

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii i Finansów

jzawora@ur.edu.pl,  <https://orcid.org/0000-0003-4180-258X>

Możliwości rozwojowe jednostek samorządu terytorialnego na tle zmian koniunktury gospodarczej – ujęcie regionalne

Zarys treści: Na gospodarkę samorządu terytorialnego w Polsce oddziałuje niestabilność otoczenia gospodarczego i prawnego, rzutująca na jego kondycję finansową oraz realizację zadań bieżących i inwestycyjnych. Jako cel artykułu przyjęto ocenę sytuacji finansowej JST w Polsce na tle zmian koniunktury gospodarczej. Do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządowych wykorzystano analizę wskaźnikową. Zastosowano analizę porównawczą wybranych miar kondycji finansowej JST, charakteryzujących ich zdolność do realizacji działań rozwojowych. Analiza objęła lata 2018–2022. Zastosowano w niej podział terytorialny jednostek samorządu terytorialnego według województw, co pozwoliło na porównanie stanu finansów samorządowych między regionami w kraju.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, sytuacja finansowa, potencjał rozwojowy

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) jako podmioty odpowiedzialne za dostawę dóbr i usług publicznych o zasięgu lokalnym i regionalnym oraz za podejmowanie działań rozwojowych muszą być wyposażone w odpowiednie środki finansowe. Samorząd terytorialny odpowiedzialny jest nie tylko za realizację bieżących zadań ustawowych, ale także rozwój wspólnot samorządowych. Zasadniczym problemem w kontekście możliwości rozwojowych jednostek samorządowych jest wygoszodarowanie środków na sfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych, w tym środków własnych umożliwiających planowanie i realizację zadań inwestycyjnych. Inwestycje samorządowe stanowią ważną determinantę rozwoju zarówno w odniesieniu do regionów, jak i całego społeczeństwa (Wyszowska 2018, Kogut-Jaworska, Zawora 2020).

W ostatnich latach na gospodarkę samorządu terytorialnego w Polsce wpływ miała niestabilność otoczenia gospodarczego i prawnego, rzutująca na jego kondycję finansową oraz realizację zadań bieżących i inwestycyjnych. Na wykonanie budżetów JST wpływ miało szereg czynników o nadzwyczajnym charakterze, które znalazły odzwierciedlenie w kondycji finansowej budżetu państwa, a w konsekwencji oddziaływały również na obszar finansów samorządowych.

Jako cel artykułu przyjęto ocenę sytuacji finansowej JST w Polsce na tle zmian koniunktury gospodarczej. Aby go osiągnąć, na tle zmian PKB w Polsce dokonano oceny stanu finansów publicznych, w tym szczególnie samorządowych.

Do oceny stanu finansów JST wykorzystano analizę wskaźnikową, jedną z podstawowych metod oceny kondycji finansowej samorządów. Analiza wskaźnikowa umożliwia ocenę wybranych dziedzin tego szerokiego obszaru problemowego. Ocenie poddano te aspekty sytuacji finansowej, które charakteryzują możliwości rozwojowe samorządów. W analizie porównawczej zastosowano wybrany zestaw wskaźników, charakteryzujących przede wszystkim potencjał dochodowy, zakres samodzielności finansowej, zdolność finansowania działalności inwestycyjnej oraz poziom zadłużenia i zdolność do jego obsługi, w tym:

1. dochody własne per capita,
2. wydatki inwestycyjne per capita,
3. wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem,
4. zobowiązania ogółem w relacji do dochodów ogółem,
5. nadwyżkę operacyjną powiększoną o dochody ze sprzedaży majątku w relacji do dochodów ogółem,
6. nadwyżkę operacyjną powiększoną o dochody majątkowe w relacji do wydatków majątkowych (wskaźnik samofinansowania).

Rozwój społeczno-gospodarczy JST w znacznym stopniu zdeterminowany jest wielkością własnego potencjału dochodowego, który obejmując dochody własne o charakterze stabilnym, cyklicznym i przewidywalnym, stanowi jeden z czynników pozwalających kreować stabilny rozwój regionalny i lokalny (Lubińska i in. 2007). Wskaźnik wielkości dochodów własnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki obrazuje zasobność JST oraz pozwala na ocenę jej potencjału rozwojowego (Filipiak 2009). Wysoki poziom dochodów własnych jest też symptomem samodzielności finansowej (zarówno dochodowej, jak i wydatkowej), dając podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych dotyczących poziomu inwestycji czy zadłużenia (Brzozowska i in. 2017). W ocenie możliwości rozwojowych samorządów istotną rolę odgrywa poziom samodzielności wydatkowej, którą obrazuje wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem JST. O poniesieniu wydatków inwestycyjnych decydują bowiem same jednostki samorządu terytorialnego (Surówka 2013). Ich wielkość odzwierciedla poziom środków, które jednostka po sfinansowaniu obligatoryjnych zadań bieżących może przeznaczyć na realizację inwestycji. Miarą atrakcyjności danej jednostki samorządowej jest ponadto wskaźnik wielkości inwestycji na mieszkańca, który odzwierciedla aktywność inwestycyjną samorządów oraz świadczy o możliwości kreowania rozwoju danej jednostki. Relacja zobowiązań ogółem do dochodów

ogółem informuje o sytuacji finansowej JST, wskazując na stopień obciążenia jednostki dotychczasowym zadłużeniem, a tym samym możliwość sfinansowania zobowiązań dochodami. W ocenie sytuacji finansowej JST z punktu widzenia możliwości finansowania zadań inwestycyjnych duże znaczenie ma kategoria nadwyżki operacyjnej (różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi). W ocenie zdolności do rozwoju jednostki samorządowej wykorzystywany jest wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. Wartość wskaźnika wskazuje, jaka część dochodów bieżących zwiększonych o wpływy ze sprzedaży majątku może być przeznaczona na sfinansowanie działalności inwestycyjnej lub zwrot wcześniej zaciągniętych na ten cel zobowiązań (Ministerstwo Finansów 2023). Zdolność do rozwoju JST odzwierciedla również wskaźnik samofinansowania, który jest relacją nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych. Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia. Wskaźnik ten obrazuje całkowitą zdolność do finansowania działalności inwestycyjnej (Wyszkowska 2018).

W analizie zastosowano podział terytorialny JST według województw, co pozwoliło na porównanie stanu finansów samorządowych między regionami w Polsce. Jest to istotne zagadnienie ze względu na widoczne w kraju dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Ważna jest zatem ocena występujących różnic oraz możliwości rozwojowych samorządów, których działalność może wpływać na zmniejszanie istniejących dysproporcji.

Przeprowadzona analiza objęła lata 2018–2022, czyli przejście od stabilnej sytuacji makroekonomicznej i dobrej koniunktury gospodarczej w Polsce, poprzez kryzys wywołany pandemią, do okresu wychodzenia z kryzysu i poprawy warunków gospodarczych.

Materiał empiryczny pochodzi z Banku Danych Lokalnych GUS, opracowań Ministerstwa Finansów, sprawozdań Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Najwyższej Izby Kontroli.

Ocena kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego – ujęcie teoretyczne

Efekty działalności jednostek samorządu terytorialnego służące poprawie jakości życia mieszkańców są ściśle powiązane z sytuacją finansową samorządów, w tym ze zdolnością do systematycznego powiększania dochodów budżetowych. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty oraz podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej jednostki samorządowej zależy w dużej mierze od posiadanych dochodów. Wśród pożądanых cech dochodów samorządowych wymienia się przede wszystkim wydajność i stabilność (Bartle i in. 2003, Poniatowicz 2015). Posiadane zasoby finansowe stanowią fundament funkcjonowania JST oraz warunkują realizację zadań, w tym o charakterze inwestycyjnym (Grzebyk i in. 2022).

Kondycja finansowa jako miara obrazująca stan finansów JST jest pojęciem złożonym i wielowymiarowym. Poziomu kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem (Groves i in. 1981, Hendrick 2004, Bieniasz, Gołaś 2015), do jego opisu dobierany jest szereg cech składowych finansów danego podmiotu. Kondycja finansowa JST kształtowana jest m.in. przez: poziom dochodów, samodzielność finansową, wielkość wydatków inwestycyjnych, zdolność do pozyskiwania środków pozabudżetowych, osiąganie równowagi budżetowej. Kondycja finansowa wyraża się również w wypłacalności, rozumianej jako zdolność finansowa samorządu terytorialnego do terminowego wywiązania się ze swoich zobowiązań (krótkoterminowych i długoterminowych) i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności (Wang i in. 2007, Rivenbark i in. 2009, Ritonga i in. 2012). Wśród definicji kondycji finansowej JST najczęściej podkreśla się zatem możliwości samorządu związane z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego, rozumianego jako zdolność do realizacji podstawowych zadań własnych (świadczenia usług publicznych) oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych (Stanny, Strzelczyk 2018).

Ważnym narzędziem oceny sytuacji finansowej JST jest analiza finansowa. Swym zakresem obejmuje badanie zjawisk finansowych oraz uwarunkowań i następstw ich wystąpienia. Analiza kondycji finansowej jednostki dostarcza informacji o jej obecnej i przyszłej sytuacji majątkowej i finansowej pozwala także określić możliwości rozwojowe samorządu (Zawora 2018). Wypracowanie i wykorzystanie odpowiednich narzędzi oceny sytuacji finansowej jednostek samorządowych i umiejętność interpretacji płynących na tej podstawie informacji stanowi podstawę określania możliwości rozwojowych danej jednostki, a w szerszym wymiarze do porównywania różnic występujących w odniesieniu do sytuacji finansowej poszczególnych jednostek (Filipiak 2009). Analiza prowadzona dla wybranych grup jednostek samorządu terytorialnego wskazuje na tendencje występujące w skali kraju, regionu czy też lokalnej.

Jedną z podstawowych metod oceny kondycji finansowej samorządu jest analiza wskaźnikowa, która umożliwia bieżącą ocenę działalności samorządów oraz, dzięki oznaczeniu trendów występujących w danej jednostce, stanowi podstawę do formułowania wniosków dotyczących przyszłości. Analiza wskaźnikowa wspiera także proces planowania rozwoju lokalnego oraz działalność inwestycyjną (Kossek-Wojnar 2006). Zestawy wskaźników wykorzystywanych w analizie sytuacji finansowej samorządów lokalnych dotyczą najczęściej oceny: płynności finansowej rozumianej jako zdolność do wywiązywania się z krótkoterminowych zobowiązań; poziomu zadłużenia i zdolności do jego obsługi; samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej); zdolności do rozwoju jednostki rozumianej jako możliwość finansowania nakładów inwestycyjnych danej jednostki samorządowej; atrakcyjności JST ukazującej zasobność i zdolności rozwojowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca danej jednostki samorządowej (Łukomska-Szarek i in. 2018). Zestaw rekomendowany przez Ministerstwo Finansów obejmuje natomiast następujące grupy wskaźników: budżetowe, w przeliczeniu na jednego mieszkańca i zobowiązań według tytułów dłużnych (Ministerstwo Finansów 2023).

Zmiany w PKB oraz dochodach i wydatkach publicznych w latach 2018–2022

Wśród pożądaných cech właściwie działającego systemu finansowego jednostek samorządu terytorialnego kluczowe znaczenie ma zapewnienie jego stabilności oraz wydajności w długim okresie. Stabilność i pewność źródeł finansowania znacząco determinują zakres i poziom usług publicznych świadczonych przez JST (Kata i in. 2022). Sytuacja finansów publicznych jest zależna od uwarunkowań makroekonomicznych i stanu gospodarki. Dochody publiczne, w tym samorządowe, oparte są w znacznej części na daninach publicznych, co w okresach spowolnienia gospodarczego skutkuje wahaniami dochodów budżetowych państwa oraz władz samorządowych. Ze zmiennością dochodów publicznych w różnych okresach łączy się problem zapewnienia ciągłości finansowania dóbr publicznych, dostarczanych społecznościom lokalnym (Owsiak 2011).

Na gospodarkę i finanse publiczne Polski w latach 2018–2022 wpływ miały niekorzystne uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. W 2020 r. w Polsce, po latach stabilnego tempa wzrostu gospodarczego, nastąpiło pogorszenie koniunktury spowodowane epidemią COVID-19. Liczne obostrzenia związane z epidemią miały poważne skutki gospodarcze i społeczne, efektem był spadek PKB o 2,0% w porównaniu z rokiem wcześniejszym, kiedy to tempo wzrostu gospodarczego wynosiło 4,5% (tab. 1). W 2021 r. Polska, podobnie jak większość krajów Unii Europejskiej, odnotowała wzrost gospodarczy spowodowany silnym ożywieniem gospodarczym. Mimo że wciąż obowiązywały czasowe obostrzenia związane z koniecznością przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii, miały one znacznie łagodniejszy charakter niż rok wcześniej. W efekcie PKB wzrósł o 6,9% i był to jeden z najbardziej dynamicznych wzrostów od 2007 r. (gdy przekroczył 7%). Tym samym Polska utrzymała w 2021 r. tempo wzrostu gospodarczego przewyższające średnie tempo w UE, które wynosiło 6,1% (NIK 2022). Oceniając tak

Tabela 1. Zmiany w PKB oraz dochodach i wydatkach publicznych w latach 2018–2022 (%)

Lata	2018	2019	2020	2021	2022
Rok poprzedni = 100					
Produkt krajowy brutto	105,9	104,5	98,0	106,9	105,3
Dochody publiczne	110,7	107,4	102,7	114,9	110,2
Wydatki publiczne	107,3	108,7	117,7	102,8	115,5
Państwowy dług publiczny	102,3	100,7	112,1	103,3	105,3
PKB = 100					
Dochody publiczne	41,3	41,0	41,3	42,3	39,8
Wydatki publiczne	41,5	41,8	48,2	44,2	43,5
Wynik	-0,2	-0,7	-6,9	-1,9	-3,7
Państwowy dług publiczny	46,5	43,2	47,5	43,8	39,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Najwyższej Izby Kontroli, Ministerstwa Finansów oraz GUS.

wysoki wzrost PKB w tym okresie, należy pamiętać o niskim poziomie bazowym wskaźnika w 2020 r. W ciągu 2021 r. obserwowano ponadto stopniowe nasilenie zjawisk inflacyjnych. Średnioroczny wzrost cen towarów i usług konsumpcyjnych wyniósł 5,1% (przy średnim wzroście rok wcześniej – 3,4%). W 2022 r., pomimo zaostrzenia przez NBP polityki pieniężnej, nastąpił dalszy wzrost średniorocznej inflacji do poziomu 14,4% (najwyższego od 1997 r. oraz wyższego niż średnia w krajach UE) (NIK 2023). Pogorszenie zewnętrznych warunków rozwoju polskiej gospodarki w 2022 r. spowodowane było w dużej mierze agresją Rosji na Ukrainę. Światowe ceny surowców energetycznych skokowo wzrosły, wywołując podniesienie się cen także innych towarów i usług. Rosnąca inflacja przyczyniła się do obniżenia dynamiki konsumpcji, osłabionej również przez niski wzrost realnych wynagrodzeń, nienadążających za inflacją. Spowolnienie wzrostu PKB w 2022 r. wynikało też z wyhamowania inwestycji – zarówno krajowych, jak i zagranicznych (NIK 2023).

W latach 2018–2022 utrzymany był wzrost dochodów publicznych, jednak zdecydowanie niższą dynamikę wzrostu zanotowano w 2020 r. (tab. 1). W roku 2021 wzrost dochodów publicznych w stosunku do roku poprzedniego był w badanym okresie najwyższy (14,9%), zwiększyły się jednocześnie dochody w relacji do PKB, z 41,3% w 2020 r. do 42,3% w 2021. Tak wysokiego wzrostu dochodów publicznych oraz ich poziomu w relacji do PKB nie obserwowano w Polsce w okresie ostatnich dziesięciu lat. Wydatki publiczne zrealizowano w 2020 r. na podwyższonym, względem okresu przed epidemią COVID-19, poziomie. W latach 2018–2019 wydatki te utrzymywały się w przedziale 41–42% produktu krajowego brutto. W 2020 r. nastąpił ich skokowy wzrost do 48,2% PKB, wynikający m.in. z potrzeby przeciwdziałania negatywnym skutkom epidemii oraz wsparcia gospodarki w czasie recesji. W 2021 i 2022 r. wielkość wydatków publicznych została zmniejszona o około 4% w relacji do PKB.

W latach 2018–2022 sektor instytucji rządowych i samorządowych wypracował deficyt, który był najwyższy w 2020 r., gdy wyniósł aż 6,9% PKB. Następnym wyższej dynamiki dochodów w stosunku do wydatków publicznych w 2021 r. było znaczące zmniejszenie deficytu do 1,9% PKB, wciąż jednak pozostawał on znacząco wyższy w porównaniu z latami 2018–2019, gdy stanowił odpowiednio 0,2% i 0,7% PKB. Za pogłębienie się deficytu tego sektora w latach 2020–2021 odpowiedzialne były przede wszystkim instytucje rządowe. Instytucje podsektora samorządowego wypracowały w tym okresie nadwyżkę – odpowiednio 0,2% oraz 0,6% PKB. W 2022 r. sektor instytucji rządowych i samorządowych wypracował znacząco wyższy niż w roku poprzednim deficyt – 3,7% wartości PKB. Największy deficyt odnotowano w podsektorze instytucji rządowych – 3,3% produktu krajowego brutto, natomiast deficyt podsektora instytucji samorządowych równy był 0,4% PKB. Najwyższy wzrost państwowego długu publicznego odnotowano w 2020 r. (o 12,1% w stosunku do roku poprzedniego), co stanowiło 47,5% PKB. W latach 2021–2022 relacja państwowego długu publicznego do PKB zmniejszyła się odpowiednio do 43,8% oraz 39,3%, zanotowano również niższy wzrost długu w stosunku do roku poprzedniego – o 3,3% i 5,3%.

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2018–2022

Na sytuację finansową JST oddziałuje szereg czynników o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym. Szczególny wpływ mają czynniki zewnętrzne, na które samorząd nie ma wpływu. Wśród nich należy wyróżnić uwarunkowania prawne, odzwierciedlające stan samorządowego systemu finansowego, a także czynniki ekonomiczne, wynikające z poziomu rozwoju gospodarczego kraju i jego terytorialnego zróżnicowania, determinujące poziom i stabilność dochodów, a także wysokość i strukturę wydatków poszczególnych jednostek samorządowych.

W ostatnich latach na gospodarkę samorządu terytorialnego oddziaływała niestabilność otoczenia gospodarczego i prawnego, rzutująca na jego kondycję finansową i realizację zadań publicznych. Wśród istotnych czynników wywołujących niekorzystne zmiany w otoczeniu polskiego samorządu należy wymienić (Swianiewicz, Łukomska 2021, Dolewka 2023):

- reformę systemu podatkowego, mającą wpływ na poziom dochodów JST,
- recesję związaną z pandemią COVID-19,
- wojnę w Ukrainie i nowe zadania związane z pomocą uchodźcom wojennym,
- wysoką inflację, wpływającą na wzrost kosztów realizowanych zadań.

Na stan finansów JST istotny wpływ, poza uwarunkowaniami gospodarczymi, miały wprowadzone w tym okresie regulacje prawne. Szczególnie istotne były zmiany systemu podatkowego w zakresie PIT i CIT, oddziałujące na dochody własne samorządów. Na ograniczenie tych dochodów wpływały głównie wprowadzone w 2019 r. zmiany przepisów dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych (m.in. zerowego PIT dla osób do 26. roku życia, podwyżki kosztów uzyskania przychodów dla pracowników, obniżki stawki PIT w progu skali podatkowej) oraz regulacje prawne związane z wdrożeniem Polskiego Ładu, które weszły w życie w 2022 r. (wprowadzające liczne ulgi w podatku PIT) (Ustawa 2019, 2021). Związek Miast Polskich (ZMP) wskazuje, że wprowadzane od 2019 r. zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych spowodowały wysokie ubytki w dochodach własnych JST (Bilans... 2024). W ocenie NIK reformy podatkowe z lat 2019–2022 doprowadziły do znaczącego uszczuplenia dochodów własnych JST, ograniczając ich finansową samodzielność oraz zdolność do realizacji zadań inwestycyjnych (NIK 2024).

Wśród czynników zewnętrznych, o nadzwyczajnym charakterze, należy wskazać wojnę w Ukrainie, która rozpoczęła się w 2022 r. W związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy i kryzysem uchodźczym obywateli tego państwa na samorząd terytorialny nałożono zadania w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy, przybywającym do Polski. W drodze ustawy z 2022 r. utworzono Fundusz Pomocy, który miał zapewnić JST dochody, umożliwiające realizację nałożonych na nie nowych zadań publicznych (Ustawa 2022).

W latach 2018–2022 dochody samorządowe systematycznie wzrastały, jednak najwyższy ich wzrost – o 10,6% w porównaniu z rokiem poprzednim – sektor samorządowy odnotował w 2019 r. (tab. 2). W latach 2020–2021 dynamika przyrostu

dochodów nieznacznie spadła i wyniosła odpowiednio 109,5% i 109,3%. Natomiast w roku 2022 wzrost wyniósł wyraźnie mniej – 3,7%. Zanotowano niższy wzrost dotacji, co wiązało się ze spadkiem o 20% dotacji z UE w związku z wygaszaniem programów w ramach perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, przy jednoczesnym opóźnieniu w uruchomieniu środków z nowej perspektywy finansowej. Dochody z tytułu subwencji ogólnej, po latach systematycznego wzrostu, w 2022 r. spadły o 9% w stosunku do roku poprzedniego. Należy jednak pamiętać o wysokim wzroście subwencji w 2021 r., wynikającym z przekazania JST transferu środków z budżetu państwa o wartości 12 mld zł, stanowiących uzupełnienie subwencji ogólnej (m.in. z tytułu rekompensaty za stratę dochodów w związku ze zmianami w PIT) (Finanse... 2022).

Tabela 2. Zmiany w dochodach i wydatkach budżetowych JST w Polsce w latach 2018–2022 (rok poprzedni = 100%)

Lata	2018	2019	2020	2021	2022
Dochody ogółem	109,6	110,6	109,5	109,3	103,7
Dochody własne, w tym:	109,5	109,5	107,8	108,4	110,5
• udział w podatku dochodowym od osób prawnych	115,7	112,4	103,9	126,3	106,0
• udział w podatku dochodowym od osób fizycznych	113,4	110,3	98,1	112,7	109,0
Subwencja ogólna	104,0	109,4	108,6	122,8	91,0
Dotacje celowe	114,5	113,5	113,0	101,0	103,3
Wydatki ogółem	112,7	108,0	106,8	105,6	112,0
Wydatki bieżące	105,9	111,0	109,3	105,4	109,4
Wydatki majątkowe	150,2	96,5	95,5	106,3	125,2
Nadwyżka operacyjna	109,5	104,5	88,5	171,2	73,2
Zadłużenie ogółem	110,4	107,8	109,5	101,4	99,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Ministerstwa Finansów Krajowej Rady RIO oraz Najwyższej Izby Kontroli.

Z analizy zmian dochodów budżetowych JST wynika, że pogorszenie koniunktury spowodowane epidemią COVID-19 nie wpłynęło na ogólny potencjał dochodowy JST. W roku 2020 samorządy nie zmniejszyły swoich dochodów ogółem, lecz zachowały podobną dynamikę ich przyrostu jak w latach poprzedzających pandemię. Niższym wzrostem charakteryzowały się jednak w 2020 r. dochody własne. Szczególnie niekorzystne zmiany dotyczyły dochodów z tytułu udziału w podatkach dochodowych (CIT i PIT), które stanowią istotną część, tj. 24%, dochodów ogółem JST (Finanse... 2023). Wpływy z PIT, których udział w dochodach ogółem jest bardziej znaczący (19,6% dochodów ogółem), spadły o 1,9% w stosunku do roku 2019. Główne przyczyny spadku dochodów podatkowych JST w 2020 r. to zarówno recesja wywołana pandemią i lockdownem, jak i zmiany prawa podatkowego wprowadzone w 2019 r. W 2021 r. wraz z ożywieniem gospodarczym wzrosły dochody z podatków od osób fizycznych i prawnych – wpływy z CIT o 26,3%, natomiast dochody z PIT o 12,7% i był to wzrost zbliżony do obserwowanego przed pandemią. W 2022 r. dochody z podatków PIT i CIT wzrosły o 8,4%, a więc znacznie mniej niż w latach poprzednich (z wyjątkiem

roku 2020), co wiązało się ze spowolnieniem polskiej gospodarki oraz zmianami podatkowymi wprowadzonymi od 2022 r. w ramach programu Polski Ład. Zmiany w systemie podatku dochodowego od osób fizycznych, wprowadzane w latach 2019–2022, spowodowały znaczące ubytki w dochodach własnych JST, w tym szczególnie miast na prawach powiatu i gmin miejskich (gdzie są ich głównym składnikiem). ZMP wskazał, że wszystkie miasta na prawach powiatu oraz zdecydowana większość gmin miejskich odnotowały, wskutek niższych wpływów z PIT, straty w dochodach, sięgające 5 tys. zł per capita (Bilans... 2024).

Wydatki JST zwiększały się w badanym okresie w tempie zbliżonym do dochodów. Jedynie w 2022 r. skala wzrostu wydatków była znacznie większa niż wzrost dochodów. Wydatki bieżące rosły w podobnym tempie co wydatki ogółem, jednak w latach 2019–2020 ich wzrost był wyższy. Niepokojący był natomiast spadek samorządowych wydatków inwestycyjnych, najwyższy w 2020 r., kiedy wydatki spadły w stosunku do roku 2019 o 4,5%. Rok 2021 przyniósł wzrost wydatków majątkowych (o 6,3%), jednak ich poziom (48,1 mld zł) był nadal niższy niż w roku poprzedzającym wybuch pandemii (49,0 mld zł). Zwraca uwagę również niski poziom realizacji samorządowych planów inwestycyjnych w 2021 r. (77%), związany m.in. z opóźniającą się wypłatą środków z nowej perspektywy finansowej UE oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO). Ważne jest jednak odwrócenie spadkowej tendencji w inwestycjach JST. Pobudzeniu aktywności inwestycyjnej samorządów w 2021 r. sprzyjały m.in. środki z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych (RFIL), przyznane z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (Finanse... 2022). W 2022 r. samorzady przeznaczyły na wydatki inwestycyjne o 25,2% większe środki niż w roku poprzednim (wyniosły one 60 mld zł). Aktywność inwestycyjna samorządów była więc wyraźnie wyższa, m.in. dzięki środkom z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych oraz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (RFIL) (Finanse... 2023). Uruchomienie środków z nowej perspektywy finansowej UE na lata 2021–2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy (KPO) powinno przełożyć się na utrzymanie tendencji wzrostu inwestycji w kolejnych latach.

Wartość nadwyżki operacyjnej, stanowiącej istotny miernik kondycji finansowej samorządów oraz ich potencjału inwestycyjnego, wykazywała wrażliwość na zmiany koniunktury gospodarczej. Po wzroście poziomu nadwyżki w 2018 r. o 9,5% oraz o 4,5% w 2019 r., w 2020 r. nastąpił spadek nadwyżki operacyjnej aż o 11,5%. W 2021 r. wystąpił znaczny wzrost nadwyżki – o 71,2% (co wynikało głównie z przekazania samorządom w 2021 r. dodatkowych środków tytułem uzupełnienia subwencji ogólnej). W 2022 r. wartość nadwyżki spadła aż o 9,8 mld zł, co było konsekwencją zarówno wysokiego wyniku osiągniętego przez samorzady na koniec 2021 r., jak i niższego wzrostu dochodów bieżących.

Mimo trudnej sytuacji w 2020 r., budżety samorządów zamknęły się nadwyżką w wysokości 5,69 mld zł, mimo że pierwotnie samorzady planowały deficyt budżetowy w wysokości 21,17 mld zł, co świadczy o zachowaniu przez samorzady dużej ostrożności podczas realizacji budżetu w warunkach pandemii. Wiązało się to z poważnym ograniczeniem aktywności inwestycyjnej samorządów, mającym związek z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Polsce i narastającą

niepewnością co do realizacji przez samorzady planu dochodów. W 2021 r. wykonanie budżetów JST przyniosło także nadwyżkę (17,4 mld zł, przy planowanym deficycie – 19,4 mld zł). Rok 2022 samorzady zakończyły deficytem budżetowym na poziomie 8,2 mld zł (GUS 2023). Było to konsekwencją słabszego wzrostu dochodów samorządowych, przy jednoczesnym silnym wzroście wydatków. Mimo to wartość zadłużenia JST w 2022 r. zmniejszyła się w stosunku do ubiegłego roku tylko o 0,3%, co wskazuje, że źródłem finansowania deficytu nie był przyrost długu, lecz wolne środki zgromadzone w latach poprzednich. Wyższa dynamika dochodów niż zadłużenia miała także wpływ na malejący poziom relacji zobowiązań do dochodów. Należy podkreślić, że sytuacja zadłużeniowa sektora samorządowego powoli się poprawia, przy czym ważnym bodźcem do ograniczania zadłużenia jest rosnący koszt obsługi długu. W 2022 r. koszty związane z ratami i odsetkami wynosiły ponad połowę nadwyżki operacyjnej samorządów. W latach 2018–2020 systematycznie wzrastała kwota zadłużenia JST (średnio o 10% rocznie). Okres pandemii nie wpłynął znacząco na zwiększenie dynamiki wzrostu długu (głównie z powodu odłożenia w czasie realizacji inwestycji). Natomiast w 2021 r. tempo wzrostu zadłużenia spadło, zobowiązania sektora samorządowego wzrosły jedynie o 1,4% w stosunku do roku ubiegłego. Równocześnie ustabilizowała się relacja zobowiązań do dochodów. Relacja długu do dochodów w całym sektorze samorządowym zmniejszyła się w latach 2018–2022 z 30,2% do poziomu 26,3%.

Możliwości finansowania działalności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego – ujęcie regionalne

Zagadnienie oceny gospodarki finansowej samorządu terytorialnego jest bardzo szerokie, dlatego aby porównać stan finansów jednostek samorządowych w poszczególnych województwach, analizie poddano wybrane dziedziny tego obszaru problemowego. Oceniono te aspekty sytuacji finansowej, które charakteryzują możliwości rozwojowe samorządów. Zasadniczym problemem w kontekście możliwości rozwojowych jednostek samorządowych jest wygospodarowanie środków na sfinansowanie przedsięwzięć rozwojowych, w tym środków własnych umożliwiających planowanie i realizację zadań inwestycyjnych.

W analizie zastosowano podział terytorialny jednostek samorządowych według województw, co pozwoliło na porównanie stanu finansów samorządowych między regionami w Polsce. Jest to istotne zagadnienie ze względu na widoczne w kraju dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Wartość PKB na 1 mieszkańca w poszczególnych województwach była zróżnicowana (tab. 3). Średni poziom PKB per capita dla Polski wyniósł w badanym okresie 67,8 tys. zł, wahając się od 46,5 tys. zł w regionie lubelskim do 107,3 tys. w województwie mazowieckim. Wskazuje to na wysokie różnice między najbogatszym a najbiedniejszym regionem. Można zauważyć, że wschodnia część Polski charakteryzuje się niższym poziomem PKB per capita, najmniejszą wartość

wskaźnika osiągały województwa: lubelskie, gdzie PKB na mieszkańca wyniosło w badanym okresie 69% średniej krajowej, oraz podkarpackie i podlaskie – odpowiednio 70% i 73% średniej dla Polski. Poza tym niskim PKB per capita cechuje się województwo warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że jedynie cztery regiony osiągnęły wynik wyższy niż średnio w kraju, w tym najwyższy – województwo mazowieckie (158% średniej krajowej) oraz dolnośląskie (110%). W przypadku województwa mazowieckiego za wysokie PKB odpowiada region warszawski stołeczny, który w 2022 r. wypracował ponad 200% średniej dla Polski, a pozostała część województwa – 92%.

Tabela 3. PKB na 1 mieszkańca według regionów w latach 2019–2022 (ceny bieżące)

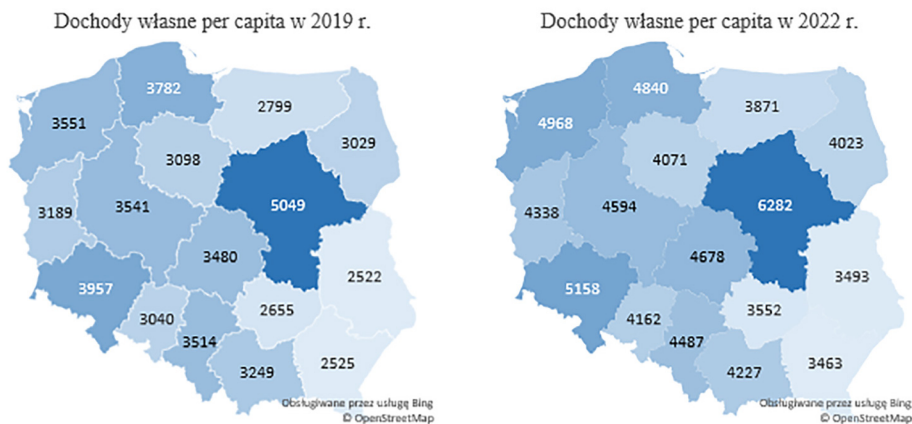
Województwa	PKB na 1 mieszkańca (zł)				PKB na 1 mieszkańca (Polska = 100%)			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Polska	59618	61231	69263	81093	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolnośląskie	65164	67104	76748	90980	109,3	109,6	110,8	112,2
Kujawsko-pomorskie	47433	50246	56774	66547	79,6	82,1	82,0	82,1
Lubelskie	40792	42370	47611	55182	68,4	69,2	68,7	68,0
Lubuskie	48366	50209	56701	66313	81,1	82,0	81,9	81,8
Łódzkie	56113	59529	66393	76228	94,1	97,2	95,9	94,0
Małopolskie	54378	55138	62908	72004	91,2	90,0	90,8	88,8
Mazowieckie	96519	97093	107711	127791	161,9	158,6	155,5	157,6
Opolskie	47134	48834	56689	64383	79,1	79,8	81,8	79,4
Podkarpackie	42053	42501	48544	55125	70,5	69,4	70,1	68,0
Podlaskie	43072	45345	50628	59818	72,2	74,1	73,1	73,8
Pomorskie	57989	57680	66920	81149	97,3	94,2	96,6	100,1
Śląskie	61136	61641	71595	85131	102,5	100,7	103,4	105,0
Świętokrzyskie	42617	44789	50604	56507	71,5	73,1	73,1	69,7
Warmińsko-mazurskie	40810	43662	49098	56368	68,5	71,3	70,9	69,5
Wielkopolskie	64801	66499	74224	85867	108,7	108,6	107,2	105,9
Zachodniopomorskie	49581	51790	58323	66443	83,2	84,6	84,2	81,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Dysproporcje rozwojowe na poziomie regionalnym wiążą się ze stanem finansów JST. Uwarunkowane jest to rolą samorządu terytorialnego we wspieraniu i kreowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego danego obszaru. Kondycja finansowa JST oraz ich możliwości rozwojowe w znacznym stopniu zdeterminowane są wielkością potencjału dochodowego. Wysoki poziom dochodów własnych per capita zapewnia większą samodzielność finansową JST (przede wszystkim w ujęciu dochodowym, ale także wydatkowym), sprzyjając kształtowaniu przez nie własnej polityki finansowej i stanowiąc podstawę ich rozwoju (Jastrzębska 2012). Miarą atrakcyjności danej jednostki samorządowej jest również wskaźnik wielkości inwestycji na mieszkańca, który wskazuje na możliwości finansowania działalności inwestycyjnej samorządu i zaspokojenia potrzeb społeczeństwa (Stanny, Strzelczyk 2018). Wysoka wartość wskaźnika świadczy o możliwości

kreowania rozwoju danej jednostki, co może przyciągać zarówno mieszkańców, jak i inwestorów.

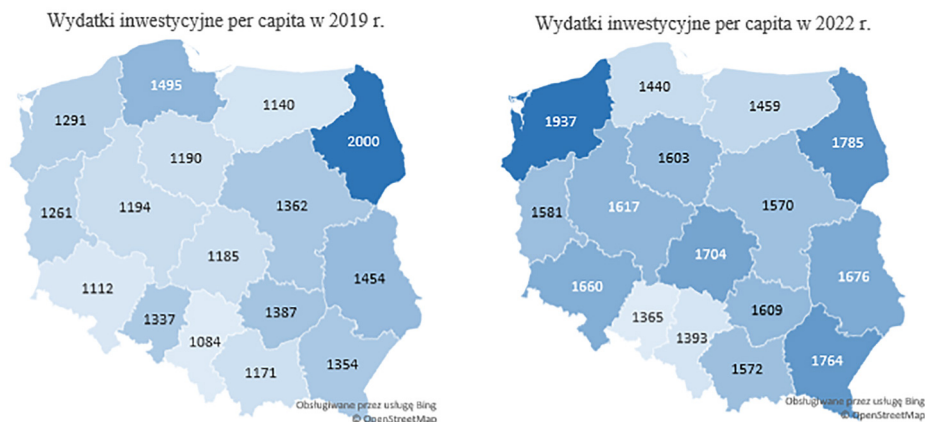
Analizując wartość dochodów własnych per capita w poszczególnych regionach, można zauważyć, że największymi dochodami własnymi przypadającymi na jednego mieszkańca w latach 2019–2022 dysponowały samorządy w województwie mazowieckim (ryc. 1). Wysokim poziomem dochodów własnych w relacji do liczby mieszkańców dysponowały również JST w województwach: dolnośląskim, pomorskim i zachodniopomorskim. Najniższym na tle kraju własnym potencjałem dochodowym charakteryzowały się samorządy województw: lubelskiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Niskimi dochodami własnymi dysponowały także JST w województwie warmińsko-mazurskim i podlaskim. Biorąc pod uwagę poziom wydatków inwestycyjnych przypadających na mieszkańca, najwyższe inwestycje per capita realizowały samorządy województwa zachodniopomorskiego i podlaskiego (ryc. 2). Wysoką wartością realizowanych inwestycji cechowały się ponadto JST w województwach: lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim. Warto zwrócić uwagę na relatywnie wysokie poziomy nakładów inwestycyjnych ponoszonych z budżetów samorządów regionu Polski Wschodniej. Pomimo że samorządy wschodniej części Polski cechowały niskie dochody własne, poziom ich wydatków inwestycyjnych w odniesieniu do liczby mieszkańców był wyższy niż średnio w kraju. Ze względu na niższy na tle kraju poziom rozwoju społeczno-gospodarczego makroregionu wschodniego, możliwości rozwojowe samorządów tego obszaru są szczególnie istotne.



Ryc. 1. Dochody własne per capita JST według przekroju regionalnego w roku 2019 i 2022 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

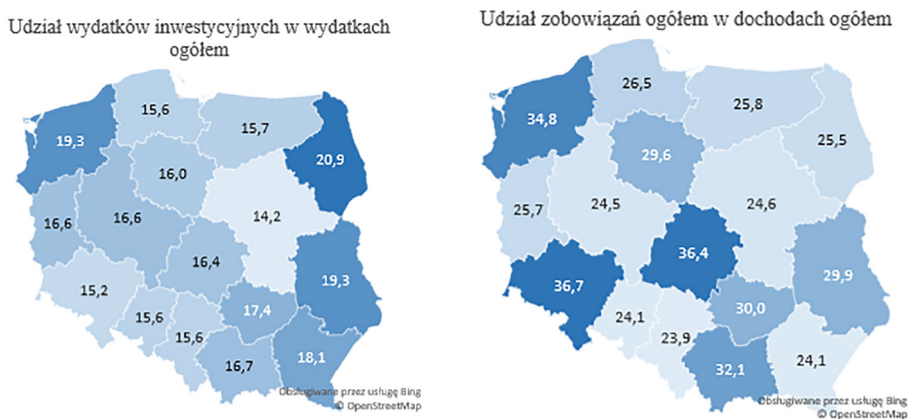
Wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem odzwierciedla aktywność inwestycyjną JST i jednocześnie wskazuje na zakres samodzielności wydatkowej samorządu. Jego wielkość odzwierciedla poziom środków, które jednostka po sfinansowaniu zadań bieżących (w przeważającej części



Ryc. 2. Wydatki inwestycyjne per capita JST według przekroju regionalnego w roku 2019 i 2022 (zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

obligatoryjnych) może przeznaczyć na realizację przedsięwzięć rozwojowych. W badanym okresie JST wszystkich województw zanotowały w latach 2020–2021 spadek wydatków inwestycyjnych w relacji do wydatków ogółem, co wskazuje na zmniejszenie możliwości rozwojowych samorządów w tym okresie, spowodowane w dużej mierze wzrostem wydatków bieżących związanych z przeciwdziałaniem pandemii oraz jej skutkom (Ustawa 2020). Najwyższe na tle kraju samorządowe wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem osiągnęto, poza województwem zachodniopomorskim, we wschodniej części Polski, mianowicie w województwach: podlaskim, lubelskim i podkarpackim (ryc. 3). Z pewnością można



Ryc. 3. Wydatki inwestycyjne a zadłużenie JST w latach 2019–2022 (%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz Krajowej Rady RIO.

to uzasadnić słabszym rozwojem infrastruktury na tym obszarze i wciąż wysokimi potrzebami inwestycyjnymi. Niski własny potencjał dochodowy samorządów wschodniej Polski wskazuje na istotny udział w finansowaniu działalności rozwojowej środków zewnętrznych, w tym ze źródeł zagranicznych. W województwach takich, jak: lubelskie, podkarpackie, warmińsko-mazurskie czy podlaskie, udział dotacji i subwencji wśród dochodów należał do najwyższych w kraju.

Z uwagi na niedobór własnych środków finansowych niezbędnych do prowadzenia działalności inwestycyjnej, ważną rolę odgrywają również źródła wewnętrzne o charakterze zwrotnym. Brak jednak istotnego związku między aktywnością inwestycyjną samorządów a poziomem ich zadłużenia (ryc. 3). Jedynie samorzady województwa zachodniopomorskiego, charakteryzujące się wysokimi wydatkami inwestycyjnymi, odznaczały się jednocześnie jednymi z najwyższych wskaźników zadłużenia. Należy zwrócić uwagę na spadek wskaźnika zadłużenia w sektorze samorządowym widoczny we wszystkich regionach (szczególnie od 2021 r.). Konieczność ograniczania zadłużenia wiązała się w dużym stopniu ze zmianą przepisów regulujących jego wysokość, a także rosnącymi wydatkami wynikającymi z kosztów obsługi dotychczasowego długu oraz jego spłaty.

Ocena sytuacji finansowej JST z punktu widzenia możliwości finansowania zadań inwestycyjnych w znacznej mierze oparta jest na kategorii nadwyżki operacyjnej (Swianiewicz 2008, Wyszowska 2018). Zasadniczym problemem rozpatrywanym w kontekście potencjału rozwojowego jest bowiem ustalenie, jakie środki na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych jest w stanie wygospodarować dana jednostka. Zdolność wypracowywania długookresowych nadwyżek kreuje tempo procesów rozwojowych JST. Wynik operacyjny pozwala zatem prognozować możliwość sfinansowania wydatków inwestycyjnych lub też zwrot wcześniej wykorzystanych na ten cel instrumentów zwrotnych (Satoła 2015, Gubernat-Ulatowski 2016). W ocenie możliwości finansowania nakładów związanych z rozwojem jednostki samorządowej wykorzystywany jest wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem. O pogorszeniu sytuacji finansowej JST w 2020 r. świadczy spadek poziomu wskaźnika w tym okresie odnotowany w samorządach większości województw (tab. 4). W 2021 r. sytuacja finansowa samorządów poprawiła się, we wszystkich regionach wystąpił znaczący wzrost możliwości inwestycyjnych samorządów, spowodowany wzrostem wypracowanej nadwyżki operacyjnej. W kolejnym roku w JST odnotowano jednak duży spadek wskaźnika, co świadczy o zmniejszeniu zdolności do rozwoju w samorządach wszystkich województw. Najwyższą wartością wskaźnika w latach 2019–2022 cechowały się jednostki województw: dolnośląskiego, wielkopolskiego i zachodniopomorskiego, a najniższą województw: lubelskiego, małopolskiego i warmińsko-mazurskiego.

Zdolność do rozwoju JST odzwierciedla również wskaźnik samofinansowania (relacja nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych do wydatków majątkowych). Im wyższa jest wartość wskaźnika, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości (Ministerstwo Finansów 2023).

Tabela 4. Wskaźniki oceny zdolności finansowania działalności inwestycyjnej przez JST w latach 2019–2022 (%)

Województwa	Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku w dochodach ogółem				Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Małopolskie	9,0	6,8	11,0	6,8	93,4	107,1	126,4	74,9
Śląskie	10,2	7,7	12,8	8,0	96,3	110,4	129,7	76,4
Opolskie	8,5	10,3	12,3	9,1	91,7	136,1	125,5	84,1
Łódzkie	10,3	8,5	13,1	9,3	91,7	99,6	139,7	85,3
Dolnośląskie	10,6	9,2	14,9	10,4	103,8	124,7	140,7	85,9
Wielkopolskie	11,1	10,7	14,1	10,1	103,2	116,3	131,4	86,4
Polska	9,8	8,2	12,7	9,3	96,7	111,7	133,7	87,4
Podkarpackie	9,1	8,9	11,9	9,6	103,7	126,9	140,4	87,7
Pomorskie	10,1	9,2	13,2	9,7	91,3	116,9	129,5	87,8
Lubelskie	8,5	7,5	10,1	8,6	99,8	121,0	132,2	89,2
Świętokrzyskie	9,4	8,8	10,7	7,9	107,4	128,1	140,3	89,3
Lubuskie	9,2	8,0	12,8	9,0	102	118,1	135,7	92,0
Mazowieckie	9,9	5,9	12,8	10,0	92,9	90,6	143,2	93,3
Zachodniopomorskie	9,5	9,4	13,6	12,0	86,8	104,5	113,6	94,9
Warmińsko-mazurskie	8,1	8,1	11,5	8,3	99,2	124,7	140,2	95,5
Podlaskie	9,3	8,5	11,8	10,2	95,7	107,6	142,0	96,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Poziom wskaźnika samofinansowania ulegał w badanym okresie znacznym wahanom. Najwyższymi wartościami wskaźnika samorządu charakteryzowały się przede wszystkim w 2021 r., a następnie w 2020, co wiązało się ze spadkiem samorządowych nakładów inwestycyjnych w tym czasie (najniższe nakłady samorządu poniosły w 2020 r. – 46,6 mld zł) oraz wzrostem nadwyżki operacyjnej (do 36,6 mld zł w 2021 r.). W 2022 r. wraz ze wzrostem nakładów inwestycyjnych (do 60,3 mld zł) oraz spadkiem nadwyżki operacyjnej (do 26,8 mld zł) spadły możliwości finansowania działalności inwestycyjnej z dochodów budżetowych – wartości wskaźnika samofinansowania kształtowały się we wszystkich województwach na poziomie poniżej 100%. Oznaczało to potrzebę zaciągania zadłużenia w celu sfinansowania działań rozwojowych. Najmniejsze możliwości finansowania inwestycji z dochodów budżetowych miały w analizowanym okresie jednostki województwa zachodniopomorskiego, małopolskiego i łódzkiego. Jednocześnie jednostki w tych regionach należały do najbardziej zadłużonych w kraju.

Wnioski

Sytuacja finansów publicznych, w tym jednostek samorządu terytorialnego, jest uzależniona od uwarunkowań makroekonomicznych kształtujących gospodarkę w całym kraju. W okresie objętym analizą na gospodarkę samorządu terytorial-

nego w Polsce wpływ miała niestabilność otoczenia gospodarczego i prawnego, rzutująca na realizację zadań bieżących i inwestycyjnych. Zmiany koniunktury gospodarczej w Polsce, występujące w latach 2018–2022, które znalazły odzwierciedlenie w kondycji finansowej budżetu państwa, w konsekwencji oddziaływały również na obszar finansów samorządowych. Szczególnie kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 niekorzystnie wpłynął na sytuację finansową JST, w tym przede wszystkim ograniczenie samodzielności dochodowej i wydatkowej oraz zmniejszenie możliwości rozwojowych jednostek samorządowych, a w konsekwencji wysoki spadek wydatków inwestycyjnych. Te negatywne tendencje widoczne były w gospodarce samorządowej większości regionów.

W badanym okresie utrzymywały się dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów. Do najzamożniejszych regionów należały województwa: mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie i śląskie. Jednocześnie samorządy tych regionów charakteryzowały się wysokimi możliwościami finansowania działalności rozwojowej. Wśród najbiedniejszych regionów pozostawały województwa wschodniej części Polski. W tej części kraju samorządy dysponowały niskim własnym potencjałem dochodowym, jednak wysoki udział w finansowaniu środków zewnętrznych, w tym dotacji i subwencji, zwiększał ich potencjał rozwojowy, co skutkowało wysokimi samorządowymi wydatkami inwestycyjnymi. Świadczy to o skuteczności działań na rzecz wspierania realizacji zadań samorządowych, w tym zwłaszcza rozwojowych. Potrzeby inwestycyjne samorządów, szczególnie związane z rozwojem infrastruktury, są wciąż wysokie. Działania rozwojowe JST, przy niskim poziomie dochodów własnych, będą mogły być realizowane przy dalszym wsparciu finansowym ze źródeł zewnętrznych. Uruchomienie środków z nowej perspektywy finansowej UE oraz Krajowego Planu Odbudowy powinno przełożyć się na utrzymanie tendencji wzrostu inwestycji w kolejnych latach.

Konflikt interesów

Autorka deklaruje brak występowania konfliktu interesów. Oświadczają, że tekst artykułu jest w całości jej dziełem.

Literatura/References

- Bartle J.R., Ebdon C., Krane D. 2003. Beyond the property tax: Local government revenue diversification. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 15(4): 622–648.
- Bieniasz A., Golaś Z. 2015. Kondycja finansowa gmin wiejskich Wielkopolski w latach 2007–2011. *Journal of Agribusiness and Rural Development*, 35(1): 27–37.
- Bilans PIT 2019–2024 w gminach i powiatach. 2024. Związek Miast Polskich (<https://www.miasta.pl/aktualnosci/bilans-pit-2019-2024-w-gminach-i-powiatach>).
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M. 2017. *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa.
- Dolewka Z. 2023. Samorząd terytorialny w warunkach stabilnych i kryzysowych. *Finanse Komunalne*, 3: 7.

- Filipiak B. 2009. *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*. Difin, Warszawa.
- Finanse JST. Raport Roczny 2021, 2022. *Analizy Sektorowe. 2022, 2023*. Departament Analiz Ekonomicznych (https://www.pkobp.pl/media_files/8d32535e-afdf-4c3b-83a9-fee876641902.pdf).
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A. 1981. *Financial Indicators for Local Government. Public Budgeting and Finance*, 1(2): 5–19.
- Gubernat-Ulatowski E. 2016. Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne*, 294: 53.
- Grzebyk M., Stec M., Hejdukova P. 2022. Financial Situation and Sustainable Development of Territorial Units – a Comparative Analysis of Polish Voivodeships. *Humanities and Social Sciences. Research Journal*, 29(3): 49–73.
- Hendrick R. 2004. Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Suburban Municipalities. *Urban Affairs Review*, 40(1): 78–114.
- Jastrzębska M. 2012. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kata R., Czudec A., Zając D., Zawora J. 2022. *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*. Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.
- Kogut-Jaworska M., Zawora J. 2020. *Działalność inwestycyjna województw samorządowych w Polsce*. Instytut Naukowo-Wydawniczy „Spatium”, Radom.
- Kosek-Wojnar M. 2006. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni*, 4: 75.
- Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych. 2019–2023. *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez JST w latach 2018–2022* (<https://www.rio.gov.pl>).
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M. 2007. Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa.
- Łukomska-Szarek J., Zawora J., Kawecki M. 2018. *Metody analityczne w zarządzaniu finansami jednostek samorządu terytorialnego*. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Częstochowa.
- Ministerstwo Finansów. 2022. *Informacja z wykonania budżetów JST w 2021 roku* (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2021>).
- Ministerstwo Finansów. 2023. *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2019–2022*. MF, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów. 2023. *Zadłużenie sektora finansów publicznych* (<https://www.gov.pl/web/finanse/zadluzenie-sektora-finansow-publicznych>).
- Najwyższa Izba Kontroli. 2022, 2023. *Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2021 i 2022 roku* (<https://www.nik.gov.pl/plik/id,26023.pdf>).
- Najwyższa Izba Kontroli. 2024. *Samorządy na skraju bankructwa – konieczna gruntowna reforma systemu ich finansowania* (<https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/samorzady-na-skraju-bankructwa>).
- Owsiak S. 2011. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w warunkach spowolnienia gospodarczego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 76: 173–184.
- Poniatowicz M. 2015. Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Nauki o Finansach*, 1(22): 11–30.
- Ritonga I.T., Clark C., Wickremasinghe G. 2012. Assessing Financial Condition of Local Government in Indonesia: An Exploration. *Public and Municipal Finance*, 1(2): 37–50.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S. 2009. Communicating Financial Condition to Elected Officials in Local Government. *Popular Government*, 75(1): 4–13.
- Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej. 2023. GUS, Warszawa.
- Satoła Ł. 2015. Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej. *J. Agribus. Rural Dev.*, 1(35): 115–123.
- Stanny M., Strzelczyk W. 2018. *Kondycja finansowa samorządów lokalnych a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich*. Wyd. Nauk. Scholar Spółka z o.o, Warszawa.
- Surówka K. 2013. *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. PWE, Warszawa.
- Swianiewicz P. 2008. Nadwyżka operacyjna. *Współnota*, 9(859).

- Swianiewicz P., Łukomska J. 2021. Sytuacja finansowa samorządów na koniec 2022 roku – niebezpieczne tendencje. Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa (<https://www.batory.org.pl/publikacja/sytuacja-finansowa-samorzadow-na-koniec-2022-roku-niebezpieczne-tendencje/>).
- Wang X., Dennis L., Tu Y.S.J. 2007. Measuring Financial Condition: A Study of US States. *Public Budgeting and Finance*, 27(2): 1–21.
- Wyszkowska D. 2018. Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Zawora J. 2018. Synthetic Assessment of Financial Situation of Local Governments in Podkarpackie Voivodeship Compared with other Polish Provinces. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 16(2).

Akty prawne

- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2019 r. poz. 1835).
- Ustawa z 31 marca 2020 r. 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 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1927).
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2105).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 103).

The development opportunities of local government units in the context of changes in the economic trends – a regional approach

Abstract: The economic situation of local government in Poland is affected by the instability of the general economic and legal environment, which affects local government units' financial condition and the implementation of its current tasks as well as the investment ones. The aim of the article was to assess the financial situation of the local government units in Poland in relation to changes in the economic situation. Indicator analysis was used to assess the financial situation of local government units. I used a comparative analysis of selected measures of local government financial condition, which characterise their ability to grow. The analysis covered the years: 2018–2022. The analysis is based on a geographical division of units by voivodeships, which made it possible to compare the state of local government finances between different regions in Poland.

In the period covered by the analysis, the performance of the budgets of the territorial local government units was influenced by changes in the economic situation, which were subsequently reflected on the financial condition of the national budget and consequently also affected the area of local government' finances.

In particular, the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic, has had an adverse impact on the financial situation of local government units, especially when it comes to the decline in development opportunities for local government units, resulting in a consequent high decrease in investment expenditure. These disadvantageous trends were evident in the local government finances in most regions.

In the studied period we have seen the persistence of disproportions in the level of economic development of individual regions. The wealthiest regions comprised of the voivodeships of Mazowieckie, Dolnośląskie, Wielkopolskie and Śląskie. Simultaneously, the local governments of these regions were characterised by a high capacity to finance development activities. Among the poorest regions we count the voivodeships of the eastern part of Poland. They had a low self-income potential, yet their high share of external funding increased their development potential, resulting in high investment expenditures. The development activities of local government require further support

from the state budget transfers. The mobilisation of funds from the new EU financial perspective for 2021–2027 and the National Reconstruction Plan should translate into maintaining the trend of investment growth in the coming years.

Key words: local government units, financial situation, development potential