

*Dorota Wyszowska**

PRZYSZŁOŚĆ FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE W ŚWIELE ICH POTRZEB ROZWOJOWYCH

1. WSTĘP

U podstaw reaktywacji samorządu terytorialnego w Polsce leżało przeniesienie na niego odpowiedzialności za kształtowanie warunków życia ludności i prowadzenia działalności gospodarczej na ich terenie. To gminom powierzono realizację wszelkich zadań publicznych o charakterze lokalnym, a samorządowe województwa ukierunkowano na realizację polityki rozwoju regionalnego. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) wypełniając powierzone im zadania ustawowe, jak również podejmując działalność inwestycyjną przyczyniającą się do zwiększenia zakresu oraz poprawy jakości świadczonych usług publicznych. Wydatkują przy tym określone środki finansowe. Możliwości ich pozyskania są zdeterminowane przez konstrukcję systemu dochodów samorządu terytorialnego [*Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.*].

Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowanie możliwości finansowych polskiego samorządu terytorialnego w zakresie realizacji działalności inwestycyjnej, którą można utożsamiać z działalnością rozwojową JST po roku 2013. Analizując obecną strukturę dochodów i wydatków wynikającą, z jednej strony z systemu dochodów samorządu, z drugiej zaś z przypisanych im zadań można stwierdzić, iż możliwości realizacji działań inwestycyjnych JST w najbliższych latach będą istotnie ograniczone. Trudności z wygospodarowaniem środków na inwestycje wynikać będą także ze zmieniającego się sposobu limitowania zadłużania samorządów. Może to doprowadzić do sytuacji, w której postawione do dyspozycji samorządów środki z Unii Europejskiej po roku 2013 nie będą wykorzystane i nawet najpilniejsze do realizacji projekty inwestycyjne nie zostaną zrealizowane.

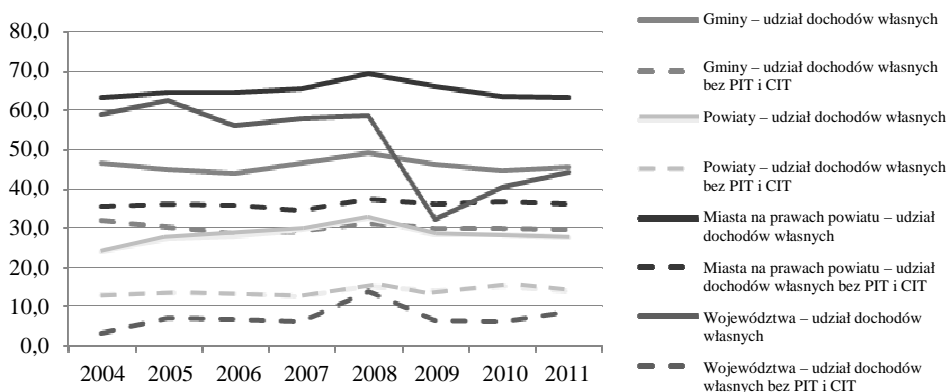
* Dr, Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Uniwersytet w Białymstoku.

Realizacja przyjętego celu wymagała przeanalizowania prognoz finansowych, wyników badań w zakresie zdolności absorpcyjnej środków pomocowych przez JST oraz danych statystycznych i literatury dotyczącej potrzeb inwestycyjnych samorządu terytorialnego.

2. SYSTEM DOCHODÓW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE A WYDATKI ROZWOJOWE

Dochody samorządu terytorialnego w Polsce pochodzą z trzech podstawowych źródeł. Są to dochody własne (w tym podatki i opłaty lokalne – przynależne wyłącznie gminom), subwencje oraz dotacje. Konstrukcja systemu dochodów JST może być określona jako dość sztywna. Wynika to z faktu, iż ustawodawca, w zasadzie w sposób enumeratywny, wymienił w przepisach prawa źródła dochodów JST. Jedynie gminy, posiadające najszerszy zakres zadań do realizacji, zostały obdarzone pewną, ściśle ustawowo określoną, swobodą kształtowania wysokości określonych podatków i opłat lokalnych.

Znaczną pozycję w dochodach własnych JST stanowią udziały w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa PIT i CIT, wobec których samorząd terytorialny, w zasadzie w żadnym zakresie nie ma władztwa podatkowego. Po ich wyeliminowaniu z kategorii dochodów własnych można dostrzec, że oprócz gmin i miast na prawach powiatu pozostałe JST charakteryzują się nieznacznym stopniem samodzielności dochodowej, mierzonej udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (rys. 1).



Rys. 1. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem JST według ich typu (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa...* [2012].

Usztywnienie systemu finansów samorządowych jest także obecne po stronie wydatków. Ustawodawca określił bowiem zakres zadań, których realizacja jest konieczna zgodnie z ustawami kompetencyjnymi. Powoduje to, że JST w niewielkim zakresie wykazują samodzielność w zakresie dokonywanych wydatków. Pewnym wyjątkiem w tym zakresie są wydatki inwestycyjne. Należy jednak pamiętać, że aby samorząd mógł podjąć działalność inwestycyjną w pierwszej kolejności musi zapewnić realizację zadań bieżących, które znajdują swoje odzwierciedlenie w wydatkach bieżących. Ich udział w dochodach ogółem JST w latach 2004–2011 zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1

Udział wydatków bieżących w dochodach ogółem JST według ich typu (w %)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
JST	83,3	83,0	81,2	77,7	79,4	80,5	82,0	81,2
Gminy	83,0	81,8	81,9	79,8	80,2	83,0	82,6	81,0
Powiaty	89,6	89,2	89,7	86,4	85,4	85,0	82,8	83,0
Miasta na prawach powiatu	86,4	84,4	80,6	75,8	80,0	86,0	85,1	85,2
Województwa	59,1	71,0	67,3	61,9	65,0	53,8	66,0	64,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa...* [2012].

Należy zauważyć, iż najwyższym poziomem udziału wydatków bieżących w analizowanym okresie charakteryzowały się powiaty, za wyjątkiem ostatnich 2 lat, kiedy to najwyższy poziom osiągnęły miasta na prawach powiatu. Najniższy zaś udział odnotowano w samorządowych województwach. Wynika to głównie z charakteru zadań, które zostały im przypisane do realizacji.

Uwzględniając poziom wydatków bieżących JST w odniesieniu do ich dochodów należy stwierdzić, że zakres możliwości inwestycyjnych jest istotnie ograniczony. Jedynym rozwiązaniem w tej sytuacji jest zaciąganie długu, który obecnie można przeznaczyć wyłącznie na wydatki majątkowe, zgodnie z zapisami *Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*. Jednak uwzględniając zmiany, które wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2014 w zakresie określenia maksymalnych wskaźników zadłużenia JST w Polsce z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż znaczna część samorządów nie tylko nie będzie w stanie zaciągnąć nowych zobowiązań, ale nie będzie też w stanie uchwalić zgodnie z prawem budżetu na kolejny rok. Według szacunków Ministerstwa Finansów 129 samorządów w 2014 r. nie spełni indywidualnego wskaźnika zadłużenia, w tym 103 gminy, 5 miast na prawach powiatu i 21 powiatów. Samorządowcy uważają, że tych jednostek będzie znacznie więcej [Portal samorządowy (a)]. Według Krajowej Rady RIO jednostek tych będzie od 135 do 153. Jeszcze gorzej KR RIO ocenia możliwość zachowania wskaźnika wyini-

kającego z art. 242 ustawy o finansach publicznych, którego nie osiąga corocznie 1/5 samorządów (w 2012 r. – 637 JST) [*Dziennik Warty Wiedzieć*]. Znacznie bardziej pesymistyczne prognozy zostały przedstawione w raporcie przygotowanym dla potrzeb określenia zdolności absorpcyjnej samorządu po roku 2013. Jego autorzy prognozują, że budżety zgodnie z prawem będzie w stanie uchwalić 1300 JST w latach 2014–2020 [Sierak i in. 2013: 5].

W tym kontekście trudno jest przewidywać, że samorzady w najbliższych latach będą miały możliwości realizacji inwestycji rozwojowych, w tym również tych, które potencjalnie mogą zostać objęte dofinansowaniem ze środków UE w perspektywie 2014–2020. Oszacowano, że samorzady powinny wygospodarować ponad 60 mld zł w celu zapewnienia skutecznej absorpcji środków udostępnionych Polsce przez UE w kolejnej perspektywie finansowej [Sierak i in. 2013: 9]. Zaostrzenie limitów zaciągania długu oraz malejące dochody podatkowe JST skłaniają do refleksji, czy samorzady będą w stanie wygospodarować tej wielkości środki finansowe bez istotnych zmian w systemie ich finansowania. Część samorządów już dziś ma problemy z możliwością osiągnięcia zakładanych dochodów. Dotyczy to zwłaszcza wpływów z tytułu udziałów w PIT i CIT. Województwo mazowieckie planuje zaprzestać płacenia tzw. janosikowego właśnie ze względu na zmniejszone wpływy z CIT w pierwszym półroczu 2013 r. o około 200 mln zł mniej niż w analogicznym okresie roku poprzedniego [Żółciak 2013].

Jednocześnie należy pamiętać, że potrzeby samorządów w zakresie rozbudowy lub modernizacji elementów trwałych służących dostarczaniu lokalnych dóbr publicznych są duże i JST będą musiały poszukiwać alternatywnych źródeł ich finansowania. Być może rozwiązaniem będzie wykorzystanie na znacznie szerszą skalę partnerstwa publiczno-prywatnego, czy też wyprzedaż majątku JST [Zalewski 2013].

3. POTRZEBY ROZWOJOWE POLSKICH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Pomimo, iż w ostatnich pięciu latach JST były największym inwestorem w kraju i wydatkowały nieco ponad 183 mld zł na inwestycje, to wieloletnie zaniedbania inwestycyjne oraz istotne ograniczenia w zakresie możliwości przeznaczania środków na wydatki majątkowe skutkuje występowaniem istotnej luki infrastrukturalnej w polskich samorządach. Braki infrastrukturalne dotyczą zwłaszcza biednych gmin wiejskich oraz dużych miast będących lub pretendujących do miana metropolii. Niedostatki dotyczą nie tylko ilości, ale także i jakości urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Dla zobrazowania potrzeb z zakresu infrastruktury w tab. 2 zaprezentowano odsetek osób korzystających z podstawowych rodzajów urządzeń infrastruktury technicznej.

Tabela 2

Odsetek ludności korzystającej z wybranej infrastruktury technicznej (w %)

	Ogółem				Na wsi			
	wodociąg	kanalizacja	gaz	oczyszczalnie ścieków	wodociąg	kanalizacja	gaz	oczyszczalnie ścieków
POLSKA	87,6	63,5	52,5	65,7	75,7	27,8	21,2	30,6
Region centralny	85,8	62,0	49,6	57,4	74,1	19,3	13,5	21,0
Region południowy	86,1	63,6	62,1	66,1	66,9	26,3	42,2	27,3
Region wschodni	81,4	54,8	46,8	58,7	70,2	26,8	27,6	29,1
Region północno-zachodni	92,4	66,6	52,3	68,8	85,8	33,1	18,4	35,6
Region południowo-zachodni	92,4	67,1	57,2	74,6	84,0	30,6	9,3	35,4
Region północny	91,2	70,0	46,6	74,8	81,3	34,4	4,9	40,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego [Bank Danych Lokalnych].

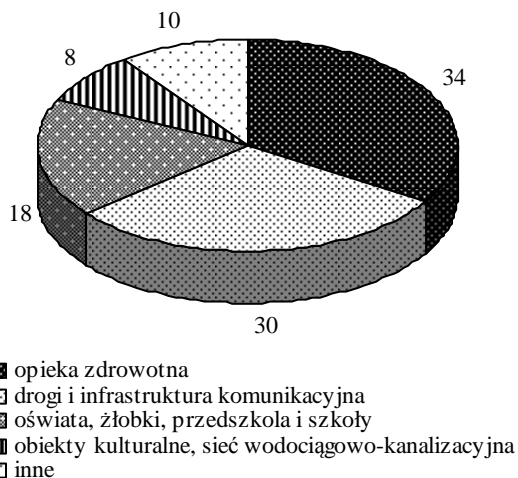
Oprócz potrzeb z zakresu infrastruktury wodociągowej, czy kanalizacyjnej istotne, z punktu widzenia samorządu, są też inwestycje w poprawę dostępności komunikacyjnej, wspierania rozwoju przedsiębiorczości, ale także rozbudowy i modernizacji infrastruktury społecznej. Cechą charakterystyczną tych inwestycji jest ich wysoka kapitałochłonność, a z drugiej strony nieodpłatny charakter. Należy także pamiętać, iż powstająca infrastruktura wymaga ponoszenia przez JST określonych wydatków na jej utrzymanie.

Z badań przeprowadzonych wśród mieszkańców wynika, iż widzą oni potrzeby w zakresie realizacji inwestycji samorządowych głównie w zakresie rozbudowy i modernizacji infrastruktury drogowej i opieki zdrowotnej (rys. 2).

W ostatnim czasie pojawiła się też dodatkowa potrzeba inwestycyjna gmin związana z przejściem przez nie od 1 lipca br. zadań związanych z odbiorem i zagospodarowaniem odpadów. Wymagać to będzie od JST zapewnienia urządzeń infrastrukturalnych do składowania odpadów lub też ich unieszkodliwiania w postaci budowy, np. spalarni odpadów. Tego typu inwestycje są niezwykle kosztowne. Koszt takiej inwestycji może sięgnąć 500–800 mln zł, w zależności od wybranej technologii. Już dziś gminy obawiają się, że opłaty z tytułu odbioru odpadów nie pokryją ponoszonych przez nie kosztów tej usługi dla mieszkańców i będą zmuszone do ponoszenia dodatkowych wydatków z budżetu gminy.

Chcąc wyrazić wartościowo potrzeby inwestycyjne polskich samorządów można posłużyć się przykładem miast Unii Metropolitalnej. Oszacowano, że jeśli w 12 miastach Unii miałyby do roku 2035 powstać infrastruktura miejska porównywalna z obecnie istniejącą w dobrze rozwiniętych miastach Europy

Zachodniej, w ciągu nadchodzącego ćwierćwiecza trzeba byłoby dokonać łącznych inwestycji na poziomie 1 130 mld zł (w cenach stałych z 2011 r.) [Orłowski in. 2012: 3].



Rys. 2. Preferowane kierunki inwestycji samorządowych wśród społeczeństwa (w %)

Źródło: Portal samorządowy (b).

4. ŚRODKI POMOCOWE UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA POTRZEB ROZWOJOWYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

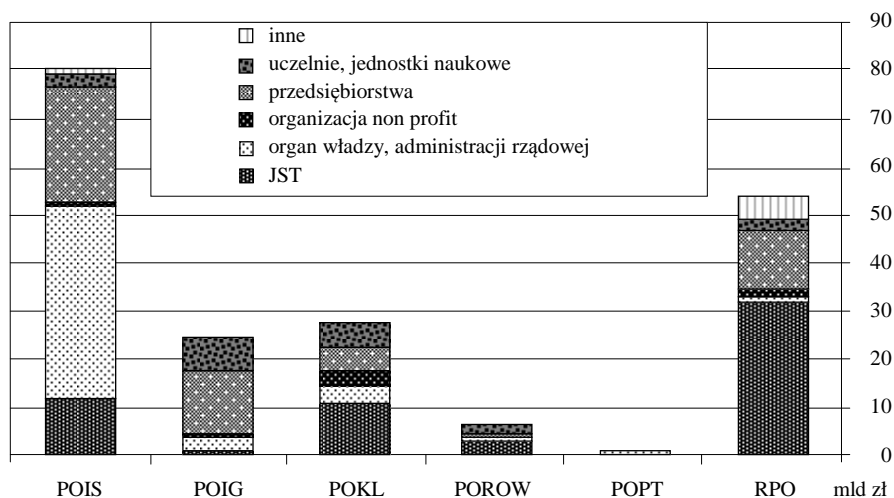
W zasadzie od 2005 r. znaczna część wydatków inwestycyjnych JST w Polsce była finansowana lub współfinansowana środkami bezzwrotnej pomocy UE pochodzącej z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Ze środków rozdysponowanych w Polsce z dwóch okresów programowania (2004–2013) największą pulę funduszy zagospodarowały właśnie JST. Ich wielkość szacuje się obecnie na 104 mld zł. Wśród JST największą grupą biorców środków europejskich są gminy, a zwłaszcza miasta na prawach powiatu, które pozyskały około 40% wszystkich wykorzystanych dotychczas przez samorzady środków.

W pierwszym okresie programowania, w którym Polska uczestniczyła jako pełnoprawny członek UE (2004–2006), JST wraz z podmiotami, w których mają one swoje udziały zrealizowały projekty na wartość nieco ponad 48,5 mld zł, w tym dofinansowanie 30 mld zł. Wykorzystanie środków europejskich przez JST istotnie wzrosło w kolejnej perspektywie finansowej, głównie w związku ze wzrostem alokacji funduszy dla Polski. Dotychczas ze środków przeznaczonych do wydatkowania w latach 2007–2013 samorzady wykorzystywały około 74 mld zł.

Na koniec 2011 r. było to blisko 59 mld PLN, tj. 33,4% umów w ujęciu regionalnym¹.

JST sięgając po środki unijne na działania inwestycyjne najczęściej pozyskują je z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) oraz z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ)² (rys. 3).

Na sektor samorządowy w ramach środków wdrażanych z RPO przypada ponad 60% środków [*Raport z postępu wdrażania...*, 2013]. W pozostałych programach udział ten jest znacznie niższy (PO Rozwój Polski Wschodniej ponad 40%, PO Kapitał Ludzki, POIiŚ oraz Europejska Współpraca Terytorialna blisko 33% środków) [Swianiewicz 2013].



Rys. 3. Wielkość wykorzystania środków unijnych w Polsce według grup beneficjentów oraz programów operacyjnych (mld PLN, stan 31.12.2011)

Źródło: *Sprawozdanie z realizacji...* [2012: 108].

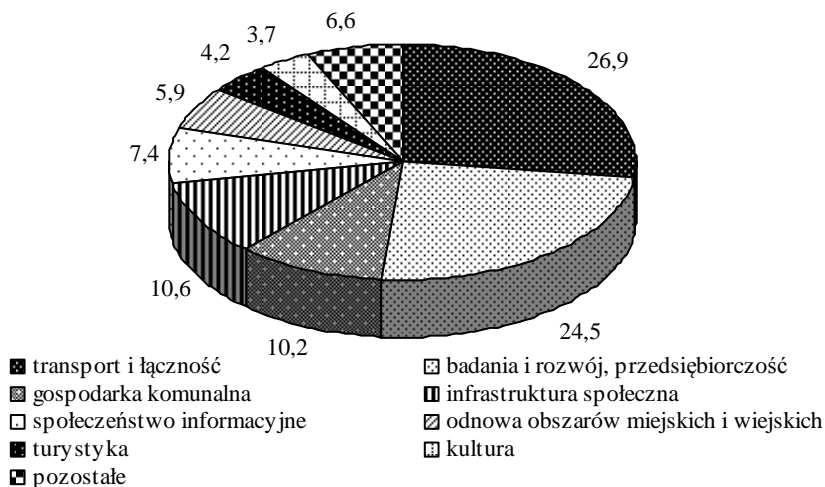
JST przeznaczają środki pozyskane z funduszy unijnych, jak już zauważono, głównie na poprawę stanu infrastrukturalnego. Kierunki wykorzystania środków w latach 2007–2013 przedstawiono na rys. 4.

Na uwagę zasługuje fakt, iż ponad 1/3 środków przeznaczana jest przez JST na transport i łączność, a więc głównie na budowę i modernizację dróg różnej kategorii oraz w znacznie mniejszym stopniu na rozwój dostępu do Internetu. Drugą pod względem wartości kategorię podejmowanych przez JST interwencji

¹ Na koniec 2011 r. było to blisko 59 mld PLN, tj. 33,4% umów w ujęciu regionalnym – *Sprawozdanie z realizacji...* [2012: 13]. Na chwilę przygotowania opracowania nie były dostępne nowsze sprawozdania z wykorzystania środków w Polsce.

² Oprócz „inwestycji twardych” realizują także tzw. „inwestycje miękkie” związane z rozwojem kapitału ludzkiego, które są finansowane ze środków rozdysponowywanych w ramach PO KL.

z wykorzystaniem środków UE stanowią inwestycje w infrastrukturę komunalną (zwłaszcza wodociągi i kanalizacja).



Rys. 4. Struktura wykorzystania środków unijnych przez JST w ramach RPO w latach 2007–2013 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdanie z realizacji...* [2012: 15].

O ile dla małych samorządów miejskich, jak i samorządów miejsko-wiejskich i wiejskich najistotniejsze są środki zgromadzone w RPO, o tyle duże i bogate samorzady sięgają także po środki zgromadzone w POIiŚ. Do największych podjętych przez samorzady projektów można zaliczyć realizację II linii metra w Warszawie (ponad 5,942 mld zł), warszawskiej oczyszczalni ścieków (ponad 2 mld zł, w tym dofinansowanie 600 mln zł), budowę mostu północnego w Warszawie (1,2 mld zł, dofinansowanie 375 mln zł) oraz projekt z zakresu gospodarki wodno-kanalizacyjnej na Żywiecczyźnie (wartość 858 mln zł, dofinansowanie 584 mln zł). Samorzady realizują 27 projektów których całkowita wartość przekracza 300 mln zł – 17 z nich w ramach POIiŚ, 4 z PORPW, a 6 z RPO. Najwięcej z nich, bo aż 18 realizowanych jest przez miasta na prawach powiatu [Swaniewicz 2012].

Należy zauważyć, że samorzady w ogóle nie podejmowałyby znacznej części inwestycji, gdyby nie możliwości otrzymania bezwrotnej dotacji z UE. Część inwestycji podjęta byłaby w mniejszym zakresie lub też w znacznie późniejszym terminie. W takim przypadku pozytywne efekty społeczno-gospodarcze albo nie wystąpiłyby w ogóle albo pojawiłyby się znacznie później. Władze jednostek samorządu nie ukrywają, że środki pomocowe mobilizują ich działalność inwestycyjną. Było to szczególnie widoczne w roku 2007, kiedy to zakończono realizację projektów objętych dofinansowaniem środkami unijnymi

z poprzedniego okresu programowania, a nie rozpoczęto jeszcze procedur umożliwiających wsparcie środkami UE z obecnej perspektywy finansowej. W tym momencie władze gmin nie podejmowały realizacji nowych inwestycji, czekając na uruchomienie kolejnej transzy środków.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia obecnie. Kończące się środki finansowe z obecnej perspektywy finansowej oraz wprowadzone zmiany w zakresie ustalania limitów zadłużania samorządów doprowadziły do wyhamowania inwestycji samorządowych. Według szacunków Ministerstwa Finansów wydatki inwestycyjne samorządów zmniejszyły się w 2012 r. o 17% w stosunku do roku ubiegłego (czyli spadły z 42,4 mld zł w 2011 do 35,2 mld zł w 2012). Gorszy od ubiegłorocznego wynik zanotowano w 2008 r. Wówczas JST wydały 31,9 mld zł.

Jeszcze gorsze prognozy wydatkowania środków na inwestycje są na lata 2013 i 2014. Szacuje się, że JST wydadzą nie więcej niż 30 mld zł rocznie. Jak twierdzą samorządowcy przez najbliższe dwa lata JST nie będą podejmowały nowych inwestycji. W tym czasie będą kończyły i rozliczały realizowane inwestycje z dofinansowaniem UE, które nadwyrężyły budżety JST. Obecnie samorządy muszą myśleć o wypracowaniu nadwyżek budżetowych, tak by z początkiem 2015 r. były w stanie sięgnąć po nowe środki z UE na realizację kolejnych inwestycji rozwojowych.

5. WNIOSKI

Uwzględniając obecną sytuację finansową JST w Polsce, ogólną koniunkturę gospodarczą oraz zmieniające się od początku 2014 r. limity zadłużania samorządów można wnioskować, iż ich wydatki inwestycyjne w najbliższych latach nie będą wykazywały tendencji wzrostowej, a raczej będą ulegały ograniczeniu. Malejące dochody podatkowe oraz stałe przerzucanie zadań na samorządy bez rekompensaty finansowej, powodujące wzrost wydatków bieżących, będą wymuszały na samorządach dokonywanie często trudnych wyborów związanych z typowaniem najpilniejszych inwestycji komunalnych do sfinansowania. Być może postawione do dyspozycji środki bezzwrotnej pomocy unijnej nie będą w stanie zamortyzować braków w finansowaniu ważnych inwestycji samorządowych. Może się bowiem okazać, że polskie JST nie będą mogły wygospodarować, ani zaciągnąć dodatkowych zobowiązań na zapewnienie wymaganego wkładu własnego, co uniemożliwi im sięgnięcie po środki unijne. Pozytywnym aspektem takiej sytuacji może okazać się uniknięcie realizacji nie zawsze do końca celowych i efektywnych inwestycji samorządowych, jakie miały miejsce w trwającym jeszcze okresie programowania [*Unijne pomniki...*, 2013]. Dotychczas istniało bowiem przekonanie, że jak są pieniądze, to należy je wydać, a ocena efektywności czy skuteczności wydatkowania środków unijnych była

często dokonywana na podstawie stopnia wdrażania środków, a nie efektów ich wykorzystania. Nie oznacza to, że samorządy nie mają pilnych i potrzebnych do realizacji inwestycji. Wydatkowanie środków powinno odbywać się jednak według określonego wcześniej planu rozwoju JST, a nie na zasadzie realizacji projektu, na które można pozyskać środki z UE.

BIBLIOGRAFIA

- Dziennik Warto Wiedzieć* – Strona internetowa – <http://wartowiedziec.org/index.php/start/felietony/16042-rio-oceniaj-pomysly-na-zmian-wskanika-zaduenia-samorzdow> [data dostępu 01.07.2013].
- Główny Urząd Statystyczny – Bank Danych Lokalnych Strona internetowa – <http://www.stat.gov.pl> [data dostępu: 08.07.2013].
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2011, 2012*, GUS, Warszawa.
- Infrastruktura komunalna w 2011 r., 2012*, GUS, Warszawa.
- Orłowski W., Walewski M., Rytel M., 2012, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, PricewaterhouseCoopers, marzec.
- Portal samorządowy (a) – Strona internetowa – <http://www.portalsamorzdowy.pl/prawo-i-finanse/ile-samorzdow-nie-uchwali-budzetow,48832.html> [data dostępu: 01.07.2013].
- Portal samorządowy (b) – Strona internetowa – <http://www.portalsamorzdowy.pl/fundusze-europejskie/podserwis/serwis-programy,26,0.html> [data dostępu: 13.06.2013].
- Raport z badania potrzeb i możliwości inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego w kontekście współpracy z sektorem prywatnym*, 2009, Forum PPP, „Magazyn inwestycji publicznych”, nr 5(8).
- Raport z postępu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007–2013. Rok 2012, 2013*, MRR, Warszawa.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Górniak R., 2013, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020*, Warszawa.
- Sprawozdanie z realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007–2013. Przebieg realizacji w 2011 r., 2012*, MRR, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2012, *Najwięcej ze środków unijnych mają gminy*, <http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/najwiecej-ze-srodkow-unijnych-maja-gminy/13>.
- Unijne pomniki gminnej pychy: Termy z wodą podgrzewaną i stadiony bez kibiców*, 2013, „Dziennik Gazeta Prawna”, 15 maja.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, DzU 2003, nr 203, poz. 1966 z póź. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, DzU 2009, nr 157, poz. 1240 z póź. zm.
- Zalewski Ł., 2013, *Samorządowy majątek do wzięcia, ale chętnych brak*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 21 czerwca.
- Żóćciak T., 2013, *Janosik złupił samorządy i zagroził im Grecją*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 9 lipca.

Dorota Wyszowska

PRZYSZŁOŚĆ FINANSÓW SAMORZĄDOWYCH W POLSCE W ŚWIETLE ICH POTRZEB ROZWOJOWYCH

Od 2005 r. można obserwować wzmożoną aktywność inwestycyjną samorządu terytorialnego w Polsce. Było to możliwe dzięki postawieniu do jego dyspozycji dość dużych środków z bezzwrotnej pomocy Unii Europejskiej. Realizowane inwestycje doprowadziły z jednej strony do zwiększenia zakresu oraz poprawy jakości świadczenia lokalnych usług publicznych, z drugiej zaś do wzrost kosztów eksploatacyjnych powstałej infrastruktury. Potrzeby inwestycyjne samorządów są jednak nadal bardzo duże.

Celem artykułu jest przedstawienie finansowych możliwości inwestycyjnych polskich jednostek samorządu po roku 2013. Realizacja tak określonego celu była możliwa dzięki analizie historycznych danych dotyczących dochodów i wydatków JST oraz ich prognoz na kolejne lata. Wy magała ona również studiów literatury przedmiotu.

Uwzględniając sytuację dochodową oraz wydatkową samorządów, jak też ograniczenia w limitach zaciągania długu od roku 2014 można z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że znaczna część JST nie będzie w stanie prowadzić działalności inwestycyjnej, również tej dofinansowywanej ze środków UE. Zmniejszające się wpływy z dochodów podatkowych, jak też rosnące wydatki bieżące spowodowane, m. in. wzrostem kosztów obsługi długu, czy też wynagrodzeń sprawiają, że samorządom coraz trudniej będzie wygospodarować środki na inwestycje. Jak wynika z prognoz dochodów i wydatków JST bez zmiany systemu zasilania finansowego jednostki samorządu nie tylko nie będą zdolne do prowadzenia działań inwestycyjnych, ale również nie będą mogły uchwalić budżetu na kolejne lata. Według szacunków tego typu JST może być nawet 1300. Utrzymywanie się takiej sytuacji w dłuższym horyzoncie prowadzi do pogłębiania się luki infrastrukturalnej polskich samorządów w stosunku do lepiej rozwiniętych krajów europejskich.

THE FUTURE OF SELF-GOVERNMENT FINANCES IN POLAND IN VIEW OF THEIR DEVELOPMENTAL NEEDS

Since 2005 an increased investment activity of territorial governments in Poland has been noticed. This was possible due to the availability of quite significant funds from the EU non-repayable aid. Investments that are being implemented have led, on the one hand, to the widening of the scope and the improvement of quality of local public services and, on the other hand, to the rise in the maintaining costs of the infrastructure that was brought to life. Investment needs of self-governments are still really high.

This article aims to present financial investment opportunities of Polish self governments after the year 2012. Achieving such an aim was possible due to the analysis of historical data concerning revenues and expenses of LSE as well as their forecasts for the future. Study of the literature was also carried out.

Taking into consideration both the revenue and expenditure situation of self-governments and limitations in the indebtedness from 2014, it is possible to state that it is highly likely that a significant number of LSE will not be able to carry out investment activity, including this one, which can be financed from the EU non-repayable aid. Decreasing tax revenues together with increasing running expenses caused by, among others, increase in the cost of debt service or salaries, will result in the higher difficulty for the self-governments to set investment funds aside. As the forecasted revenues and expenditures of LSE show, keeping the system of financing with no changes will lead to such a situation that LSE neither will be able to carry out investment activity nor pass the budget for the future years. According to the estimates, the number of such LSEs can equal to 1300. Such a lingering situation in the long run will lead to the deepening of the infrastructural gap between Polish self-governments and better developed European countries.