Magdalena Zioło
Uniwersytet Szczeciński

WPŁYW SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO NA GOSPODARKĘ FINANSOWĄ GMIN W POLSCE – PRÓBA OCENY

Wstęp

Spowolnienie gospodarcze w sposób negatywny oddziałuje na całość procesów społeczno-gospodarczych, w tym na standing finansowy podmiotów rynkowych i finanse sektora publicznego. Funkcjonowanie jednostek sektora publicznego w warunkach dekoniunktury jest szczególnie utrudnione, zwłaszcza na poziomie jednostek samorządu terytorialnego (JST). Wynika to przede wszystkim z rozwiązań legislacyjnych, definiujących źródła zasileń budżetów samorządowych o zdeterminowanym przez warunki makroekonomiczne poziomie wydajności oraz możliwości pozyskiwania finansowania zewnętrznego. Wpływ spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową JST ma charakter wielokierunkowy i dotyczy przede wszystkim podstawowych jej komponentów (dochody, wydatki, dług publiczny). Skutki spowolnienia gospodarczego odzwierciedlają w szczególności wskaźniki struktury (pionowe) i dynamiki (poziome), analizowane zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków budżetowych, oraz wskaźniki wynikowe będące kombinacją zmiennych o charakterze dochodowym i wydatkowym.

Celem artykułu jest dokonanie próby oceny wpływu spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin z wykorzystaniem narzędzi analizy wskaźnikowej (struktury i dynamiki).

1. Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego

Pojęcie gospodarki finansowej nie zostało prawnie zdefiniowane, a dyskusja literaturowa podejmująca próbę standaryzacji tego zagadnienia wydaje się niesatysfakcjonująca. Zgodnie z definicją Z. Fedorowicza, gospodarka finansowa obejmuje

wszystkie formy działania w dziedzinie zjawisk pieniężnych, do których zalicza się przygotowanie operacji finansowych, ich przeprowadzenie oraz analizę powykonawczą (Szewczuk, Zioło 2008, s. 95). Kompleksowy obraz gospodarki finansowej odzwierciedlają jej poszczególne poziomy (Szewczuk, Zioło 2008, s. 95):

- I poziom – określenie zasad, reguł i instrumentów służących gromadzeniu i dokonywaniu podziału środków publicznych oraz sporządzanie harmonogramów obejmujących planowane przepływy pieniężne (ang. *cash flow*);
- II poziom – odnoszący się do faktycznego dokonywania alokacji zgromadzonych środków finansowych w sektorze publicznym oraz uruchamianie dodatkowych źródeł zasileń w ramach finansowania pozabudżetowego w przypadku niedoborów;
- III poziom – dokonywanie weryfikacji i kontroli efektywności wykonanych działań poprzez czynności ewidencyjne, analityczne oraz sprawozdawczo-kontrolne, jak również oceny stosowanych przez podmioty publiczne systemów kontroli.

III poziom operacji wykonywanych w ramach gospodarki finansowej wyróżnia ją na tle procesów zachodzących w sferze finansów publicznych, które w świetle definicji ustawy o finansach publicznych obejmują (DzU 2009):

- gromadzenie dochodów i przychodów publicznych;
- wydatkowanie środków publicznych;
- finansowanie potrzeb pożyczkowych budżetu państwa;
- zaciąganie zobowiązań angażujących środki publiczne;
- zarządzanie środkami publicznymi;
- zarządzanie długiem publicznym;
- rozliczenia z budżetem Unii Europejskiej.

Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009) posługuje się kategorią gospodarki finansowej, jednak w kontekście formułowania jej bezwzględnych zasad[1], obowiązujących w procesie zarządzania środkami publicznymi, nie określa jednak znaczenia tej kategorii. Zasady gospodarki finansowej mają dwojaki charakter, który z uwagi na stopień kompleksowości ujęcia pozwala na wyróżnienie: zasad adresowanych do jej konkretnych kategorii (zasady szczegółowe) i zasad uniwersalnych (ogólnych). Szczegółowe zasady gospodarki finansowej odnoszą się do jej wybranych zmiennych (np. zasady dotyczące dochodów budżetowych, zasady dotyczące wydatków budżetowych), natomiast zasady o charakterze ogólnym dotyczą wszystkich komponentów (tab. 1) gospodarki finansowej (m.in. zasada jawności, przejrzystości).

Komponenty gospodarki finansowej gminy wskazują na jej bardzo złożony i zróżnicowany charakter. Jako kategoria ekonomiczna gospodarka finansowa na poziomie lokalnym obejmuje całość procesów skoncentrowanych w sferze finansów gminy oraz zawiera w sobie całokształt działań podejmowanych w ramach

[1] Zasady gospodarowania środkami publicznymi zawiera rozdział 5 (art. 42 i dalsze) (DzU 2009).

Tabela 1. Komponenty gospodarki finansowej gmin

Komponent gospodarki finansowej	Charakter podejmowanych działań
Pobór i gromadzenie środków budżetowych	zdefiniowanie źródeł zasileń oraz ocena ich wydajności i adekwatności struktury dochodów budżetowych w świetle przyjętych zapisów strategii rozwoju, charakter lokalnej polityki podatkowej i jej wpływ na lokalną przedsiębiorczość, stopień władztwa podatkowego, zakres samofinansowania, rzeczywiste wykonanie dochodów budżetowych (w tym podjęcie efektywnych czynności egzekucyjnych w stosunku do należności przeterminowanych, określenie wpływu zmian prawnych i instrumentów pomocy publicznej na wykonanie dochodów budżetowych)
Wydatkowanie środków budżetowych	identyfikacja potrzeb lokalnych, wartościowanie zadań poprzez wybór priorytetów realizacyjnych, planowanie wielkości i kierunków rozdysponowania wydatków budżetowych, dobór metod budżetowania wydatków (budżetowanie zadaniowe) oraz instrumentów racjonalizujących wydatkowanie środków publicznych, rzeczywiste wykonania wydatków budżetowych w świetle rygorów ustawy prawo zamówień publicznych
Finansowanie potrzeb pożyczkowych	identyfikacja potrzeb pożyczkowych, wybór najbardziej efektywnego w danych warunkach źródła finansowania z uwzględnieniem jego dostępności, związanych z nim kosztów finansowych, elastyczności w zakresie zmiany pierwotnych warunków finansowania
Zaciąganie zobowiązań angażujących środki budżetowe	podejmowanie ogółu decyzji, których rezultatem jest powstanie zobowiązań obciążających budżet samorządowy (np. współfinansowanie zadań z wykorzystaniem środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, udzielanie pożyczek, zawieranie umów cywilno- prawnych m.in. na dostawy i roboty budowlane itd.)
Zarządzanie środkami publicznymi	efektywne zarządzanie środkami budżetowymi m.in. poprzez lokowanie nadwyżek środków pieniężnych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych
Zarządzanie długiem samorządowym	opracowanie kompleksowej koncepcji zarządzania długiem (wieloletnia prognoza finansowa) określającej m.in.: bezpieczny poziom wielkości długu, możliwości minimalizowania kosztów jego obsługi w długim horyzoncie czasowym, jak również precyzującej negatywne skutki zadłużenia oddziałujące na gospodarkę finansową (w tym efekt wypychania)
Sprawozdawczość finansowa	sporządzanie raportów i sprawozdań finansowych w terminach i formach określonych obowiązującymi przepisami prawa
Weryfikacja, kontrola i ewaluacja	ocena skuteczności wykonywanych zadań publicznych m.in. pod kątem ich celowości; zgodności z prawem, efektywności ekonomicznej; zasad racjonalnego gospodarowania; poddanie badaniu przez biegłego rewidenta rocznego sprawozdania finansowego jednostki terytorialnej, której liczba mieszkańców wg danych GUS na 31 grudnia roku poprzedzającego rok sporządzenia sprawozdania wynosiła 150 tys.; oszacowanie jakości stopnia realizacji projektów w stosunku do pierwotnie przyjętych kryteriów i inne
Audyt	badanie systemów zarządzania i kontroli w danej jednostce sektora finansów publicznych (w tym ocena procedur kontroli finansowej), zarządzanie ryzykiem, wykonywanie czynności doradczych zmierzających do usprawnienia dotychczasowej działalności jednostki

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Szewczuk i Zioło 2008).

gospodarki budżetowej. Problematyka gospodarki finansowej może być przedmiotem rozważań analitycznych w ujęciu procesowym (badaniu poddawane są jej komponenty i interakcje między nimi) oraz z uwagi na wymiar czasowy zdarzeń i procesów dokonujących się w jej ramach w ujęciu *ex ante, mid-term, ex post*.

Ujęcie *ex ante* odzwierciedla proces planowania i elementy predykcji wykorzystywane na I poziomie gospodarki finansowej. W szczególności dotyczy to działań poprzedzających faktyczne gromadzenie i wydatkowanie środków budżetowych, których realizacja opiera się na założeniach przyjętych w procesie planowania.

Faktyczne wykonanie dochodów i wydatków budżetowych, określenie odchyleń oraz działania korygujące znajdują swój wyraz na II poziomie gospodarki finansowej, który odpowiada ujęciu zdarzeń w wymiarze *ex post*. Decyzje zapadające w tej sferze gospodarki finansowej są szczególnie trudne, ponieważ dotyczą rzeczywistych problemów i potrzeb, które nie zostały lub nie mogły być uwzględnione na poziomie I. Zakres działań korygujących jest zazwyczaj ograniczony i nieadekwatny do potrzeb, z uwagi na czas reakcji (opóźnienie, oczekiwanie spowodowane koniecznością oceny nowej sytuacji oraz poszukiwania najbardziej racjonalnych rozwiązań) oraz charakter działań (zazwyczaj nie są to działania prewencyjne, lecz niwelujące oddziaływanie negatywnych skutków zdarzeń społeczno-gospodarczych).

III poziom gospodarki finansowej odpowiada ujęciu *mid-term* (w trakcie). Działania podejmowane na tym poziomie mają zróżnicowany charakter, mogą być ciągłe (monitoring, sprawozdawczość w trakcie roku budżetowego, nadzór) lub doraźne, incydentalne (kontrola), jednak zawsze wykonywane są w trakcie dokonywania się procesów objętych gospodarką finansową.

Parametry gospodarki finansowej gmin są źródłem informacji, które pozwalają na diagnozowanie negatywnych trendów i lepsze zarządzaniem finansami gminy w przyszłych okresach. Kierunki i sfery oddziaływania negatywnych trendów makroekonomicznych na sytuację finansową gminy można diagnozować i monitorować, stosując analizę wskaźnikową. Wskaźniki dochodowe (dynamiki i struktury) pozwalają na pozyskanie informacji zarówno o kierunku zmian (wzrost, spadek) dokonujących się w sferze poszczególnych kategorii dochodów, jak i zmian w ich strukturze. Daje to możliwość dokonania oceny poziomu samodzielności dochodowej gmin (Sochacka-Krysiak (red.) 2008, s. 22). Wskaźniki wydatkowe (dynamiki i struktury) pozwalają pozyskać informacje o samodzielności wydatkowej gmin, w tym w szczególności o charakterze i kierunku zmian ich aktywności inwestycyjnej. W przypadku obu kategorii wskaźników, istotne są informacje dotyczące poziomu odchyleń pomiędzy wartościami planowanymi a faktycznie wykonanymi. Wskaźniki wynikowe pozwalają na diagnozę rezultatów gospodarki finansowej oraz jej potencjału.

Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w warunkach spowolnienia gospodarczego warunkuje konieczność podejmowania przez gminy trudnych decy-

zji finansowych, których skutki będą odczuwalne w przyszłości. W tej sytuacji konieczne jest podjęcie wszelkich działań zmierzających do określania potencjalnych kierunków oddziaływania negatywnych trendów na finanse lokalne w celu określenia właściwych działań neutralizujących i/lub zapobiegawczych.

2. Kierunki oddziaływania spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin

Symptomy spowolnienia gospodarczego w Polsce zauważalne są od 2008 r. Znaczące wyhamowanie gospodarki, mierzone spadkiem poziomu PKB skutkuje przede wszystkim ograniczeniem popytu wewnętrznego, redukcją zatrudnienia, ograniczaniem wydatków oraz wzrostem zadłużenia (w tym przeterminowanego) i zmianą jego struktury. Wskazane kategorie ekonomiczne, jako następstwa negatywnych zmian gospodarczych dokonujących się w warunkach dekoniunktury, oddziałują bezpośrednio na stan budżetów gmin.

W odniesieniu do strony dochodowej budżetów ich wpływ przejawia się poprzez spadek dochodów wyznaczających poziom ograniczenia budżetowego. W strukturze dochodów gminy najistotniejsze znaczenie ma grupa dochodów własnych, stanowiąca w 2008 r. 49% ogólnej kwoty dochodów gmin (Niezgoda 2009, s. 13). Analiza pozioma i pionowa tej kategorii dostarcza informacji o przyszłych ograniczeniach finansowych gmin determinujących możliwości ich rozwoju. Statystyki dotyczące dochodów gmin w latach 2007–2008 nie wykazują radykalnych zmian wartości ich poszczególnych kategorii. Dochody budżetowe gmin w 2007 i 2008 r. cechuje wzrost (dochody ogółem: 57 mln PLN w 2007 r. wobec 62 mln PLN w 2008 r., dochody bieżące: 52 mln PLN w 2007 r., 58 mln – 2008 r.). Wzrostowi ogólnej kategorii dochodów gmin w 2008 r. towarzyszy, choć malejąca w stosunku do 2007 r., dynamika głównych kategorii dochodów własnych w formie udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (odpowiednio 125% i 115%) i podatku dochodowym od osób prawnych (odpowiednio 131% i 105% (Nadwyżka 2009). Również w III kwartale 2009 r. w budżetach gmin zauważalne jest utrzymanie wzrostowego trendu w odniesieniu do kategorii dochodów ogółem, któremu towarzyszy spadek poziomu dochodów własnych.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami normującymi źródła zasileń budżetów gmin do kategorii dochodów własnych zaliczane są m.in. udziały w podatkach dochodowych (PIT i CIT). Ta kategoria dochodów traktowanych przez ustawodawcę, jako dochody własne z uwagi na ich wysoce koniunkturalny charakter, od zawsze budziła kontrowersje. Nieskuteczność rozwiązań legislacyjnych (rozwiązania w odniesieniu do źródeł zasileń w formie udziałów w podatkach dochodowych, efektywne jedynie w warunkach koniunktury), przyjętych w wyniku reformy dochodów jednostek samorządu terytorialnego w 2003 r., potwierdzają trudności

w sferze zapewnienia kompleksowego finansowania zadań (zwłaszcza inwestycyjnych), zgłaszane przez jednostki terytorialne w okresie dekoniunktury.

Spowolnienie gospodarcze skutkuje znaczącym ograniczeniem wpływów podatkowych z podatków dochodowych (jako konsekwencja m.in. wzrostu poziomu bezrobocia, renegocjowania płac i ich obniżek, upadłości firm, ograniczenia skali ich działalności), oddziałując tym samym na kwoty udziałów w podatkach dochodowych przekazywanych gminom. W III kw. 2007 r. dochody własne gmin stanowiły 47,1% ogólnej kwoty dochodów, analogiczne dane dla III kw. 2008 r. wskazywały udział tej kategorii dochodów na poziomie 47,3%, w III kw. 2009 r. wartość udziału dochodów własnych gmin w kategorii dochodów ogółem spadła do 44,8% (Sprawozdania 2007–2009). Wpływ na spadek udziału dochodów własnych gmin w strukturze dochodów ogółem w okresie objętym analizą miały czynniki koniunkturalne, jednak nie tylko, bowiem równoległe do pogorszenia się warunków makroekonomicznych, na wysokość realizowanych przez gminy dochodów, oddziaływały także zmiany legislacyjne w postaci zapisów wprowadzających ulgę prorodzinną (2007 r.) oraz przepisów obniżających składkę rentową (2007 r. i 2008 r.).

Zapowiedzią trudności w zapewnieniu adekwatnego finansowania zadań gmin jest pogarszający się w III kw. 2009 r. poziom wykonania poszczególnych kategorii dochodów własnych (w III kw. 2007 r. – 74,2%, III kw. 2008 r. – 72,4%, III kw. 2009 r. 65,4%) (Sprawozdania 2007–2009). Najniższy w stosunku do poprzedzającego okresu budżetowego poziom wykonania dotyczy dochodów: z wpływów z opłaty skarbowej (63,4% III kw. 2009 r., 77,3% III kw. 2008 r.), z podatku dochodowego od osób fizycznych (64,3% III kw. 2009 r., 75,3% III kw. 2008 r.), z podatku od czynności cywilnoprawnych (70,5% III kw. 2009 r., 93,3% III kw. 2008 r.), z podatku dochodowego od osób prawnych (73,4% III kw. 2009 r., 80,5% III kw. 2008 r.). Wskazane kategorie dochodów, cechujące się najniższym poziomem wykonania wpływów budżetowych, odzwierciedlają charakter skutków spowolnienia gospodarczego, które w sposób znaczący oddziałuje na ograniczenie liczby zawieranych umów sprzedaży (podatek od czynności cywilnoprawnych), szczególnie na rynku nieruchomości oraz liczbę osób aktywnych zawodowo i podmiotów gospodarczych.

W kategorii dochodów niepochodzących z danin publicznych najniższy poziom wykonania dotyczy dochodów z majątku (68,1% III kw. 2008 r., 48,2% III kw. 2009 r.). W warunkach spowolnienia gospodarczego oraz restrykcyjnej polityki banków wobec finansowania transakcji, na rynku nieruchomości następuje wzrost ich podaży, przy jednoczesnym spadku popytu. Gminy, decydując się na sprzedaż, najczęściej działek, przy takich uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych nie mogą pozytywnie sfinalizować transakcji sprzedaży, co odzwierciedla m.in. poziom wykonania dochodów majątkowych. Analogiczne skutki dla strony dochodowej budżetu wywołuje spadek dynamiki transakcji, których przedmiotem są nieruchomości (m.in. umowy najmu).

Warto podkreślić, że z uwagi na obowiązujący mechanizm kalkulowania udziału danej jednostki w podatku dochodowym od osób fizycznych[2] (Niezgoda 2009, s. 13) dane statystyczne odnoszące się do 2008 r. i 2009 r. nie odzwierciedlają pełnego oddziaływania spowolnienia gospodarczego na dochody własne gmin w postaci udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. Obrazuje to nieznaczny w stosunku do 2008 r. spadek udziałów w podatkach dochodowych gmin w strukturze dochodów własnych (PIT 32,84% – III kw. 2008 r., wobec 32,19% III kw. 2009; CIT odpowiednio 2,31% i 2,12% (Sprawozdania).

Analiza struktury dochodów budżetowych gmin wykazuje wysoki stopień ich powiązania z budżetem państwa. Kwoty transferów budżetowych w postaci subwencji i dotacji stanowią łącznie ponad połowę ogólnej kwoty dochodów gmin. W III kw. 2009 r. subwencja ogólna stanowiła 37,3% kwoty dochodów gmin ogółem, a dotacje ogółem kształtowały się na poziomie 17,9% ogólnej kwoty dochodów budżetowych gmin. Wskaźniki dynamiki zmian subwencji ogólnej dla 2007 i 2008 r. wykazywały ustabilizowany wzrost odpowiednio na poziomie 111,5% – 2007 r. i 118% w 2008 r. W konstrukcji subwencji ogólnej (część wyrównawcza) niekorzystna dla gmin pozostaje konstrukcja wskaźnika dochodów podatkowych *per capita* (G) oraz wskaźnika przeciętnego (Gg), które są podstawą obliczenia części wyrównawczej subwencji ogólnej i są kalkulowane na podstawie danych za rok poprzedzający o dwa lata rok budżetowy (Niezgoda 2009, s. 15). Przy takich założeniach i regulacjach ustawowych mechanizm wyrównywania nie jest adekwatny do rzeczywistych warunków i potrzeb finansowych gmin. Można oczekiwać, że widoczny wpływ zjawisk recesyjnych zostanie odwzorowany dopiero w danych finansowych gmin w najbliższych latach.

Spowolnienie gospodarcze oddziałuje niekorzystnie na poziom zrealizowanych przez gminy dochodów budżetowych i tym samym ma wpływ na skłonność gmin do inwestowania. Malejące dochody własne gmin uniemożliwiają im pełną realizację zaplanowanych zamierzeń inwestycyjnych i determinują konieczność odraczania lub rezygnacji z planowanych pierwotnie przedsięwzięć inwestycyjnych. Struktura wydatków budżetowych gmin jest odzwierciedleniem określonych ustawowo sfer ich aktywności zdefiniowanych w formie powierzonych gminom zadań do wykonania. Dominującą grupą wydatków są wydatki bieżące (głównie prawnie zdeterminowane), które w wydatkach budżetów gmin odnotowują ponad 80-procentowy wskaźnik udziału (III kw. 2007 r. – 86,1%, III kw. 2008 r. – 85,6%, III kw. 2009 – 83,5%) (Sprawozdania). Wydatki bieżące z uwagi na swój charakter (konieczność ich realizacji wynika przede wszystkim z aktów prawnych) i bezpo-

[2] Punktem odniesienia są dane zawarte w zeznaniach podatkowych według stanu na 15 września roku bazowego, którym jest rok poprzedzający rok budżetowy, czyli *de facto* dane za dwa lata poprzedzające rok budżetowy. Należy bowiem uwzględnić fakt, że dane w zeznaniach podatkowych dotyczą zawsze roku podatkowego poprzedzającego rok złożenia zeznania. Tym samym wysokość kwot udziału w podatku PIT przekazywanego gminom dla 2009 r. kalkulowana będzie dla roku bazowego – 15 września 2008 r., bazującego na danych z zeznań podatkowych z 2007 r.

średnie powiązanie z działalnością operacyjną gminy, realizowane są w pierwszej kolejności, co skutkuje efektem wypychania wydatków inwestycyjnych.

Wskaźniki struktury obrazujące udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków gmin potwierdzają ich udział w wydatkach budżetowych ogółem na poziomie nieprzekraczającym 20% (III kw. 2007 r. – 13,5%, III kw. 2008 r. – 13,9%, III kw. 2009 – 15,9%) (Sprawozdania). W III kw. 2007 r. i III kw. 2008 r. wykonanie wydatków inwestycyjnych kształtowało się na poziomie 37%, w III kw. 2009 r. poziom realizacji wydatków inwestycyjnych stanowił 32,4% (Sprawozdania). Wskaźniki dynamiki wydatków majątkowych wykazują ich 21,1-procentowy wzrost w 2008 r. w stosunku do 2007 r., jednak w odniesieniu do 2006 r. ten wzrost dynamiki był mniejszy i wyniósł 17,4% (Nadwyżka 2009, s. 18). Wśród czynników silnie oddziałujących na dynamikę wydatków inwestycyjnych gmin, wskazać należy przede wszystkim na dostępność funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, z których gminy coraz aktywniej korzystają. Nie tylko nowe, lecz przede wszystkim rozpoczęte inwestycje, współfinansowane ze środków z bezzwrotnej pomocy zagranicznej, mają wpływ na utrzymanie dynamiki wydatków inwestycyjnych w gminach. Decyzje o odroczeniu lub rezygnacji z realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego w związku z ograniczonością środków budżetowych na jego realizację będą widoczne w strukturze wydatków kolejnych lat. Niepokojącym symptomem w III kw. 2009 r. jest spadek poziomu wykonania wydatków inwestycyjnych w stosunku do analogicznego okresu 2008 r. Zazwyczaj niski poziom wykonania wydatków inwestycyjnych jest związany z barierami prawnymi, proceduralnymi, określonymi prawem zamówień publicznych lub wynika z wewnętrznych ograniczeń jednostki.

Oceniając wpływ spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin, poza wskaźnikami dynamiki i struktury, należy dokonać oceny takich parametrów, jak: wskaźnik zadłużenia oraz nadwyżka operacyjna. W polskich uwarunkowaniach prawnych budżety jednostek terytorialnych są silnie powiązane z budżetem państwa zarówno poprzez kwoty transferów (dotacje, subwencje), ale także poprzez uregulowania dotyczące procedur ostrożnościowych i sanacyjnych. W sytuacji, gdy relacja państwowego długu publicznego do PKB jest równa lub większa od 60%:

- wydatki budżetu JST nie będą mogły być wyższe niż dochody budżetu (brak możliwości zaciągania nowych zobowiązań);
- JST nie będą mogły zaciągać nowych poręczeń i gwarancji (Gonet 2008, s. 13).

Przyjęte rozwiązanie dotyczące ograniczeń w możliwości zadłużania się JST, w zależności od poziomu państwowego długu publicznego, jest zbyt ogólne i nieadekwatne do indywidualnych potrzeb i warunków funkcjonowania jednostek terytorialnych. Regulacje takie nie są praktykowane w krajach europejskich.

Analizując półroczne dane, dotyczące zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego, zauważalny jest systematyczny wzrost tej kategorii w I półroczu 2007 r. (23 435 mln PLN), w I półroczu 2008 r. (23626 mln PLN) oraz I półroczu

2009 r. (29 796 mln PLN) (Zobowiązania). Największy wzrost zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w I półroczu 2009 r. w stosunku do analogicznego okresu 2008 r. dotyczył samorządu gminnego, w którym ich poziom wzrósł o 1268 mln PLN (Zobowiązania). Dominujący udział w strukturze zobowiązań gmin w I półroczu 2009 r. stanowiły kredyty i pożyczki (86,8%). W tym samym okresie udział papierów wartościowych w strukturze zobowiązań gmin stanowił 11,6% (Zobowiązania). Zobowiązania w I półroczu 2009 r. w stosunku do I półrocza 2008 r. wzrosły: o 15,2% – z tytułu zobowiązań wymagalnych, o 14,6% – z tytułu kredytów i pożyczek, o 6,7% – z tytułu papierów wartościowych (dane Ministerstwa Finansów).

Analiza wskaźników zadłużenia gmin wskazuje na ich stabilny poziom. W I półroczu 2009 r. nastąpił nieznaczny wzrost wskaźnika zadłużenia[3], który osiągnął wartość 15,4% (wobec 15,1% dla I półrocza 2008 r.), parametr ten był jakkolwiek niższy w stosunku do I półrocza 2007 r., kiedy wskaźnik zadłużenia dla gmin kształtował się na poziomie 15,9% (Zobowiązania). Największy wzrost wskaźnika zadłużenia (o 5,5% do poziomu 26,9%) nastąpił w miastach na prawach powiatu, jednostki te bowiem z uwagi na dualność zadań (wykonują zadania gminy i powiatu) oraz strukturę finansowania wykazują znaczące zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne. Statystyki dotyczące zadłużenia gmin w I półroczu 2009 r. wskazują, że na 2413 gmin zadłużonych było 2257 jednostek, wśród których trzy gminy przekroczyły dopuszczalny ustawowo limit zadłużenia (60% wartości wykonanych dochodów budżetowych), a 11 jednostek znajdowało się w przedziale 50–60% wyznaczonego ustawowo limitu (Zobowiązania). Najliczniejsza grupa gmin – 944 to jednostki, których poziom zadłużenia nie przekroczył limitu 10% wykonanych dochodów (Zobowiązania).

Nowe regulacje prawne, zawarte w Ustawie z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, wprowadziły wiele zmian w zakresie możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. Intencją ustawodawcy, zgodnie z art. 242 (zacznie obowiązywać od 2011 r.) ustawy, było wprowadzenie takich ograniczeń, które doprowadzą do zrównoważenia budżetów bieżących JST, o czym traktuje wspomniany zapis artykułu 242 stanowiący, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki (DzU 2009). Wydatki bieżące mogą być wyższe od wskazanych w art. 242 kategorii dochodów, jeżeli ich realizacja jest związana ze współfinansowaniem projektów z bezzwrotnej pomocy zagranicznej (środki unijne, pomoc krajów stowarzyszonych w EFTA) w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym (Czołpińska 2009, s. 11). W związku z tak skonstruowanymi zapisami prawnymi, pojawia się pytanie o wysokość wypracowywanej

[3] Ze zobowiązaniami związanymi z realizacją projektów i programów finansowanych ze środków unijnych.

przez jednostki samorządu nadwyżki operacyjnej oraz jej determinanty. W 2008 r. 2355 gmin odnotowało dodatnie saldo budżetu bieżącego (pięć jednostek więcej w stosunku do 2007 r.), 58 gmin legitymowało się ujemnym saldem budżetu bieżącego (Nadwyżka 2009). Wartość nadwyżki operacyjnej w gminach w 2007 r. osiągnęła 7196 mln PLN, w 2008 r. była to kwota 8075 mln PLN (Nadwyżka 2009). W warunkach spowolnienia liczba gmin mających dodani wynik bieżący powinna się zmniejszać, tym samym ograniczone staną się możliwości zaciągania przez te jednostki zobowiązań, czemu towarzyszyć będzie malejąca skłonność jednostek terytorialnych do inwestowania.

Zakończenie

Ocena wpływu spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin z uwagi na obowiązujący system sprawozdawczości finansowej oraz rozwiązania prawne przyjęte w zakresie sposobów kalkulowania wybranych parametrów finansowych (udziały w PIT i CIT, część wyrównawcza subwencji ogólnej, limity zadłużenia), w krótkim okresie nie pozwala na sformułowanie wyczerpujących wniosków diagnozujących wpływ oddziaływania dekoniunktury na stan finansów lokalnych.

Przegląd obowiązujących zapisów prawnych, kształtujących ramy dla prowadzenia gospodarki finansowej jednostek terytorialnych, pozwala na postawienie tezy, że przyjęte regulacje legislacyjne nie są wystarczająco elastyczne wobec zmieniających się dynamicznie warunków rynkowych. Dane ze sprawozdawczości finansowej wykorzystywane do wyznaczania wskaźników mających wpływ na stronę dochodową budżetów gmin oraz dostępność źródeł przychodów pozostają nieadekwatne do bieżących potrzeb i warunków funkcjonowania tych jednostek. Powstaje więc dysonans pomiędzy faktycznymi potrzebami finansowymi gminy i możliwościami ich zaspokojenia w kontekście wykonywanych zadań.

Szczególnie ciężka próba czeka jednostki samorządowe (gminy) w momencie obowiązywania nowego limitu zadłużenia (będzie miał zastosowanie przy przygotowaniu budżetu na 2014 r. (Puchacz 2009, s. 65) bazującego na danych finansowych z okresu spowolnienia gospodarczego, co w znaczący sposób wpłynie na możliwości zadłużania się JST i wykonywanie ich zadań.

Bibliografia

Czołpińska E. (2009), *Projekt uchwały budżetowej i uchwała budżetowa JST na 2010 r. z uwzględnieniem przepisów nowej ustawy o finansach publicznych*, Dodatek specjalny do numeru Finanse Komunalne nr 10.

Gonet W. (2008), *Wielkość maksymalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w projekcie nowej ustawy o finansach publicznych*, Finanse Komunalne nr 11.
Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2006–2008, (2009), Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień, www.mofnet.gov.pl.
Niezgoda A. (2009), *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, Finanse Komunalne nr 10.
Puchacz K. (2009), *Nowa ustawa o finansach publicznych. Szczegółowe omówienie nowych regulacji, m.in. harmonogram wprowadzania zmian, obowiązki i uprawnienia osób i organów, likwidacja niektórych jednostek i wprowadzenie nowych – zasady i konsekwencje*, ODDK, Gdańsk.
Sochacka-Krysiak H. (red.) (2008), *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach decentralizacji zarządzania sektorem publicznym*, SGH, Warszawa.
Sprawozdania z wykonania budżetów gmin w III kw. 2007–2009, www.mofnet.gov.pl.
Szewczuk A., Zioło M. (2008), *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
Zobowiązania JST w I półroczu 2009 r., Ministerstwo Finansów, www.mofnet.gov.pl.
DzU (2009), Ustawa z 27 sierpnia o finansach publicznych, nr 157, poz.1240.

THE IMPACT OF ECONOMIC SLOW DOWN ON FINANCIAL STANDING OF THE MUNICIPALITIES IN POLAND – INITIAL ASSESSMENT

Summary

The article probes the concept of financial management of territorial entities, with particular emphasis on management of local finance. The main components of financial management at local tier have been presented and the possible approaches to the analysis of the processes at every stage of the financial management of local units have also been considered. The pragmatic approach includes the directions and fields of impact of economic slowdown on local finance.