło: opracowanie własne.

W odniesieniu do planowanych projektów inwestycyjnych i prognozowanych na ten cel środków należy także pamiętać, o nieprzewidywalności pewnych sytuacji np. klimatycznych. Utrzymujące się anomalie pogodowe (przymrozki, ulewne deszcze, lokalne podtopienia) oraz inne zdarzenia mogą spowodować niemożność zrealizowania (zakończenia) inwestycji w planowanym terminie. Co do zasady, niezrealizowane kwoty wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wygasają z upływem roku budżetowego. Organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może jednak ustalić wykaz wydatków,

⁷⁷ Sochacka-Krysiak, H. (red.), (2006). Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 194.

do których nie stosuje się tego przepisu oraz określić ostateczny termin dokonania każdego wydatku ujętego w tym wykazie w następnym roku budżetowym (do dnia 30 czerwca).

W roku 2020 wydatki, które zostały zakwalifikowane, jako te niewygasające odnotowały wzrost o 5,8%. Ze względu na charakter a także odrębność klasyfikacji wyłoniło w ramach tej grupy wydatki na realizację programów i projektów unijnych – stanowiły one ponad 19% wszystkich wydatków, które nie wygasły z końcem 2020 r.. (Tabela 14)

Tabela 14. Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego

Wyszczególnienie	Lata		Dynamika r/r	Struktura
	2019	2020		
	(w tys. zł)		(w %)	
Wydatki ogółem, w tym:	280 208 974	299 240 624	106,80	100,00
wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego	1 567 541	1 658 822	105,80	0,60
w tym: wydatki na realizację programów i projektów unijnych	315 207	318 248	101,00	0,10

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 2019 r. i 2020 r. (Ministerstwo Finansów).

Wraz z tym wykazem wydatków, które nie wygasają z upływem roku budżetowego, organ stanowiący ustala plan finansowy tych wydatków w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków z wyodrębnieniem wydatków majątkowych. W wykazie, o którym ujmuje się wydatki związane z realizacją umów:

- w sprawie zamówienia publicznego;
- które zostaną zawarte w wyniku zakończonego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w którym dokonano wyboru wykonawcy.

Wykaz wydatków może przybrać formę załącznika do uchwały, szczególnie w przypadku uchwalenia kilku wydatków niewygasających (co służyć będzie przejrzystości i czytelności), ale może też zostać ujęty w treści normatywnej uchwały.

ROZDZIAŁ 5. DEFICYT I DŁUG JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

5.1. Pojęcie oraz przyczyny powstawania deficytu i długu jednostek samorządu terytorialnego

Problematyka bardzo wysokiego poziomu deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce zwrócił uwagę społeczeństwa na dylemat finansowych zobowiązań podmiotów sektora publicznego na różnych poziomach, zarówno rządowych, jaki i lokalnych. W wyniku reform decentralizacyjnych jst otrzymały katalog zadań mających zaspokoić potrzeby zamieszkujących jej terytorium ludności. Jednak źródła finansowania, jakimi dysponują samorządy nie wystarczają na pokrycie rosnących wydatków, co w efekcie powoduje powstawanie **deficytu budżetowego**.

Art. 217 ust. 1. ustawy o finansach publicznych definiuje, iż różnica między dochodami a wydatkami budżetu jednostki samorządu terytorialnego stanowi odpowiednio nadwyżkę budżetu jednostki samorządu terytorialnego albo deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wśród dostępnych instrumenty pokrywania niedoborów samorządy mogą skorzystać z:

- sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego;
- kredyty i pożyczki;
- prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego;
- nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych lub wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych.
- czy też spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.⁷⁸

Przedmiotowe niedostosowanie dochodów do wydatków może mieć charakter zamierzony i wynikać z przyjętego planu budżetowego, być skutkiem nieudanej realizacji budżetu lub przygotowania i przyjęcia

⁷⁸ Art. 217 ust. 2. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236.).

do realizacji nierealnego budżetu, który jedynie z założenia jest zrównoważony/nadwyżkowy a jego wykonanie przyniesie deficyt. W tabeli 15 przedstawiono rodzaje deficytu ze względu na sposób jego powstania.

Tabela 15. Podział deficytu ze względu na sposób jego postawiania

Rodzaj deficytu	Charakterystyka
Deficyt planowany	Powstaje, gdy z założenia wiadome jest, że wydatki będą większe od dochodów.
Deficyt przejściowy	Związany z trudnością zsynchronizowania w trakcie roku budżetowego dochodów i wydatków, a ściślej z wyprzedzającym zgromadzeniem dochodów niezbędnych na realizację wydatków.
Deficyt nieplanowany niezawiniony	Planuje się równowagę, ale na skutek zdarzeń incydentalnych zachodzi potrzeba poniesienia nieprzewidzianych większych wydatków wynikających z dotknięcia kraju lub jst przez kataklizm/katastrofę itp..
Deficyt nieplanowany zawiniony	Jest oczywiste, że nie uda się zrealizować dochodów w założonej wielkości i wystąpi deficyt (dotyczy szczególnie jst)
Deficyt zewnętrzny	Powstaje w sytuacji, gdy nakłada się na jednostki sektora finansów publicznych nowe zadania do wykonania w roku budżetowym, bez zapewnienia wystarczających dochodów (dotyczy szczególnie jst);

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Parlińska, A. (2017). Dług publiczny. [W:] M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje* (s. 162–172).

Przyczyny podstawiania deficytu budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego można upatrywać zarówno po stronie dochodów jak i wydatków. Wśród **przyczyn deficytu budżetowego w jst po stronie dochodów** wyróżnia się między innymi:

- trudność zrealizowania dochodów na założonym poziomie z dotychczasowych źródeł,
- niską efektywnością ewentualnych nowych źródeł dochodów, tj. nowo nałożonych podatków w szczególności dochodowych, opłat m.in. ze względu na unikanie ich płacenia przez osoby prawne i fizyczne,
- konieczność zwrotu dotacji w całości lub części na skutek zaniedbań jst lub podmiotów współpracujących z jst (np. wykonawców wybranych na zasadach określonych w prawie zamówień publicznych),

- sprzedaż majątku po niższych cenach niż założono oraz zmniejszania się majątku, który można prywatyzować czy też sprzedać.
- nieotrzymanie przyrzeczonych środków z funduszy UE lub orzeczeniem ich zwrotu na skutek zaniedbań leżących po stronie jst lub podmiotów, którym zlecono wykonanie określonych zadań,
- otrzymanie zawyżonych informacji z Ministerstwa Finansów o wysokości kwot z tytułu udziału w podatkach państwowych oraz środków transferowych (w szczególności subwencji),
- władczą ingerencję państwa w stabilność dotychczasowych źródeł dochodów np. zmiany w konstrukcji podatków dochodowych, obniżenie województwom samorządowym (od 2008 r.) o 1,9% udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, co utrudnia planowanie budżetu w perspektywie kilkuletniej.

Do najczęstszych **przyczyn deficytu budżetowego jst po stronie wydatków** zalicza się:

- większe potrzeby w zakresie realizacji świadczeń i usług publicznych niż planowano, stale wzrastające potrzeby społeczeństwa, oczekujących ich zaspokojenia przez jednostki sektora finansów publicznych,
- zwiększanie zakresu zadań bez zapewnienia wystarczających środków finansowych na ich realizację np. w postaci transferów z budżetu centralnego, zwiększenia wydajności dotychczasowych źródeł dochodów (np. wzrostu udziału w podatkach bezpośrednich) lub w postaci nowych źródeł dochodów),
- konieczność utrzymania infrastruktury publicznej w stanie umożliwiającym jej ciągłą eksploatację,
- brak akceptacji części społeczeństwa do przeprowadzenia reform w administracji publicznej mających na celu zmniejszenie liczby instytucji publicznych tj. na szczeblu lokalnym reorganizacji szkół, czy też placówek służby zdrowia, co utrudnia obniżenie wydatków bieżących,
- wzrost kosztów istniejącego zadłużenia,

- zmiany przepisów prawnych, nakładające na jst konieczność uruchomienia (wyplacenia) dodatkowych środków finansowych (np. podwyżki dla niektórych grup zawodowych - nauczycieli pod koniec roku budżetowego).

Problematyka zadłużenia sektora finansów publicznych, w tym jednostek samorządów terytorialnych, jest związana bezpośrednio z pojęciem długu publicznego. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych odpowiednio określa państwowy dług publiczny oraz dług skarbu państwa. **Państwowy dług publiczny** to wartość nominalna zadłużenia jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Równocześnie przez **dług skarbu państwa** rozumie się wartość nominalną zadłużenia⁷⁹ skarbu państwa.⁸⁰ Jednak ustawa nie wprowadza ani pojęcia rządowego ani samorządowego długu. Stąd termin długu samorządowego ma charakter umowny. Podmiotowy zakres długu jednostek samorządów terytorialnych (jst) obejmuje zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe, przyjęte depozyty oraz wymagalne zobowiązania.⁸¹

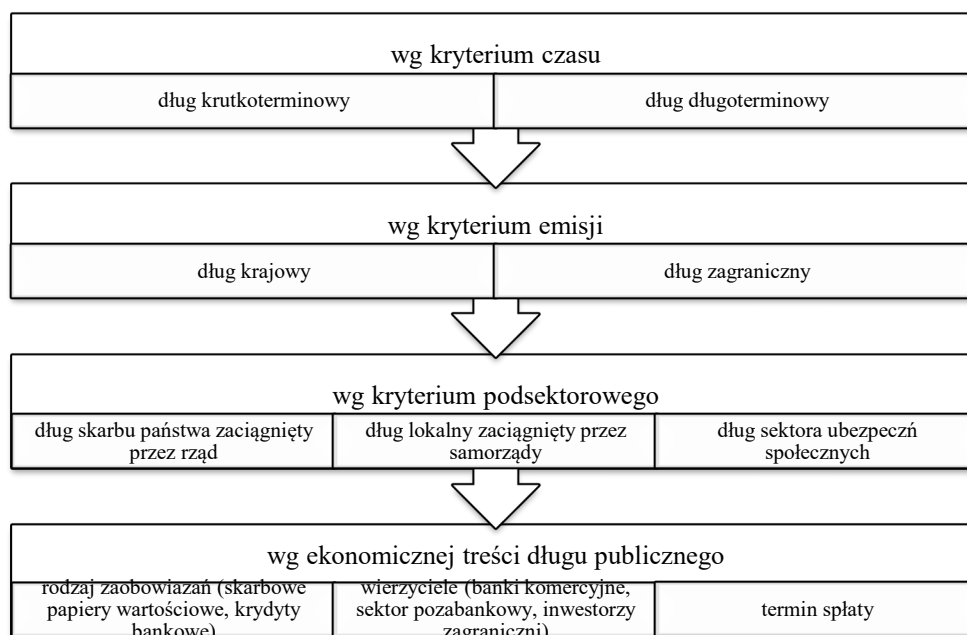
Istotne wydaje się również zdefiniowanie rodzajów długu publicznego a co za tym idzie wyróżnienie kryteriów jego klasyfikacji, tj.: czasu, miejsca emisji długu, ekonomicznej treści długu publicznego czy też szerzebla władzy zaciągającej pożyczki (podsektorów). Jedną z metod klasyfikacji długu publicznego jest związana z terminem zapadalności instrumentów, które są wykorzystywane do finansowania potrzeb pożyczkowych państwa. Wyróżnia się tu dług krótkoterminowy służący zabezpieczeniu płynności finansowej władz publicznych oraz dług długoterminowy związany z zaciąganiem pożyczek służących finansowaniu wydatków majątkowych. Biorąc pod uwagę kryterium miejsca emisji długu publicznego, wyróżnia się dług krajowy i dług zagraniczny. Wierzycielami długu wewnętrznego, czyli krajowego mogą być osoby fizyczne i przedsiębiorstwa (banki, towarzystwa ubezpieczeniowe oraz inne instytucje finansowe).

⁷⁹ Poprzez wartość nominalną zobowiązania rozumie się wartość nominalną: wyemitowanych papierów wartościowych oraz zaciągniętej pożyczki, kredytu lub innego zobowiązania. Jest to kwota świadczenia głównego, należną do zapłaty w dniu wymagalności zobowiązania.

⁸⁰ Art. 73 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236.).

⁸¹ Borodo, A., (2004). Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa, s.218-222.

Następstwem wewnętrznego zadłużenia jest redystrybucja dochodu narodowego w obrębie danego społeczeństwa. Metody klasyfikacji długu publicznego zostały przedstawione na rysunku 13.



Rysunek 13. Metody klasyfikacji długu publicznego oraz jego rodzaje

Źródło: opracowanie własne na podstawie Parlińska, A. (2017). Dług publiczny. [W:] M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje* (ss. 162–172).

Samorządowy dług publiczny obejmuje zobowiązania władz lokalnych mogące wynikać z:

- wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;
- zaciągniętych kredytów i pożyczek;
- przyjętych depozytów;
- wymagalnych zobowiązań:
 - wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

- uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem⁸².

5.2. Limity zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje zadania, coraz częściej i w coraz większej skali wykorzystują zwrotne wpływy. Prawo do korzystania z nich przez jst jest jednym z fundamentalnych zasad finansów samorządu.⁸³ Środki te mogą służyć zarówno finansowaniu wydatków inwestycyjnych, jaki i bieżących. Dopiero artykuł 242 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych nakazuje by wydatki bieżące były wyższe niż dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych. Wprowadzenie w życie tych zmian przyczyni się rozdzieleniu budżetu bieżącego i inwestycyjnego, a co za tym idzie do realizacji „złotej reguły zrównoważonego budżetu”.

Dług samorządu terytorialnego jest składową długu publicznego, stąd jst jako wszystkie jednostki sektora publicznego zobowiązane są do przestrzegania konstytucyjnego limitu długu publicznego wynoszącego 60% Produktu Krajowego Brutto (PKB). Dodatkowe ograniczenia zadłużenia tzn. procedury ostrożnościowe i sanacyjne przewidziane są w sytuacji, gdy poziom długu publicznego przekroczy 50% PKB. Równocześnie państwa stosują ograniczenia dla jst w celu ograniczenia ich zobowiązań. Ekspersi Międzynarodowego Funduszu Walutowego wyróżniają 4 modele ograniczania długu jednostek samorządu terytorialnego tj.: bezpośredniego sterowania, reguł fiskalnych, kooperacji i dyscypliny rynkowej.⁸⁴ W Polskim systemie ma zastosowanie model reguł fiskalnych w ramach, którego ustawodawca, ograniczając zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego, ustala pewne limity. Limity te mogą dotyczyć

⁸² Art. 72 ustawy z 27 sierpnia 2009 r., *op.cit.*

⁸³ Miedzy innymi art. 9, pkt 8. Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, Dz.U. 1994, Nr 124, poz. 607, uznaje prawo dostępu społeczności lokalnej do krajowego rynku kapitałowego odnośnie do nakładów inwestycyjnych.

⁸⁴ Więcej na ten temat w: Bitner, M., (2013). Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego w wybranych krajach OECD – analiza prawno-porównawcza, „Samorząd Terytorialny” 1-2(2013), s.11-13.

m.in.: poziomu zadłużenia, środków, z których pokryta zostanie obsługa długu, czy też rodzaj wydatków, które mogą być pokryte pożyczkami.⁸⁵

Możliwość sfinansowania planowanego przez jst deficytu budżetowego podlega zaopiniowaniu przez RIO, w oparciu o projekt uchwały budżetowej oraz przyjętą uchwałę budżetową. Szczegółowe limitów zadłużania się samorządów terytorialnych zdefiniowane zostały w ustawach o finansach publicznych (z 2005 roku tzw. starej i z 2009 roku tzw. nowej wraz z nowelizacją z 2019r.). (Tabela 16)

Tabela 16. Limit zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Do 2013 roku 15% rocznych dochodów ⁸⁶	
Limit wielkości rocznej spłaty rat długu w zależności od indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządów	Regulacja obowiązująca od 2014 r. – do 2019 r.⁸⁷ $\left(\frac{R+O}{D} \right)_n \leq \frac{1}{3} \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right)$ Oznaczenia: R – planowana na rok budżetowy kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek przeznaczonych na sfinansowanie inwestycji, a także wykup papierów wartościowych emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego i planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Zobowiązania te podlegają spłacie, a wyemitowane papiery wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane, O – planowane na rok budżetowy odsetki od wymienionych kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych 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, 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.
	Regulacja przejściowa Od 2020 r do 2025 r. $\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 \frac{(Dbe_i - Wbe_i + Dsm_i)}{Db_i}$

⁸⁵ Miszczuk, M., Kawałko, B., (2017). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako uwarunkowanie absorpcji środków unijnych, Roczniki Nauk Społecznych, Tom 9(45) Nr 3 (2017), DOI: <https://doi.org/10.18290/ms.2017.45.3-4>

⁸⁶ Art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

⁸⁷ Art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych

	Regulacja docelowa od 2026 r. $\frac{(R+O)}{Db} \leq \frac{1}{7} \sum_{i=1}^7 \frac{(Dbe_i - Wbe_i)}{Db_i}$ Oznaczenia: R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, oraz wykupów papierów wartościowych, z wyłączeniem kwot spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych odpowiednio zaciągniętych lub emitowanych na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 1, i zobowiązań określonych w art. 91 ust. 3 pkt 1, O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu, w tym odsetki od zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego, o którym mowa w art. 72 ust. 1 pkt 2, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych oraz spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji, Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2, Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące, Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego,
--	---

Źródło: opracowanie własne na podstawie obowiązujących aktów prawnych (art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych i art. 243 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. zmieniającej ustawę o finansach publicznych)

Do roku 2013 obowiązywały przepisy ustawy z 2005 r. o finansach publicznych, w myśl których obowiązywały dwa ograniczenia zadłużenia⁸⁸:

- limit łącznego poziomu zadłużenia wynoszący 60% rocznych dochodów jednostki⁸⁹,
- limit wielkości rocznej spłaty rat długu wynoszący 15% rocznych dochodów jednostki⁹⁰.

Istniejące do 2013 roku limity zadłużenia były niewystarczające, czego dowodem może być fakt, że na przestrzeni lat 1999–2009 relacja zobowiązań ogółem do zrealizowanych dochodów budżetowych wykazywała prawie

⁸⁸ Omawianych powyżej limitów nie stosuje się do długu zaciąganego w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Równocześnie opisywane limity nie obejmują działalności jednostek samorządów terytorialnych prowadzonej za pośrednictwem spółek prawa handlowego.

⁸⁹ Art. 169 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

⁹⁰ Art. 170 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104.

dwukrotny wzrost (wzrosła z 9,3% w 1999 r. do 18,1% w 2009 r.).⁹¹ Art. 243 ustawy z 2009 r. o finansach publicznych wprowadza zasadnicze zmiany w limitach zadłużenia jst. Znosi limit łącznego poziomu zadłużenia na koniec roku, a limit wielkości rocznej spłaty rat długu uzależnia od wielkości indywidualnego wskaźnika zadłużenia tj. przeciętnej nadwyżki operacyjnej w minionych trzech latach. Należy zwrócić uwagę, iż omawianych limitów nie stosuje do długu zaciąganego w związku z realizacją projektów współfinansowanych ze środków unijnych. Równocześnie opisywane limity nie obejmują działalności jednostek samorządów terytorialnych prowadzonej za pośrednictwem spółek prawa handlowego. Dlatego też jst realizują część swoich inwestycji poprzez będące ich własnością spółki prawa handlowego.⁹²

Zapisy art. 243–244 ustawy o finansach publicznych z 2009r. stanowią próbę usystematyzowania zasady prowadzenia gospodarki finansowej jst, tj., aby zaoszczędzić na spłatę zadłużenia w trakcie realizacji budżetu wystarczającą kwotę środków, które pokryją zarówno spłatę kapitału, jak i odsetek, przy czym dodatkowo należy odłożyć środki na udzielone poręczenia i gwarancje.⁹³

Po wprowadzaniu w 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia ograniczenia spłat zadłużenia samorządów były głównie analizowane pod względem oceny: pomiaru sytuacji finansowej jst; wartości informacyjnej IWZ; zagrożeń dla jst wynikających z korzystania z niestandardowych instrumentów finansowych czy też wad w konstrukcji IWZ. Dlatego też w 2019 r. nowelizacja art. 423 ustawy o finansach publicznych z 2009r. wprowadziła trzy porządki prawne⁹⁴:

⁹¹ Romowicz, B., (2014). Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4/2014) s. 229; Kuśnierz L., (2011). Zadłużenie samorządów województwa podkarpackiego – kierunki zmian w latach 1999–2009, *Budżet Samorządu Terytorialnego* s. 65

⁹² Owsiak, S., (2017). *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa, (s. 601-617); Swianiewicz, P., (2011). *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wydawnictwa MUNICIPIUM, Warszawa, (s. 187-189).

⁹³ Głębski, A., (2020). Rozdział I. Planowanie budżetu w konsekwencji COVID-19 [W:] Cieślak R, Głębski A., Kubalski G.P., Liszka-Michałka K., Małowiecka M., Rudka R., (2020). *Zmiany w funkcjonowaniu JST w związku z COVID-19*, s.1 -16.

⁹⁴ Kowalska, I., Daniel, J., & Mirosław, L. (2019). Ocena limitu spłat zadłużenia JST - ewolucja zmian legislacyjnych. W I. Kowalska & A. Wasilewska, I. Kowalska & A. Wasilewska (Red.), *Stan i perspektywy rozwoju sektora finansów publicznych*; s. 85–97.

- **regulacja obowiązująca od 1 stycznia 2014 r. do 31 grudnia 2019 r..** Dla każdego roku wylicza się różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, powiększoną o dochody ze sprzedaży majątku i dzieli przez dochody ogółem z danego roku. Ustalono w ten sposób wielkości, po uśrednieniu za trzy poprzednie lata, stanowią limit obciążeń budżetu. Zatem wartość IWZ zależy od wielkości dochodów osiągniętych przez jst, od kwoty uzyskiwanych przez nią dochodów ze sprzedaży mienia, a także od skali wydatków ponoszonych na działalność bieżącą.
- **regulacja przejściowa, która będzie miała zastosowanie w latach 2020 – 2025;** Stosunek łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku wydatkami bieżącymi na obsługę długu (prowinizje i odsetki), a także potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów bieżących budżetu (wskaźnik jednoroczny), nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów bieżących budżetu (wskaźnik dopuszczalny). Zgodnie z art. 9 ustawy z dnia 14 grudnia 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r., poz. 2500) WPF uwzględnia stosowne zmniejszenia dochodów i wydatków bieżących o dotacje bieżące i środki wymienione w art. 5 ust. 1 pkt 2 ufp, a więc pochodzące albo wydatkowane z budżetu Unii Europejskiej lub innych źródeł bezzwrotnych. Zmiany te spowodują, że dotacje z UE (zarówno bieżące, jak i majątkowe) nie będą miały żadnego wpływu na zdolność kredytową.
- **oraz docelowy zapis znowelizowanego art. 243, który będzie miał zastosowanie po raz pierwszy w roku 2026.** Należy jednak pamiętać, że zaproponowany zapis nie jest wzorem stosowanym, wprost, lecz podlega korektom wynikającym z zasady ustalania

poszczególnych wartości określone między innymi w art. 243 ust. 2 o finansach publicznych oraz o wyłączenia wynikające z art. 243 ust. 3–3a o finansach publicznych, czy o wyłączenia określone w art. 15 wprowadzone Ustawą z 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19⁹⁵.

Ustawą COVID wprowadzono dodatkowe wyłączenia z limitu spłaty zadłużenia. Wyłączeniu podlegają zobowiązania z tytułu pożyczek, kredytów i emisji obligacji zaciągnięte w roku 2020, w związku z ubytkiem dochodów jednostki wynikającym z wystąpienia epidemii COVID-19.⁹⁶ Równocześnie wydatki poniesione w 2020 r. w celu realizacji zadań związanych z przeciwdziałaniem COVID-19 nie będą uwzględniane przy ustalaniu na rok 2021 i lata kolejne - relacji ograniczającej wysokość spłaty długu. Ma to ograniczyć niekorzystne skutki epidemii COVID-19 - wpływające na spełnienie wskaźnika spłaty zadłużenia.

Dodatkowo zmieniono sposób obliczania nadwyżki operacyjnej, który zawarty był w nowelizacji ustawy o finansach publicznych z grudnia 2018 r. Począwszy od roku 2020 nadwyżka operacyjna obliczana jest z wyłączeniem wydatków na obsługę długu. Oznacza to podniesienie limitu spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym może przyczynić się do zwiększenia możliwości inwestycyjnych.

W ramach poluzowania reguł fiskalnych, w roku 2020, wprowadzono dodatkowy mechanizm zabezpieczający finanse jednostek samorządu terytorialnego, w postaci jednorocznego limitu długu na poziomie 80% dochodów ogółem jednostki. Jednakże jednostki, które bez stosowania wyłączenia spłaty zobowiązań zaciągniętych w związku z ubytkami w

⁹⁵ Ustawa z 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, 1080, 1535)

⁹⁶ Wyłączone z limitu mogły być zobowiązania stanowiące równowartość ubytku dochodów, a samo wyłączenie będzie mieć charakter długoterminowy – tzn. spłata pożyczki, kredytu, obligacji będzie poza limitem przez cały okres jego spłaty.

Równocześnie należy zwrócić uwagę na wprowadzone rozwiązania zwiększające płynność finansową samorządów w okresie epidemii COVID-19 taki jak.:

- nadano większe uprawnienia organom wykonawczym jednostek samorządu terytorialnego do dokonywania szeregu czynności, które ułatwiałyby gospodarowanie środkami publicznymi w ramach samorządu terytorialnego, w tym m.in. umożliwienie dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesień wydatków między działami klasyfikacji budżetowej,
- wprowadzono możliwości wcześniejszego przekazywania samorządom w 2020 r. rat subwencji ogólnej z budżetu państwa,
- umożliwiano przesunięcia na kolejne miesiące rat wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez jednostki o ponadprzeciętnych dochodach podatkowych (kwoty rat nie wpłaconych przez jednostkę samorządu terytorialnego mogły być wpłacone w równych częściach w miesiącach sierpień – grudzień 2020 r., wraz z ratami należnymi za te miesiące),
- zwiększono dochody samorządu powiatowego z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa z 25% do 50% wpływów (w okresie od 1 maja do 31 grudnia 2020 r.),
- uelastyczniono wydatkowanie środków pochodzących z opłat za zezwolenie na handel alkoholem także na działania związane z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem epidemii COVID-19 oraz wywołanych nim sytuacji kryzysowych,
- wprowadzono możliwości przekazania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego samorządowemu zakładowi budżetowemu, który realizuje zadania związane z przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, dotacji przekraczającej 50% kosztów jego działalności,
- wprowadzono regulacje, zgodnie z którą dotacje z budżetu państwa na dofinansowanie zadań, o których mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz w innych przepisach,

- mogą być udzielane do wysokości 100% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania,
- wprowadzono możliwość udzielania jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa dotacji celowych na wsparcie realizacji zadań wynikających z przepisów o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi (art. 51 ust. 3 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego). Do udzielenia tych dotacji nie stosuje się przepisu ograniczającego wysokość dotacji.

5.3. Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego wymaga finansowania, a środki pochodzące z dostępnych dochodów jst wielokrotnie są niewystarczające. Prowadzi to do potrzeby korzystania z zewnętrznych przychodów i wzrostu zadłużania. W konsekwencji istotne staje się zarządzanie długiem, pozwalające na realizację strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływające na efektywność jej realizacji. Zarządzanie długiem to wszelkie działania prowadzące do planowego zaciągania i spłaty zobowiązań, zgodnie z zapotrzebowanymi i możliwościami finansowymi danej jst oraz z sytuacją na rynkach finansowych. Należy jednak pamiętać, że aktywne zarządzanie długiem jest procesem ciągłym i umożliwiającym optymalizację kosztów, jak i osiągnięcie zakładanych priorytetów.⁹⁷

Nadrzędnym celem strategii zarządzania długiem jest zapewnienie płynności finansowej danej jednostki. Wśród czynników mającymi największy wpływ na efektywność jej realizacji można wyróżnić decyzje dotyczące: kosztów, okresów zapadalności i ich dywersyfikacji, źródeł finansowania i ich form czy występującego ryzyka finansowego. Proces zarządzania długiem składa się z etapów, wśród których należy wymienić:

- planowanie poziomu zadłużenia,

⁹⁷ Jastrzębska, M., (2017). Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego, *Problemy Zarządzania* 15/2 (1), s.147-160, DOI:10.7172/1644-9584.67.8; Wiśniewski, M. (2016). Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce. *Finanse*, 1(9) s. 155-157.

- organizowanie (odzwierciedlone w przygotowaniu planów finansowych),
- motywowanie (poprzez stworzenie zespołu odpowiedzialnego za zarządzanie długiem),
- monitorowanie poziomu i struktury zadłużenia,
- analiza obciążenia budżetu obsługą długu,
- oraz kontrola wypełniania przepisów regulacji prawnych dotyczących limitów zadłużenia.⁹⁸

Zapewnienie płynności finansowej jst może być związane z potrzebą realizacji celów szczegółowych, które zostały ujęte w tabeli 17.

Tabela 17. Cele szczegółowe strategii zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego

Cel szczegółowy	Charakterystyka
Cel 1: Minimalizacja kosztów pozyskania środków	• Cel ten jest najbardziej oczywisty: jst chcą uzyskać potrzebne środki najtaniej jak jest to tylko możliwe. • Spełnienie tego założenia wymaga wzięciem pod uwagę ceny, konkretnej formy pozyskania funduszy (np. kredyt bankowy czy emisja obligacji), a także formuły zadłużania się (kredyt lub obligacje, o oprocentowaniu stałym czy zmiennym, określonej zapadalności bądź walucie).
Cel 2: Możliwość zmiany średniego okresu spłaty długu	• Cel ten może wynikać z realizacji strategii wieloletniej jednostek samorządu terytorialnego. • Może być związany z wydłużeniem lub skróceniem, okresu finansowania. (np. preferowane może być jego skrócenie, powiązane z planowaną przyszłą sprzedażą aktywów). • Cel taki rozpatruje się w oderwaniu od konkretnego kosztu finansowania dla określonego okresu.
Cel 3: Dywersyfikacja dat zapadalności długu	• Istotą takiego celu jest w miarę równomierne „rozdzielenie” porcji długu na poszczególne lata. • Zaletą jest tu minimalizacja ryzyka refinansowania. • W skrajnym przypadku tolerowanie „kominów” zapadalności może być skutkować problemami w pozyskaniu źródeł finansowania.
Cel 4: Dywersyfikacja źródeł	• Należy do strategicznych decyzji określająca politykę jst; • Preferencyjne może być nawiązanie relacji ze stosunkowo nieliczną grupą banków bądź też oparcie się o rynkowe kanały kredytowe: biura maklerskie, rynek TFI czy OFE.

⁹⁸ Jastrzębska, M., (2009). Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa, s.

pozyskiwania środków	Należy pamiętać, że rynkowe źródła finansowania oznaczają dla decydentów jst konieczność rozumienia funkcjonowania rynków finansowych, a w wypadku emisji publicznych konieczność sprostania wymogom prawnym i informacyjnym.
Cel 5: Kontrola ryzyk finansowych	- Ryzyko finansowe rozumiemy w tym konkretnym przypadku jako brak powiązania bazy przychodów z wydatkami. - Na przykład: - wpływy, które określony podmiot pozyskuje mogą być mocno powiązane ze stopą inflacji – racjonalnym byłoby wówczas oparcie formuły zadłużenia na bazie stopy zmiennej indeksowanej inflacją, wówczas ryzyko finansowe byłoby najniższe. - podmiot, którego przychody głównie opierają się o wpływy z zagranicy (eksport, detaliczny handel przygraniczny) – w takim przypadku zadłużanie się w walucie obcej może być mitygacją ryzyka⁹⁹

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Broda, P., Małkowski, J. (2012). Strategie zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego [W:] Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych Instytut Sobieskiego s. 25-26.

Tak określone cele szczegółowe w strategii zarządzania długiem mogą wydawać się jasne i czytelne, jednakże ich praktyczna implementacja może wiązać się wieloma dylematami. Związane jest to z faktem, iż pomiędzy wymienionymi celami występuje macierz silnych zależności (często przeciwstawnych), wśród których należy wymienić:

- minimalizację kosztu pozyskania środków, a możliwość zmiany średniego okresu spłaty długu;
- minimalizację kosztu pozyskania środków, a dywersyfikacja dat zapadalności długu;
- minimalizację kosztu pozyskania środków, a kontrola ryzyk finansowych;
- zmianę średniego okresu spłaty długu, a dywersyfikacja dat zapadalności długu;
- zmianę średniego okresu spłaty długu, a dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków;

⁹⁹ Szerzej na ten temat: Jastrzębska, M., (2017). Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego, Problemy Zarządzania 15/2 (1), s.147-160, DOI:10.7172/1644-9584.67.8; Wiśniewski, M. (2016). Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce. Finanse, 1(9)

- zmianę średniego okresu spłaty długu, a kontrola ryzyk finansowych;
- dywersyfikację dat zapadalności długu, a dywersyfikacja źródeł pozyskiwania środków;
- dywersyfikację dat zapadalności długu, a kontrola ryzyk finansowych;
- dywersyfikację źródeł, a kontrola ryzyk finansowych.

Jak widać stworzenie w jst polityki / strategii zarządzania długiem jest niezbędne i wymaga określenia między innymi takich elementów jak:

- priorytetów struktury długu, odnoszących się do całego zadłużenia jak też do częściowego (np. przy projektach inwestycyjnych) w spójności ze strategią rozwoju jst,
- zakresu kompetencji przy wyborze finansowania i jego monitorowania,
- czynników istotnych, z punktu widzenia jst, przy wyborze źródeł finansowania.

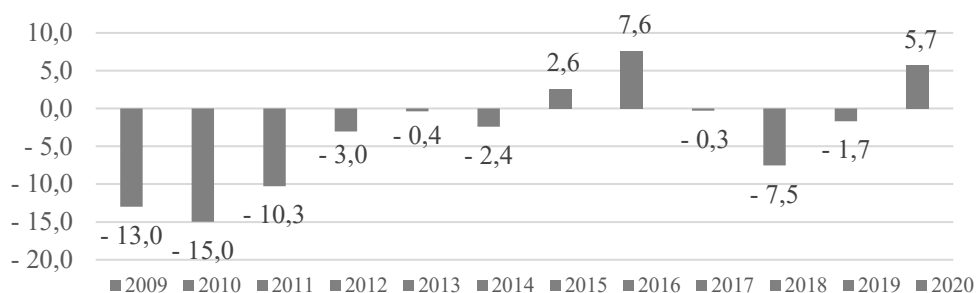
Kwantyfikacja czynników wyboru powinna prowadzić do określenia systemu ograniczeń ilościowych sprzyjających bezpieczeństwu i optymalizacji procesu zaciągania i zarządzania zadłużeniem.

Do przykładów ograniczeń można zaliczyć między innymi:

- minimalna liczba źródeł finansowania, uniemożliwiająca kredytodawcom osiągnięcie wobec jst pozycji monopolistycznej,
- maksymalna kwota finansowania od jednego podmiotu (np. 60% całości długu),
- maksymalna kwota finansowania w walutach obcych (np. 30% całości lub 120% przychodów walutowych),
- maksymalna kwota finansowania po koszcie zmiennym/stałym (np. 60/40),
- limit zadłużenia zapadającego w danym przedziale czasowym (miesiąc/kwartał/półrocze/rok).

5.4. Poziom deficytu i zadłużenia w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce

Dług publiczny jest istotnym problemem gospodarczym dzisiejszej Polski. Główną składową długu publicznego o największym udziale stanowi zadłużenie sektora rządowego, które wzrosło z 623,6 mld zł, co stanowiło 92,9% długu publicznego w 2009 do 1 020,7 mld w 2020 roku co stanowiło 91,6% długu publicznego. Pomimo dominującego udziału zadłużenia sektora rządowego nie bez znaczenia pozostaje poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. W 2009 roku dług sektora samorządowego wynosił ponad 40,3 mld zł, co stanowiło 6% ogółu długu publicznego i 2,9 % PKB. Na koniec 2020 roku wzrósł do 89,8 mld zł, co odzwierciedla wskaźnik udziału na poziomie 8,1%. (Tabela 18; Rysunek 14)



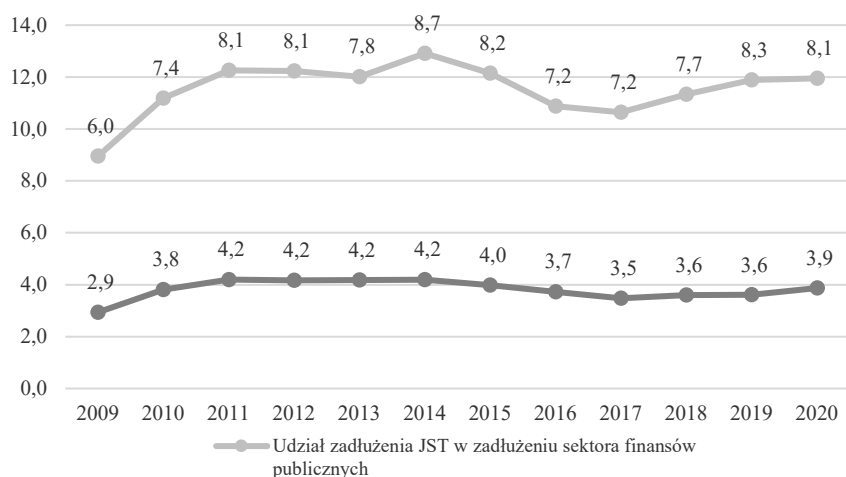
Rysunek 14. Wynik finansowy jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dług Publiczny Raport Roczny za lata 2009-2020, Ministerstwo Finansów.

Tabela 18. Dług publiczny sektora finansów publicznych i samorządowego oraz ich relacje do PKB

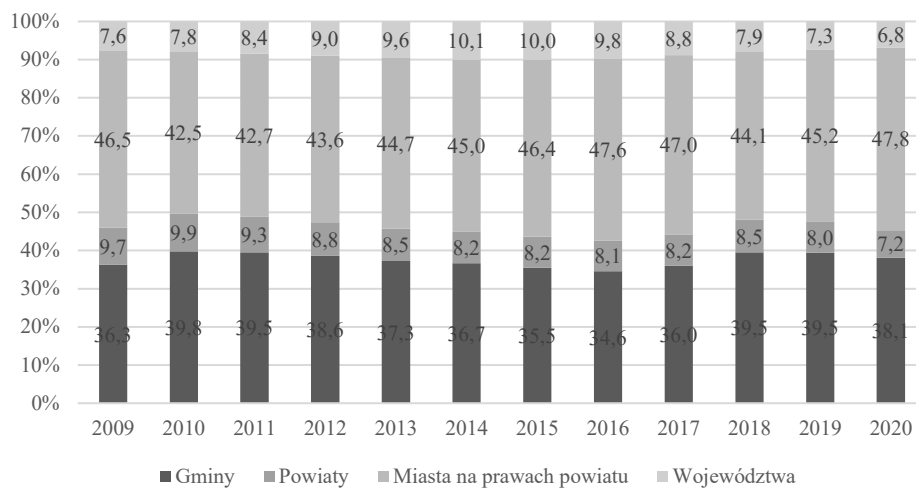
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PKB (mld PLN)	1 372,2	1 445,3	1 566,8	1 629,4	1 656,8	1 719,7	1 799,3	1 851,2	1 982,1	2 115,7	2 273,6	2 323,9
Zadłużenie sektora finansów publicznych (w mld PLN)	669,9	747,9	815,3	840,5	882,3	826,8	877,3	965,2	961,8	984,3	990,9	1 111,8
% PKB	48,8	51,7	52,0	51,6	53,3	48,1	48,8	52,1	48,5	46,5	43,6	47,8
Zadłużenie sektora samorządowego (w mld PLN)	40,3	55,1	65,8	67,8	69,2	72,1	71,6	69,0	68,9	76,1	82,0	89,8
Udział zadłużenia jst w PKB	2,9	3,8	4,2	4,2	4,2	4,2	4,0	3,7	3,5	3,6	3,6	3,9
Udział zadłużenia jst w zadłużeniu sektora finansów publicznych	6,0	7,4	8,1	8,1	7,8	8,7	8,2	7,2	7,2	7,7	8,3	8,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Dług Publiczny Raport Roczny za lata 2009-2020, Ministerstwo Finansów.



Rysunek 15. Udział zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB i w zadłużeniu sektora finansów publicznych w latach 2009-2020

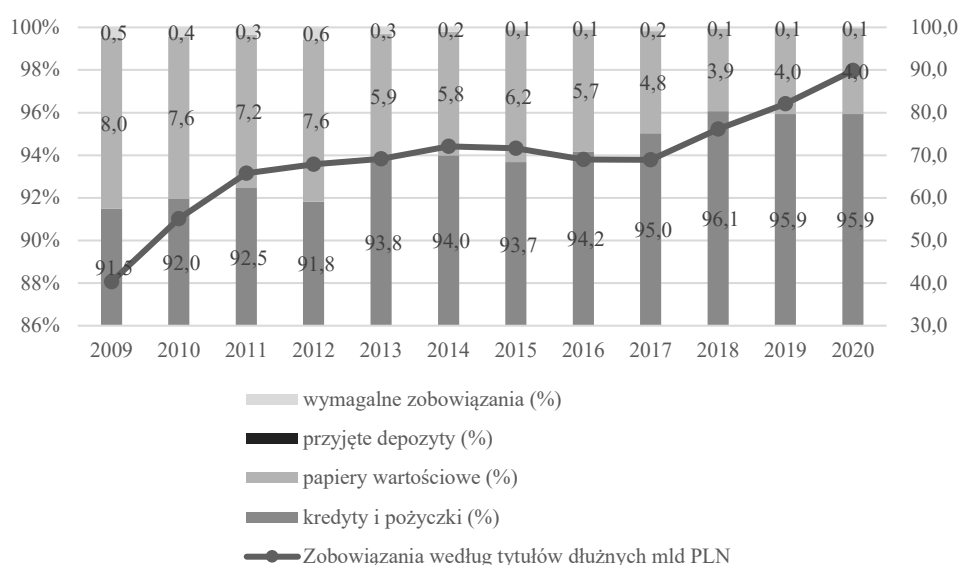
Źródło: opracowanie własne na podstawie Dług Publiczny Raport Roczny za lata 2009-2020, Ministerstwo Finansów.



Rysunek 16. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego wg kategorii jednostek w Polsce w latach 2009-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów za lata 2009-2020.

Na uwagę zasługuje fakt, iż do roku 2014 poziom zadłużenia samorządów terytorialnych wykazywał tendencję wzrostową. Jednak od roku 2015 zarysowana tendencja spadkowa długu samorządowego wynika zapewne z rozpoczęcia procesów dostosowawczych do nowych uwarunkowań systemowych. Równocześnie od roku 2019 obserwujemy wzrost zadłużenia. Ponad 80% długu stanowi zadłużenie miast na prawach powiatu i samorządów gminnych. (Rysunek 16)

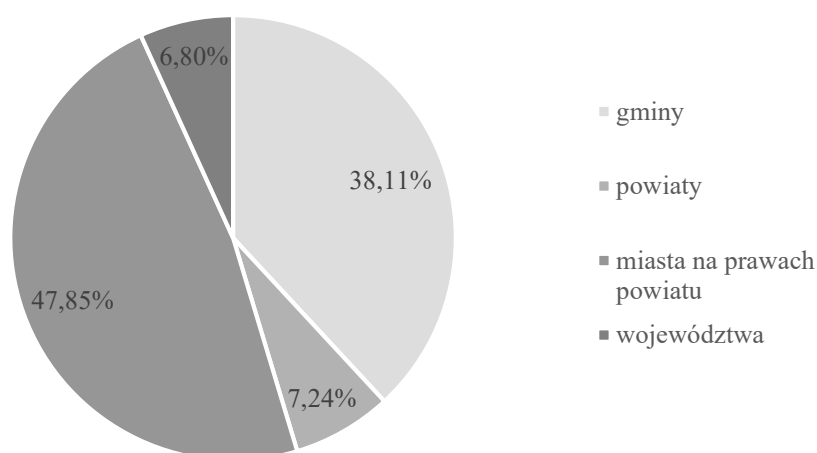


Rysunek 17. Poziom i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów za lata 2009-2020.

W analizowanych latach największy udział w długi jednostek samorządu terytorialnego wykazywały kredyty i pożyczki, osiągając między 91,5% w roku 2009 a 95,9% w roku 2020 w strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego. (Rysunek 17) Równocześnie mimo nominalnego wzrostu zadłużenia z tytułu emisji papierów wartościowych ich udział w zadłużeniu jst do poziomu 35 967,7 mln PLN, co stanowiło 4% ogółu zobowiązań jst

w roku 2020. Dodatkowo należy pamiętać, iż 75% zadłużenia jest w rękach wierzycieli krajowi, wśród których największą grupę stanowią banki.



Rysunek 18. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według kategorii jednostki w latach 2009-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r..

Zobowiązania według tytułów dłużnych w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020 przedstawia powyższy wykres.

Z punktu widzenia ograniczeń prawnych poziomu zadłużenia istotny jest poziomi Indywidualnego Wskaźnika Zadłużenia. Na uwagę zasługuje fakt, iż wg danych zawartych w uchwałach jednostek samorządu terytorialnego w sprawie wieloletnich prognoz finansowych¹⁰⁰ IWZ, nie spełniało 14 jednostek, tj. 0,5% wszystkich jst (w tym 11 gmin (0,5% gmin), i 3 powiaty (1,0% powiatów)).

¹⁰⁰ wg stanu na dzień 24 listopada 2020 r., oraz przy przyjęciu do wyliczeń danych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2017-2019,

ROZDZIAŁ 6. PRZYCHODY I ROZCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

6.1. Przychody jednostek samorządu terytorialnego

Jak wspomniano w rozdziale 5 deficyt budżetów jednostek samorządów terytorialnych może być finansowany za pomocą dostępnych instrumenty pokrywania niedoborów tj. przychodów. Wg art. 217 ust. 2. ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych zalicza się do nich: sprzedaży papierów wartościowych, kredyty i pożyczki, prywatyzację majątku jednostki samorządu terytorialnego, nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych lub wolnych środków, jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych oraz spłaty udzielonych pożyczek w latach ubiegłych.

Tabela 19. Poziom i struktura przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020

Wyszczególnienie	Poziom	Struktura
	mln PLN	%
Przychody ogółem z tego:	38 204,86	100,0
kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych w tym:	17 104,01	44,8
ze sprzedaży papierów wartościowych	975,49	2,6
spłata udzielonych pożyczek	193,48	0,5
nadwyżka z lat ubiegłych	2 887,71	7,6
niewykorzystane środki pieniężne o których mowa w art.217 ust.2 pkt.8 ustawy o finansach publicznych	2 153,50	5,6
prywatyzacja majątku jst	0,00	0,0
wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych	15 731,15	41,2
inne źródła	135,02	0,4
Rozchody ogółem z tego:	11 283,76	100,0
spłaty kredytów i pożyczek, wykup papierów wartościowych w tym:	9 591,40	85,0
wykup papierów wartościowych	349,98	3,1
udzielone pożyczki	234,22	2,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów w 2020.r.

Równocześnie art. 89 ustawy o finansach publicznych określa zamknięty katalog sytuacji, w których jst mogą skorzystać zaciągnąć z instrumentów finansowania zwrotnego, tj.:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- finansowanie planowanego deficytu budżetowego,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej

Przychody jednostek samorządów terytorialnych z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych stanowiły 44,8% przychodów ogółem w roku 2020. Na drugim miejscu jako źródło finansowania deficytu jst znalazły się wolne środki, o których mowa w art. 217 ust.2 pkt 6 ustawy o finansach publicznych (41,2% ogółu przychodów). Ze względu na fakt, iż to właśnie kredyty i pożyczki oraz emisja papierów wartościowych stanowią najistotniejszą pozycję w przychodach i w rozchodach jst w kolejnych podrozdziałach zostaną one krótko scharakteryzowane. (Tabela 19)

Wykorzystanie przychodów umożliwia jednostkom samorządowym funkcjonowanie w warunkach deficytu budżetowego uniemożliwiającego realizację wykonywanych zadań oraz utrzymanie wydatków inwestycyjnych na odpowiednim poziomie. Najczęściej jst zaciągają zobowiązania w celu zapewnienia płynności finansowej w gospodarce budżetowej oraz równomiernego rozłożenia kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej.¹⁰¹

Kredyty i pożyczki

W celu finansowania deficytu budżetowego jednostki samorządów terytorialnych mogą zaciągać pożyczki lub kredyty, które różnią się między sobą określonymi elementami konstrukcji i funkcjonowania.¹⁰²

¹⁰¹ Szerzej na ten temat: Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.

¹⁰² Kowalewska, E.M. (2015), Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 879–888; www.wneiz.pl/frfu. s. 879-880.

Obie instrumenty podlegają różnym regulacjom pranych tj.:

- umowa pożyczki regulowana jest przez ustawę z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, 2320, z 2021 r. poz. 1509.),
- umowa kredytu regulowana jest przez ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, 2320, 2419, z późn. zm.)

Dodatkowo zgodnie z § 2 ust. 1 załącznika nr 9 do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych zdefiniowano kredyty i pożyczki, jako zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz tzw. sprzedaży na raty, a także z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu¹⁰³.

Należy pamiętać, iż sensu stricto umowa kredytu należy do czynności bankowych, co oznacza, że może być zawierana tylko przez bank. Równocześnie umowa pożyczki należy do czynności sensu largo, czyli staje się czynnością bankową, jeśli jest wykonywana przez bank. Stąd pożyczki mogą być udzielane także również przez inne podmioty¹⁰⁴.

Zgodnie z zapisami art. 720 Kodeksu cywilnego, poprzez zawarcie umowy pożyczki pożyczkodawca „zobowiązuje się przenieść na własność biorącego określoną ilość pieniędzy albo rzeczy oznaczonych tylko, co do gatunku, a biorący zobowiązuje się zwrócić tę samą ilość pieniędzy albo tę samą ilość rzeczy tego samego gatunku i tej samej, jakości”. Umowa pożyczki powinna być zawarta w formie pisemnej, gdy jej kwota przekracza wartość 1 000 zł. Nie musi być oprocentowana i nie muszą się z nią wiązać jakiejkolwiek dodatkowe obciążenia finansowe. Generalnie pożyczka może być przeznaczona przez pożyczkobiorcę na dowolny cel. Jednak w przypadku jst

¹⁰³ Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku, gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego. W tej kategorii mieszczą się również papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), z wyłączeniem akcji oraz innych papierów udziałowych. Do kredytów i pożyczek nie zalicza się tzw. kredytów handlowych, czyli zobowiązań krótkoterminowych powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące usług, wyrobów i robót.

¹⁰⁴ między innymi osoby fizyczne, państwowe fundusze celowe

zasada ta nie jest spełniona. Pożyczki, które stanowią część długu publicznego mają najczęściej ściśle określone przeznaczenie, związane między innymi z realizacją konkretnych zadań inwestycyjnych.

Jednostki samorządu terytorialnego wnioskujące o udzielenia kredytu bankowego muszą spełnić określne warunki, tj.: złożyć wniosek o kredyt, posiadać zdolność kredytową, ustanowić prawne zabezpieczenie spłaty kredytu, złożyć stosowne oświadczenia. Dodatkowo do wniosku jest powinna dołączyć „statut, dokumenty dotyczące upoważnienia do zaciągnięcia kredytu, aktualne zaświadczenie z urzędu skarbowego o terminowym regulowaniu zobowiązań podatkowych, zaświadczenie z ZUS o braku zaległości w regulowaniu składek na ubezpieczenia społeczne, dokumenty związane z ustanowieniem zabezpieczenia spłaty kredytu, sprawozdanie z wykonania budżetu za dwa lata poprzedzające złożenie wniosku, opinię bankową wystawioną przez bank prowadzący rachunek bankowy, decyzje administracyjne niezbędne do realizacji danej inwestycji w przypadku ubiegania się o kredyt inwestycyjny”.¹⁰⁵

Formami zabezpieczenia spłaty kredytu czy pożyczki jest mogą być: poręczenia według prawa cywilnego lub wekslowego, blokada lokaty terminowej, zastaw na ruchomych składniach majątku, zastaw rejestrowy na pojazdach, inne formy, np. gwarancje na przyszłych dochodach budżetu jest.

Obligacje komunalne

Obligacje komunalne są jednym z instrumentów finansowych, jakie jednostki samorządów terytorialnych mogą wykorzystywać do finansowania swoich zadań. Emisja obligacji przez jest regulowana jest przez ustawę z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach¹⁰⁶. Równocześnie art. 82 i art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych przyznają jest możliwość emitowania obligacji (tzw. zdolność obligacyjną), potwierdzoną i skonkretyzowaną w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Kowalewska E.M. (2015), Kredyty i pożyczki jako instrumenty zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego* nr 854, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 73, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 879–888; www.wneiz.pl/frfu, s. 882.

¹⁰⁶ Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 730, 913.).

¹⁰⁷ Możliwość emitowania obligacji, określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu wynika z: - Art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. b (dla gmin) oraz art. 69 ust. 2 (dla związku międzygminnego) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym,

Obligacje komunalne są papierami wartościowymi, w których emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się do spełnienia określonego świadczenia w formie pieniężnej¹⁰⁸ lub niepieniężnej¹⁰⁹.¹¹⁰ Stąd na rynku długu komunalnego wyróżnia się dwa rodzaje obligacji: obligacje spłacane z ogólnych dochodów budżetowych oraz obligacje przychodowe. Powszechnie obligacje komunalne zalicza się do długoterminowych papierów wartościowych o ponad 3 letnim terminie wykupu. Uwzględnienie charakteru emisji obligacji pozwala podzielić ją na: publiczną¹¹¹ i niepubliczną¹¹². W praktyce polskich samorządów terytorialnych znacznie bardziej popularna jest emisja niepubliczna.¹¹³ Do przeprowadzenia emisji niezbędna jest uchwała rady gminy, powiatu lub sejmiku województwa, która w myśli zapisów ustawy o obligacjach powinna określić m.in. cel emisji obligacji.

Obligacje komunalne w swojej konstrukcji różnią się od obligacji emitowanych przez inne podmioty. Wyróżnia je przede wszystkim:

- ich emitent, którym mogą być gminy, powiaty, województwa, związki tych jednostek oraz miasto stołeczne Warszawa;
- cel emisji, którym jest pozyskanie środków na realizację inwestycji komunalnych;

- Art. 12 pkt. 8 lit. b (dla powiatów), art. 69 ust. 1 (dla związków powiatów) oraz art. 74 (dla miast na prawach powiatu) ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym;

- Art. 18 pkt. 19 lit. b ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa.

¹⁰⁸ Świadczenia w formie pieniężnej: odsetki lub dyskonto.

¹⁰⁹ Świadczenie w formie niepieniężnej: prawa do udziału w przyszłych zyskach, prawa zmiany obligacji na akcje prawa pierwszeństwa do objęcia emitowanych w przyszłości akcji spółki komunalnej.

¹¹⁰ Filipiak B., Flejterski S. (2008). Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządów terytorialnych, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa, s. 114-115; Zawora J. (2014). Obligacje komunalne jako zewnętrzne źródło finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 802, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 65, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 205–214;

¹¹¹ Publiczna oferta nabycia obligacji komunalnych kierowana jest do co najmniej 150 inwestorów oraz do nieoznaczonego adresata, przy wykorzystaniu środków masowego przekazu.

¹¹² Niepubliczna zwana prywatną - oferta nabycia obligacji kierowana jest do najwyżej 150 indywidualnych adresatów.

¹¹³ Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007). Gospodarka samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, s. 102; Swianiewicz P., (2011). Finanse samorządowe-koncepcje, realizacja, polityki lokalne, Wydawnictwa MUNICIPIUM, Warszawa 162-163.

- regulacje prawne emisji obligacji komunalnych rozszerzone w stosunku do innych podmiotów o zasady zaciągania zobowiązań wynikające z ustawy o finansach publicznych.¹¹⁴

Możliwości emisji obligacji przez jst podlegają ograniczeniom ustawowym w zakresie zaciągania długu, które zostały przedstawione w Rozdziale 5.

Równocześnie należy zwrócić uwagę, iż organizatorami większości emisji papierów wartościowych jst były prawie wyłącznie banki, których udział w obsłudze emisji wynikał ze strategii banku i jego możliwości organizacyjnych. W 2020 r. aż 98% wartości obligacji komunalnych znajduje się w portfelach banków. Dodatkowo obligacje komunalne w portfelach posiadają także fundusze inwestycyjne, fundusze emerytalne oraz towarzystwa ubezpieczeniowe. Banki traktują emisję obligacji komunalnych jako swego rodzaju kredyt udzielany jednostce samorządowej.¹¹⁵

Wybór instrumentu zwrotnego

Z punktu widzenia gospodarki finansowej jednostek samorządów terytorialnych istotnym jest wybór wykorzystywanych instrumentów dłużnych. Stąd powinien on być poprzedzony kompleksową analizą ekonomiczną i wieloletnich prognoz finansowych, które wskażą zdolność do spłaty długu w dłuższym horyzoncie czasowym. Równocześnie należy zwrócić uwagę na specyfikę jednostki samorządowej jako instytucji publiczno-prawnej powołanej do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

W literaturze przedmiotu wyróżnia się wiele czynników wpływających na wybór instrumentu zwrotnego przez jst. Podstawowy podział kryteriów wyboru zwrotnych źródeł finansowania dzieli je na kryteria ogólne i dodatkowe. Jednakże wielu autorów w różny sposób podchodzi do tego

¹¹⁴ Borodo A. (2006). Zasady finansowania deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego [W:] Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego, red. W. Miemiec, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, Wrocław; s. 138-139.

¹¹⁵ Szerzej na ten temat: Martysz C. B. (2020). Polski rynek obligacji nieskarbowych - nowe zasady rejestracji obligacji oraz analiza rejestru zobowiązań emitentów, "Finanse i Prawo Finansowe", 2020, vol. 3(27), s. 91-107; Frydrych, S. (2020). Funkcjonowanie rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 2012-2018. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, (177), 27-36. <https://doi.org/10.33119/SIP.2020.177.2>; Parlińska, A. (2012). Rola obligacji komunalnych w finansowaniu inwestycji samorządów terytorialnych w Polsce. W: Przygodzka, R. (Red.), Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych (ss. 237-247). Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku..

zagadnienia. Przykładowe podejścia do klasyfikacji czynników wpływających na wybór instrumentu zwrotnego przez jst przedstawia poniższa tabela.

Tabela 20. Klasyfikacja czynników wpływających na wybór instrumentu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego

wg	Kryteria ogólne	Kryteria dodatkowe
Leszka Patrzalka	minimalizacja kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet, zachowanie bieżącej płynności finansowej oraz koordynacja bieżących i przyszłych dochodów jednostki z ich przyszłymi zobowiązaniami.	dostępność, szybkość pozyskania, wysokość kwoty możliwej do pozyskania, okres zwrotu, formę zabezpieczenia, koszt pozyskania, a także elastyczność danego instrumentu zwrotnego, ryzyko związane z danym źródłem finansowania oraz efekt promocyjny.
Maria Jastrzębskiej	cechy instrumentu zwrotnego i rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego	cechy instrumentu zwrotnego i rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.

Istotnym czynnikiem determinującym odpowiedni dobór instrumentu zwrotnego jest prawidłowa weryfikacja uwarunkowań wewnętrznych¹¹⁶ i zewnętrznych¹¹⁷ danej jednostki.¹¹⁸

6.2. Rozchody jednostek samorządów terytorialnych

Wykup emitowanych obligacji

Obligacje komunalne są dłużnymi papierami wartościowymi emitowanymi przez jednostki samorządu terytorialnego tj. gminy (w tym miasta na prawach powiatu), powiaty oraz województwa.

¹¹⁶ czynniki wewnętrzne (leżące po stronie jednostki samorządu terytorialnego) – wynikające m.in. ze skali potrzeb inwestycyjnych jednostki, ryzyka związanego z realizacją zadania i skutków finansowych w przypadku jego wystąpienia, jak również standingu finansowego jednostki oraz zdolności do zaciągania nowych zobowiązań,

¹¹⁷ czynniki zewnętrzne (leżące po stronie danego źródła finansowania), w tym: koszt pozyskania instrumentu zwrotnego, możliwość uzyskania finansowania na preferencyjnych warunkach, wymogi proceduralne oraz obowiązki wynikające z korzystania z instrumentu zwrotnego w całym okresie korzystania.

¹¹⁸ Szerzej na ten temat Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.

Efektem emisji obligacji komunalnych jest pozyskanie przez jednostki samorządowe środków finansowych określanych mianem przychodów, które posłużyć mogą:

- finansowaniu wydatki bieżących i inwestycyjny,
- refinansowaniu spłaty dotychczasowego zadłużenia,
- pokryciu kosztów inwestycji współfinansowanych środkami z budżetu ogólnego Unii Europejskiej lub innych źródeł zagranicznych nie podlegających zwrotowi.

Należy w tym miejscu nadmienić, iż przychody są związane głównie z finansowaniem niedoboru środków pieniężnych w sektorze finansów publicznych. Są one zatem „uzupełnieniem” dochodów w aspekcie realizacji zadań publicznych.

Uzyskanie przychodów pochodzących ze sprzedaży obligacji komunalnych samorządów jest jedną z form pokrywania deficytu budżetowego. Pamiętać należy jednak, iż ich emisja wiązać się będzie z rozpoznaniem przez emitenta i zaakceptowaniem pewnych niezbędnych w tym procesie elementów. Mają one także niewątpliwie wpływ na koszt realizacji tego przedsięwzięcia. Wśród nich wyróżnia się m.in: cenę emisyjną, która jest ceną sprzedaży obligacji w momencie emisji pierwszemu nabywcy. Oprocentowanie obligacji komunalnych jest wyrażoną w punktach procentowych wartością jej ceny nominalnej i płatne jest w regularnych odstępach czasowych. W praktyce spotykane są najczęściej obligacje o zmiennym oprocentowaniu, wyznaczanym na podstawie stawki WIBOR 6M (powiększoną o marżę dla Banku, ewentualnie innych inwestorów) bądź rentowności bonów skarbowych. Jak wspomniano do kwoty podstawowej dodawana jest marża, którą różnicuje okres wykupu obligacji. Z reguły im dłuższy okres zapadalności tym marża wyższa. Dodatkową prowizją, którą należy wziąć pod uwagę przy planowaniu działań emisyjnych, mającą odzwierciedlanie w ponoszonych rozchodach jest jednorazowe wynagrodzenie dla Agenta Emisji za przygotowania programu. Ponadto na koszt emisji obligacji składać się będzie także opłata na rzecz Giełdy Papierów Wartościowych oraz Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych.

Samorządy nie mogą wykupywać obligacji zerokuponowych z dyskontem, poniżej stawki nominalnej. Zgodnie z treścią art. 92 ustawy o finansach publicznych mogą one zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, których koszty obsługi, jeżeli występują, są ponoszone, co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto nie może przekraczać 5% wartości nominalnej. Nie jest także dopuszczalna w tym zakresie kapitalizacja odsetek. Z praktyki wynika, że wystarczającym zabezpieczeniem dla rynku kapitałowego jest obowiązujący status prawny emitenta. Zazwyczaj emitowane są, bowiem obligacje niezabezpieczone, co oznacza, że emitent, czyli w tym przypadku jednostka samorządu odpowiada za zobowiązania całym swoim majątkiem. W tym aspekcie jest jednak pewien wyjątek - obligacje przychodowe. Obligacje przychodowe są pierwszym papierem dłużnym, który został wprowadzony wyłącznie w celu pozyskiwania środków na realizację inwestycji jst. U źródła kreacji obligacji przychodowych legło głębokie przeświadczenie, że dotychczasowe rozwiązania prawne regulujące emitowanie papierów dłużnych (obligacji) przez podmioty komunalne były niewystarczające ze względu na dwie główne bariery – nieprecyzyjne zapisy w ustawie o obligacjach i brak dedykowanych instrumentów dla tego typu podmiotów, uwzględniających specyfikę ich funkcjonowania i pozyskiwania środków.¹¹⁹

Kolejnym ważnym elementem jest emisja, spośród której wyróżnia się formę prywatną, dokonywaną w trybie specjalnej ustawy, skierowana do nie więcej niż 149 adresatów. Z kolei emisję publiczną kierują się do szerokiego grona i w tym przypadku konieczne jest sporządzenie przez samorząd prospektu emisyjnego bądź memorandum informacyjnego oraz przedstawienie go do wiadomości publicznej.

Większą płynnością charakteryzuje się forma publiczna, jednak samorządy nieczęsto się na nią decydują z powodu czasochłonności i wzmożonej trudności niż w przypadku emisji prywatnej.

¹¹⁹ Hadryjańska. B., Mrowicki J. (2017). Obligacje przychodowe jako narzędzie zwiększające zdolności inwestycyjne gmin wiejskich w Polsce, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego tom 17 (XXXII), zeszyt 3, 2017: 111–127, DOI: 10.22630/PRS.2017.17.3.58

Porównując obligacje komunalne do kredytu zauważyć można więcej argumentów pozytywnych wybierając ten rodzaj papierów wartościowych, gdyż¹²⁰:

- generują zwykle niższe koszty,
- brak jest konieczności zabezpieczenia,
- charakteryzują się większą elastycznością (nie podlegają przepisom Prawa Zamówień Publicznych),
- występuje korzyść promocyjna dla samorządu oraz
- korzystniejsze dopasowanie spływu środków do potrzeb inwestycyjnych.

Emisja obligacji komunalnych skoncentrowana jest przede wszystkim na gromadzeniu środków średnio- i długoterminowych, które swoje źródła mają w instytucjach pozabankowych. Jeżeli koszt uzyskania środków pieniężnych za pomocą obligacji będzie niższy od innych rodzajów pozyskiwania kapitału, wówczas oferta dotycząca emisji obligacji komunalnych, będzie bardziej atrakcyjna. Kosztem uzyskania środków jest oprocentowanie obligacji oraz koszt jej emisji. W dotychczasowej praktyce emisji, obligacje o oprocentowaniu zmiennym stanowiły regułę wobec wszystkich rodzajów oprocentowania.¹²¹

Przez wzgląd na postępujące dynamicznie zmiany klimatyczne z jednej strony a potrzebę dostosowania procesów związanych ze świadczeniem usług publicznych w kontekście realizacji zadań przy ograniczonych zasobach własnych należy spodziewać się dalszego rozwoju rynku obligacji. Właściwym jest, zatem także zasygnalizowanie, iż uwzględniając powyższe sytuacje, zarówno te natury środowiskowej jak i ekonomicznej jednostki te rozważyć powinny także zasadność pozyskania kapitału w formie „green bonds”. Środki pochodzące z tego instrumentu mogą być przeznaczane np. na organizację proekologicznego transportu publicznego, termomodernizację budynków czy też innych projektów związanych z inwestycjami służącymi ochronie środowiska.

¹²⁰ Owsiak S. (red) (2011). Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu, PWE, Warszawa, s. 419-422.

¹²¹ Przygodzka R. (2012). Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok, s. 228-235.

Spląty rat kredytów i pożyczek

Wybór właściwego dla samorządu instrumentu dłużnego nie jest procesem łatwym¹²². Aby doprecyzować, który z nich będzie właściwy, zarówno dla danego podmiotu, celu, jakiemu ma służyć oraz kosztów jego obsługi należy uwzględnić kilka czynników. W literaturze najczęściej spotykanym jest podział na dwie grupy czynników: ogólne i dodatkowe. Do kryteriów o charakterze ogólnym najczęściej zalicza się¹²³:

- minimalizacja kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet,
- zachowanie bieżącej płynności finansowej oraz koordynacja bieżących i przyszłych dochodów jst z ich przyszłymi zobowiązaniami.

W odniesieniu do tych z grupy ogólnej najczęściej sygnalizowane są: koszty pozyskania, ryzyko, okres zwrotu, możliwość zamiany jednego instrumentu dłużnego na inny, forma zabezpieczenia i elastyczność (szybkość w pozyskaniu).

Samorządy korzystając z kredytów kierowały się głównie dwoma kategoriami potrzeb: organizacją środków na działania inwestycyjne lub też zapewnienia wkładu własnego w procesie ubiegania o wsparcie z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Dotychczasowa ich popularność była wynikiem szerokiej oferty kierowanej przez banki. Wśród nich wymienić należy zarówno banki komercyjne, spółdzielcze jak i bank państwowy – Bank Gospodarstwa Krajowego. Ponadto ofertę kredytową do jst kierują także międzynarodowe instytucje finansowe, między innymi Bank Światowy, Bank Rozwoju Rady Europy oraz Europejski Bank Inwestycyjny¹²⁴. W odniesieniu do głównych grup pożyczkodawców wskazać należy Narodowy oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

¹²² Zob. szerzej Trela M. (2015). Rola kredytów bankowych jako zwrotnych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, Współczesne Finanse 4, Nr 252 – 2015, s. 131 – 143.

¹²³ Patrzalek L. (2010). Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego [w:] L. Patrzalek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań, s. 210 – 2013.

¹²⁴ Kowalewska E.M. (2015). Kredyty i pożyczki jako instrument zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 73 (2015)*, s. 883

Przykładowy zakres możliwości udzielania pożyczek został zaprezentowany w tabeli 21.

Tabela 21. Zakres udzielania pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Lublinie

Rodzaj zadania	Możliwości wsparcia pożyczkowego
Ochrona atmosfery	Poprawa efektywności energetycznej, w tym termomodernizację budynków
	Budowę/rozbudowę instalacji OZE
	Rozwój transportu zeroemisyjnego, w tym zakup samochodów elektrycznych/stacji ładowania pojazdów elektrycznych
	Budowa lub modernizacja lokalnych sieci ciepłowniczych
Ochrona ziemi	Budowa/rozbudowa kanalizacji sanitarnej
	Budowa/rozbudowa oczyszczalni ścieków
	Budowa/rozbudowa stacji uzdatniania wody
	Budowa/rozbudowa sieci wodociągowych
	Budowa/modernizacja instalacji przetwarzania odpadów
	Technologie związane z zapobieganiem powstawaniu odpadów

Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://www.wfos.lublin.pl/oferta-pozyczek/pozyczki-na-zadania-z-zakresu-ochrony-srodowiska-i-gospodarki-wodnej-pl.html> [dostęp 30.03.2021].

Podsumowując informacje zamieszczone w tabeli 120 należy także wskazać, iż są to pożyczki na zadania z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Pożyczka ta może być udzielona na okres 10 lat, z oprocentowaniem w skali 2% rocznie, a co szczególnie ważne nie są ponoszone z tego tytułu żadne dodatkowe koszty.

Rola środowiska i zasobów naturalnych oraz ich ograniczoność w procesach gospodarczych była różnie rozpatrywana na przestrzeni lat. Obecnie aspekt środowiskowy jest uznawany za najważniejszy element w procesie rozwoju gospodarczego. Przyjmuje się, że środowisko nie jest normalnym towarem poddanym prawom rynkowym, ponieważ w tym przypadku nie ma możliwości powrotu do równowagi, dlatego konieczny jest nowy rodzaj protekcjonizmu i interwencjonizmu. Przyjmuje się, że środowisko naturalne jest dobrem publicznym. Zgodnie z tym podejściem, najważniejszym ograniczeniem współczesnego rozwoju gospodarczego są zasoby kapitału naturalnego, a nie kapitał rzeczowy i jego akumulacja¹²⁵.

¹²⁵ Popławski Ł. (2011), Ochrona środowiska w rozwoju społeczno – gospodarczym – rys historyczny, Krakowskie Studia Małopolskie nr 16/2011, s. 172.

Udzielone pożyczki z budżetów jst - uwarunkowania formalno-prawne

Zgodnie z treścią art. 18 ust. 2 pkt. 9 lit. i ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w danym roku budżetowym. Tym samym udzielenie z budżetu gminy pożyczki konkretnemu podmiotowi, na określony cel i na konkretnych warunkach, należy do kompetencji organu wykonawczego.

Aby jednostka samorządu terytorialnego mogła z budżetu udzielić pożyczki innemu podmiotowi muszą być spełnione łącznie niżej wymienione podstawowe warunki:

- udzielenie pożyczki możliwe jest w przypadku, gdy samorząd posiada w dyspozycji wolne środki lub te pochodzące na nadwyżki budżetowej, które może na ten wskazany przeznaczyć,
- rada gminy, zgodnie z dyspozycją art. 18 ust. 2 pkt 9 lit i ustawy o samorządzie gminnym zobowiązana jest podjąć uchwałę, w której ustali maksymalną wysokość pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w danym roku budżetowym,
- realizowane przez podmiot (publiczny lub prywatny) zadanie, które ma być finansowane z udziałem udzielonej przez samorząd pożyczki, powinno być tym mieszczącym się w katalogu zadań własnych i mającym na celu zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej (oznacza to, że zadanie to może być też bezpośrednio realizowane przez jednostkę)
- podmiot, któremu ma być udzielona pożyczka musi posiadać osobowość prawną (być podmiotem praw i obowiązków zdolnym do zawarcia umowy pożyczki) oraz dawać gwarancję zrealizowania zadania, tj. posiadać warunki techniczne, personalne i finansowe oraz doświadczenie - spełniać warunki podmiotu, któremu jst mogłaby powierzyć realizację tego zadania, w myśl art. 9 ustawy o samorządzie gminnym a także
- musi być ustalone zabezpieczenie spłaty udzielonej pożyczki ze środków publicznych.

PODSUMOWANIA I WNIOSKI

Zadania, jakie realizują jednostki samorządów terytorialnych są istotne z punktu widzenia społeczności lokalnych zamieszkujących ich terytorium. Środki na ich realizację pochodzą z dochodów budżetowych samorządów terytorialnych, wśród których w głównej mierze dominują dochody transferowe z budżetu państwa wpływające na ograniczenie samodzielności finansowej jst. Rosnąca liczba zadań cedowanych przez administrację rządową w ramach zadań własnych lub powierzonych nie zawsze jest powiązana z decentralizacją fiskalną dającą jst swobodę w podejmowaniu decyzji.

Jednostki samorządu terytorialnego podobnie jak inne działające na rynku podmioty są podatne na zmiany regulacji prawnych. Szczególne uzależnienie polityki dochodowej jst od regulacji prawnych można było zaobserwować latach 2019-2020, kiedy to między innymi w efekcie zmian systemu podatkowego uszczuplone zostały wpływy z tytułu udziałów w podatku PIT. Związane to było z wyłączeniem osób poniżej 26 roku życia z płatności podatku PIT oraz obniżenie stawki podatku PIT o 1 pkt. procentowy w pierwszym progu podatkowym. Równocześnie nie napawają optymizmem propozycje projektowane w ramach tzw. Polskiego Ładu¹²⁶. Zmiany te nie rekompensują strat finansowych, jakie poniosą jst, a dochody własne samorządów będą zastępowane transferami z budżetu państwa. Może to doprowadzić do dalszego uzależnienia finansowego jednostek samorządu terytorialnego od administracji rządowej i niebezpieczeństwa utraty finansowej jst.

Związek Miast Polskich oraz Unii Metropolii Polskich – organizacje, które corocznie opiniują zmiany legislacyjne – negatywnie oceniają zakres przyjętych zmian. Jednocześnie proponują rozwiązanie problemu rekompensaty spadku dochodów własny z podatku PIT poprzez podniesienie udziału jednostek we wpływach z tego źródła. Punktowe wsparcie poprzez środki z Unii Europejskich lub z dotacji z budżetu państwa pomogą jedynie rozwiązać problem pojedynczych jednostek. Równocześnie Ministerstwo

¹²⁶ Polski Ład zakłada m.in. podwyżkę kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, a drugiego progu podatkowego do 120 tys. zł. Wprowadzi również zerowy PIT dla pracujących seniorów.

Finansów wskazuje, że samorządy do 2031 roku stracą na zmianach 145 mld zł. Łącznie z obniżką podatku PIT sprzed dwóch lat straty sięgną 206 mld zł. W samej Warszawie budżet, co roku będzie mniejszy o ok. 1,7 mld zł.¹²⁷

Na problemy finansowe samorządów terytorialnych nałożyły się skutki, a co się z tym wiąże koszty walki z pandemią COVID-19. Mimo zaproponowanego wsparcia w postaci pakietu ustaw odpowiadających na pojawiające się problemy społeczne i finansowe jst nie przełożyło się to na pełne zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. Jednostki zobowiązane były w szybkim tempie dostosować proces świadczenia usług publicznych do zaistniałej sytuacji.

W odniesieniu do oczekiwań społecznych, w tym także grup lokalnych przedsiębiorców, którzy prowadzą swoją działalność także w obiektach należących do jednostek samorządu, samorządy “uszczupliły sobie” wpływy z dochodów z majątku. Wprowadziły, bowiem “lokalną tarczę antykryzysową” związaną z zaniechaniem poboru opłat z tytułu najmu (lub dzierżawy). Ten aspekt odczuwalny był szczególnie w budżetach gmin miejskich (w tym także tych na prawach powiatu).

To właśnie miasta na prawach powiatu były najbardziej dotknięte skutkami pandemii koronawirusa. Wśród przyczyn tego zjawiska upatruje się w fakcie, że to właśnie te jednostki ponosiły:

- wysokie koszty utrzymania funkcjonowania komunikacji miejskiej przy obostrzeniach sanitarnych. Przełożyło się to na spadek liczny pasażerów a co za tym idzie znaczący spadek dochodów z tego tytułu.
- zwiększone koszty przeciwdziałania pandemii czy finansowania ochrony zdrowia.

Aby poradzić sobie ze zmniejszającymi się wpływami do budżetu, na które nałożył się w dodatku kryzys gospodarczy wywołany przez pandemię COVID-19, władze jst będą musiały rozważyć ograniczyć, między innymi, wydatki inwestycyjne na rozwój infrastruktury. Może to wpłynąć

¹²⁷ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polski-lad-Samorzady-Straty-w-budzetach-odbija-na-uslugach-dla-mieszkancow-8206163.html> dostęp: 20.10.2021

na mniejszą skalę rozbudowy i modernizacji infrastruktury, zakupów taboru, a także cięcie wydatków na bieżące funkcjonowanie lokalnego transportu zbiorowego. Na skutek wprowadzanych zmian społeczności lokalne utracą możliwość realizacji zadań w oczekiwanej przez Polaków skali, zwłaszcza, że nikt nie zmniejszył zakresu spraw, jakie zostały ustawami przekazane gminom, powiatom i województwom. Będzie mniej nowych dróg i obiektów służących mieszkańcom, a utrzymanie, jakości usług komunalnych będzie wymagało wzrostu cen.

LITERATURA

- Adamowicz, M., Zając, J. (2002). Budżety gmin wiejskich w latach 1991-1999 [W:] *Finanse publiczne w skali lokalnej i regionalnej*, pod red. M. Adamowicza, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Baranowski, K. (2019). Fundusz Gospodarki Zasobem Geodezyjnym i Kartograficznym – wybrane zagadnienia, *Zeszyty Naukowe. Zbliżenia cywilizacyjne*, XV(4)/2019, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławsku, Włocławek 2019, s. 88, DOI: <http://dx.doi.org/10.21784/ZC.2019.027>
- Bąbała, W., Kuniewicz, M., Pióro, E., Ryczkowska, K., & Wielgosz, A. (2013). Pojęcie i istota samorządu lokalnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach. Seria: Administracja i Zarządzanie*. - Nr 25 (98) (2013), s. 439-444.
- Bitner, M. (2013). Reguły fiskalne ograniczające zaciąganie długu przez jednostki samorządu terytorialnego w wybranych krajach OECD – analiza prawno-porównawcza, *Samorząd Terytorialny* 1-2(2013), 9-40.
- Borodo, A. (2004). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo: LexisNexis, Warszawa.
- Borodo, A. (2006). Zasady finansowania deficytu budżetowego jednostek samorządu terytorialnego [W:] *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec, Wydawnictwo Oficyna Wydawnicza „UNIMEX”, Wrocław
- Borodo, A. (2006). *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Broda, P., Małkowski, J. (2012). Strategie zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego [W:] *Efektywność, planowanie, rozwój – jednostki samorządu terytorialnego wobec kluczowych wyzwań strukturalnych* (s. 25-32) Instytut Sobieskiego.
- Brożek J. (1971). *Gospodarka pozabudżetowa*, *Studia Finansowe*, 1971, nr 10.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska, M., Kogut – Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.

- Buczkowski, Ł. (2013). Środki nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego. In *Prawo naszych sąsiadów, Konstytucyjne podstawy budowania i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce i na Ukrainie*. s. 63-91.
- Chojna – Duch, E. (2012). *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, wydanie 2, LexisNexis, Warszawa.
- Czechowski, P. (2020). Kształtowanie się pojęcia mienia komunalnego samorządu terytorialnego stopnia podstawowego, *Studia Iuridica LXXXV* 2020 Nr 85 26-39 <https://doi.org/10.31338/2544-3135.si.2020-85.2>.
- Denek, E., Sobiech, J., Wolniak, J. (2005). *Finanse publiczne*, Wydawnictwo naukowe PWN, Warszawa.
- Dług Publiczny Raport Roczny 2009-2020, Ministerstwo Finansów
- Dolnicki, B. (1999). *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*. Wydawnictwo Zakamycze, Kraków.
- Dolnicki, B. (red.) (2015). *Jawność w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, Warszawa, dostęp: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/monografie/jawnosc-w-samorzadzcie-terytorialnym-369356174> [28.08.2021]
- Dolnicki, B. (2018). VII. Nadzór nad samorządem terytorialnym, [W:] *Organizacja i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i w Niemczech. Analiza prawnoporównawcza*. Red. Joanna Jagoda Wydawnictwo C.H. Beck.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M. (2006) *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Filipiak, B., Flejterski, S. (2008). *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządów terytorialnych*, Wydawnictwo CEDEWU, Warszawa.
- Frydrych, S. (2020). Funkcjonowanie rynku obligacji komunalnych w Polsce w latach 2012-2018. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów*, (177), 27-36. <https://doi.org/10.33119/SIP.2020.177.2>
- Gajl, N. (1996). *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa

- Galiński, P. (2011). Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2000-2009 [W:] Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 38.
- Głębski, A. (2020). Rozdział I. Planowanie budżetu w konsekwencji COVID-19 [W:] Cieślak R, Głębski A., Kubalski G.P., Liszka-Michałka K., Małowiecka M., Rudka R., Zmiany w funkcjonowaniu jst w związku z COVID-19.
- Gorzałyńska – Koczkodaj, M., Szaja, M. (2013). Finansowanie prorozwojowych inwestycji samorządowych na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego [W:] Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia, 2013, T. 47/3.
- Glumińska-Pawlic, J. (2003). Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego Katowice.
- Hadryjańska, B., Mrowicki, J. (2017). Obligacje przychodowe jako narzędzie zwiększające zdolności inwestycyjne gmin wiejskich w Polsce, Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie, Problemy Rolnictwa Światowego tom 17 (XXXII), zeszyt 3, 2017: 111–127, DOI: 10.22630/PRS.2017.17.3.58
- Informacja o wynikach kontroli – Wykonanie budżetu państwa w 2020 r., w części 01 – Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, dostęp <https://www.nik.gov.pl/plik/id,24245.pdf> [10.06.2021].
- Jajuga, K., Jajuga, T. (2008). Inwestycje. Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jastrzębska, M. (2009). Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa.
- Jastrzębska, M. (2017). Działania służące i niesłużące efektywnemu zarządzaniu długiem jednostek samorządu terytorialnego, Problemy Zarządzania 15/2 (1), s.147-160, DOI:10.7172/1644-9584.67.8.
- Kańduła, S. (2011). Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych [W:] Finanse publiczne, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego

- we Wrocławiu, nr 167, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kapusta, P. (2013). Decentralizacja finansów publicznych, a finanse jednostek samorządu terytorialnego, W: Województwo – region – regionalizacja. 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej, J. Korczak (red.), Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa, Wrocław 2013.
- Komar, K. (1996). Finanse publiczne w gospodarce rynkowej, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, z późn. zm.),
- Kosek-Wojnar, M., Surówka K. (2020). Finanse samorządu terytorialnego, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Kowalewska, E. M. (2015), Kredyty i pożyczki jako instrument zaciągania długu przez jednostki samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 854, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 73.
- Kowska, I., Legutko, M. (2018). Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, nr 56 (4/2018), <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2018.4.8>;
- Kozłowski, A. J. (1999). Uwarunkowania polskiego modelu samorządu terytorialnego, Wydawnictwo ART, Olsztyn.
- Kożuch, A. (2008). W. Zaremba, Zarządzanie finansami lokalnymi a rozwój obszarów wiejskich, Towarzystwo Naukowe Współczesnego Zarządzania, Kraków.
- Krasowska-Walczak, G. (1996). Finanse publiczne, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Kubicka – Żach, K. (2021). Samorządy będą miały więcej czasu na uchwalenie budżetów w 2021 r., dostęp <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwalenie-budzetow-samorzadow-w-2021-roku-do-31-marca,504350.html> [15.12.2020]
- Kubiczek, J. (2018). Innowacyjne wykorzystanie metody AHP w podziale środków budżetu obywatelskiego, Prace Naukowe Uniwersytetu

- Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 518, Wrocław 2018, s. 97, DOI: 10.15611/pn.2018.518.07.
- Kuśnierz, L. (2011). Zadłużenie samorządów województwa podkarpackiego – kierunki zmian w latach 1999–2009, *Budżet Samorządu Terytorialnego* z. 17
- Małecka – Łyszczyk, M. (2013). Pojęcie i podział zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego, *Zeszyty naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie*.
- Martysz, C. B. (2020). Polski rynek obligacji nieskarbowych - nowe zasady rejestracji obligacji oraz analiza rejestru zobowiązań emitentów, *"Finanse i Prawo Finansowe"*, 2020, vol. 3(27), s. 91-107.
- Milewska, A. (2017). *Finanse i zadania samorządu terytorialnego*. [W:] M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje* s. 198–199.
- Milewska, A. (2019). *Ewolucja dochodów w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] I. Kowalska, A. Wasilewska (red.) *Stan i perspektywy rozwoju sektora finansów publicznych*, Wyd. SGGW w Warszawie,
- Milewska, A., & Skuza, M. (2020). Zmiany w systemie podatkowym i ich znaczenie dla budżetu gminy (na przykładzie podatku dochodowego od osób fizycznych). *Zeszyty Naukowe. Turystyka i Rekreacja*, 26(2), 131–142.
- Misterek, W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin S.A., Warszawa.
- Miszczyk, A. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Miszczyk, M., Kawałko, B. (2017). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako uwarunkowanie absorpcji środków unijnych, *Roczniki Nauk Społecznych*, Tom 9(45) Nr 3 (2017), DOI: <https://doi.org/10.18290/rns.2017.45.3-4>
- Myna, A. (1998). *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, *Samorząd Terytorialny* 1998 nr 11, s. 35.
- Niewiadomski, Z. (1995). *Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji. Ustrój administracji publicznej*, 142-152.

- Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia prezesa rady Ministrów na interpelację nr 16538 w sprawie likwidacji niektórych agencji i funduszy celowych, dostęp <http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/308D533C> [20.03.2021].
- Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego - z upoważnienia ministra - na interpelację nr 22179 w sprawie planów likwidacji Narodowego Funduszu Rewaloryzacji i Zabytków Krakowa, dostęp: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=193BED55> [20.03.2021].
- Owsiak, S. (1974). Parabudżety w systemie planowania finansowego, *Finanse*, 1974 nr 5.
- Owsiak, S. (2002). Budżet władz lokalnych, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Owsiak, S. (red) (2011). *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa.
- Owsiak, S. (2017) *Finanse publiczne teoria i praktyka*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Parlińska, A. (2012). Rola obligacji komunalnych w finansowaniu inwestycji samorządów terytorialnych w Polsce. W: Przygodzka R. (Red.), *Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych* (ss. 237–247). Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Parlińska, A. (2017). Dług publiczny. W: M. Podstawka, M. Podstawka (Red.), *Finanse: instytucje, instrumenty, podmioty, rynki, regulacje*, (s. 162–172), Wydawnictwo PWN.
- Patrzalek, L. (2010). Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego [w:] L. Patrzalek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Podstawka, M. (2001). *Podstawy finansów publicznych*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

- Popławski, Ł. (2011), Ochrona środowiska w rozwoju społeczno – gospodarczym – rys historyczny, *Krakowskie Studia Małopolskie* nr 16/2011, s. 172.
- Przygodzka, R. (2012). Instrumenty i metody racjonalizacji finansów publicznych, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Rakowska, J. (2016), Samorządy gmin jako beneficjenci polityki spójności UE w latach 2007–2013 (2015).
- Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.
- Romowicz, B. (2014). Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego, *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, nr 40 (4/2014).
- Ruśkowski, E., Salachna, J.M. (2007). *Finanse lokalne po akcesji*, wydanie 2, Oficyna a Wolters Kluwer business.
- Samorząd Terytorialny w Polsce (Geneza-Struktura-Funkcjonowanie) (2019). http://rtn.radom.pl/wp-content/uploads/2019/02/Samorzad_terytorialny.pdf (dostęp. 24.04.2021)
- Schnapp, F.E. (1991). Samorząd jako element polityki porządku państwowego, *Samorząd Terytorialny* nr 7-8/1991 s.4.
- Sekuła, A. (2000). Pomocniczość i decentralizacja – podstawowe zasady nowego systemu zarządzania państwem, w: *Problemy zarządzania i marketingu we współczesnych organizacjach*, pod red. A. Tubielewicz, Politechnika Gdańska, Gdańsk 2000, ss. 23-27.
- Sević, Z. (red.) (2008). *Local public finance in Central and Eastern Europe*, Wydaw. Edwars Elgar, Cheltenham, UK, Norfhampton, MA, USA
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe – koncepcje, realizacja, polityki lokalne* Wydawnictwa MUNICIPIUM SA, Warszawa.
- Słownik Samorządu Terytorialnego, (1997). pod red. Marka Chmaja, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin;

- Słownik Pojęć w Administracji Publicznej (2018). pod red. Iwony Wieczorek Jarosława Szymanek, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, Łódź,
- Sochacka-Krysiak, H. (red.), (2006). Zarządzanie gospodarką i finansami gminy, Wydawnictwo Szkoła Główna Handlowa Oficyna Wydawnicza, Warszawa
- Stanek R., Śmiałkowski D. (red.), (2001). Wieloletnie plany inwestycyjne, Wydawnictwo MUNICIPIUM, Warszawa.
- Sokołowska – Kornberger, E., Bitner, M., (2018), Prawo finansów samorządowych, Seria Akademicka, Wolters Kluwer.
- Sprawozdania z wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Ministerstwo Finansów za lata 2009-2020.
- Swianiewicz, P. (2011). Finanse samorządowe–konceptje, realizacja, polityki lokalne, Wydawnictwa MUNICIPIUM, Warszawa.
- Szczechowicz, H. (2015). Wykonywanie zadań publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego, Zeszyty Naukowe Zbliżenia Cywilizacyjne XI, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa we Włocławku, s. 255-287.
- Szołno – Koguc, J. (2005), Zasady gospodarki budżetowej w ujęciu teoretycznym, Annales Universitatis Mariae Curie – Skłodowska, Vol. XXXIX, 9, Sectio H, Lublin 2005.
- Szołno – Koguc, J. (2004). Miejsce funduszy celowych w systemie finansów publicznych, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 38, Lublin.
- Trela, M. (2015). Rola kredytów bankowych jako zwrotnych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Współczesne Finanse 4, Nr 252.
- Umowa międzynarodowa EKST sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 730, 913.).
- Ustawa z dnia 29 września o rachunkowości (Dz.U. 1994 Nr 121 poz. 591).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, (Dz. U. Nr 157, poz. 1241).

- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, Dz. U. 1995 Nr 16 poz. 78 (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1326.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1740, 2320, z 2021 r. poz. 1509).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1896, 2320, 2419, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 1985 r. o Narodowym Funduszu Rewaloryzacji Zabytków Krakowa (Dz. U. z 1985 r. Nr 21, poz. 90, z 2009 r. Nr 157, poz. 1241.).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. 1982 Nr 35 poz. 230 tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 1119).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1372.),
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 96, poz. 603, z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 920, z 2021 r. poz. 1038. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 1668, z 2021 r. poz. 1038. z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. z 1998r. Nr 106, z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wejściu w życie ustawy o samorządzie powiatowym, ustawy o samorządzie województwa oraz ustawy o administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 1998r. Nr 99, poz. 631),
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1464, z 2021 r. poz. 1561 z późn. zm.),
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tj. Dz. U. z 2021 r. poz. 305, 1236.).

- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 374 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 czerwca 2020 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów bankowych udzielanych przedsiębiorcom dotkniętym skutkami COVID-19 oraz o uproszczonym postępowaniu o zatwierdzenie układu w związku z wystąpieniem COVID-19 (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1072, 1080, 1535)
- Ustawa z dnia 31 marca 2020r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r., poz. 568).
- Ustawa z dnia 9 grudnia 2020 r. o zmianie ustawy szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID – 19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacjami kryzysowymi oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2020.2255).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1170, z 2021 r. poz. 401, 1558)
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (t.j. Dz. U. z 2020 r. poz. 333)
- Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym ((t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 888)
- Wiśniewski, M. (2016). Klasyfikacja i kwantyfikacja ryzyka portfelowego w zarządzaniu długiem samorządowym w Polsce. *Finanse*, 1(9).
- Wojnicki, J. (2003). *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie*, WSH, Pułtusk;
- Ziółkowska, W. (2012). *Finanse Publiczne. Teoria i zastosowanie*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.
- Zieliński, E. (2013). *Administracja rządowa i samorządowa w Polsce*, Wydawnictwo ASPRA, Warszawa.

SPIS TABEL

Tabela 1. Liczba jednostek podziału terytorialnego Polski stan na 2021-01-01 r.	15
Tabela 2. Charakterystyka zadań jednostek samorządu terytorialnego ze względu ich na kompetencje	17
Tabela 3. Kategorie zadań własnych poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego	19
Tabela 4. Liczba związków międzygminnych	47
Tabela 5. Poziom dochodów, wydatków i wyniku finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2009-2020	53
Tabela 6. Podatki i opłaty samorządowe.....	59
Tabela 7. Wysokość udziału we wpływach z PIT i CIT w poszczególnych jst.....	60
Tabela 8. Poziom, struktura i dynamika zmian dochodów własnych jst w 2020 r.	61
Tabela 9. Rodzaje i cele subwencji	64
Tabela 10. Kryteria przyznawania subwencji wyrównawczej jst	64
Tabela 11. Kryterium janosikowe wpłat samorządów „bogatych” oraz kryteria przyznawana subwencji równoważącej/regionalnej	66
Tabela 12. Struktura dotacji ogółem jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.	69
Tabela 13. Udział wydatków majątkowych w ogólnej kwocie wydatków w poszczególnych kategoriach jednostek samorządu terytorialnego.....	76
Tabela 14. Wydatki, które nie wygasły z upływem roku budżetowego	81
Tabela 15. Podział deficytu ze względu na sposób jego postawiania.....	83
Tabela 16. Limit zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	88
Tabela 17. Cele szczegółowe strategii zarządzania długiem w jednostkach samorządu terytorialnego	95
Tabela 18. Dług publiczny sektora finansów publicznych i samorządowego oraz ich relacje do PKB.....	98
Tabela 19. Poziom i struktura przychodów i rozchodów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2020.....	102

Tabela 20. Klasyfikacja czynników wpływających na wybór instrumentu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego.....	108
Tabela 21. Zakres udzielania pożyczek z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska w Lublinie	113

SPIS RYSUNKÓW

Rysunek 1. Pojęcie samorządu terytorialnego w ujęciu prawnym i politycznym.....	9
Rysunek 2. Istota samorządu terytorialnego	10
Rysunek 3. Metody klasyfikacji zadań jednostek samorządów terytorialnych	20
Rysunek 4. Przykład klasyfikacji dochodów budżetowych.....	37
Rysunek 5. Przykład klasyfikacji wydatków budżetowych.....	38
Rysunek 6. Proces uchwalania budżetu gminy	39
Rysunek 7. Struktura dochodów wg kategorii jednostki samorządu terytorialnego w 2020r.	53
Rysunek 8. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.	54
Rysunek 9. Struktura subwencji ogólnej jednostek samorządu terytorialnego w 2020 r.	67
Rysunek 10. Struktura wydatków bieżących jednostek samorządu terytorialnego za 2020r.	75
Rysunek 11. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019 – 2020	75
Rysunek 12. Źródła finansowania działalności inwestycyjnej samorządu ..	80
Rysunek 13. Metody klasyfikacji długu publicznego oraz jego rodzaje	86
Rysunek 14. Wynik finansowy jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2020	98
Rysunek 15. Udział zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB i w zadłużeniu sektora finansów publicznych w latach 2009-2020	99
Rysunek 16. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego wg kategorii jednostek w Polsce w latach 2009-2020	99

Rysunek 17. Poziom i struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2009-2020.....	100
Rysunek 18. Struktura zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego według kategorii jednostki w latach 2009-2020	101