

Marzena Piszczek*

16. DETERMINANTY FINANSOWANIA ROZWOJU PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY W LATACH 2014-2020

Streszczenie

W ostatnich latach istotnej zmianie ulegały główne czynniki mające wpływ na rozwój lokalny i regionalny. Do zmian tych należy zaliczyć zarówno zmiany kulturowe, społeczno-ekonomiczne, czy zmiany sytuacji finansowej zarówno jednostek samorządu terytorialnego (JST) jak i ich mieszkańców. Zmiana uwarunkowań funkcjonowania JST zmusza do refleksji nad możliwościami kontynuowania przez nie rozwoju, szczególnie w sytuacji wzrostu liczby realizowanych zadań przy jednoczesnym zmniejszaniu się dochodów własnych JST. Powyższe wpływają na podstawowy parametr: nadwyżkę operacyjną, która jest kluczowa dla pozyskiwania finansowania zewnętrznego. JST, aby zapobiegać negatywnym tendencjom, podejmują działania zmierzające do poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek. Potencjalnie najbardziej skuteczną formą realizacji tego celu jest współdziałanie i partnerstwo JST. To wymaga wypracowania spójnej polityki rozwoju, ale nade wszystko wyznaczenia możliwości jego sfinansowania. Celem artykułu jest określenie czynników mających wpływ na finansowanie rozwoju przez JST w latach 2014-2020.

Słowa kluczowe

zmiany w otoczeniu, wyzwania rozwojowe, kondycja finansowa JST

1. Uwarunkowania funkcjonowania JST w Polsce

Analiza uwarunkowań funkcjonowania JST ostatnich lat potwierdza, iż istotnej zmianie ulegały główne czynniki mające wpływ na ich rozwój lokalny i regionalny. Do zmian tych należy zaliczyć zarówno zmiany kulturowe, społeczno-ekonomiczne, w tym postępującą globalizację (Janik 2015, s. 156-171), czy zmiany sytuacji finansowej zarówno JST jak i ich mieszkańców. Z jednej strony zwiększanie się zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST), niekorzystne zmiany demograficzne (Czempas 2015, s. 120-136) jak i wyczerpywanie się zasobów, które były podstawą rozwoju lokalnego zmuszają samorzady do podejmowania nowych wyzwań oraz nowych form współpracy, aby sprostać rosnącym oczekiwaniom lokalnej społeczności. Niewątpliwie jedną z najważniejszych determinant tego rozwoju jest zdolność do sfinansowania wspólnych przedsięwzięć (Szewczuk 2016, s. 14).

Podstawą finansowania programów mających na celu rozwój infrastruktury lub poprawę jakości usług dla mieszkańców są dochody własne JST, w tym ze sprzedaży majątku, środki unijne oraz zaciągane kredyty. Te ostatnie, przy braku nadwyżki operacyjnej, stają się koniecznością, co powiększa poziom zobowiązań. JST nie mając jednak innej możliwości finansowania rozwoju, w sytuacji wzrastającej liczby zadań przy jednoczesnym spadku dochodów własnych, sięgają po finansowanie zewnętrzne (Surówka 2016, s. 5).

* Dr, adiunkt, Katedra Finansów Samorządowych, Wydział Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, marzena.piszczek@gmail.com.

Aby zrównoważyć negatywne tendencje w otoczeniu JST muszą zwiększyć konkurencyjność lokalnych gospodarek. Tylko w partnerstwie z innymi podmiotami, także z sektora pozarządowego, JST będą w stanie skutecznie zaspokoić zmieniające się potrzeby mieszkańców w wielu obszarach i sprostać wyzwaniom finansowym i organizacyjnym oraz zapewnić rozwój całego obszaru funkcjonalnego. Polityka ta znajduje również potwierdzenie w różnych dokumentach strategicznych²⁴.

2. Formy współpracy JST

Współdziałanie w partnerstwie może przybrać różne formy. Samorząd realizując dzisiaj swoje zadania może je wykonywać w różny sposób²⁵, co więcej – jak pokazuje praktyka – niektóre z form wiążą się z określonym typem zadań. Dla przykładu gospodarka komunalna realizowana jest najczęściej w formie spółek prawa handlowego, zakładu budżetowego czy związku komunalnego. Inne formy, np. stowarzyszenia JST, lepiej z kolei pasują dla takich przedsięwzięć jak koordynacja działań planistycznych, promocyjnych czy też obrony wspólnych interesów JST. Jeszcze inną grupą powiązań jakie mogą tworzyć JST są rozwiązania dedykowane podejmowaniu inicjatyw, służących celom rozwoju gospodarczego lub społecznego na danym terytorium. Mogą to być np. spółki prawa handlowego, konsorcja, klastry, Lokalne Grupy Działania czy wreszcie różne porozumienia cywilno-prawne. Pewną nadzieję wiąże się też z partnerstwem publiczno-prywatnym. Każde z wyżej wymienionych rozwiązań powinno być przeanalizowane z uwzględnieniem kontekstu prawnego oraz organizacyjnego, tak aby najlepiej pasować do celu, jaki JST chce osiągnąć. Niestety nie wypracowano dotychczas jednego dobrego uniwersalnego narzędzia, najlepszego z punktu widzenia wspólnego działania JST na rzecz rozwoju lokalnego czy subregionalnego, pozwalającego na koordynację i elastyczne działanie JST w ramach współtworzenia polityk rozwojowych i ich koordynacji. Ani związek komunalny, ani stowarzyszenia JST nie spełniają dzisiaj oczekiwań JST w tym zakresie (Porawski i in. 2016, s. 27-33). W październiku 2015 roku został uchwalona ustawa o związkach metropolitalnych²⁶, która tworzy podstawę prawną ich funkcjonowania. Jest to przeniesienie na grunt największych polskich miast rozwiązań dotyczących współpracy i partnerstwa samorządów. Należy jednak pamiętać, iż powodzenie współpracy międzysamorządowej i międzysektorowej zależy także od szeregu ustaw sektorowych, które utrudniają lub wręcz uniemożliwiają skuteczną współpracę samorządów (dotyczy oświaty czy opieki społecznej), co może mieć wpływ na efektywność dostarczanych usług.

W Polsce dzisiaj mamy wiele dobrych przykładów współpracy samorządów na rzecz rozwoju. Można tu wskazać np. Krakowski Obszar Metropolitalny (KOM), Stowarzyszenie Szczeciński Obszar Metropolitalny (SSOM), czy współpracujące

²⁴ Wymienić tu można m.in.: *Strategię Europa 2020, Krajową Strategię Rozwoju Regionalnego 2010-2020. Regiony, Miasta, Obszary Miejskie czy Krajową Politykę Miejską*, w których to miasta i ich obszary funkcjonalne zostały zdefiniowane jako motory wzrostu społeczno-gospodarczego.

²⁵ Por. Maśloch i Sierak (2013); Mischczuk, Mischczuk i Żuk (2007); Kańduła i Przybylska (2008); Stec i Mączyński (2016); Ustawa o gospodarce komunalnej (1997).

²⁶ Ustawa o związkach metropolitalnych (2015); Bąkowski (2015).

w naturalny sposób sąsiadujące miasta jak Bydgoszcz i Toruń, Gdańsk-Gdynia-Sopot czy Aglomeracja Wałbrzyska (Wanat 2016, s. 141-163).

3. Finansowanie rozwoju a realne możliwości zaciągania zobowiązań przez JST

Partnerstwo wymusza na samorządach zintegrowane podejście do zarządzania obszarem funkcjonalnym, czego przejawem powinno być m.in. wspólne podejście do rozwiązywania problemów. W tym wymiarze szczególnego znaczenia nabiera nie tylko wypracowanie spójnej polityki rozwoju, ale nade wszystko wyznaczenie możliwości jego sfinansowania, zaś od samorządu terytorialnego oczekuje się świadomego kształtowania polityki finansowej, która umożliwi JST współfinansowanie i współpartycypowanie w zamierzeniach rozwojowych. Z punktu widzenia efektywnego zarządzania finansami idealnym byłoby opracowanie wieloletniej strategii finansowej JST. Na potrzebę taką wskazuje np. B. Filipiak (2008, s. 73) definiując determinanty budowy strategii finansowych jednostek samorządu terytorialnego oraz podkreślając wagę wieloletniego podejścia do planowania rozwoju JST, które nazywa strategicznym.

Jednym z najbardziej wrażliwych obszarów w ramach strategii finansowania jest polityka długu oraz pozyskiwanie źródeł jego finansowania. Problematyka zadłużenia JST, w tym wyznaczania jego granic, ma istotne znaczenie dla samej JST, ale jest też niezwykle ważna z punktu widzenia prowadzonej przez państwo polityki zadłużenia. Znalazła swoje odbicie nie tylko w ustawie o finansach publicznych (dalej u.f.p.)²⁷, ale też – z uwagi na rangę zagadnienia – w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej²⁸.

Z punktu widzenia morfologii długu, jego narastania w podsektorze samorządowym, szczególnie w latach 2007-2013, warto przypomnieć obowiązującą do końca 2013 r. formułę, której postać można zapisać, zgodnie z ustawą jako:

$$WZU = (DU/DB) \times 100$$

WZU – wskaźnik ogólnego zadłużenia według u.f.p.

DU – łączna kwota długu JST na koniec danego roku budżetowego (saldo zadłużenia)

BD – dochody JST w danym roku budżetowym.

Wielkość wskaźnika zadłużenia ogólnego nie mogła przekroczyć 60% dochodów budżetowych JST i była to górna granica zadłużania się jednostek. Drugim przepisem normatywnym był przepis wyznaczający granice obsługi zadłużenia na poziomie 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów danej JST (a przy postępowaniu sanacyjnym 12%)²⁹.

Istotne dla naszych rozważań jest nie tylko konstrukcja samego wskaźnika, ale realne skutki jego stosowania przez JST. Powyższe procedury i ograniczenia ustawowe dla JST były ustalone arbitralnie, nie gwarantowały wywiązywania się ze zobowiązań na bieżąco, ale informowały, iż ustawowe limity nie zostały przez nie złamane. Ustawowa kategoria długu nie obejmowała też wszystkich kategorii,

²⁷ Ustawa o finansach publicznych (2005).

²⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997).

²⁹ Ustawa o finansach publicznych (2005).

np. zobowiązań niewymagalnych, umów leasingu, wydatków związanych z partnerstwem publiczno-prywatnym, umów dzierżawy, a więc takich, które faktycznie z ekonomicznego punktu widzenia miały charakter zobowiązań długoterminowych. Wielokrotnie podnoszono, iż musi mieć miejsce indywidualne podejście do liczenia granic zadłużania JST, gdyż w tej populacji jest wiele takich, które z powodzeniem są w stanie obsłużyć wyższe progi zadłużenia niż ustawowe. Nie było też nigdy wątpliwości, że dla wielu JST nawet częściowe wykorzystanie dopuszczalnych limitów zadłużenia wiąże się z ryzykiem utraty płynności i braku możliwości realizacji ustawowych zadań bez naruszenia prawa. Dla jednych JST więc granice te były poważnym ograniczeniem ich rozwoju, a dla innych zbyt daleko posuniętym legalnym buforem, który wcale nie wyznaczał bezpieczeństwa ich funkcjonowania.

Nowe normatywne podejście do wskaźnika zadłużenia zostało zapisane w art. 243 ust. 1 u.f.p.³⁰, zgodnie z którym JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następnym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

- spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi odsetkami od kredytów i pożyczek,
- wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem,
- potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu, obliczoną według wzoru:

$$\left[\frac{R + O}{D} \right]_n \leq \frac{1}{3} * \left[\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right]$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 pkt. 2-4 oraz art. 90 oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust. 1 pkt 2-4 oraz w art. 90

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, o których mowa w art. 89 ust. 1 i art. 90, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych emitowanych na cele określone w art. 89 ust 1 i art. 90 oraz spłaty kwot wynikający z udzielonych poręczeń i gwarancji

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym

Db – dochody bieżące

Sm – dochody ze sprzedaży majątku

Wb – wydatki bieżące

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja

n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata

n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Z punktu widzenia zarządzania finansami i nadwyżką operacyjną JST, warto przywołać kilka istotnych charakterystyk odnoszących się zarówno do budowy samego wskaźnika zadłużenia przedstawionego powyżej, do strony dochodowej, jak i wydatkowej budżetu, które mają wpływ na jego wielkość.

³⁰ Ustawa o finansach publicznych (2009).

Jeśli chodzi o konstrukcję wskaźnika, to budzi on wiele uwag krytycznych. Zastrzeżenia dotyczą przede wszystkim sposobu liczenia nadwyżki operacyjnej, oparcia wyliczeń na danych historycznych czy braku możliwości uwzględnienia zmienności koniunktury. Jak pisze E. Kornberger-Sokołowska (2015, s. 40) uzależnienie możliwości zadłużenia od zdolności do wypracowania bieżącej nadwyżki budżetowej oraz możliwości uzyskania dochodu ze sprzedaży mienia nie zostało połączone z dostatecznym zakresem JST do decydowania o wynikach.

Kontynuując rozważania z obszaru zarządzania finansami JST oraz ryzyka utraty płynności w perspektywie kolejnych lat, warto zwrócić uwagę na niektóre istotne kwestie dotyczące zarówno strony wydatkowej jak i dochodowej.

Podstawowym czynnikiem ryzyka po stronie wydatkowej jest ich niska elastyczność. Zwraca na to uwagę zarówno P. Swaniewicz (2004) oraz M. Czekał (2015). Do czynników ryzyka po stronie wydatkowej należą również: karencja w spłacie rat kredytów czy też ewentualne ryzyko przejęcia długów w związku z likwidacją SP ZOZ (Gaudyn 2015). Dodatkowo trzeba wziąć pod uwagę, iż zaangażowanie JST w poprzedniej perspektywie finansowej i zakończenie z sukcesem wielu projektów inwestycyjnych wykreuje w przyszłości po stronie wydatków bieżących określone kwoty związane z utrzymaniem tych obiektów.

Z kolei jeśli chodzi o stronę dochodową to JST również mają ograniczone możliwości oddziaływania na tę kategorię. Wynika to z faktu, iż poziom dochodów budżetowych został ukształtowany przez wiele lat, dodatkowo znaczna część dochodów własnych uzależniona jest od koniunktury (udziały w PIT i CIT), zaś podnoszenie podatków i opłat lokalnych nie tylko jest uzależnione od górnych poziomów przewidzianych prawem, ale podlega przecież dość silnej presji lokalnej społeczności, i nie są wystarczającym stymulantem do podejmowania decyzji o lokalizacji gospodarczej (Kata 2016, s. 39-40), a dochody z mienia nie zawsze stanowią istotną pozycję budżetową. Wszystkie powyższe mają znaczący wpływ na docelowe kształtowanie wskaźnika zadłużenia, i w dużej mierze są poza zasięgiem oddziaływania JST w sposób prosty (Dylewski, Filipiak i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2010, s. 108).

W sytuacji braku realnej możliwości efektywnego oddziaływania, zarówno na stronę dochodową, jak i wydatkową budżetu, punkt ciężkości zarządzania finansami przesuwają się obecnie na R + O, w tym w szczególności optymalizację źródeł i kosztów pozyskiwania finansowania zewnętrznego czy restrukturyzację obecnego, także racjonalizację wydatków bieżących. Jak pisze P. Walczak (2014, s. 211): „Problematyka zadłużania JST ma coraz większe znaczenie z uwagi na systematyczny przyrost zobowiązań komponujących dług publiczny. Zadłużenie JST w porównaniu do roku poprzedniego wzrosło o 3,7% w 2007 r., o 11,2% w 2008 r., o 40% w 2009 r., o 36,7% w 2010 r. i o 19,4% w 2011 r. W 2012 r. dynamika zadłużenia wprawdzie spadła (3,1%), ale i tak pozostaje większa niż dynamika wzrostu całego państwowego długu publicznego”. Naturalną konsekwencją takiego stanu rzeczy jest wzrost kosztów związanych z jego obsługą, co ma wpływ nie tylko na zachowanie relacji wyznaczonej przez art. 242 u.f.p. (2009), ale także wyznaczonej przez art. 243. Wykonane analizy i symulacje wskazują, iż wiele JST może mieć problemy z prowadzeniem gospodarki finansowej przy zachowaniu wskaźnika wyznaczonego przez art. 243 u.f.p. K. Surówka (2016, s. 9-10) analizując zobowiązania JST w latach 2007-2013 stwierdza, iż wzrosły one 2,5 krotnie z kwoty 26 mld do 69 mld. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać zarówno w spowolnieniu

gospodarczym, które przekłada się bezpośrednio na dochody JST, ale też z większą absorpcją środków unijnych, które wymagają od samorządu terytorialnego wkładów własnych. Podobnie, niezbyt optymistycznie w tej kwestii wypowiada się J. Szewczuk (2016, s. 21-22), którego analiza przeprowadzona dla gmin województwa zachodniopomorskiego oraz na podstawie raportu Związku Miast Polskich wykonanego dla wszystkich polskich JST potwierdza, iż wiele z nich może mieć zasadnicze problemy nie tylko z zaciąganiem nowych zobowiązań, ale nawet obsługą obecnych. W kontekście rozważań o programowaniu rozwoju i podejmowaniu odważnych i strategicznych przez JST działań te stwierdzenia są kluczowe.

Zamieszczona poniżej tabela przedstawia podstawowe kategorie ekonomiczne z prognoz przygotowanych przez JST, na podstawie których można stwierdzić, iż JST planują nadwyżkę operacyjną w kolejnych latach.

Tabela 21. Wybrane kategorie ekonomiczne na podstawie danych JST z prognoz finansowych na lata 2014-2017

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
	mld zł			
1. DOCHODY OGÓŁEM	198,56	188,99	181,76	182,67
1.1. Dochody bieżące	169,35	168,27	170,17	173,84
1.2. Dochody majątkowe, w tym	29,21	20,71	11,58	8,83
ze sprzedaży majątku	5,67	4,08	3,03	2,31
2. WYDATKI OGÓŁEM	212,74	187,44	177,11	176,77
2.1. Wydatki bieżące, w tym	160,11	153,17	154,26	156,23
wydatki na obsługę długu	3,13	3,50	3,38	3,17
2.2. Wydatki majątkowe	52,62	34,28	22,85	20,54
3. WYNIK – DEFICYT/NADWYŻKA	-14,18	1,54	4,65	5,90
4. Różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi	9,24	15,11	15,92	17,60
6. Zadłużenie	75,04	72,75	67,73	61,71
udział zadłużenia w dochodach ogółem	37,8%	38,5%	37,3%	33,8%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Zasadniczym pytaniem jakie się pojawia na podstawie powyższych danych jest, na ile planowana nadwyżka pozwoli realnie JST na realizację własnych planów rozwojowych, w tym udział we wspólnych przedsięwzięciach partnerskich z innymi JST, i skorzystanie z nowej perspektywy finansowej oraz na ile dane, którymi dzisiaj dysponujemy są wiarygodne. Co do pierwszego pytania to stwierdzić należy, iż samorządy wprawdzie nadal posiadają nadwyżki, co potwierdza w swoim artykule K. Surówka (2016, s. 11), ale po 2008 r. zmniejszyły się one znacznie, zarówno w wielkościach absolutnych, jak i w stosunku do wydatków bieżących. Gdyby zestawić ten obraz z badaniami przywołanymi wcześniej, a przeprowadzonymi przez J. Szewczuka (2016) dla gmin województwa zachodniopomorskiego to okazuje się, iż realnie kwota, która dzisiaj może być wykorzystana w nowej perspektywie finansowej wynosi zaledwie 41 mln! i jest ponad 10-krotnie niższa od tej jaką gminy dysponowały w 2008 r., czyli na początku poprzedniego okresu finansowania. Ten sam autor pisze, że rośnie liczba gmin, w których nadwyżka operacyjna i dochody ze sprzedaży majątku są mniejsze niż koszty spłaty i obsługi zadłużenia, co może oznaczać, że nie mają one długofalowej zdolności do finansowania rozwoju, a ich płynność finansowa może być zagrożona. Nie najlepiej wygląda też prognoza wykonana przez ZMP dla wszystkich JST na lata 2016-2019, z której wynika, iż śred-

nio 20-30% jednostek samorządu terytorialnego w kraju będzie miało nadwyżkę operacyjną, pozostałą po spłacie przypadających na dany rok kwot rat kredytów i wykupu obligacji, mniejszą niż 1% (jeden procent!) prognozowanych dochodów budżetu (Szewczuk 2016, s. 22).

Poniżej została zamieszczona tabela 22 z danymi zbiorczymi dla wszystkich JST za lata 2012-2015 na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetów. Ich analiza po pierwsze potwierdza nietrafność prognoz oraz prowadzi do podobnych wątpliwości, na jakie wskazują wcześniej autorzy. Mianowicie, na ile obserwowane tendencje w dynamice zmian poszczególnych kategorii pozwolą na skuteczną absorpcję środków w nowej perspektywie finansowej 2014-2020? Najważniejsza z naszego punktu widzenia kategoria: nadwyżka operacyjna, pomimo niewielkich wzrostów w wielkościach absolutnych wykazuje tendencję spadkową w całym badanym okresie i jest to największy spadek dynamiki pomiędzy rokiem 2012 i 2015. Należy też wskazać na niską wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących, który średnio plasuje się na poziomie ok. 8,9% w całym okresie (7,43% w 2012; 10,35% w 2015 r.). Jeśli chodzi o kategorie dochodów ogółem, wydatków ogółem czy zobowiązań ogółem charakteryzuje je pewna stabilność. Wskaźnik procentowego udziału zobowiązań w dochodach ogółem, w badanym okresie wykazuje podobną wartość (ok. 46%). Zwraca uwagę spadek dynamiki wydatków inwestycyjnych w roku 2015 w stosunku do 2014 r. Natomiast jeśli chodzi o wskaźnik relacji wydatków bieżących do wydatków ogółem w badanym okresie to jest on również na niezmiennym poziomie ok. 80%, co też potwierdza tezę o niskiej elastyczności wydatków operacyjnych oraz ich znaczącym udziale w wydatkach ogółem budżetów. Sytuację można określić jako pewnego rodzaju stagnację. Trudno mówić o znaczącej poprawie sytuacji finansowej JST, rozwoju czy poprawie konkurencyjności przez wiele z nich, bez jakiegoś impulsu zewnętrznego, którym mogłyby być np. zmiany systemowe. Oczywiście należy zastrzec, że analiza dotyczy średnich wielkości dla całej populacji JST. Ocena poszczególnych JST każdorazowo musi mieć charakter indywidualny.

Przedstawiona powyżej sytuacja finansów JST każe zastanowić się nad fundamentalnym pytaniem, czy samorządy mogą bez komplikacji kontynuować swoje ustawowe zadania oraz czy elementarne zasady samorządności, do których niewątpliwie należą: zasada adekwatności dochodów do realizowanych przez JST zadań, a także zasada ich samodzielności finansowej są zachowane (Kornberger-Sokołowska 2013; Zioło 2016) oraz kto ma odpowiadać za rozwój i jak on powinien być finansowany? Odpowiedź na tak postawiony problem ma charakter systemowy.

Odnosząc się natomiast do realności kwot zawartych w wieloletnich planach finansowych, a tym samym do próby szacowania przyszłej kondycji finansowej JST czy perspektyw wykorzystania przez nie środków na rozwój, zauważyć należy, iż w swoim ostatnim sprawozdaniu za 2015 r. Krajowa Rada RIO zwróciła uwagę na problem rozbieżności pomiędzy kwotami określonymi w WPF, a wykonaniem lokalnych budżetów. Izby podkreślają, że uchwycenie jakichkolwiek tendencji na podstawie analizy poszczególnych projektów WPF jest niemożliwe. Niektóre z nich są sporządzane na okresy nawet ponad 40 lat, zaś zawarte w nich kwoty dalece odbiegają od tego, co pokazują sprawozdania z wykonania budżetów³¹. Przyczyną takiego stanu rzeczy może być m.in., iż starając zbilansować budżety zgodnie

³¹ RIO przypomina. Czas na lokalne budżety oraz wieloletnie prognozy finansowe.

z przepisami prawa JST planują dochody i wydatki, które niekoniecznie są wykonalne.

Tabela 22. Wybrane kategorie ekonomiczne dla jednostek samorządu terytorialnego ogółem w latach 2012-2015 wraz z dynamiką zmian

mld zł JST ogółem	2012	2013	2014	2015	Dynamika w %		
	1	2	3	4	2/1	3/2	4/3
dochody ogółem	177,30	183,46	194,34	199,02	103,47	105,93	102,41
wydatki ogółem	180,46	183,84	196,75	196,40	101,87	107,02	99,82
dochody bieżące	156,40	163,17	171,72	176,07	104,33	105,24	102,53
wydatki bieżące	144,78	148,82	155,61	157,85	102,79	104,56	101,44
nadwyżka operacyjna	11,62	14,35	16,11	18,22	123,49	112,26	113,10
zobowiązania ogółem	67,83	69,16	72,11	71,61	101,96	104,27	99,31
koszty obsł. zadł. (koz)	3,52	2,90	2,50	2,10	82,39	86,21	84,00
dochody majątkowe	20,96	20,50	22,61	22,95	97,81	110,29	101,50
wydatki majątkowe	35,63	35,00	41,36	38,58	98,23	118,17	93,28
wydatki inwestycyjne	34,4	32,79	39,91	37,20	95,32	121,71	93,21
nadw.oper. /doch. bież. (%)	7,43	8,79	9,38	10,35	118,37	106,68	110,30
nadw.oper. /wyd. bież. (%)	8,03	9,64	10,35	11,54	120,14	107,37	118,37
zobow / doch ogół. (%)	46,85	46,47	46,34	45,37	99,19	99,72	97,90
koz / nadwyż. operac. (%)	30,29	20,21	15,52	11,53	66,71	76,79	74,27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Dlatego w warunkach pogarszającej się sytuacji finansowej JST, z korzyścią dla nich samych oraz w związku z koniecznością gromadzenia i przetwarzania skonsolidowanej informacji dla wszystkich JST na szczeblu państwa, niezwykle ważne jest określenie ram czasowych dla wiarygodnego prognozowania, które pozwoli na w miarę realne nakreślenie perspektyw rozwojowych JST.

4. Potrzeba lepszego wieloletniego planowania finansowego i budżetowania

Przepisy u.f.p.³² wprowadziły jako obowiązkowe narzędzie wieloletnie planowanie finansowe (WPF), którego integralną częścią jest prognoza długu i jego spłaty. WPF jest obok budżetu najważniejszym dokumentem planowania finansowego. Słabą stroną obecnie sporządzanych planów WPF jest niestety ich realność, co w zderzeniu z kilkunastoletnią, a czasem nawet dłuższą perspektywą czasową, przynajmniej w części dotyczącej planowania długu, czyni je narzędziem nie do końca efektywnym.

Przezwyciężyć ten problem można tylko wykorzystując dostępne narzędzia, zarówno prognozowanie finansowe, jak i planowanie wieloletnie, których centralnym punktem odniesienia będzie polityka długu i wyznaczenie optymalnego poziomu zadłużenia w sposób bardziej odpowiedzialny i rzetelny. B. Nawrocki (2016, s. 27) definiuje optymalny poziom zadłużenia jako taki, które będzie do spłaty zanim pojawi się konieczność odtworzenia majątku trwałego JST, pozwalającego na utrzymanie we wszystkich latach prognozy odpowiedniej płynności budżetowej oraz gwarantującego zachowanie zdolności kredytowej JST, bez groźby wpadnięcia w pułapkę zadłużeniową. Tak określone zadłużenie pozwoli też ostatecznie na wyznaczenie skali możliwych do zrealizowania inwestycji (podobnie Jastrzębska

³² Art. 122 ust. 2 u.f.p. (2009), *op.cit.*

2016). Jak jednak pokazuje praktyka, w obecnym stanie prawnym nie jest to wcale proste zadanie, ze względu na liczne wyłączenia z limitu zadłużenia, a także pozabilansowe instrumenty finansowania inwestycji.

Jak wspomniano wyżej, niezmiernie istotnym elementem wpływającym na jakość polityki finansowej JST jest jakość planowania. Jak pisze W. Tarnowski (2015, s. 69) „Planowanie dla samego planowania bądź zachowania w dłuższej perspektywie czasowej określonego wskaźnika w oderwaniu od ekonomicznych realiów, jest czynnością pozorną, a z punktu widzenia finansów publicznych – szkodliwą”. Dbłość o rzetelność danych wyjściowych jest tu absolutnie kluczowa, a czynnikami, które mogą potwierdzić ich wiarygodność są m.in. opracowane przez JST różne dokumenty o charakterze strategicznym jak strategia rozwoju gospodarczego, z jasno określonymi celami, posiadanie silnej bazy podatkowej i opracowanej polityki podatkowej, określenie optymalnego poziomu zadłużenia, opracowanie wieloletniej strategii zarządzania mieniem, starannie opracowany i stosowany w praktyce WPF, rozwinięta metodologia budowania wieloletnich programów inwestycyjnych i ustalania priorytetów realizacji poszczególnych zadań oraz źródeł ich finansowania, których źródłem jest prawidłowo przygotowany właśnie WPF. Jakość tego planowania będą z pewnością obniżały m.in. brak dobrego planowania dochodów budżetowych, brak planowania wydatków bieżących w sposób wiarygodny, brak systemu zarządzania gotówką czy słaba jakość przygotowania budżetów rocznych. Co do konstrukcji tych ostatnich to pojawiły się nowoczesne metody zarządzania, do których należą np. budżet zadaniowy czy budżet celów i efektywności. Stosowanie budżetu zadaniowego zorientowanego na projekty i zadania, pozwala nie tylko lepiej zaplanować dochody, ale też bardziej przejrzysto i dokładniej zakreślić poziom kosztów związanych z zadaniami bieżącymi, zwiększając skuteczność planowania budżetu. Zarządzanie wydatkami bieżącymi, które w strukturze wydatków ogółem budżetu niejednokrotnie przekraczają próg 90% i więcej wydaje się być niezwykle istotnym polem, na którym można szukać oszczędności. Tym samym trzeba jasno podkreślić znaczenie budżetowania jako narzędzia wspomagającego proces zarządzania JST, jej finansami oraz implementacji planów długookresowych. Niedoceniane planowanie zadaniowe (budżet zadaniowy), pomimo starań jeszcze w trakcie prac prowadzonych w ramach ARKi³³ nigdy nie zostało usankcjonowane w u.f.p. Tymczasem to właśnie umiejętne planowanie budżetowe, szczególnie po stronie wydatków bieżących, które nie tylko rosną, ale i usztywniają się determinując możliwości JST do rozwoju, doskonale usprawniłoby skuteczność i efektywność zarządzania JST. Potwierdza to wielu praktyków oraz przedstawicieli świata nauki (Owsiak 2002; Lubińska 2009; Filipiak, Dylewski i Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011; Borowik 2013; Piotrowska-Marczak 2013). Ankieta przeprowadzona w maju 2013 roku przez Ministerstwo Finansów potwierdziła nie tylko szczątkowe w stosunku do całej populacji JST zainteresowanie budżetem zadaniowym, ale też wska-

³³ Agencja Rozwoju Komunalnego została powołana do życia w 1995 r. jako Fundacja Skarbu Państwa do realizacji celów związanych z opracowywaniem oraz rozpowszechnianiem metod dobrego zarządzania w sektorze samorządowym. W ramach ARK-i zostały opracowane pierwsze podręczniki dla samorządów z dziedziny budżetowania zadaniowego, WPF, WPI, budowania strategii rozwoju gospodarczego, przekształceń w sferze usług komunalnych etc. (Pakoński 2000; Filas, Piszczek i Stobnicka 1999).

zała na ogromną słabość planowania bieżącego w samorządach³⁴. Obok takiego problemu nie można przejść obojętnie. Do podobnych wniosków prowadzi wywód M. Poniatowicz (2014, s. 12), która pisze, iż „postępujący proces aplikacji instrumentów nowoczesnego zarządzania finansami lokalnymi charakteryzuje się znacznym zakresem dysfunkcjonalności, co ogranicza efektywność, sprawność i skuteczność działań samorządu terytorialnego”. Jak dalej pisze, nie jest możliwa bez systemowej reformy finansów samorządowych pod kątem usprawniania procesów wdrażania nowoczesnych proefektywnościowych instrumentów zarządzania finansowego trwała poprawa kondycji ekonomicznej JST.

Jeżeli przyjąć tezę, że efektywne i skuteczne zarządzanie finansami JST w perspektywie wieloletniej zależy od rzetelności i realności WPF, to należy w ślad za tym przyjąć drugą tezę, iż te same cechy dla WPF są możliwe do uzyskania pod warunkiem dokładnego i rzetelnego planowania rocznego przez JST, szczególnie w części bieżącej, czemu idealnie służy układ zadaniowy budżetu.

Podsumowując, dla sprawnego zarządzania finansami JST, wyznaczenia optymalnych granic zadłużenia, od którego zależy m.in. rozwój lokalny czy regionalny, konieczne jest wypracowanie i implementacja różnych narzędzi zarządzania, w tym m.in. w zakresie planowania wieloletniego oraz rocznego.

Zakończenie

Przedstawione powyżej wybrane uwarunkowania prawne, organizacyjne czy związane ze zmianami w otoczeniu skłaniają JST do refleksji, jak prowadzić dalej gospodarkę w sposób racjonalny i efektywny w sytuacji kurczących się możliwości finansowych i pojawiających się nowych wyzwań rozwojowych. Powinny też być podstawą dla szerszych rozważań, a mianowicie jak przemodelować obecnie funkcjonujący system, w którym działa samorząd tak, aby wyeliminować te czynniki, które dzisiaj osłabiają efektywność pracy JST. Propozycja niektórych zmian została przedstawiona poniżej. Część z nich JST mogą same wdrożyć, nawet bez zmian w przepisach, jak np. budżetowanie zadaniowe, czy sporządzanie bardziej realnych planów wieloletnich. Pewna jednak część postulatów jest poza zasięgiem oddziaływania JST i z pewnością wymaga dopracowania szczegółów rozwiązania oraz szerszej dyskusji.

1. JST w związku z istotnymi zmianami w otoczeniu zmuszone są podejmować działania zmierzające do poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek. Potencjalnie najbardziej skuteczną formą realizacji tego celu jest współdziałanie i partnerstwo JST.
2. W celu umożliwienia samorządom współpracy na zasadach partnerstwa należy dokonać przeglądu dzisiejszego prawa i dostosować go do oczekiwań JST tak, aby mogły w sposób elastyczny i najbardziej efektywny alokować swoje zasoby do zadań związanych z rozwojem.
3. Rozwój JST zależy od ich kondycji finansowej; wskazane jest, aby JST pracowały nad poprawą tej kondycji, m.in. poprzez budowanie wizerunku JST jako solidnego kredytobiorcy, prowadzenie przejrzystej polityki JST w obszarze stabilnych źródeł dochodów własnych, polityki optymalnego zadłużenia, dbałość o wysoką jakość zarządzania finansami JST, w tym poprzez stosowanie nowo-

³⁴ www.mf.gov.pl.

- czesnych narzędzi zarządzania.
4. Wydatki bieżące JST – zarówno rzeczowe jak osobowe – są w znacznej mierze nieelastyczne, możliwości ich realnej redukcji bez pogorszenia standardu świadczonych usług są możliwe tylko w warunkach optymalizacji działań czy procesów, o co JST powinny zabiegać.
 5. Wielkości kwot przeznaczonych na obsługę zadłużenia są prawie całkowicie nieelastyczne, z tendencją do wzrostu; w tych warunkach rośnie znaczenie polityki zarządzania długiem.
 6. JST mają ograniczone możliwości kształtowania strony dochodowej, istotna poprawa sytuacji dochodowej nie jest możliwa bez zmian systemowych.
 7. Zbyt niskie dochody własne przy rosnących kosztach zadań realizowanych przez JST są przyczyną spadku nadwyżki operacyjnej JST, a tym samym wpływają na obniżenie zdolności kredytowej JST.
 8. Zmiana konstrukcji wskaźnika zadłużania JST pozwala na bardziej indywidualne podejście do oceny możliwości zadłużania JST, w szczególności po zastosowaniu określonych korekt, ma jednak wiele mankamentów i wpływa negatywnie na możliwości zaciągania długu przez JST. Warto rozważyć zmianę jego konstrukcji, aby umożliwić JST realną ocenę jej zdolności finansowych oraz umożliwić skorzystanie ze środków przewidzianych w kolejnym okresie finansowania. W tym celu konieczne jest podjęcie prac nad zmianą u.f.p.
 9. Spadek nadwyżki operacyjnej dla wielu JST oznacza zmniejszenie planów rozwojowych lub całkowity brak możliwości ich realizacji. Aby temu przeciwdziałać konieczne wydaje się podjęcie strategicznej decyzji w zakresie zmian systemowych, z uwzględnieniem podstawowych zasad samorządności jak autonomia, samodzielność finansowa czy adekwatność środków finansowych do realizowanych zadań, co powinno m.in. zaowocować decyzją o zwiększeniu dochodów JST i/lub zwiększenia możliwości zadłużania się przez JST, jeżeli pozostają odpowiedzialne za rozwój.
 10. Należy doprowadzić do sytuacji, w której WPF będzie realnym narzędziem zarządzania finansami JST, w tym długiem, a nie tylko wypełnieniem obowiązku ustawowego. To wymaga odmiennego niż dzisiaj podejścia JST do planowania, zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej. Należy rozważyć skrócenie czasu na jaki JST sporządza swoje WPF do maksymalnie 4 lat, tak jak jest to w przypadku budżetu państwa.
 11. Należy skorzystać z rozwiązań innych państw w zakresie efektywnego planowania części operacyjnych budżetu tj. wykorzystania narzędzia budżetowania zadaniowego i wprowadzić go jako obowiązkowe; pozwoli to na podniesienie realności planowania znaczącej części budżetów JST i ujednoliconego podejścia do planowania, zarówno w budżecie państwa, jak i JST. Ponadto zostaną osiągnięte inne cele, takie jak zarządzanie przez cele, podniesienie efektywności i skuteczności działania administracji, kontroling etc.
 12. Należy rozważyć wprowadzenie do przepisów *explicite* zapisu, iż za efektywność wydatków odpowiada zarząd JST; to korzystnie wpłynie i wzmocni obowiązujący dzisiaj zapis art. 44 ust. 3 u.f.p.
 13. Kontrolę nad badaniem efektywności można przypisać albo kompetentnej komisji rewizyjnej rady JST (należy określić minimalne wymagania kompetencyjne dla członków tej komisji!), RIO lub audytorowi wewnętrznemu czy zewnętrznemu.

14. Jako systemowe rozwiązanie należy określić kto i na jakich zasadach – nie naruszając zasady samodzielności czy autonomii JST – będzie odpowiadał za stworzenie i nakreślenie możliwości rozwojowych czy udziału w partnerstwie dla tych JST, które pomimo chęci przystąpienia do partnerstwa nie będą miały wystarczających zasobów osobowych i finansowych na realizację obiektywnie pojawiających się potrzeb społecznych i wyzwań rynkowych.

Wymienione powyżej to niektóre wybrane propozycje, których wdrożenie może wpłynąć na efektywność zarządzania JST, w tym szczególnie w obszarze finansów. Wyeliminowanie opisanych dysfunkcyjności, usprawnienie procedur planowania, decyzja w zakresie zmian systemowych, i co za tym idzie, wprowadzenie zmian legislacyjnych pozwolą JST na efektywne wykorzystanie możliwości w zakresie rozwoju i budowania przewagi konkurencyjnej w nowym okresie programowania.

Literatura

- Bąkowski T. (red.) (2015). *Ustawa o związkach metropolitalnych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Borowik M. (2013). *Doskonalenie systemu zarządzania finansami w jednostkach administracji publicznej. Koncepcje, metody, techniki, narzędzia, instrumenty*. Kraków-Legionowo: edu-Libri.
- Czarnecka A., Kowalska K. (2015). *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*. Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
- Czekaj M. (2015). *Sytuacja samorządów u progu nowego etapu finansowania 2014-2020 – występujące ograniczenia*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Czempas J. (2015). *Struktury i procesy demograficzne jako determinanty decyzji podejmowanych przez samorządy terytorialne*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2010). *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*. Warszawa: Difin SA.
- Filas J., Piszczek M., Stobnicka I. (1999). *Budżet zadaniowy. Narzędzia i procedury*. Warszawa: Agencja Rozwoju Komunalnego – Fundacja Skarbu Państwa.
- Filipiak B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2011). *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium S.A.
- Gaudyn P. (2015). *Przekształcenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej a sytuacja finansowa samorządów*. *Finanse Komunalne* 3.
- Janik R. (2015). *Samorządy w obliczu wyzwań globalizacyjnych*. (w:) K. Głębocki, A. Bazan-Bulanda, A. Czarnecka, K. Kowalska (red.). *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania gospodarką lokalną. Doświadczenia i wyzwania współczesności*. Częstochowa: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Politechniki Częstochowskiej.
- Jastrzębska M. (2016). *Nadmierne zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*. *Finanse Komunalne* 6.
- Kata R. (2016). *Polityka podatkowa gmin jako narzędzie stymulowania przedsiębiorczości lokalnej*. *Finanse Komunalne* 3.

- Kańduła S., Przybylska J. (2008). *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. Nr 78 poz. 483.
- Kornberger-Sokołowska E. (2015). *Wskaźnik zadłużenia a uwarunkowania funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Kornberger-Sokołowska E. (2013). *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: LexisNexis.
- Lubińska T. (red.) (2009). *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność. Budżet zadaniowy w Polsce*. Warszawa: Difin sp. z o.o.
- Maśloch G., Sierak J. (red.) (2013). *Gospodarka i finanse samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ministerstwo Finansów (2016). *Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2013-2015*. Pobrane z: www.finanse.mf.gov.pl.
- Nawrocki B. (2016). *Model szacowania optymalnego poziomu zadłużenia oraz maksymalnych wydatków inwestycyjnych*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Owsiak S. (red.) (2002). *Budżet władz lokalnych*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Pakoński K. (red.) (2000). *Budżet. Zintegrowane zarządzanie finansami. Poradnik dla gmin*. Warszawa: Municipium S.A.
- Piotrowska-Marczak K. (2013). *Budżet zadaniowy i jego związki z działalnością nadzorczą, opiniodawczą i kontrolną RIO*. *Finanse Komunalne* 1-2.
- Poniatowicz M. (2014). *Instrumenty nowoczesnego zarządzania finansami w kontekście efektywności, sprawności i skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego*. *Finanse Komunalne* 7-8.
- Porawski A., Potkański T., Czajkowski M., Szewczuk J. (2016). *Ogólna charakterystyka stanu i uwarunkowań współpracy jednostek samorządu w Polsce*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.
- RIO przypomina. Czas na lokalne budżety oraz wieloletnie prognozy finansowe*. Pobrane z: http://samorząd.pap.pl/depesze/temat_dnia/169581/RIO-przypomina-czas-na-lokalne-budżety.
- Stec M., Mączyński M. (red.) (2016). *Działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego. Dopuszczalność i granice prowadzenia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Surówka K. (2016). *Pozyskiwanie środków unijnych a problem zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2007-2013 – wnioski dla władz samorządowych w nowej perspektywie*. *Finanse Komunalne* 9.
- Surówka K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Swaniewicz P. (2004). *Finanse lokalne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Szewczuk J. (2016). *Przed jakimi wyzwaniem stoją samorządy i dlaczego muszą współpracować*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.

- Tarnowski W. (2015). *Wieloletnia prognoza finansowa – fikcja czy instrument stabilizacji finansowej samorządu? Polemika*. *Finanse Komunalne* 5.
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1997 Nr 9 poz. 43).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. Nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z dnia 27.08.2009 Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. Nr 157, poz. 1241 ze zm.).
- Ustawa z dn. 27.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013, poz. 885, ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. 2015, poz. 1890).
- Walczak P. (2013). *Zarządzanie długiem w jednostkach samorządu terytorialnego*. (w:) M. Łyszczarz, G. Dragon (red.). *Vademecum skarbnika jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wanat L. (2016). *Dobre praktyki współpracy międzysamorządowej*. (w:) T. Potkański (red.). *Współpraca jednostek samorządu terytorialnego narzędziem wsparcia polityki rozwoju*. Poznań: ZMP.
- Zioło M. (2016). *Przyczyny, uwarunkowania oraz sposoby przeciwdziałania niewypłacalności gmin – teoria i praktyka*. *Finanse Komunalne* 10.

DETERMINANTS OF DEVELOPMENT FINANCING BY LOCAL GOVERNMENTS IN 2014-2020

Abstract

Main factors underwent change have in last years an important impact on local and regional development. It belongs to include to these changes cultural, social and economic. Change of conditionality of functioning of local government enforces for reflection over capabilities to continue development, particularly in situation of growth of number of realized tasks at simultaneous decrease in local government revenues. Above-mentioned effect basic parameter: operative surplus, which is key for winning external financing. In order to improve local competitiveness of economy, local governments undertake some activities. Cooperation and partnership is forceful form of realization of this purpose and potentially most effective. It requires developing the cohesive development policy, but more than anything else appointing the possibility of financing it. The aim of the article is determination of factors that have an influence on financing of development through JST in 2014-2020.

Keywords

changes in external conditions, development challenges, local governments' condition of finance