


Beata Zofia Filipiak • Dorota Wyszkowska
Marek Dylewski • Jacek Sierak

# POTENCJAŁ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W GOSPODARCE POSTCOVIDOWEJ



# Potencjał jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce postcovidowej

UNIWERSYTET SZCZECIŃSKI
ROZPRAWY I STUDIA T. (MCCCXCIII) 1319

Beata Zofia Filipiak
Dorota Wyszkowska
Marek Dylewski
Jacek Sierak

# Potencjał jednostek samorządu terytorialnego w gospodarce postcovidowej

Szczecin 2024

Rada Wydawnicza
Barbara Braid, Anna Cedro, Urszula Chęcińska, Rafał Klóska
Maciej Kowalewski, Ewa Mazur-Wierzbicka, Jarosław Nadobnik
Grzegorz Wejman, Renata Ziemińska, Magdalena Zioło
Andrzej Skrendo – przewodniczący Rady Wydawniczej
Elżbieta Zarzycka – dyrektor Wydawnictwa Naukowego

Recenzent
prof. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik

Redakcja językowa
Anna Ciciak

Korekta
Ewelina Piotrowska

Skład
Iga Bańkowska

Projekt okładki
Raraku.pl

Beata Zofia Filipiak ORCID 0000-0002-5480-5264
Dorota Wyszkowska ORCID 0000-0003-1084-5341
Marek Dylewski ORCID 0000-0003-0168-2798
Jacek Sierak ORCID 0000-0001-8968-133X



Wersja elektroniczna publikacji dostępna na licencji CC BY-SA 4.0
po 12 miesiącach od daty wprowadzenia do obrotu

© Copyright by Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2024

DOI 10.18276/978-83-7972-761-2
ISBN 978-83-7972-761-2 (online)
ISBN 978-83-7972-760-5 (print)
ISSN 0860-2751

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO

Wydanie I | Ark. wyd. 7,0 | Ark. druk. 7,4 | Format 170/240

# Spis treści

Wstęp ..... 7

Rozdział 1
Potencjał jednostki samorządu terytorialnego jako obiekt badań teoretycznych ..... 11

1.1. Potencjał JST – interpretacja pojęcia i jego złożoność, istota problemu ..... 11
1.2. Elementy i determinanty potencjału jednostek samorządu terytorialnego ..... 19
1.3. Oddziaływanie ryzyka pandemicznego jako części ryzyka ESG na potencjał jednostek samorządu terytorialnego ..... 25

Rozdział 2
Podejście do pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego ..... 33

2.1. Problemy metodyczne i metodologiczne pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego ..... 33
2.2. Metody pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego – przegląd literatury ..... 35
2.3. Potencjał inwestycyjny miast wojewódzkich – metodologia pomiaru ..... 48
2.4. Zmiany w potencjale inwestycyjnym miast wojewódzkich w Polsce w latach 2014–2022 ..... 51

Rozdział 3
Nadwyżka operacyjna jako istotny element kształtowania potencjału jednostek samorządu terytorialnego ..... 59

3.1. Nadwyżka operacyjna – ujęcie teoretyczne i budżetowe ..... 59
3.2. Zmiany w wielkości nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w Polsce w latach 2014–2022 ..... 62
3.3. Nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich a zdolność do obsługi zadłużenia ..... 69

Rozdział 4
Własny potencjał finansowy a możliwość finasowania projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego ... 77
4.1. Podstawowe założenia programowe unijnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027 ... 77
4.2. Analiza historyczna dochodów i wydatków unijnych w latach 2007–2022 ... 80
4.2.1. Dochody unijne i ich znaczenie w dochodach ogółem ... 80
4.2.2. Zdolność miast do współfinansowania projektów unijnych ... 88
4.3. Prognozy dla unijnej perspektywy finansowej 2021–2027 ... 91
4.3.1. Prognozowanie finansowe oraz założenia zastosowanego modelu prognozy ... 91
4.3.2. Wyniki prognoz dla badanej grupy miast ... 94

Zakończenie ... 99

Bibliografia ... 103
Spis rysunków i tabel ... 111
Streszczenie ... 115
Summary ... 117

# Wstęp

W literaturze przedmiotu można prześledzić dyskusję, prowadzoną już od wielu lat, na temat wpływu różnych czynników na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST). Biorąc pod uwagę to, że sytuacja finansowa JST wpływa istotnie na możliwość ich rozwoju, implikując standard realizowanych zadań, jest również czynnikiem stymulującym jakość życia mieszkańców. Potencjał jest kategorią odgrywającą istotną rolę w efektywnej realizacji zadań i rozwoju lokalnej społeczności. U jego podstaw znajduje się zdolność do generowania środków finansowych, które umożliwiają realizację zadań przez JST, co znacząco wpływa na zapewnienie odpowiedniej jakości życia mieszkańców.

Potencjał, zwłaszcza finansowy, pozwala JST na realizację zadań bieżących o określonym, akceptowanym przez społeczeństwo standardzie, jego wielkość legitymizuje organy publiczne do podejmowania zadań inwestycyjnych, które wpływają na atrakcyjność danej JST i poziom życia mieszkańców. Bez środków finansowych w odpowiedniej wysokości oraz bez ich zagwarantowania na przyszłość, JST nie są w stanie realizować tych zadań, co może prowadzić do pogorszenia jakości życia mieszkańców. Ten ostatni aspekt wpływa na możliwość rozwoju społeczno-gospodarczego, którego źródłem są inwestycje podejmowane przez organy JST na podstawie prognozowanego potencjału. Koniunktura oznacza rozwój podmiotów gospodarczych, tworzenie klimatu przyjaznego przedsiębiorcom, wspieranie przedsiębiorczości, ale również wykorzystywanie w tym celu potencjału JST.

Potencjał skorelowany jest również z samodzielnością finansową i decyzyjną, co oznacza, że JST mogą samodzielnie podejmować decyzje i realizować swoją politykę, mając oparcie w odpowiednim poziomie potencjału dochodowego i wydatkowego. Potencjał ma również szczególne znaczenie dla rozwoju społecznego, pozwala bowiem na oddziaływanie na miejsca pracy, prowadzenie polityki społecznej, finansowanie inwestycji społecznie użytecznych, oddziaływanie na środowisko przyrodnicze i bioróżnorodność. Ten element bazuje również na inwestycjach, których źródłem finansowania jest także wypracowywana nadwyżka operacyjna.

Biorąc pod uwagę rangę tej problematyki, należy zauważyć, że tocząca się dyskusja nad potencjałem, jego rozumieniem oraz oceną jego wpływu na życie społeczne i gospodarcze, wymaga nie tylko ciągłego pogłębiania, ale przede wszystkim uporządkowania, ze względu na pojawianie się nowych wątków. Należy podkreślić, że sam **kontekst i skala wykorzystania informacji o potencjale JST jest szeroki i uzależniony od celu, jak i zakresu prowadzonej analizy**, a ewolucja poglądów na temat metod, kierunków oceny potencjału jest dziś otwartą kwestią.

Celem autorów niniejszego opracowania było uporządkowanie poglądów odnoszących się do problemów społeczno-gospodarczych, wyzwań pandemicznych i środowiskowych, które to znacząco wpłynęły na zmiany potencjału JST. Zagadnienia teoretyczne zostały zilustrowane licznymi przykładami, zamiarem autorów było bowiem stworzenie wsparcia metodycznego w zakresie podejścia do pomiaru potencjału, zwłaszcza finansowego i inwestycyjnego. Jako przykłady zastosowania omawianej metodyki pomiaru potencjału, posłużyły miasta wojewódzkie, które łączą cechy gmin i powiatów, będąc jednocześnie aglomeracjami. Autorzy postanowili odnieść się do kwestii najważniejszych czynników, które determinują potencjał, czyli nadwyżki operacyjnej oraz możliwości wykorzystania środków UE. Tak zarysowane cele zdeterminowały strukturę opracowania.

W rozdziale pierwszym skoncentrowano się na zdefiniowaniu pojęcia potencjału, wskazaniu jego elementów, wyznaczeniu granic terminologicznych, ewoluowaniu znaczenia oraz usystematyzowaniu poglądów na jego temat.

W rozdziale drugim przedstawiono metody podejścia do pomiaru potencjału JST w różnych jego aspektach. Po przeprowadzeniu ogólnej oceny problemów wynikających z przyjętego podejścia metodologicznego i metodycznego, dokonano szerokiego przeglądu literatury na temat metod pomiaru potencjału. W dalszej części zaprezentowano metodę wykorzystaną do pomiaru potencjału inwestycyjnego wybranych do analizy jednostek. Było to punktem wyjścia do przedstawienia, w jaki sposób kształtuje się potencjał własny i całkowity jednostek oraz ich liniowe uporządkowanie za pomocą jednej z metod analizy wielokryterialnej – analizy TOPSIS.

Rozdział trzeci został poświęcony nadwyżce operacyjnej, która jest traktowana w JST jako istotny parametr do oceny zdolności do absorpcji zadłużenia w ujęciu formalnym, ale także jako element oceny potencjały finansowego jako zdolności do wypracowywania wolnych środków w postaci nadwyżek operacyjnych. Na podstawie danych z lat 2014–2022 dokonano analizy potencjału finansowego opartego na nadwyżkach operacyjnych wypracowanych przez badane JST, posłużyło to również do zilustrowania zindywidualizowanego charakteru tego problemu.

W rozdziale czwartym scharakteryzowano rolę dochodów unijnych w finansowaniu zadań bieżących i inwestycyjnych oraz wskazano kierunki alokacji tych środków. Na podstawie przygotowanego modelu prognoz dokonano szacunku zapotrzebowania na środki unijne w perspektywie 2029 roku. Przeprowadzono analizy wskaźnikowe, które wykazały bieżącą i prognozowaną zdolność do finansowania projektów unijnych na podstawie posiadanego własnego potencjału finansowego.

Autorzy, jak już wcześniej wspomniano, do zilustrowania zagadnienia wybrali miasta wojewódzkie, co z jednej strony podyktowane było chęcią pokazania praktycznego zastosowania podejścia metodycznego, z drugiej natomiast złożoności problemu. Opracowane podejście metodyczne ma jednak ogólny charakter, co pozwala na zastosowanie go we wszystkich typach oraz na wszystkich szczeblach JST. Okres analizy obejmuje lata 2014–2021 oraz czas objęty prognozą. Do obliczeń wykorzystano dane pochodzące z zasobów statystyki publicznej (Banku Danych Lokalnych) oraz Ministerstwa Finansów (bazy sprawozdań budżetowych).

Autorzy mają nadzieję, że przedstawiony przez nich przegląd i uzupełnienia terminologiczno-metodyczne, a zwłaszcza propozycje i wnioski będą stanowiły wkład w dyskusję prowadzącą do zwiększenia poziomu wiedzy na temat potencjału JST, jak również przyczynią się do prowadzenia dalszych badań nad racjonalnym i efektywnym gospodarowaniem finansami JST. Proponowane rozwiązania powinny przyczynić się do metodycznego wsparcia pomiaru, a sformułowane wnioski do zainicjowania zmian zmierzających do zwiększenia poziomu potencjału finansowego i inwestycyjnego JST, który mógłby być wykorzystywany do realizacji przemyślanej, długofalowej polityki inwestycyjnej mającej na celu rozwój wspólnot lokalnych i regionalnych, a zwłaszcza podnoszenia jakości życia mieszkańców.

Rozdział 1

# Potencjał jednostki samorządu terytorialnego jako obiekt badań teoretycznych

## 1.1. Potencjał JST – interpretacja pojęcia i jego złożoność, istota problemu

Pojęcie potencjału w odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest bardzo często używane, choć ani sam termin, ani zakres jego oddziaływania nie zostały precyzyjnie określone. Zasadniczy problem, który utożsamiany jest z pojęciem potencjału JST, a odnosi się do sytuacji finansowej i wiąże się ustaleniem, jakimi środkami na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych dysponują JST oraz czy będą w stanie wygenerować środki własne umożliwiające realizację zadań inwestycyjnych w przyszłości. Wskazane podejście odnosi się do bardzo wąskiego rozumienia potencjału, w literaturze przedmiotu obowiązuje znacznie szersze rozumienie tego pojęcia, zwane zasobowo-czynnikowym. Zgodnie z nim potencjał należy rozumieć jako zespół posiadanych zasobów (rzeczowych, środowiskowych i ludzkich) oraz wiedzę i kompetencje (możliwości i umiejętności ich wykorzystania oraz kreowania w przyszłości)[1]. Można się też spotkać z ujęciem, że potencjał JST jest syntezą różnych potencjałów cząstkowych, które stanowią o jego specyfice, przewadze i zdolnościach do rozwoju[2]. Stąd też odnosi się rodzaje potencjału do czynników determinujących rozwój, a w szczególności do czterech podstawowych, zmieniających się w czasie składowych: środowiska, człowieka jako specyficznego i niezwykle kreatywnego zasobu, wyposażenia technicznego oraz czynników

[1] B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 14.

[2] M. Postuła, *Ocena sprawności działania państwa w odniesieniu do skali wydatków publicznych*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2013, nr 21 (2), s. 82–94.

ekonomiczno-finansowych[3]. W rozważaniach dotyczących potencjału koncentrowano się na ogół na próbach zdefiniowania pojęcia, określeniu czynników, które go kształtują, jak również kwestii jego pomiaru.

Jako pochodne dyskusji prowadzonej nad terminem 'potencjał', wyodrębniono pojęcia bliskoznaczne: potencjał społeczno-gospodarczy, potencjał ekonomiczny, potencjał finansowy, potencjał dochodowy, potencjał wydatkowy oraz potencjał inwestycyjny. Analiza ewolucji poglądów na temat pojęcia 'potencjał' i jego elementów składowych pozwoliła na usystematyzowanie terminologiczne, jak również pokazanie współzależności i odrębności tej kategorii. Na rysunku 1.1 zobrazowano ewolucję pojęcia 'potencjał' oraz rozszerzenie zakresu tego terminu, na podstawie elementów składowych tej kategorii.

W literaturze przedmiotu definiuje się potencjał społeczno-gospodarczy w odniesieniu do konkretnego kraju, regionu, społeczeństwa, czy też samorządu lokalnego[4]. Można wskazać, że pojęcie to oznacza zdolność społeczeństwa do generowania wzrostu gospodarczego i dobrobytu społecznego. Obejmuje różne czynniki stymulujące rozwój gospodarczy i społeczny, takie jak: kapitał ludzki, infrastruktura, innowacje technologiczne, system edukacji, polityka publiczna, warunki życia i środowisko biznesowe[5]. Ich wykorzystanie i rozwój może przyczynić się do zwiększenia przedsiębiorczości, produktywności, konkurencyjności i jakości życia mieszkańców. Potencjał społeczno-gospodarczy jest ważny dla długoterminowego, zrównoważonego rozwoju państwa, regionu, czy też JST, tak aby umożliwić w przyszłości osiągnięcie konkretnych celów ekonomicznych i społecznych.

W kreowaniu potencjału społeczno-gospodarczego znaczącą rolę odgrywają jednostki sektora publicznego, zwłaszcza wyspecjalizowane w tego typu działalności, co oznacza że w procesie tym szczególna rola przypada samorządom lokalnym i regionalnym[6]. Do innych, ważnych czynników wpływających na kształtowanie się potencjału społeczno-gospodarczego zalicza się jeszcze efektywne wykorzystanie

---

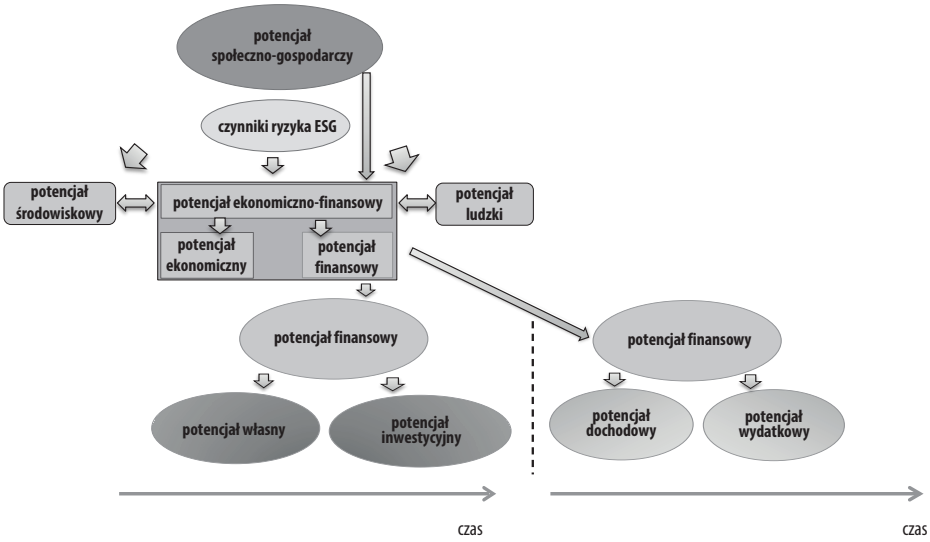
[3] *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000–2010*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2011; B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki…*, s. 13–25.

[4] B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Socio-economic potential of regions – theory and practice*, „Folia Oeconomica Stetinensia" 2020, nr 20 (1), s. 95–116.

[5] H.F. Ladd, J.Yinger,*America's Ailing Cities Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989; M. Bartnicki, *Korekty planów sprzedażowych w banku komercyjnym na podstawie wskaźników wyznaczających lokalny potencjał gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 57, s. 29–38; *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000–2010…*, s. 27–49.

[6] *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 74–78.

czynników endogenicznych, na które składają się: jakość zasobów ludzkich, potencjał demograficzny, aktywność gospodarcza, infrastruktura społeczno-techniczna, aktywność JST oraz dostępność transportowa[7].




**A – podział ze względu na kierunki zastosowania w czasie**

| | |
|---|---|
| realizacja zadań bieżących w określonym standardzie<br>+ zadania remontowe<br>+ obsługa zadłużenia | realizacja zadań inwestycyjnych |
| Oszczędności dotyczące realizacji zadań własnych:<br>– zmniejszenie jakości i standardu zadań,<br>– przesunięcie do realizacji zadań na okresy późniejsze,<br>– wycofanie z zadania | Oszczędności dotyczące realizacji zadań inwestycyjnych:<br>– rezygnacja z realizacji zadań nierozpoczętych,<br>– spowolnienie realizacji zadań już zaczętych (wydłużenie w czasie) |

Rysunek 1.1. Systematyzacja i składowe pojęcia potencjału JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 13–25.

W literaturze przedmiotu występuje również pojęcie 'potencjał ekonomiczny', rozpatrywane w kontekście rozwoju społeczno-ekonomicznego jednostek przestrzennych. Termin ten definiowany jest przez pryzmat zastosowanych mierników, co wskazuje, że odzwierciedla on informacje zarówno o długookresowej sytuacji

[7] *Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2011–2018*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2020, s. 11–17.

społeczno-ekonomicznej regionu (JST), zawarte w potencjale ludności, jak i informacje o bieżącej sytuacji gospodarczej jednostki przestrzennej, charakteryzowane przez jej dochód własny na osobę[8]. Potencjał ekonomiczny jest również utożsamiany z potencjałem społeczno-gospodarczym, gdyż w jego skład wchodzą: liczba i struktura ludności, poziom dochodów i aktywności zawodowej mieszkańców, rozwój lokalnego rynku pracy. Wskazuje się, że potencjał ten w dużej mierze determinuje rozwój JST, implikuje zmiany gospodarcze, stymuluje inwestycje. Jest dodatnio skorelowany z miarą rozwoju społeczno-gospodarczego – wzrost potencjału podnosi jakość życia mieszkańców oraz zwiększa bezpieczeństwo publiczne[9]. Podejście to wskazuje na zagregowane czynniki potencjału, które określają zarówno możliwości, sprawność do rozwoju (faktyczną, a nie w rozumieniu gotowości), wynikającą z posiadanych czynników społeczno-gospodarczych oraz rzeczywistej przedsiębiorczości kapitału ludzkiego. Potencjał ekonomiczny prezentowany jest również w wąskim ujęciu jako „stan finansów lokalnych uwzględniających stopień rozwoju ekonomicznego jednostek samorządowych", gdzie „baza podatkowa jako funkcja sytuacji finansowej, zdeterminowana jest przede wszystkim kondycją lokalnej gospodarki"[10]. S. Skowron, dokonując pomiaru potencjału ekonomicznego JST, określił, że wchodzi on w skład potencjału społeczno-gospodarczego[11].

W opracowaniach zwraca się również uwagę na pojęcia potencjału endogenicznego oraz lokalnego potencjału rozwoju społeczno-gospodarczego. Analiza pozwala wskazać na zbieżność terminologiczną wskazanych pojęć. Potencjał endogeniczny rozumiany jest jako specyficzna dla danej lokalizacji (kraju, terytorium, regionu, powiatu, miejscowości lub też rejonu) cecha, która może być podstawą jego dalszego rozwoju. Cecha ta jest rozpatrywana z punktu widzenia wymiernych korzyści społecznych i ekonomicznych, ale również ze względu na obiektywnie korzystne uwarunkowanie, które tworzy. Ponadto atrybuty te wyodrębnia się, aby odróżnić

---

[8] I. Müller-Frączek, M.B. Pietrzak, *Analiza porównawcza rozwoju ekonomicznego województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003 i 2007 z wykorzystaniem narzędzi statystyki przestrzennej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia" 2009, nr 40, s. 87–100.

[9] A. Mastalerz-Kodzis, *Quantitative Analysis of the Economic Potential on the Example of the Upper Silesian Metropolis*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie" 2021, nr 150, s. 131–140.

[10] K. Wójtowicz, *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009–2011*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 186 (14), s. 101–110.

[11] S. Skowron, *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Ekonomia i Nauki Humanistyczne" 2012, nr 286/19 (3), s. 78.

dany obszar od sąsiadującego regionu (potencjał endogeniczny jako cecha różnicująca obszary)[12]. Potencjał endogeniczny JST (potencjał pochodzący z wewnątrz) stanowi o przewadze konkurencyjnej. Definiując natomiast lokalny potencjał rozwoju gospodarczego, wskazuje się na oddziaływanie wielu czynników, wśród których wyróżnia się: inwestycje powiększające zdolność produkcyjną, wzrost liczby ludności i popytu na towary i usługi, rozwój kapitału fizycznego i ludzkiego, społecznego i wiedzy[13].

Wprawdzie w literaturze przedmiotu nie ma również jednoznacznej definicji potencjału finansowego, ale autorzy zajmujący się tym tematem są zgodni, że stanowi on część składową potencjału społeczno-gospodarczego. Według M. Miszczuk[14] przez potencjał finansowy należy rozumieć zdolność JST do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania. Z kolei M. Szpak[15] pojęcie to definiuje jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych oraz do zaciągania i obsługi długu. Potencjał finansowy może być także rozumiany jako wypadkowa kryteriów racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST różnego szczebla, w szczególności odnoszącą się do: poziomu dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca i ich struktury[16].

Przeprowadzona powyżej analiza znaczenia pojęcia 'potencjał' oraz wskazany zakres jego składowych są punktem wyjścia do rozumienia terminu 'potencjał finansowy'. Uwzględniając podejście zasobowe – jednocześnie biorąc pod uwagę czynnik czasu i przestrzeń, w której zachodzą procesy – przez potencjał finansowy należy

---

[12] A. Stańczyk, *Syntetyczna analiza potencjału rozwojowego województwa. Aspekt terytorialny potencjałów endogenicznych województwa kujawsko-pomorskiego*, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku – Oddział w Bydgoszczy, za*:* http://www.radziejow.pl/plik,7726,potencjaly-endogeniczne-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-konferencja-przysiek-ppt.ppt (21.07.2015). Zbliżone podejście prezentują w swoim badaniu: A. Świadek, M. Tomaszewski, *Endogeniczny Potencjał rozwoju innowacji na poziomie regionalnym na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały Wydziału Zarządzania i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach. Miscellanea Oeconomicae" 2013, nr 1, s. 11–24; B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki*…, s. 14.

[13] R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 82.

[14] M. Miszczuk, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004, s. 27–35.

[15] M. Szpak, *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, w: *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, red. K.S. Cichocki, MUNICIPIUM, Warszawa 2001.

[16] M. Wosiek, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2013, nr 34, s. 144–158.

rozumieć zasoby finansowe (kapitał, wierzytelności, gotówka w kasie i na rachunku bankowym), ale również potencjalne możliwości kreowania zasobów finansowych poprzez aktywną politykę prowadzoną przez władze samorządowe (np. politykę dochodową czy wydatkową pobudzającą przedsiębiorczość), jak również możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych (np. potencjalne możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych i zobowiązań niezaliczanych do długu). Za podstawowe kryterium demarkacji potencjału finansowego uznaje się kryterium realizacji dochodów własnych, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych[17]. Skoro przyjmuje się, że dochody własne stanowią podstawę potencjału własnego, to kryterium wyróżniające potencjał finansowy w ramach potencjału ekonomicznego musi być oparte na dochodach własnych. Potencjał finansowy jest to zatem zasób środków finansowych, jakimi dysponuje dana JST. Obejmuje on wszystkie składowe środki, aktywa finansowe i inne formy wartości materialnej, które mogą być wykorzystane do finansowania bieżących operacji (realizacji zadań bieżących) i inwestycji. Potencjał finansowy jest podstawą stabilności finansowej, zdolności do generowania dochodu i nadwyżki finansowej, terminowego regulowania zobowiązań, kreowania rozwoju.

W literaturze przedmiotu niejednokrotnie podejmowano próby zdefiniowania pojęcia własnego potencjału finansowego jako składowej całkowitego potencjału finansowego. Własny potencjał finansowy należy utożsamiać z pojęciem własnego potencjału dochodowego, który mierzony jest sumą wpływów z udziału w PIT i CIT oraz wpływami z podatku od nieruchomości, od środków transportowych oraz od czynności cywilnoprawnych[18]. Własny potencjał dochodowy ma swoje źródło w środkach pochodzące z dochodów JST (w tym – ze środków zgromadzonych w poprzednich okresach)[19].

Starano się również uściślić znaczenie terminu – potencjał inwestycyjny, określany także jako atrakcyjność inwestycyjna JST czy potencjał rozwojowy. Potencjał inwestycyjny należy postrzegać przez pryzmat nadwyżki operacyjnej JST, która stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, a więc określoną sumę środków pozostających w budżecie JST po sfinansowaniu realizacji wszystkich zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki.

---

[17] Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, ze zm.

[18] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Difin, Warszawa 2007, s. 77.

[19] M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006, s. 7.

W podobny sposób potencjał ten definiują M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg i M. Tomalak (2006)[20]. Uznają oni, że są to środki, które JST jest zdolna wydatkować na podjęcie nowych przedsięwzięć rozwojowych w danym czasie, pod warunkiem że:

– sfinansowano realizację wszystkich zadań bieżących,
– dokonano wymiany środków trwałych w ramach działań restytucyjnych lub modernizacyjnych,
– będzie realizowana bezpieczna polityka zadłużenia.

Należy jednak pamiętać, że powiększenie potencjału inwestycyjnego może nastąpić w przypadku pozyskania środków ze zwrotnych źródeł finansowania, ale ma ono charakter tymczasowy. Natomiast biorąc pod uwagę możliwości zaciągania długu, należy wskazać, że są one uzależnione od sytuacji finansowej jednostki (zwłaszcza nadwyżki operacyjnej), a konieczność spłaty zaciągniętych zobowiązań, wraz z kosztami ich obsługi, przyczynia się w dalszej perspektywie czasowej do pomniejszenia tego potencjału[21].

Zgodnie z przedstawionymi informacjami, potencjał inwestycyjny jest definiowany jako wewnętrzny potencjał inwestycyjny JST oraz całkowity potencjał inwestycyjny. Potencjał wewnętrzny, zwany własnym, jest sumą nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe i wolne środki z lat ubiegłych oraz pomniejszonej o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań. Natomiast całkowity potencjał inwestycyjny stanowi suma nadwyżki operacyjnej, powiększona o dochody majątkowe i przychody ogółem (w tym wolne środki) oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań[22].

W literaturze przedmiotu zwraca się również uwagę na pojęcia – potencjał dochodowy oraz potencjał wydatkowy. Potencjał dochodowy to inaczej zdolność danej jednostki samorządu terytorialnego do generowania dochodów. Wskazuje się również, że potencjał dochodowy jest utożsamiany z potencjałem fiskalnym, który jest definiowany jako zdolność JST do pozyskiwania dochodów własnych w celu sfinansowania usług publicznych[23]. Biorąc pod uwagę, że w Konstytucji RP, jak i w ustawie o dochodach JST określone zostały źródła dochodów własnych,

---

[20] E. Malinowska-Misiąg, *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019, s. 85–94; M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Ramy finansowe…*, s. 7.

[21] D. Wyszkowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.

[22] D. Wyszkowska, *Zróżnicowanie regionalne potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne" 2019, 64 (4), s. 68–84.

[23] E. Malinowska-Misiąg, *Potencjał dochodowy…*, s. 85.

a w ustawie o finansach publicznych wskazano ich rodzaje, należy podkreślić, że każdy ze szczebli samorządowych posiada swoiste źródła dochodów. Oznacza to, że potencjalne źródła dochodów mogą pochodzić z różnych źródeł, np. udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, podatki i opłaty lokalne, opłaty za usługi publiczne lub granty, czy dotacje oraz subwencje. Potencjał dochodowy JST zależy od wielu czynników, takich jak liczba ludności, w tym aktywnej zawodowo (zamieszkującej dane terytorium), struktura demograficzna, atrakcyjność inwestycyjna czy aktywność gospodarcza.

Potencjał wydatkowy jednostek samorządu terytorialnego związany jest zarówno z bieżącymi możliwościami, jak również przyszłymi zdolnościami tych jednostek do finansowania wydatków, w szczególności tzw. wydatków sztywnych. Oznacza to, że samodzielność finansowa organów samorządowych decyduje o kształcie polityki wydatkowej, na podstawie której realizowane są zadania służące wspólnocie samorządowej na danym terenie. Potencjał wydatkowy często utożsamiany jest z samodzielnością wydatkową, rozumianą jako władztwo wydatkowe odnoszące się do decydowania o zakresie i sposobie realizacji wydatków finansowanych ze środków zgromadzonych w budżetach JST[24]. W przedstawionych powyżej definicjach można dostrzec pewne podobieństwo – wszystkie one dają możliwość podejmowania kierunkowych decyzji dotyczących realizacji zadań rozwojowych. W „podejściu wydatkowym do samodzielności istotny jest aspekt swobody w odniesieniu do kierunków i rodzajów ponoszonych wydatków"[25], natomiast potencjał wydatkowy uwzględnia możliwości sfinansowania rozwoju z użyciem posiadanych zasobów finansowych, ale również techniczno-infrastrukturalnych, po dokonaniu realizacji zadań sztywnych oraz uiszczeniu zobowiązań finansowych wynikających z zaciągniętych zobowiązań dłużnych.

Potencjał wydatkowy JST zależny jest od wielu czynników, takich jak tzw. zadania sztywne – obligatoryjne, określone ustawowo, do realizacji których zobligowana jest JST, a także zadań nieobowiązkowych, których realizacja uzależniona jest od poziomu rozwoju gospodarczego w regionie, liczby mieszkańców, w tym aktywnych zawodowo, poziomu rozwoju infrastruktury oraz presji społecznej na wykonanie określonych typów zadań. Istotnym elementem potencjału wydatkowego jest również zdolność do efektywnego zarządzania dostępnymi środkami finansowymi, co ma służyć zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnej.

Z pojęciem potencjału wydatkowego wiąże się również termin 'potencjał techniczny', który „można próbować zdefiniować jako pewną sprawność i wydajność

[24] D. Wyszkowska, *Samodzielność finansowa*..., s. 55–56.

[25] K. Surówka, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013, s. 22–25.

wykonawcy, pewne możliwości, jakimi dysponuje on w zakresie technicznym, a więc w odniesieniu do dysponowania określonym sprzętem, maszynami, urządzeniami, instalacjami itp."[26].

Reasumując, należy stwierdzić, że zarówno potencjał dochodowy, jak i wydatkowy są wypadkową samodzielności decyzyjnej i obowiązującego prawa. Od decyzji organów samorządowych zależy kreatywność w zakresie oddziaływania na poziom dochodów (generowanie dochodów), lokalna polityka podatkowa, jak również polityka wydatkowa ukierunkowana na rozszerzenie jakości wykonywanych zadań obligatoryjnych oraz stanowienia nowej oferty usług publicznych. Tym samym samodzielność wydatkowa opiera się na kreatywności decyzyjnej organów publicznych, związanej z wykonywaniem zadań publicznych i jest ukierunkowana na realizację celów publicznych.

## 1.2. Elementy i determinanty potencjału jednostek samorządu terytorialnego

Na podstawie analizy opracowań odnoszących się do zagadnienia potencjału JST należy stwierdzić, że mają na niego wpływ różne czynniki, które można zaliczyć do grupy zewnętrznych, w szczególności makro i mikroekonomicznych, oraz czynniki środowiskowe (rozumiane jako uwarunkowania stymulujące zrównoważony rozwój). Na potencjał wpływają również czynniki wewnętrzne, które związane są z decyzjami organów JST. W tabeli 1.1 zaprezentowano podejście do potencjału JST przez pryzmat czterech grup czynników opisujących pomiar potencjału w ujęciu zasobowo-czynnikowym, które stanowią integralne elementy potencjału ogólnego JST. Ponadto w tabeli 1.1 wskazano na grupy czynników determinujących poszczególne rodzaje potencjałów wchodzących w skład potencjału ogólnego. Na rysunku zaprezentowano również czynniki ESG (tzw. czynniki niefinansowe, gdzie „E" – oznacza środowisko, „S" – to szeroko rozumiane społeczeństwo, natomiast „G" oznacza społeczną odpowiedzialność i dobre praktyki rządzenia). Czynniki ryzyka ESG związane są z coraz szerszą realizacją pryncypiów *sustainability*, a w szczególności obrazują wpływ tego ryzyka na zmieniające się uwarunkowania społeczno-gospodarcze związane ze zmianami klimatu. Ujęcie czynników ESG wynika z podjętych deklaracji w zakresie realizacji 17 celów zrównoważonego rozwoju (17 SDG), wskazywania ryzyka ESG w myśl prawa UE oraz obowiązujących pryncypiów określania i raportowania tego ryzyka.

[26] M. Stręciwilk, *Dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym warunkiem ubiegania się o zamówienie publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych" 2013, nr 1, s. 41–52.

| **Potencjał ogólny JST** | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **potencjały składowe = czynniki składowe potencjału ogólnego** | | | | | | | |
| **I. Potencjał ekonomiczny** | | **II. Potencjał społeczny** | | **III. Potencjał techniczny** | | **IV. Potencjał środowiskowy** | |
| *Grupy oddziałujących najważniejszych kluczowych czynników – elementy składowe* | | *Grupy oddziałujących najważniejszych kluczowych czynników – elementy składowe* | | *Grupy oddziałujących najważniejszych kluczowych czynników – elementy składowe* | | *Grupy oddziałujących najważniejszych kluczowych czynników – elementy składowe* | |
| I.A. grupa czynników oddziałujących na | budżet JST (np. gmin) | II.A. grupa czynników oddziałujących na | zasoby ludzkie (np. gęstość zaludnienia na km$^2$) | III.A. grupa czynników oddziałujących na | infrastrukturę techniczną (np. drogi w km) | IV.A. grupa czynników oddziałujących na | stan i ochronę środowiska (np. grunty orne w stosunku do powierzchni użytków rolnych) |
| I.B. grupa czynników oddziałujących na | podmioty gospodarki narodowej (np. podmioty prywatne ogółem do liczby ludności) | II.B. grupa czynników oddziałujących na | wydatki budżetów gmin na infrastrukturę społeczną (np. wydatki na ochronę zdrowia w stosunku do wydatków ogółem) | III.B. grupa czynników oddziałujących na | wydatki na infrastrukturę techniczną (np. wydatki na transport i łączność w stosunku do wydatków ogółem) | IV.B. grupa czynników oddziałujących na | wydatki związane z ekologią (np. wydatki na ochronę środowiska w stosunku do wydatków ogółem) |
| I.C. grupa czynników oddziałujących na | handel (np. liczba sklepów do liczby ludności) | I.C. grupa czynników oddziałujących na | gospodarkę mieszkaniową (np. wydatki na gospodarkę mieszkaniową w stosunku do wydatków ogółem) | III.C. grupa czynników | inne (np. specyficzne cechy dla danej JST) | IV.C. grupa czynników oddziałujących na | nakłady inwestycyjne na ochronę środowiska (np. wydatki na gospodarkę wodną w stosunku do powierzchni) |
| I.D. grupa czynników oddziałujących na | rynek pracy (np. pracujący ogółem na 1 tys. mieszkańców) | II.D. grupa czynników oddziałujących na | ochronę zdrowia (np. liczba lekarzy w stosunku do liczby mieszkańców) | | | IV.D. grupa czynników | inne (np. specyficzne cechy dla danej JST) |
| I.E. grupa czynników oddziałujących na | samorząd terytorialny (np. radni gminy z wyższym wykształceniem do liczby radnych) | II.E. grupa czynników oddziałujących na | edukację (np. miejsca w przedszkolach w stosunku do liczby mieszkańców) | | | | |
| I.F. grupa czynników oddziałujących na | baza noclegowa (np. udzielone noclegi ogółem) | II.F. grupa czynników | inne (np. specyficzne cechy dla danej JST) | | | | |
| I.G. grupa czynników | inne (np. specyficzne cechy dla danej JST) | | | | | | |
| | **Oddziaływanie ryzyka ESG na potencjał ogólny i potencjały: ekonomiczny, społeczny, środowiskowy i techniczny** | | | | | | |
| | ***Grupa czynników ryzyka niefinansowego, otoczenie prawno-regulacyjne, postawy społeczne i kulturowe wobec środowiska i człowieka, społeczna odpowiedzialność, taksonomia*** | | | | | | |

Tabela 1.1. Czynniki kreujące potencjał ogólny JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 14.

Wskazuje się również, że potencjał finansowy decyduje o możliwości finansowania rozwoju JST, a jego wielkość jest uzależniona od[27]:
– potencjału bazy dochodowej,
– zakresu zadań obligatoryjnych JST,
– uwarunkowań prawnych wyznaczających możliwość ograniczenia w wykorzystaniu instrumentów dłużnych oraz warunków zaciągania tych instrumentów,
– wrażliwości na wahania koniunktury.

Biorąc pod uwagę potencjał bazy dochodowej, zwany również potencjałem dochodowym, należy wskazać, że czynnikami kształtującymi jego wielkość są przede wszystkim podatki stanowiące podstawową kategorię dochodów własnych realizowanych przez JST. Kategoria ta została zdefiniowana zgodnie ze wskazaniami art. 3–7 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego i obejmuje następujące grupy danin publicznych[28]:
– podatki lokalne,
– opłaty lokalne,
– udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), określone dla każdego szczebla jako procent wpływów do budżetu państwa,
– udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), określone dla każdego szczebla jako procent wpływów do budżetu państwa,
– dochody z majątku oraz posiadanych składników mienia,
– spadki, zapisy i darowizny dokonywane na rzecz danej JST,
– dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach,
– określony przepisami prawa procent dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej,
– odsetki, których tytuły wskazano w art. 5–7 ustawy o dochodach JST,
– inne dochody wskazane ustawowo.

Nie wszystkie szczeble JST posiadają taki sam własny potencjał dochodowy, będący składnikiem potencjału finansowego, również możliwość oddziaływania na ten potencjał jest różna i zależy od samodzielności dochodowej danego szczebla JST. Przyznanie samodzielności dochodowej JST wiąże się w pierwszej kolejności z zapewnieniem stabilnych i wydajnych źródeł dochodów, co można połączyć z pojęciem

[27] M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne" 2015, nr 1–2, s. 22–23.

[28] Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.

stabilności fiskalnej JST[29]. Tak rozumiana samodzielność wymaga skonstruowania systemu finansowania JST, który będzie się charakteryzował następującymi atrybutami[30]:

– wydajnością fiskalną (zapewnienie efektywnej realizacji zadań JST),
– antycyklicznością koniunkturalną (pozwala na efektywne wykonywanie zadań niezależnie od wahań koniunktury gospodarczej),
– stabilnością i stałością (odzwierciedloną we względnej stabilizacji prawnej dochodów JST).

Tym samym należy podkreślić, że potencjał dochodowy jest uzależniony zarówno od obowiązujących przepisów stanowiących źródła dochodów, jak również od działań samych organów JST, mających na celu stanowienie własnych źródeł dochodów – wpływanie na elementy konstrukcyjne dochodów JST (głównie podatki i opłaty samorządowe), w tym stosowanie preferencji podatkowych (ulgi, zwolnienia, umorzenia oraz odroczenia płatności danin publicznych), tzw. władztwo podatkowe, swobody zarządzania mieniem publicznym w celu kreowania realnych dochodów oraz swobody prowadzenia działalności gospodarczej (w tym również poza zakresem działalności usług użyteczności publicznej). Tym samym należy wskazać, że czynniki kształtujące potencjał dochodowy można ująć we wspólne grupy, jednak wewnętrznie przepisy prawa różnicują ten potencjał. Chodzi tu o tzw. władztwo decyzyjne, które uprawnia organy JST do stanowienia prawa dotyczącego udzielania ulg, umorzeń, zwolnień czy też pomocy publicznej. Władztwo decyzyjne, zastosowane w postaci ulg, umorzeń, zwolnień, czy też pomocy publicznej, realnie zmniejsza potencjał finansowy, inwestycyjny, a w szczególności potencjał dochodowy.

Jak już wskazano, samodzielność wydatkową należy rozpatrywać przez pryzmat zasobów, czyli zgromadzonych środków finansowych, związanych z realizacją zadań. Zadania te można podzielić na zadania własne, zlecone i powierzone[31]. Aby móc mówić o czynnikach kształtujących potencjał wydatkowy należy wskazać, że podstawą tej samodzielności są dochody własne, którymi JST mogą dysponować, jak również sam zakres i charakter zadań. Chodzi tutaj w szczególności o zakres tzw. zadań sztywnych, czyli takich, które powinny być finansowane z budżetu (określenie, które dobra i usługi będą finansowane, w jaki sposób dobra i usługi

[29] A. Czarny, *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica" 2016, nr 84 (3), s. 41–52.

[30] D. Wyszkowska, *Samodzielność finansowa…*, s. 42–43.

[31] B.Z. Filipiak, S. Franek, A. Adamczyk, D. Kordela, *Finanse wobec wyzwań gospodarki kryzysu*, Difin, Warszawa 2023, s. 161–171.

powinny być dostarczane lub wytwarzane, w jakiej ilości oraz w jakim standardzie oraz ilość środków wydawanych na każde z nich). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że potencjał wydatkowy jest funkcją swobody decyzyjnej organów JST związanej z możliwością podejmowania decyzji, w granicach obowiązującego prawa, odnoszących się do[32]:

– wielkości wydatków budżetowych,
– kierunków wydatków budżetowych, czyli ustalania ich celów i priorytetów,
– struktury rodzajowej wydatków,
– prawa wyboru sposobu wykonywania danego zadania i możliwość prowadzenia działalności o charakterze zarobkowym,
– sposobu wykorzystania środków finansowych pozyskanych w ramach wykorzystania instrumentów dłużnych przez JST.

Potencjał wydatkowy odnosi się zatem do realizacji zadań bieżących i prorozwojowych, które są determinowane obowiązującym prawem, jednak zadania prorozwojowe, jako kategoria inwestycyjna, podlegają większej samodzielności decyzyjnej. Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że to zakres zadań fakultatywnych, w przeciwieństwie do obligatoryjnych (zwanymi również zadaniami sztywnymi), decyduje o zakresie i poziomie potencjału wydatkowego[33]. W przypadku zadań obligatoryjnych występuje bowiem usztywnienie wydatków JST, spowodowane wyznaczeniami prawa odnośnie do ich realizacji i finansowania, co ogranicza poziom samodzielności decyzyjnej. Szczebel rządowy oddziałuje zatem na potencjał wydatkowy w sposób pośredni (np. przypisując enumeratywnie rodzaje zadań do wykonania na poszczególnych szczeblach) i bezpośredni (np. wskazując na standardy, wysokość środków finansowych lub mechanizm ich finansowania, sposób realizacji wydatków). Zadania fakultatywne są funkcją samodzielności wydatkowej w zakresie zadań własnych, które zostały uregulowane w art. 16 ust. 2 Konstytucji RP. Ustawodawca wskazuje, że JST, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej, wykonuje część zadań we własnym imieniu i na własny rachunek oraz w ramach własnych środków. Oznacza to, że JST przejmują odpowiedzialność za zadania fakultatywne i efekty wydatkowanych środków, co przekłada się na konkretne działania na rzecz społeczeństwa[34].

Biorąc pod uwagę tę perspektywę, należy odnieść się do ważnego elementu, jakim jest wyjściowy czynnik pozwalający na definiowanie potencjału inwestycyjnego, czyli nadwyżkę operacyjną. Jej rola wzmocniła się w związku z koniecznością

[32] S. Kańduła, *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2001, nr 899, t. 1, s. 122–131.

[33] B.Z. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

[34] Tamże.

równoważenia budżetu bieżącego JST, a od 2014 roku wprowadzenia indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Rozwiązania te skutkowały przeformułowaniem gospodarki finansowej JST tak, aby generowała większą nadwyżkę operacyjną, którą można by przeznaczyć na prowadzenie przez te jednostki działalności inwestycyjnej. Nadwyżka operacyjna poprzez odpowiednie skonstruowanie elementów składowych pozwala na identyfikację sytuacji finansowej JST, ich zdolność do spłaty zobowiązań oraz możliwości samodzielnego finansowania inwestycji[35]. Tym samym stanowi czynnik oddziałujący na potencjał inwestycyjny.

Obok nadwyżki operacyjnej ważnym czynnikiem oddziaływania na potencjał inwestycyjny jest *cash flow*, którego ustalanie wynika z treści art. 45 ust. 3 ustawy o rachunkowości jako integralnej części sprawozdania finansowego. *Cash flow*, rozumiane jako rachunek przepływów pieniężnych JST, jest nieco inaczej sporządzane niż w przedsiębiorstwach, z uwagi na kasowy charakter prowadzenia rachunkowości JST. Tym niemniej, jest to ważny czynnik pokazujący zdolność jednostki do gromadzenia rzeczywistych środków na realizację zadań inwestycyjnych i rozwojowych. *Cash flow* oddaje realne, dynamiczne możliwości kreowania gotówki (nadwyżki), natomiast nadwyżka operacyjna pokazuje środki w ujęciu statycznym. Ponadto *cash flow* pokazuje miejsca kreowania środków, tj. wyróżnia działalność operacyjną, inwestycyjną i finansową, co decyduje o ogólnej ocenie jakościowej potencjału inwestycyjnego.

Wielokrotnie podkreślano znaczenie uwarunkowań prawnych (mają swoje źródło w Konstytucji RP, przepisach prawa UE, przepisach ogólnokrajowych lub też wewnętrznych), które wpływają na charakter i wielkość potencjału. Szczególne znaczenie dla wyznaczenia potencjału ma stworzenie możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych, które mogą zwiększyć zdolności finansowe i inwestycyjne. Natomiast, gdy pojawia się konieczność spłaty zadłużenia oraz obsługi długu, mają one ujemny wpływ na wielkość potencjału[36]. Tym samym normy i zasady wynikające z obowiązującego prawa wyznaczają ograniczenia w wykorzystaniu instrumentów dłużnych oraz warunków zaciągania tego typu zobowiązań. Ma to swój wyraz w wyborze instrumentów dłużnych oraz możliwości wyboru celów, na jaki jest przeznaczany kapitał dłużny[37].

---

[35] A. Krzemińska, *Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie gmin i miast na prawach powiatu na przykładzie województwa wielkopolskiego i lubelskiego*, „Optimum" 2019, nr 2 (92), s. 61–73.

[36] B.Z. Filipiak, *Strategie finansowe...*, PWE, Warszawa 2008.

[37] Reguluje to art. 89 ustawy o finansach publicznych oraz Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298 poz. 1767).

Nie bez znaczenia jest tutaj podejście proefektywnościowe do pozyskiwania kapitału dłużnego. Przy ocenie efektywności pozyskiwania kapitału z finansowania obcego najłatwiej jest zastosować porównanie kosztów, powstających przy pozyskaniu danego kapitału[38], jak również kwestie jakościowe (czynniki niemierzalne) i ilościowe (czynniki mierzalne, finansowe, oraz ryzyko, które można wycenić w jednostkach pieniężnych). JST, wybierając instrument dłużny, aby spełnić kryterium efektywnościowe, powinna się kierować: analizą rynku instrumentów dłużnych, konstrukcją, zapadalnością i efektywnością samych instrumentów dłużnych, wahań koniunktury. W literaturze wykazano, że system finansowania JST jest skorelowany z sytuacją gospodarczą, przy czym znaczenie i charakterystyka tych powiązań w wypadku poszczególnych kategorii dochodów są odmienne[39].

Zróżnicowanie źródeł dochodów JST, w kontekście przewidywalnych w gospodarce rynkowej wahań cyklu koniunkturalnego, powinno mieć, co do zasady, na celu zmniejszenie ryzyka nadmiernych odchyleń realizowanych dochodów od długoterminowego trendu, a przez to wystąpienia znaczących spadków dochodów. Ten postulat w praktyce polskich JST jest trudny do osiągnięcia, gdyż podstawowe dochody własne (udziały w podatkach CIT i PIT) są skorelowane z koniunkturą gospodarczą, co oznacza, że potencjał jest kategorią silnie skorelowaną właśnie z cyklem koniunkturalnym.

## 1.3. Oddziaływanie ryzyka pandemicznego jako części ryzyka ESG na potencjał jednostek samorządu terytorialnego

Ryzyko było do niedawna kategorią słabo rozpoznaną w JST, ale kryzysy, wejście w struktury UE czy też nowe wyzwania związane ze środowiskiem zewnętrznym (zwłaszcza klimatyczne) wymusiły reorientację w kierunku wdrożenia procedur zarządzania ryzykiem do niemal wszystkich sfer aktywności JST. Obecnie ryzyko jest immanentnym elementem procesu podejmowania decyzji i może być postrzegane[40]:

– negatywnie jako zagrożenie oznaczające możliwość nieosiągnięcia oczekiwanego efektu,
– neutralnie jako możliwość osiągnięcia efektu różniącego się od oczekiwanego.

---

[38] G. Otczyk, P. Felis, *Problemy efektywnego zarządzania długiem samorządowym*, „Studia BAS" 2021, nr 4 (68), s. 171–194.

[39] A. Walasik, *Wrażliwość dochodów jednostek samorządu terytorialnego na wahania cyklu koniunkturalnego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2015, nr 4 (3), 145–156.

[40] *Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 13.

Ryzyko oznacza potencjalną możliwość nieosiągnięcia założonych celów przez JST, a tym samym brak efektów związanych z wydatkowaniem publicznych środków. Istnieje również możliwość, że niezrealizowanie wyznaczonych celów będzie związane z potencjalnymi korzyściami dla społeczeństwa, co występuje niezmiernie rzadko i jest trudno mierzalne, gdyż straty ponoszone przez społeczeństwo są znacznie szybciej odczuwane, a pozytywne efekty nie są częstym przedmiotem publicznej dyskusji. Tak więc ryzyko jest zawsze rozpatrywane w kategoriach prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia oraz jego oddziaływania i konsekwencji.

Postrzeganie ryzyka, jego kategoryzowanie było przedmiotem licznych rozważań i można wskazać, że w JST ryzyko ujmuje się jako systematyczne (*systemic risk*), zwane ogólnym, oraz ryzyko specyficzne (*unsystemic risk*), zwane szczegółowym lub operacyjnym. Źródeł ryzyka systematycznego należy doszukiwać się w szczególnie w wahaniach koniunkturalnych, sytuacji społeczno-gospodarczej i politycznej, zmianach przepisów prawa, co przekłada się na potencjał JST, zwłaszcza finansowy, inwestycyjny, dochodowy i wydatkowy. Ryzyko specyficzne jest związane ze specyfiką funkcjonowania danej JST, jej zadaniami wykonywanymi na rzecz społeczeństwa, czy też oddziaływania specyficznego otoczenia, w którym funkcjonuje[41].

Ważne znaczenie ma podział ryzyka na: ryzyko finansowe (*financial risk*) i ryzyko niefinansowe (*non-financial risk*). Ryzyko finansowe łączy się z podejmowaniem decyzji dotyczących struktury i sposobów finansowania zadań JST[42]. Ma ono swoje źródła endogeniczne (zarządzanie płynnością, zadłużenie, realizowane inwestycje itd.) oraz źródła egzogeniczne (zmiany stóp procentowych, warunków pozyskania kredytów itd.). Ryzyko finansowe oddziałuje na sytuację finansową JST, jej zdolność do wywiązywania się z zobowiązań, jak również możliwości kreowania rozwoju. Negatywne skutki tego ryzyka mogą mieć również charakter długofalowy i wpływać na zdolność JST do kreowania lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, co potwierdza, jak silnie oddziałuje na potencjał JST.

Ryzyko niefinansowe związane jest z podejmowaniem decyzji, które nie wpływają bezpośrednio na wynik finansowy, jednak ich konsekwencje mogą mieć charakter wymierny, zwłaszcza finansowy[43]. Szczególnym rodzajem ryzyka niefinansowego,

---

[41] M. Poniatowicz, *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego" 2010, nr 620 (61), s. 325–337.

[42] B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 227.

[43] M. Thlon, *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe UE w Krakowie" 2013, nr 902, s. 17–36.

które nabiera szczególnego znaczenia w związku z przyjętymi celami SDG jest ryzyko ESG (ang. *Environmental*, *Social*, *Governance*). Jest ono definiowane jako „ryzyko jakiegokolwiek negatywnego wpływu finansowego na instytucję wynikającego z obecnego lub przyszłego wpływu czynników ESG na jej kontrahentów lub zainwestowane aktywa"[44]. Ryzyko ESG utożsamiane jest również z ryzykiem zrównoważonego rozwoju, które to: „ryzyko dla zrównoważonego rozwoju oznacza zdarzenie lub warunki środowiskowe, społeczne lub związane z zarządzaniem, które – jeżeli wystąpią – mogłyby mieć istotny negatywny wpływ na wartość inwestycji (…)"[45]. Zatem ryzyka ESG i zrównoważonego rozwoju bywają traktowane jako odrębne rodzaje ryzyka lub używane wymiennie jako synonimy. Dlatego też należy wskazać na znaczenie czynników ESG, które wywierają szczególny wpływ również na JST. Zatem ESG i ryzyko z nim związane odnosi się do:

> dążenia do zapewnienia wszystkim grupom społecznym możliwie wysokiego, zrównoważonego poziomu życia oraz promowanie zrównoważonych wzorców konsumpcji i produkcji. ESG spogląda zatem na system i, ustanawiając obowiązki raportowe, dąży do wymuszenia właściwego postępowania poprzez mechanizm rynkowy[46].

Zdefiniowane w ten sposób ryzyko ESG, tak jak w przeszłości sama kategoria ryzyka, wydaje się być dalekie praktyce JST. Jest to mylne podejście, gdyż właśnie ryzyko środowiskowe (zrównoważonego rozwoju), jak również ryzyko ESG wykazują znaczące, silne oddziaływanie na funkcjonowanie samych JST, ich relacje ze społeczeństwem i podmiotami znajdującymi się w otoczeniu społeczno-gospodarczym, szczególnie dotyczy to możliwości wykonywania zadań. Sama wielkość JST wymusza zastosowanie wielu przepisów dotyczących ujmowania czynników ESG, czynników niefinansowych oraz ich raportowania. Coraz częściej mówi się nie tylko o odpowiedzialności JST wobec społeczeństwa, ale wobec realizacji celów środowiskowych (celów SDG), jak również o społecznej odpowiedzialności organów samorządowych.

---

[44] *EBA report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms*, European Banking Authority, Paris 2021, EBA/REP/2021/18, s. 6.

[45] *Sustainable Finance Disclosure Regulation*, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2088 (art. 2 pkt 22).

[46] K. Majer-Gębska, *ESG jako pozafinansowe wskaźniki rozwoju przedsiębiorstwa*, 2023, https://www.parp.gov.pl/component/content/article/83961:esg-jako-pozafinansowe-wskazniki-rozwoju-przedsiebiorstwa (24.03.2023).

W Dyrektywie CSRD, czyli *Corporate Sustainability Reporting Directive*[47] rozwinięto istniejące standardy taksonomii i uporządkowano standardy raportowania i ujmowania ryzyka ESG. Prowadzone obecnie prace dały już efekt w postaci opracowania pierwszej części ESRS, czyli standardów przekrojowych i tematycznych dotyczących kwestii środowiskowych, społecznych i ładu korporacyjnego oraz wprowadzenia dyrektywy w sprawie należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju[48]. Raportowanie ESG dotyczy kwestii:

– łagodzenia zmian klimatu,
– adaptacji do zmian klimatu,
– zrównoważonego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych i morskich,
– przejścia na gospodarkę o obiegu zamkniętym,
– zapobiegania zanieczyszczeniu i jego kontroli,
– ochrony i odbudowy bioróżnorodności i ekosystemów.

Ryzyko ESG dotyczy różnych sfer aktywności JST – największą z nich jest oczywiście ekologia i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. JST coraz częściej podejmują zadania mające na celu łagodzenie wpływu ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak powodzie, susze czy huragany, towarzyszące zmianom klimatycznym. Nie tylko prowadzą działania interwencyjne, ale realizując swoje zadania, starają się stosować nowoczesne, przyjazne klimatowi technologie, a w ramach swojego władztwa decyzyjnego oddziałują na społeczeństwo i otoczenie biznesu, tworząc programy stymulujące zmiany. Tym samym wykorzystują potencjał inwestycyjny i finansowy do kreowania zmian ekologicznych.

Zmiany klimatyczne powodują zakłócenia w dostawie energii i wzrost cen, jak również konieczność przejścia na energooszczędne źródła (zeroemisyjne) oraz podjęcie wielu działań na rzecz oszczędzania energii, a także wody, której zasoby są już na poziomie krytycznym. Tym samym JST, obok działań o charakterze adaptacyjnym, zajmują się promowaniem zrównoważonego wykorzystywania i ochroną zasobów wodnych i morskich, dążąc do przejścia na gospodarkę w obiegu zamkniętym.

---

[47] Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance); PE/35/2022/REV/1, Document 32022L2464, *OJ L 322, 16.12.2022*, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj.

[48] Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM/2022/71 final, COM/2022/71 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071.

Obszarem zainteresowań jest nie tylko gospodarka komunalna, ale oddziaływanie na otoczenie biznesu i programy dotyczące odbudowy ekosystemów oraz zachowania bioróżnorodności.

Oczywiście duże znaczenie ma także ma potencjalna odpowiedzialność za naruszenie obowiązującego prawa i związane z tym restrykcje. JST, prowadząc własną działalność, ma również możliwość oddziaływania na otoczenie społeczno-gospodarcze (za pomocą różnych inspekcji i służb), wykorzystuje w ten sposób swój potencjał rzeczowy i finansowy, sprzyja również lepszemu wykorzystaniu potencjału wydatkowego.

JST jako jednostki sektora publicznego są zobowiązane do zachowania należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju. Przynależność ta, jak również implementowane przepisy UE dotyczące ESG, wymuszają na nich weryfikację nie tylko prowadzonej działalności, ale również podejścia stosowanego przez ich partnerów otoczenia biznesu (dostawców, kooperantów). Silnym pomiotem stymulującym są również banki, gdyż poprzez swoją rolę dostarczyciela środków finansowych, zostały predystynowane do kreowania zmian[49].

Wszystko to ma na celu ograniczenie ryzyka społecznego i środowiskowego w łańcuchach dostaw, przy równoczesnym utrzymaniu konkurencyjności firm unijnych, a konkretnie niepodejmowanie współpracy z kontrahentami nieprzestrzegającymi praw człowieka czy obowiązujących w UE standardów środowiskowych, ale oferującymi niskie ceny.

Biorąc pod uwagę fakt, że JST, poprzez realizację zadań, wpływają na funkcjonowanie społeczeństwa mieszkającego na jego terenie – a na jakość zadań wpływa ryzyko ESG – należy zatem odnieść się do czynników, które z różną siłą i ukierunkowaniem wzmacniają to ryzyko. W literaturze wskazuje się, że zmiany klimatyczne wymagają zarówno znaczących nakładów kapitałowych, koncepcji zmian w kierunku zastosowania przyjaznych środowiskowo technologii pozwalających na realizację zadań JST, ale również zmian w świadomości społeczeństwa. Oprócz klimatu, jego zmian i znacznej nieprzewidywalności, ważne jest również ryzyko pandemiczne, które w sposób szczególny zajęło miejsce w spektrum spraw JST.

Ryzyko pandemiczne spowodowało liczne zagrożenia, pozwoliło jednak na zgromadzenie informacji i opracowanie procedur, ujawniając jednocześnie wiele luk zarówno w obszarze realizacji zadań natury gospodarczej, kryzysowej, jak i zdrowotnej (w szczególności w obliczu walki z pandemią). W literaturze przedmiotu

[49] Szerzej: M. Zioło, B.Z. Filipiak, Tundys, B. *Sustainability in Bank and Corporate Business Models. The Link between ESG Risk Assessment and Corporate Sustainability.* Palgrave, Macmillan, London 2021. https://doi.org/10.1007/978-3-030-72098-8.

klasyfikuje się ryzyko pandemiczne jako szczególny obszar oddziaływania w ramach ryzyk ESG, co oznacza, że należy podkreślić znaczenie budowania potencjalnych prognoz i modeli wpływu ryzyka pandemicznego[50]. Pandemia i ryzyko pandemiczne przyczyniły się do wzrostu świadomości społeczeństwa w zakresie czynników ESG[51].

JST realizują zadania wpisujące się tematycznie w poszczególne komponenty ESG (m.in. z zakresu ochrony zdrowia, polityki społecznej, ochrony środowiska, nadzoru nad spółkami komunalnymi), niestety, przy ich wykonywaniu oddziałują na otoczenie zewnętrzne, w tym środowisko, tworząc tzw. ślad węglowy[52]. Badania nad wpływem pandemii i oddziaływaniem ryzyka pandemicznego jako szczególnego rodzaju ryzyka ESG wykazały następujące obszary newralgiczne[53]:

– ubytek dochodów spowodowany przez pogarszającą się koniunkturę gospodarczą w okresie pandemii i działania antykryzysowe, prowadzone na szczeblu lokalnym,
– konieczność ponoszenia dodatkowych wydatków, m.in. w obszarze zdrowia publicznego, usług socjalnych czy wsparcia dla przedsiębiorców,
– niezrealizowanie (ze względu na ograniczenia prawne) w okresie pandemii zadań, które wpływają na jakość życia i zdrowie obywateli,
– problemy inwestycyjne spowodowane z jednej strony zmianami przepisów, a z drugiej bezpośrednim wystąpieniem zagrożenia pandemicznego,
– zagrożenie stabilności finansowej JST i płynności finansowej (adekwatność środków do skali zadań),
– wystąpienie wielu nowych rozwiązań dotyczących działalności i finansów JST, wymuszających stworzenie nowych regulacji wewnętrznych (organizacyjnych i prawnych), co również wpłynęło na mitygację ryzyka związanego z utratą dochodów i zwiększeniem zadań.

Oddziaływanie ryzyka pandemicznego jest znaczące i zaburza funkcjonowanie wspólnot lokalnych. Gospodarka finansowa JST w okresie pandemii przeszła przeobrażenia, spowodowane koniecznością reakcji na wystąpienie pandemii, ale również

---

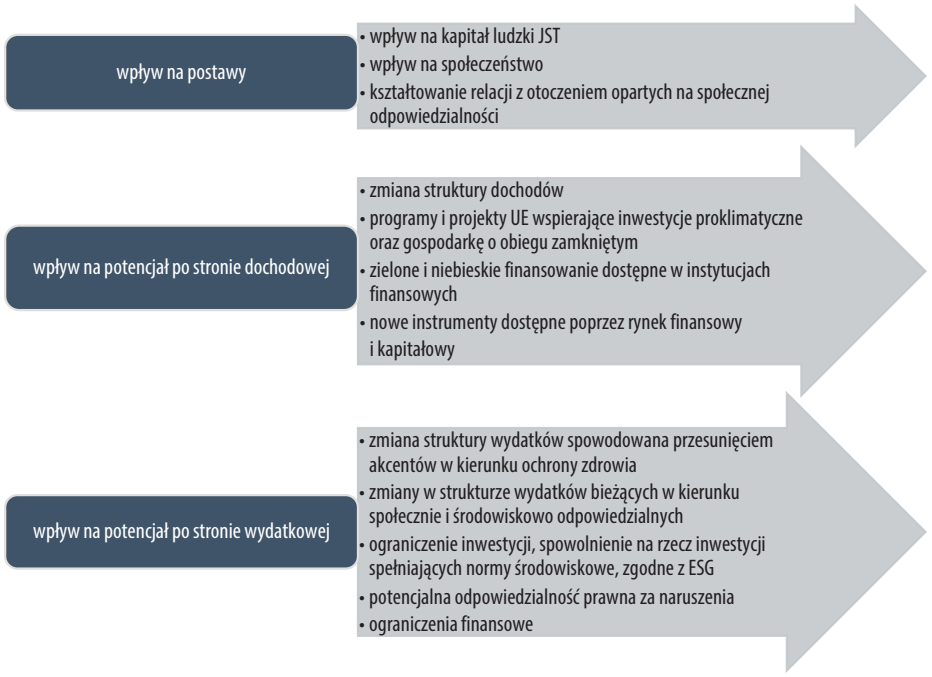
[50] L. Hrytsai, *Pozytywny i negatywny wpływ pandemii COVID*-19 *na środowisko naturalne na świecie*, „Państwo i Społeczeństwo" 2021, nr 2, s. 69–89.

[51] *Pandemia przyspieszyła realizację celów środowiskowych w firmie*, Forsal.pl, 17 września 2021, https://forsal.pl/biznes/bankowosc/artykuly/8248061,esg-pandemia-koronawirus-banki-firmy.html (24.03.2023).

[52] Informuje o całkowitej emisji gazów cieplarnianych, które powstają w danej jednostce podczas jej aktywności. Szerzej: https://audytel.pl/analiza-sladu-weglowego-analiza-lca/(24.03.2023).

[53] S. Kańduła, J. Przybylska, *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*, „Public Organization Review" 2021, nr 21, s. 665–686; M. Zioło, B.Z. Filipiak, K. Wójtowicz, *Ryzyko ESG w samorządzie terytorialnym*, PWE, Warszawa 2024.

stymulowaniem lokalnego runku pracy. Udzielone wsparcie, programy rządowe, realizowane przez samorząd, jak i działania podejmowane przez władze lokalne spowodowały ingerencję w istniejącą strukturę dochodów i wydatków JST[54]. Skutki zmian strukturalnych w dochodach i wydatkach w okresie oddziaływania ryzyka pandemicznego przedstawiono na rysunku 1.3.




Rysunek 1.2. Ryzyko pandemiczne i jego wpływ na potencjał finansowy, inwestycyjny, dochodowy i wydatkowy JST

Źródło: opracowanie własne.

Tym samym można mówić o oddziaływaniu ryzyka ESG i pandemicznego na potencjał finansowy, inwestycyjny, dochodowy i wydatkowy. Jego intensywność będzie się utrzymywała na określonym poziomie zarówno ze względu na nieprzewidywalność zmian klimatycznych, jak również oddziaływanie różnorodnych czynników: finansowych, koniunkturalnych i społecznych, które będą determinowały zmiany w potencjale finansowym, inwestycyjnym, dochodowym i wydatkowym JST.

[54] E. Malinowska-Misiąg, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2022, nr 1 (107), s. 48–63.

Rozdział 2

# Podejście do pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego

## 2.1. Problemy metodyczne i metodologiczne pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego

W literaturze przedmiotu można odnaleźć różne podejścia i metody określenia poziomu potencjału JST. Autorzy zajmujący się tą tematyką zgłaszają wątpliwości, które związane są z różnym rozumieniem, ujmowaniem i definiowaniem kategorii potencjału lub też wskazywaniem innych jego elementów składowych, jak również z doborem miar w najlepszym stopniu odzwierciedlających kategorie, będące przedmiotem pomiaru. Badacze zauważają także problemy dotyczące prawidłowości prowadzenia pomiaru, jak również dostępności i porównywalności danych w dłuższych szeregach czasowych, które mogą zostać wykorzystane do budowy miar. Zastosowanie różnych metodologii pomiaru tych samych kategorii sprawia, że osiągane wyniki nie mogą być porównywane i powodują problemy interpretacyjne, zwłaszcza w sytuacji uzyskiwania istotnie różnych wyników[1].

Problemy pomiaru odnoszą się także do specyfiki potencjału wynikającej z różnorodności czynników go kształtujących. Dylematy ogólne odnoszą się przede wszystkim do:

– doboru narzędzia badawczego oraz miar w najlepszym stopniu odzwierciedlających potencjał JST,
– konieczności hierarchizacji miar ze względu na stosowanie określonego ich zestawu (co wynika ze złożoności kategorii potencjału),

[1] D. Wyszkowska, *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.

– dostępności danych na odpowiednich poziomach agregacji oraz w odpowiednim podziale, problemem pozostaje również niekompletność prezentowanych danych, co uniemożliwia dokonywanie pomiaru,
– zasadności opracowywania i wykorzystywania do oceny poziomu potencjału, jako zjawiska złożonego i bezpośrednio nieobserwowanego, miar syntetycznych – ich opracowanie następuje na podstawie subiektywnie dobranych zmiennych, co sprawia, że kilku badaczy stosujących to samo podejście, dokonując doboru zestawu innych zmiennych, może uzyskać odmienne wyniki,
– zmieniających się przepisów prawnych dotyczących zmian w klasyfikacji budżetowej, co skutkuje brakiem zachowania porównywalności danych, przy tym dokonanie przeliczeń nie jest możliwe ze względu na niedostępność danych na odpowiednim poziomie[2],
– zróżnicowanych źródeł dochodów poszczególnych szczebli JST, co sprawia, że konieczne staje się dokonanie doboru tych czynników, które są typowe dla danego szczebla JST, wobec istotnego zróżnicowania kategorii dochodów własnych i uprawnień do ich kształtowania (władztwa podatkowego)[3].

Trudno zatem wskazać jednolite podejście do pomiaru, jak i samych miar wykorzystywanych do opisu analizowanych kategorii potencjału[4]. Niezmiernie rzadko w literaturze wykorzystywane są miary syntetyczne pozwalające na ocenę i porządkowanie obiektów (w tym przypadku JST) pod względem zmiennych bezpośrednio niemierzalnych, do których można niewątpliwie zaliczyć różne kategorie potencjału JST. Ich wykorzystanie obarczone jest jednak wskazanym subiektywizmem doboru zmiennych diagnostycznych, jak i samym doborem metody porządkowania liniowego (wzorcowym, bezwzorcowym), czy też eksperckim doborem wag przy przyjętych zmiennych w różny sposób wpływających na wielkość obliczonej miary syntetycznej.

[2] Tamże.

[3] B.Z. Filipiak, *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 451, s. 75–88.

[4] B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 13–25.

## 2.2. Metody pomiaru potencjału jednostek samorządu terytorialnego – przegląd literatury

Analiza potencjału JST, niezależnie od tego, czy odnosi się do potencjału dochodowego, finansowego, fiskalnego, inwestycyjnego, czy szerzej rozwoju społeczno-gospodarczego, wymaga jego jednoznacznego zdefiniowania i podjęcia decyzji o wyborze metody jego pomiaru. Niejednoznaczność definicji i różny zakres potencjału będącego przedmiotem analiz różnych badaczy sprawia, że podejścia do pomiaru różnią się między sobą. Wielu autorów podejmowało się poszukiwania „idealnej" miary, która mogłaby być wykorzystywana do pomiaru potencjału rozwojowego, dochodowego (finansowego, fiskalnego) czy inwestycyjnego JST. Do tej pory nie opracowano jednak takiej miary, o czym świadczą słowa S. Barro, który taką właśnie konkluzję zawarł w swoim opracowaniu poświęconym pomiarowi potencjału JST[5].

W literaturze przedmiotu, jak i w praktyce, prezentowane są różne podejścia – od ogólnych, do bardziej szczegółowych. Wykorzystanie proponowanych do zastosowania metod oszacowania JST uzależnione jest od uwarunkowań ustrojowych, w jakich funkcjonuje samorząd terytorialny, systemu zasilania finansowego jednostek, jak również zakresu zbierania i udostępniania danych (finansowych i statystycznych).

Wśród stosowanych, zwłaszcza w krajach Ameryki Północnej, metod pomiaru potencjału JST, można odnaleźć miary makroekonomiczne odnoszące się do[6]:

– produktu regionalnego (lokalnego) brutto, który odzwierciedla całkowitą wartość dóbr i usług wytworzonych w jednostce,
– dochodów osobistych mieszkańców jednostki, które wyznaczają zdolność mieszkańców do płacenia podatków.

Miary te mają jednak swoje ograniczenia odnoszące się nie tylko do tego, co jest przedmiotem ich pomiaru, ale także faktu, że nie odzwierciedlają one zdolności JST do generowania dochodów, zwłaszcza ze źródeł własnych[7]. Ponadto w praktyce

---

[5] Por. S. Barro, *Macroeconomic versus RTS Measures of Fiscal Capacity: Theoretical Foundations and Implications for Canada*, Working Paper 2002 No 7, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, Kingston Canada 2002.

[6] E. Malinowska-Misiąg, *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2019.

[7] A. Shah, *Fiscal Need Equalization: Is it Worth Doing? Lesson from International Practices*, Working Paper Draft, World Bank, 2007.

wielkości te nie są dostępne w statystyce publicznej, co ogranicza możliwość ich wykorzystania, lub publikowane z dużym opóźnieniem[8].

W opracowaniach naukowych prezentowane są także podejścia przenoszone ze sfery prywatnej, oparte na ujęciu potencjału jako sumy przepływów finansowych (*cash flow*). Potencjał fiskalny może być mierzony bieżącą zdyskontowaną wartością przyszłych nadwyżek budżetowych jednostek[9]. Takie podejście jest także niezmiernie rzadko wykorzystywane w praktyce.

Inni autorzy do pomiaru potencjału wykorzystują modelowanie ekonometryczne (metody regresji), szacując całkowite zasoby podlegające opodatkowaniu (TTR), reprezentatywny system podatkowy (RTS), regionalny poziom poboru dochodów, dochody podatkowe na mieszkańca, produkt regionalny brutto (GRP)[10].

Wśród wykorzystywanych metod pomiaru potencjału fiskalnego na uwagę zasługuje ta, którą w 1962 roku rekomendowała Komisja Doradcza do spraw Relacji Międzyrządowych, a mianowicie metoda reprezentatywnego systemu podatkowego[11]. Została ona zaproponowana do pomiaru względnego potencjału podatkowego i jego porównania między jednostkami stanowymi i lokalnymi w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Zgodnie z tą metodą potencjał stanowi kwotę dochodów z tytułu podatków (w przeliczeniu na mieszkańca), które władza samorządowa mogłaby zebrać, gdyby nałożyła podatki według średnich stawek podatkowych, obliczonych jako średnie w kraju, na wszystkie podstawy opodatkowania, które mogłyby zostać opodatkowane, niezależnie od tego, czy faktycznie zostały opodatkowane, czy też nie.

Metodologia ta była wielokrotnie modyfikowana. W 1971 roku Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) rozszerzył zakres RTS o dochody niepodatkowe, w tym: czynsze, opłaty za użytkowanie, dochody z odsetek i wpływy ze sprzedaży aktywów. Rozszerzona metodologia stała się znana jako Reprezentatywny System Dochodów (RRS)[12].

---

[8] E. Malinowska-Misiąg, *Diverse Aspects of Local Fiscal Capacity – Case Study of Poland*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2020, nr 23 (72), s. 113–122.

[9] Z. Jiang, H. Lustig, S. Van Nieuwerburgh and M.Z. Xiaolan, Measuring U.S. *Fiscal Capacity using Discounted Cash Flow Analysis*, Working Paper National Bureau of Economic Research, No. 29902, 2022.

[10] J. Martinez-Vazquez, *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation*, International Studies Program, Working Paper, No. 97-3, 1997.

[11] The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Land Areas*, Report M-58, Washington, DC 1971.

[12] E. Malinowska-Misiąg, *Diverse Aspects of Local Fiscal Capacity...*, s. 113–122.

Zaletą wskazanej metodologii jest jej dokładność, gdyż obejmuje ona zdezagregowane dane dotyczące poszczególnych kategorii dochodów. Jest to jednak również jej słabość. Metodologia ta nie może zostać zastosowana w każdym przypadku, a jej krytycy wskazują wady, wśród których należy wymienić:

– założenie, że lokalne jurysdykcje mogą zwiększać lub zmniejszać podatki lokalne bez wpływu na lokalne bazy podatkowe, co nie jest prawdziwe bowiem jednostki w ramach lokalnej konkurencji podatkowej mogą utracić część swojej bazy podatkowej,
– nieuwzględnienie bezpośrednio różnic w obciążeniach podatkowych nakładanych na mieszkańców przy stosowaniu stawek podatkowych RTS do lokalnych podstaw opodatkowania,
– nieuwzględnienie bezpośrednio różnic w stopniu, w jakim jurysdykcje mogą eksportować podatki do nierezydentów.

Bardziej rozbudowaną metodą pomiaru potencjału fiskalnego jest określenie potencjalnego dochodu na mieszkańca ze standardowego obciążenia podatkowego, czyli „podejście dochodu skorygowanego o eksport". W tym przypadku szacowany jest dochód podatkowy na mieszkańca, jaki mogłaby uzyskać jurysdykcja z wykorzystaniem dostępnych źródeł podatkowych, gdyby nałożyła na mieszkańców standardowe obciążenie podatkowe. Jest to kwota podatków płaconych przez mieszkańców jednostki jako procent ich dochodów.

Obliczenie potencjału podatkowego przy użyciu tego podejścia nie jest proste. Władze lokalne nie mogą bowiem wpływać na bezpośrednie opodatkowanie dochodów swoich mieszkańców. Aby móc zastosować to podejście do pomiaru obciążeń podatkowych, niezbędne jest oszacowanie stopnia, w jakim lokalne podatki eksportowane są do nierezydentów. Im wyższy stopień, tym wyższy potencjał podatkowy lokalnych jurysdykcji na mieszkańca, przy założeniu, że jurysdykcja nakłada standardowe obciążenie. Nie oznacza to, że jurysdykcja z wysokim stopniem podatków nakładanych na nierezydentów nie będzie nakładała standardowych obciążeń podatkowych na swoich mieszkańców, bowiem pozyska i tak wystarczający poziom dochodów, aby zapewnić odpowiedni poziom lokalnych usług publicznych[13].

Zastosowanie wskazanych metod pomiaru w praktyce jest jednak trudne, zwłaszcza w krajach takich jak Polska, gdzie zakres władztwa podatkowego w podatkach lokalnych jest istotnie ograniczony, a istotnym fiskalnie źródłem finansowania JST jest subwencja ogólna.

[13] S. Chervin, *Fiscal Effort, Fiscal Capacity, and Fiscal Need: Separate Concepts, Separate Problems*, „Fiscal Flexibility" 2007, nr 3.

Dyskusja na temat metod pomiaru potencjału, z którą można zapoznać się w literaturze przedmiotu, przekłada się na różnorodność w podejściu metodycznym i rodzi wiele kontrowersji w zakresie interpretacji wyników oraz możliwości ich porównania.

Na podstawie analizy literatury wyodrębniono następujące koncepcje pomiaru:
- własnego potencjału finansowego jako składowej całkowitego potencjału finansowego,
- potencjału finansowego opartego na nadwyżce operacyjnej[14],
- potencjału inwestycyjnego, dającego podstawę do rozwoju JST,
- potencjału inwestycyjnego jako pochodnej atrakcyjności inwestycyjnej JST,
- wielowymiarowego podejścia do pomiaru potencjału finansowego[15].

W literaturze najczęściej napotyka się na pomiar potencjału finansowego (także wyłącznie własnego), często nazywany również dochodowym lub fiskalnym, choć te pojęcia nie są do końca tożsame[16]. Terminy te najczęściej utożsamiane są ze zdolnością JST do pozyskiwania dochodów z własnych źródeł[17], co wskazuje na sposób jego pomiaru. Problem w tym, że w literaturze można znaleźć podejścia do jego pomiaru z uwzględnieniem wszystkich kategorii dochodów, jakie może zgromadzić dana JST, jak również – tylko dochodów własnych lub tylko dochodów podatkowych albo wyłącznie wybranych, jak np. dochodów z udziału w PIT i CIT oraz podatku od nieruchomości, od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych[18].

Kompleksową analizę metod pomiaru potencjału JST przeprowadziły B.Z. Filipiak i M. Tarczyńska-Łuniewska[19]. Autorki zaproponowały zindywidualizowane podejście do pomiaru analizowanego zagadnienia ze względu na wiele składowych potencjału oraz różne jego rodzaje. Aby wybrać właściwy sposób pomiaru, należy wziąć pod uwagę definicję, cel, zakres badania i istotę analizowanego potencjału. Autorki wyróżniły metody ilościowe (metody statystyczno-ekonometryczne, wielowymiarowej analizy porównawczej) i jakościowe. Nie wskazały jednak żadnych

---

[14] Zagadnieniu nadwyżki operacyjnej została poświęcona kolejna część opracowania, stąd w tej części zostaje pominięta.

[15] B.Z. Filipiak, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 1 (79), s. 643–653.

[16] Por. S. Chervin, *Fiscal, Effort...*

[17] S. Barro, *Macroeconomic*…; A. Shah, *Fiscal Need Equalization*…

[18] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007, s. 79–81.

[19] B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego*…, s. 12–25.

konkretnych metod pomiaru. Według M. Dylewskiego potencjał finansowy jest kształtowany przez takie czynniki, jak m.in. pojemność bazy dochodowej, zakres zadań obligatoryjnych jednostki oraz możliwości zaciągania długu[20], tak więc jego pomiar powinien uwzględniać dochody własne, wydatki bieżące obligatoryjne oraz wielkość zaciągniętego długu.

Własną metodykę badania potencjału gmin w ujęciu potencjału rozwojowego (inwestycyjnego) zaproponowali T. Lubińska, S. Franek i M. Będzieszak, ustalając trzy jego stopnie[21]; nieco inne podejście do jego pomiaru zaproponowała E. Markowska-Bzducha[22]. Podejścia do obliczania potencjału inwestycyjnego gmin wymienionych autorów zaprezentowano w tabeli 2.1.

Tabela 2.1. Metodyka obliczania potencjału inwestycyjnego gmin

| Poziom potencjału inwestycyjnego | Metodyka |
|---|---|
| Potencjał własny I stopnia według T. Lubińskiej, S. Franka i M. Będzieszaka[23] | dochody budżetowe – wydatki bieżące – spłata kredytów i pożyczek – wykup papierów wartościowych i obligacji |
| Potencjał własny II stopnia według T. Lubińskiej, S. Franka i M. Będzieszaka | potencjał własny I stopnia + dochody z majątku |
| Potencjał własny III stopnia według T. Lubińskiej, S. Franka i M. Będzieszaka | potencjał własny I stopnia + dochody z majątku + dotacje inwestycyjne |
| Potencjał majątkowy według E. Markowskiej-Bzducha | potencjał majątkowy + przychody z kredytów i pożyczek + wpływy z emisji papierów wartościowych i obligacji |
| Potencjał inwestycyjny według B. Filipiak, M. Tarczyńskiej-Łuniewskiej | potencjał finansowy – część potencjału własnego, czyli środki przeznaczone na realizację zadań bieżących w określonym standardzie, zadania remontowe i spłatę zadłużenia |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: J. Skorwider, M. Garbowski, *Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2012, nr 29, 231–246, B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 20.

Potencjał inwestycyjny gmin jest w każdym z tych ujęć kategorią związaną z nadwyżką operacyjną i oznacza wolne środki gminy po sfinansowaniu wydatków bieżących, spłacie rat kredytów, pożyczek oraz wykupie papierów wartościowych.

[20] M. Dylewski, *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne" 2015, nr 1–2, s. 22–23.

[21] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu*…

[22] E. Markowska-Bzducha, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008, s. 264.

[23] T. Lubińska, S. Franek, M. Będzieszak, *Potencjał dochodowy samorządu*…

Jest to zatem ta część dochodów gminy, która jest dostępna po przekazaniu środków finansowych na sfinansowanie wszystkich zadań obligatoryjnych[24]. E. Gubernat-Ulatowski utożsamia w zasadzie potencjał inwestycyjny z finansowym, sposób jego wyliczenia zaprezentowano w tabeli 2.2.

Tabela 2.2. Metodyka obliczania własnego potencjału finansowego gmin

| **WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY** | | |
|---|---|---|
| **I** | **STABILNE DOCHODY BIEŻĄCE** | |
| A | WŁASNY POTENCJAŁ DOCHODOWY | – CIT, PIT<br>– podatek od nieruchomości<br>– podatek rolny<br>– podatek leśny<br>– podatek od środków transportowych<br>– podatek od czynności cywilnoprawnych |
| B | SUBWENCJA OGÓLNA | – |
| C | DOTACJE CELOWE NA REALIZACJĘ ZADAŃ BIEŻĄCYCH | – |
| D | STABILNE DOCHODY BIEŻĄCE Z MAJĄTKU | – dochody z najmu, dzierżawy składników majątkowych<br>– opłaty za zarząd, użytkowanie wieczyste nieruchomości |
| E | POZOSTAŁE DOCHODY BIEŻĄCE | – pozostałe podatki i opłaty lokalne<br>– kary pieniężne i grzywny<br>– spadki, zapisy, darowizny |
| II | **WYDATKI BIEŻĄCE (W TYM OBSŁUGA DŁUGU PUBLICZNEGO)** | |
| A | STAŁE WYDATKI BIEŻĄCE | |
| B | WYDATKI INWESTYCYJNE KONTUNUOWANE | |
| C | INWESTYCJE ODTWORZENIOWE | |
| D | SPŁATY DOTYCHCZASOWYCH ZOBOWIĄZAŃ | |
| E | KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU | |
| I–II | **WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY = NADWYŻKA OPERACYJNA** | |

Źródło: E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 294, s. 47–58.

[24] E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 294, s. 47–58.

W wielu przypadkach szacowania potencjału, ze względu na ich charakter, pomijane są dochody majątkowe. Ich realizacja jest nieregularna, podobnie jak pozyskiwanie środków z innych źródeł, np. bezzwrotnej pomocy zagranicznej, co może zaburzać wyniki pomiaru potencjału w długim horyzoncie czasowym.

Nieco inny sposób szacowania potencjału własnego i inwestycyjnego zaproponował W. Misiąg, wskazując, że są to pojęcia prognostyczne (tab. 2.3).

Tabela 2.3. Szacowanie potencjału własnego i inwestycyjnego według W. Misiąga

| Środki do dyspozycji (dochody i przychody) | Obciążenia (obligatoryjne wydatki i rozchody) | Potencjał (środki na wydatki rozwojowe) |
|---|---|---|
| *DOCHODY WŁASNE (Z UDZIAŁAMI)*<br>*SUBWENCJA OGÓLNA*<br>*DOTACJE* | | |
| DOCHODY (A) | | |
| | *STAŁE WYDATKI BIEŻĄCE*<br>*WYDATKI NA IWESTYCJE KONTYNUOWANE*<br>*INWESTYCJE ODTWORZENIOWE*<br>*SPŁATY „STARYCH" ZOBOWIĄZAŃ*<br>*KOSZTY OBSŁUGI DŁUGU* | |
| | ZMNIEJSZENIA POTENCJAŁU (B) | |
| | | POTENCJAŁ WŁASNY C = A – B |
| DOPUSZCZALNY PRZYROST DŁUGU (D) | | |
| | | POTENCJAŁ INWESTYCYJNY E = C + D |

Źródło: *Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego do realizacji projektów w ramach RPO Województwa Pomorskiego 2014–2020.* Raport 2, red. W. Misiąg, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012, s. 12.

P. Swianiewicz zauważa natomiast, że potencjał inwestycyjny mógłby być szacowany jako suma wydatków inwestycyjnych pomniejszanych o wydatki związane z zaspokojeniem bieżących potrzeb wydatkowych gmin[25].

[25] P. Swianiewicz, *Progospodarcza polityka infrastrukturalna gmin*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Według metodologii Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową potencjał inwestycyjny to kwota, jaką jednostki są w stanie wydatkować na realizację szeroko rozumianych przedsięwzięć rozwojowych[26]. Mogą być one finansowane z krajowych środków publicznych, środków pochodzących z budżetu UE oraz środków prywatnych uzupełniających programy współfinansowane środkami UE. Biorąc to pod uwagę, można mówić o co najmniej dwóch kategoriach potencjału inwestycyjnego – własnego i rozwojowego. Uproszczony schemat wyliczenia potencjału inwestycyjnego zgodnie z metodologią IBnGR przedstawiono na rysunku 2.1.

<table>
<tr><td></td><td></td><td>Środki na rozwój</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Potencjał własny</td><td rowspan="2">Potencjał inwestycyjny</td><td>Kapitał prywatny</td></tr>
<tr><td>Środki Unii Europejskiej</td></tr>
<tr><td></td><td>Zaciągnięty dług<br>(w granicach bezpieczeństwa)</td><td>Potencjał inwestycyjny</td></tr>
<tr><td>Środki własne JST, jakie mogą być przeznaczone na finansowanie nowych przedsięwzięć rozwojowych</td><td>Potencjał własny</td><td>Potencjał własny</td></tr>
</table>

Rysunek 2.1. Schemat obliczania środków finansowych przeznaczonych na rozwój

Źródło: M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej*, w: Ekspertyzy wykonane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020, t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2007, s. 287.

Własny potencjał gminy obejmuje zatem te środki finansowe, które gmina może przeznaczyć na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych. Zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Finansów, do własnego potencjału należy zaliczyć także dochody transferowe, takie jak: subwencja ogólna, dotacje z budżetu państwa oraz z pozabudżetowych funduszy celowych[27]. Potencjałem własnym są więc dochody ogółem, pomniejszone o bieżące wydatki oraz wydatki na obsługę zadłużenia (raty kapitałowe i odsetki), a zatem wolne środki netto.

[26] M. Mackiewicz, W. Misiąg, M. Tomalak, *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski Wschodniej*, w: Ekspertyza do Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007, s. 286.

[27] Por. E. Gubernat-Ulatowski, *Potencjał finansowy…*

Potencjał inwestycyjny obejmuje nie tylko dochody budżetowe, ale także środki pozyskiwane z nowo zaciąganego długu. W potencjale powinno się zatem uwzględniać zwiększenie do maksymalnego dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST[28]. Potencjał inwestycyjny jest większy od potencjału własnego o różnicę między zaplanowaną wielkością zaciągniętych zobowiązań i spłatą długu w tym samym okresie[29]. Do obliczenia potencjału inwestycyjnego jednostki należy także zaliczyć nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych oraz przychody z prywatyzacji jej majątku[30].

W literaturze przedmiotu prezentowane są różne podejścia do ujmowania środków pomocowych w potencjale inwestycyjnym JST. Jedni autorzy traktują je jako incydentalne i pomijają, inni zaś postulują ich uwzględnianie, zwłaszcza wobec ograniczoności pozostałych środków, które mogą być przeznaczane na finansowanie inwestycji. Proponują, podobnie jak przy wydatkach majątkowych, ich ujmowanie jako wielkości średnich, liczonych z kilku lat, przy uwzględnieniu charakteru procesu inwestycyjnego.

Wśród prezentowanych w literaturze metod oceny poziomu potencjału inwestycyjnego gmin należy wskazać analizę wskaźnikową[31]. Wśród wskaźników wykorzystywanych do pomiaru tego potencjału można wymienić:

– wskaźnik operacyjnej zdolności do rozwoju gmin (wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem)[32], liczony według wzoru[33]:

---

[28] Por. J. Łukomska-Szarek, *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 59, s. 75–86.

[29] Zwiększenie potencjału inwestycyjnego poprzez zadłużenie w jednym okresie powoduje jego ograniczenie w okresach następnych. Sytuacja taka nie występuje wówczas, gdy zrealizowane inwestycje powodują osiąganie wyższego poziomu dochodów lub redukcję kosztów eksploatacyjnych.

[30] E. Markowska-Bzducha, *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620. Ekonomiczne Problemy Usług nr 61" 2010, s. 225–236.

[31] J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej gmin województwa podkarpackiego na tle kraju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 39 (3), s. 436–440; Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2015, 15 (1), s. 213–216; J. Łukomska-Szarek, *Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 326, s. 147–151.

[32] Por. M. Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011; Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji…*, s. 214.

[33] M. Dylewski, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, w: *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 197; M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego,* Difin, Warszawa, 2010, s. 116–117.

$$WOR = \frac{\sum_{i=1}^{n}\left(DB_t - WB_t\right)}{\sum_{i=1}^{n} DB_t} \times 100$$

gdzie:
$DB_t$ – dochody bieżące w okresie t,
$WB_t$ – wydatki bieżące w okresie t,

– wskaźnik całkowitej zdolności do rozwoju (wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej powiększonej o dochody majątkowe w dochodach ogółem), liczony według wzoru:

$$WORC = \frac{\sum_{t=1}^{n}\left(DB_t - WB_t + DM_t\right)}{\sum_{t=1}^{n} D_t} \times 100$$

gdzie:
$DB_t$ – dochody bieżące w okresie t,
$WB_t$ – wydatki bieżące w okresie t,
$DM_t$ – dochody majątkowe w okresie t,
$D_t$ – dochody budżetowe ogółem w okresie t

– wskaźnik wolnych środków netto, obliczany jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a bieżącymi wydatkami (zawierającymi wydatki na obsługę zadłużenia)[34] lub jako ich udział w dochodach[35],
– wskaźnik samofinansowania, który jest relacją nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych[36], obliczany według wzoru:

$$WSF = \frac{N_o + D_m}{W_m} \times 100$$

gdzie:
$D_m$ – dochody majątkowe,
$N_o$ – nadwyżka operacyjna,
$W_m$ – wydatki majątkowe

[34] Por. M. Dylewski, *Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia" 2017, 51 (6), s. 75–84.

[35] J. Czempas, *Kilka uwag do mierzenia skłonności do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 177, s. 53–66.

[36] Wskaźnik ten obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje ze środków własnych. W ocenie autorki nie jest to miernik potencjału inwestycyjnego, lecz działalności inwestycyjnej.

– wskaźnik potencjału inwestycyjnego gmin mierzony jako suma wolnych środków netto, obejmujących nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych powiększoną o przychody z prywatyzacji mienia komunalnego oraz zobowiązania możliwe do zaciągnięcia w danym okresie[37],
– wskaźnik wydatków inwestycyjnych do dochodów ogółem[38],
– wskaźnik wydatków inwestycyjnych do wolnych środków[39].

Autorzy zajmujący się pomiarem potencjału inwestycyjnego stosują również wskaźnik pokrycia wydatków dochodami[40], czy też wskaźnik relacji wolnych środków do dochodów ogółem[41] (obliczany jest dla określonej liczby lat i stanowi wskaźnik potencjału inwestycyjnego rozwoju)[42].

Analizując przedstawione wyżej podejścia do pomiaru potencjału, czy to finansowego, dochodowego, czy też rozwojowego (inwestycyjnego), można stwierdzić, że w znaczniej mierze są one oparte na kategorii nadwyżki operacyjnej, która będzie przedmiotem analizy w dalszej części opracowania. W zależności od prezentowanego podejścia jest ona powiększana lub pomniejszana o różne kategorie dochodów i wydatków (ewentualnie przychodów i rozchodów).

W roku 2022 Ministerstwo Finansów zaproponowało, aby przy ocenie sytuacji finansowej JST uwzględnić trzy nowe wskaźniki odzwierciedlające potencjał inwestycyjny i jego wykorzystanie, a mianowicie[43]:

– potencjał rozwojowy w relacji do wydatków majątkowych i spłat kapitału[44], obliczany według wzoru:

---

[37] T. Kaczor, M. Tomalak, *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000, s. 9.

[38] Z. Łękawa, *Potencjał inwestycyjny gmin województwa dolnośląskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia" 2013, nr 47 (3), s. 357–365.

[39] J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania*…, s. 438.

[40] Pozwalający na ocenę adekwatności środków finansowych gmin do zakresu realizowanych przez nie zadań, zob. Z. Łękawa, *Potencjał inwestycyjny gmin*…, s. 359–360.

[41] Wyrażający faktyczne możliwości finansowania nakładów z rozwojem gmin, zob. *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009, s. 197; J. Zawora, *Ocena możliwości finansowania* …, s. 436.

[42] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej*…, s. 197.

[43] Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2021*, Warszawa 2022.

[44] Wskaźnik odzwierciedla część wydatków majątkowych powiększonych o rozchody z tytułu spłaty długu, która mogła zostać sfinansowana dochodami budżetu powiększonymi o przychody bezzwrotne (tj. z wyłączeniem kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych) w danym roku budżetowym po sfinansowaniu wydatków bieżących.

$$W_{PR} = \frac{Pbzwr + (Do - Wb)}{Wm + Rs}$$

gdzie:
Pbzwr – przychody budżetu z wyłączeniem kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych,
Do – dochody ogółem,
Wb – wydatki bieżące,
Wm – wydatki majątkowe,
Rs – spłata rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek

– potencjał inwestycyjny w relacji do wydatków majątkowych[45], liczony jako:

$$W_{PI} = \frac{Pbzwr + (Do - Wb - Rs)}{Wm}$$

gdzie: oznaczenia jak wyżej

– wykorzystanie potencjału inwestycyjnego[46], liczonego według wzoru:

$$W_{WPI} = \frac{Wm}{Pbzwr + (Do - Wb - Rs)}$$

gdzie: oznaczenia jak wyżej.

Wszystkie trzy wskaźniki prezentowane są zarówno w wartościach globalnych, jak i w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Jak już zauważono, w literaturze przedmiotu można znaleźć także zalecenia wykorzystania do pomiaru potencjału inwestycyjnego wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP). Przykładem takiego podejścia jest miara syntetyczna opracowana przez P. Galińskiego[47]. Wśród zmiennych określających potencjał inwestycyjny

[45] Wskaźnik określa, w jakim stopniu przychody budżetu jednostki (z wyłączeniem kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych) po sfinansowaniu wydatków bieżących i spłacie długu pokrywają wydatki majątkowe.

[46] Wskaźnik określa, w jakim stopniu JST wykorzystuje potencjał inwestycyjny wynikający z wykonania danego roku budżetowego oraz środków z lat ubiegłych. Przy interpretacji tego wskaźnika (zwłaszcza niskich jego wartości) należy pamiętać, że JST mogą pozostawić część swoich przychodów bezzwrotnych (środków pozostałych z wykonania budżetów lat ubiegłych) na finansowanie inwestycji w latach kolejnych.

[47] P. Galiński, *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania działalności inwestycyjnej*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 6, s. 26–37.

autor ten uwzględnił: wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach ogółem, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, wskaźnik samofinansowania, udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, obciążenia dochodów ogółem obsługą zadłużenia. Miary syntetyczne do oceny potencjału rozwojowego jednostek stosują również np. Ł. Satoła[48] czy J. Czempas[49], wykorzystując podobne zmienne diagnostyczne. Na konieczność zastosowania miar syntetycznych do pomiaru potencjału JST zwracają także uwagę B.Z. Filipiak i M. Tarczyńska-Łuniewska[50].

Wielowymiarowa analiza porównawcza odnosi się do grupy metod statystycznych, które umożliwiają jednoczesną analizę co najmniej dwóch zmiennych opisujących obiekt lub zjawisko (np. potencjał JST). Metody te służą do badania zjawisk bezpośrednio niemierzalnych. Zgodnie z inną definicją, wywodzącą się z metod taksonomicznych, WAP polega na uporządkowaniu względnie jednorodnego zbioru obiektów lub cech w celu podejmowania decyzji dotyczących wyboru obiektu lub cechy według ustalonego z góry kryterium[51]. Wielowymiarowa analiza porównawcza jest metodą bardzo skomplikowaną i sprawiającą wiele problemów badawczych[52]. Metody WAP można podzielić na[53]:

a) metody hierarchizacji:
   – metody porządkowania liniowego,
   – uporządkowanie dendrytowe,
   – metody hierarchizacji drzewkowe;
b) metody grupowania:
   – metody bezpośrednie,
   – metody iteracyjne;
c) metody wyboru;
d) metody dyskryminacji:
   – metody bazujące na statystycznych funkcjach decyzyjnych,
   – metody oparte na funkcjach dyskryminacyjnych[54].

---

[48] Ł. Satoła, *Finansowe uwarunkowania realizacji*…, s. 211–216.

[49] J. Czempas, *Kilka uwag*…, s. 55–66.

[50] B.Z. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego*…

[51] T. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1989.

[52] M. Łuniewska, W. Tarczyński, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

[53] J. Pociecha, B. Podolec, A. Sokołowski, K. Zając, *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1988.

[54] J. Dmitruk, J. Gawiniecki, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej – budowa i zastosowanie*, „Biuletyn WAT" 2017, nr 66 (4), s. 103–119.

Badacz, który zamierza zastosować jedną z metod WAP, musi najpierw dokonać wyboru odpowiedniej, biorąc pod uwagę cel i zakres porównywania. Największym problemem przy korzystaniu z WAP okazuje się jednak dobór zmiennych. M. Opałło zwraca uwagę, że dokonanie wyboru zmiennych diagnostycznych podlegających obserwacji można rozpatrywać w różnych aspektach, biorąc za podstawę cele, jakim mają służyć[55]. Są to jednak metody pozwalające na badanie zjawisk niemierzalnych i porządkowanie obiektów (w tym przypadku JST).

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu stwierdzono, że potencjał JST może być mierzony z uwzględnieniem różnych podejść metodycznych i w zależności od rodzaju badanego potencjału może być szacowany w sposób różnorodny. W dalszej części dokonano wyboru rodzaju oraz metod badania potencjału wybranej grupy JST – miast wojewódzkich w latach 2014–2021.

## 2.3. Potencjał inwestycyjny miast wojewódzkich – metodologia pomiaru

Wskazane metody pomiaru potencjału JST pozwalają na dokonanie oceny i porządkowanie ich pod względem poziomu potencjału. W dalszej części opracowania zostaną zaprezentowane zmiany w wielkości potencjału rozwojowego (inwestycyjnego) oraz poziom jego zróżnicowania między polskimi miastami wojewódzkimi.

Przystępując do pomiaru, przyjęto podejście dość często prezentowane w literaturze, oparte na nadwyżce operacyjnej[56]. Dokonano jednak jego modyfikacji, uznano bowiem, że nadwyżka operacyjna jest punktem wyjścia do obliczenia potencjału, ale powinna być ona skorygowana o dochody majątkowe[57] i wolne środki z lat ubiegłych oraz rozchody odnoszące się do spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań[58]. Do otrzymanych wartości dodano wartość utraconych dochodów z tytułu wykorzystania przez miasta instrumentów władztwa podatkowego[59]. Do oceny poziomu potencjału inwestycyjnego wykorzystano dwie wielkości, obliczone jako:

---

[55] M. Opałło, *Mierniki rozwoju regionów*, „Wiadomości Statystyczne" 1997, nr 3.

[56] Podobne podejście wskazują np.: B. Filipiak, T. Lubińska, P. Swianiewicz, M. Dylewski, T. Kaczor, M. Tomalak.

[57] Podjęto decyzję o uwzględnieniu dochodów majątkowych jako elementu tworzącego potencjał jednostek, mimo że element ten był często krytykowany – gminy bowiem mogą być zainteresowane zbyciem majątku w celu jego restrukturyzacji i efektywnego wykorzystania jego składników, a nie, jak się podkreśla, w celu poprawy zdolności do zaciągania długu.

[58] D. Wyszkowska, *Samodzielność finansowa…*

[59] Obejmujące skutki obniżenia górnych stawek podatków, udzielonych przez gminę ulg, zwolnień i umorzeń, decyzji wydanych przez organ podatkowy na podstawie ustawy – Ordynacja podatkowa: umorzenie zaległości podatkowych.

– nadwyżka operacyjna powiększona o dochody majątkowe, wolne środki z lat ubiegłych i wartość dochodów utraconych na skutek wykorzystania instrumentów władztwa podatkowego oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań – jako wewnętrzny (własny) potencjał inwestycyjny,
– nadwyżka operacyjna powiększona o dochody majątkowe, wolne środki z lat ubiegłych, wartość dochodów utraconych na skutek wykorzystania instrumentów władztwa podatkowego i przychody danego okresu oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań – jako całkowity potencjał inwestycyjny[60].

Wyliczone wielkości potencjału inwestycyjnego gmin w celach porównawczych zostały przeliczone na jednego mieszkańca. Dane wykorzystane do obliczeń pochodzą z zasobów statystyki publicznej (Banku Danych Lokalnych)[61] oraz sprawozdań budżetowych JST gromadzonych w bazach Ministerstwa Finansów[62].

Do uporządkowania analizowanych miast pod względem potencjału rozwojowego (z uwzględnieniem szerszego zakresu zmiennych diagnostycznych) wykorzystano jedną z metod wielowymiarowej analizy porównawczej – metodę porządkowania liniowego. Są one w znacznej mierze dorobkiem polskiej myśli statystycznej i ekonometrycznej[63].

Podstawą porządkowania liniowego jest zmienna syntetyczna, której wartości są szacowane na podstawie zmiennych opisujących badane obiekty (w tym przypadku miasta wojewódzkie). Zmienna syntetyczna ma charakter zmiennej ukrytej, której wartości nie są bezpośrednio obserwowane. Wartości zmiennej syntetycznej szacuje się za pomocą funkcji agregujących, których postać analityczna może być różna. W badaniu wykorzystano jedną z metod wzorcowych. Jest to metoda porządkowania liniowego z wykorzystaniem wzorca i antywzorca, którą zaproponowali Hwang i Yoon (1981) pod nazwą TOPSIS – *Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution*[64]. Według Hwanga i Yoona działania umożliwiające uporządkowanie liniowe obiektów można ująć w następujące etapy:

a) utworzenie macierzy zmiennych diagnostycznych opisujących zmienną ukrytą (potencjał inwestycyjny);

---

[60] W tym miejscu celowo zostały pominięte środki bezzwrotnej pomocy zagranicznej, które będą przedmiotem analizy w dalszej części opracowania.

[61] https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start.

[62] https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe.

[63] Pierwszą propozycję porządkowania liniowego przedstawił Hellwig (1968), później propozycje metod porządkowania liniowego prezentowali: Bartosiewicz (1976), Borys (1978), Cieślak (1974), Nowak (1984), Pluta (1976), Strahl (1978) i Walesiak (1993).

[64] C.L. Hwang, K. Yoon, *Multiple Attribute Decision Making. Methods and Applications*, *A State-of-the-Art survey*. Springer-Verlag, 1981.

b) normalizacja zmiennych: $z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^{n} x_{ij}^2}}$, *xij*— obserwacja *j*-tej zmiennej dla obiektu *i*;

c) wyznaczenie współrzędnych wzorca:

$$z_{0j}^{+} = \begin{cases} \max\limits_{i}\{z_{ij}\} & \text{dla zmiennych stymulant} \\ \min\limits_{i}\{z_{ij}\} & \text{dla zmiennych destymulant} \end{cases}$$

d) wyznaczenie współrzędnych antywzorca:

$$z_{0j}^{-} = \begin{cases} \min\limits_{i}\{z_{ij}\} & \text{dla zmiennych stymulant} \\ \max\limits_{i}\{z_{ij}\} & \text{dla zmiennych destymulant} \end{cases}$$

e) określenie odległości obiektów od wzorca: $d_{i0}^{+} = \sqrt{\sum_{j=1}^{m}\left(z_{ij} - z_{0j}^{+}\right)}\ 2$

f) określenie odległości obiektów od antywzorca: $d_{i0}^{-} = \sqrt{\sum_{j=1}^{m}\left(z_{ij} - z_{0j}^{-}\right)}^{2}$

g) wyznaczenie wartości zmiennej agregatowej: $q_i = \frac{d_{i0}^{-}}{d_{i0}^{+} + d_{i0}^{-}}$, przy czym: $qi \in [0; 1]$, maxi $\{qi\}$ – najlepszy obiekt, mini $\{qi\}$ – najgorszy obiekt.

h) uporządkowanie liniowe obiektów.

Jako zmienne diagnostyczne zostały wstępnie przyjęte:

– dochody własne bez udziału w PIT i CIT na mieszkańca (zł),
– przyrost roczny dochodów własnych (%),
– skutki władztwa podatkowego liczone w relacji do dochodów własnych (%),
– środki z Unii Europejskiej na finansowanie projektów i programów na jednego mieszkańca (zł),
– zobowiązania w przeliczeniu na jednego mieszkańca (zł),
– udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%),
– wydatki bieżące na administrację publiczną i pomoc społeczną na jednego mieszkańca (zł),

– udział dochodów gmin z tytułu subwencji oświatowej w wydatkach bieżących na oświatę i wychowanie (%),
– udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem (%),
– udział ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem (%),
– liczba zarejestrowanych bezrobotnych przypadająca na 10 tys. ludności, podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności,
– udział pracujących (według faktycznego miejsca pracy, bez podmiotów gospodarki narodowej o liczbie pracujących do 9 osób oraz gospodarstw indywidualnych w rolnictwie) w ludności w wieku produkcyjnym (%),
– udział obszarów chronionych w powierzchni ogółem (%),
– udział powierzchni objętej obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w powierzchni ogółem (%).

Uwzględniając, że zmienne diagnostyczne powinny dobrze dyskryminować obiekty, być słabo skorelowane między sobą i mocno skorelowane ze zmiennymi odrzuconymi[65], dokonano badania zmiennych pod kątem ich zmienności (współczynnika zmienności) oraz współzależność (współczynnika korelacji Pearsona). Po wyeliminowaniu zmiennych charakteryzujących się niską zmiennością (współczynnik zmienności poniżej 10%) i silnie skorelowanych między sobą (współczynnik korelacji powyżej 0,7)[66], ostatecznie do obliczeń przyjęto wszystkie wymienione zmienne za wyjątkiem[67]:
– udziału wydatków bieżących w wydatkach ogółem (%),
– udziału ludności w wieku produkcyjnym w liczbie ludności ogółem (%).

## 2.4. Zmiany w potencjale inwestycyjnym miast wojewódzkich w Polsce w latach 2014–2022

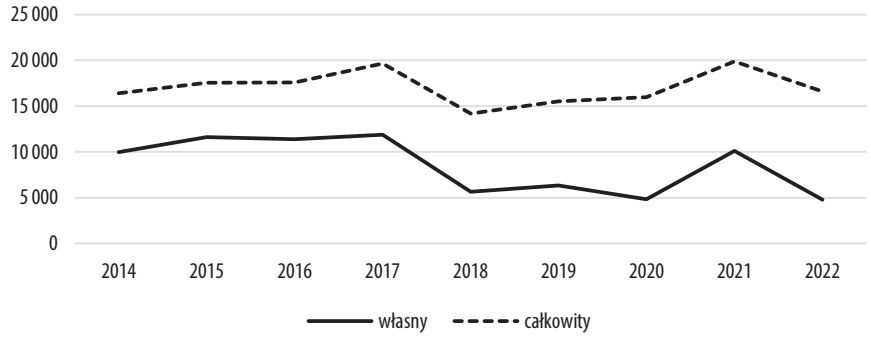
Potencjał inwestycyjny w znacznie mierze decyduje o możliwościach rozwoju danej JST. W analizowanym okresie potencjał inwestycyjny analizowanych jednostek zarówno własny, jak i całkowity wykazywał różne tendencje. W latach 2014–2017 wzrastał, po czym obniżył się w roku 2018, wyraźnie wzrósł w roku 2021,

[65] A. Bąk, *Statystyczne metody doboru zmiennych w porządkowaniu liniowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Taksonomia" 2017, nr 468, s. 29–37.

[66] M. Kunasz, *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, w: tegoż, *Kapitał ludzki oparty na wiedzy*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 131–139.

[67] Zmienne charakteryzowały się zbyt niskimi współczynnikami zmienności.

osiągając poziom z roku 2017 i ponownie spadł (w przypadku potencjału własnego do poziomu najniższego w analizowanym okresie (rys. 2.2).




Rysunek 2.2. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich (w mln zł)
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Wyraźny spadek potencjału własnego analizowanych miast w ostatnim roku objętym analizą był wynikiem istotnego obniżenia poziomu nadwyżki operacyjnej. W niektórych jednostkach nie osiągnęła ona nawet połowy poziomu z roku 2021 (zagadnienie to będzie przedmiotem analizy w dalszej części opracowania).

Potencjał inwestycyjny w miastach objętych analizą był istotnie zróżnicowany. Od 2014 do 2022 roku (okres objęty badaniem) największym potencjałem wykazywało się miasto stołeczne Warszawa, co nie jest niczym zaskakującym, jest to bowiem największe, pod względem liczby ludności, jak również potencjału gospodarczego, miasto w Polsce. Zestawienie wielkości potencjału inwestycyjnego własnego i całkowitego poszczególnych miast wojewódzkich zaprezentowano w tabeli 2.4.

Tabela 2.4. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich w latach 2014–2021 (w mln zł)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | potencjał inwestycyjny własny | | | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Wrocław | 345,9 | 338,0 | 562,7 | 522,4 | 546,9 | 481,7 | 319,7 | 986,5 | 490,1 |
| Bydgoszcz | 188,2 | 229,4 | 318,2 | 391,5 | 393,4 | 478,5 | 318,0 | 364,8 | 334,2 |
| Toruń | 257,4 | 212,4 | 162,6 | 193,4 | 176,3 | 154,7 | 232,0 | 255,2 | 178,5 |
| Lublin | 392,5 | 195,3 | 146,5 | 211,5 | 303,8 | 205,1 | 120,2 | 296,8 | 119,6 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Gorzów Wielkopolski | 58,3 | 81,0 | 142,1 | 130,0 | 148,9 | 128,8 | 154,5 | 192,0 | 184,8 |
| Zielona Góra | 90,9 | 90,0 | 112,6 | 211,3 | 188,5 | 232,8 | 98,9 | 206,8 | 126,0 |
| Łódź | 542,8 | 966,3 | 733,0 | 363,6 | 274,1 | 363,5 | 392,5 | 514,8 | 323,8 |
| Kraków | 584,3 | 443,0 | 435,5 | 618,5 | 392,5 | 414,4 | 208,1 | 800,2 | 378,4 |
| m. st. Warszawa | 3643,1 | 4830,6 | 5535,3 | 5835,0 | 544,2 | 1105,6 | 29,8 | 2907,2 | 49,0 |
| Opole | 79,7 | 94,9 | 120,0 | 143,3 | 182,6 | 230,1 | 258,6 | 227,8 | 109,5 |
| Rzeszów | 249,0 | 264,3 | 166,1 | 214,2 | 252,5 | 184,9 | 245,0 | 226,5 | 57,8 |
| Białystok | 495,0 | 221,4 | 234,1 | 319,9 | 425,4 | 368,9 | 237,5 | 289,8 | 124,5 |
| Gdańsk | 950,0 | 819,6 | 726,5 | 633,3 | 561,7 | 471,0 | 562,0 | 662,3 | 477,9 |
| Katowice | 740,2 | 556,5 | 553,7 | 651,3 | 290,2 | 343,5 | 403,7 | 433,6 | 257,5 |
| Kielce | 201,5 | 214,3 | 69,2 | 126,1 | 97,3 | 233,6 | 144,8 | -107,6 | 48,6 |
| Olsztyn | 204,7 | 410,4 | 138,6 | 240,8 | 171,6 | 154,7 | 130,2 | 284,5 | 172,8 |
| Poznań | 406,5 | 903,0 | 569,8 | 444,6 | 407,8 | 412,1 | 389,1 | 936,5 | 746,5 |
| Szczecin | 553,9 | 732,1 | 652,8 | 624,3 | 278,6 | 360,4 | 572,5 | 610,2 | 596,7 |
| | **potencjał inwestycyjny całkowity** | | | | | | | | |
| Wrocław | 821,2 | 952,2 | 842,8 | 803,8 | 942,4 | 828,6 | 919,9 | 1578,0 | 1424,4 |
| Bydgoszcz | 338,7 | 391,4 | 396,1 | 514,1 | 546,1 | 730,4 | 560,4 | 512,3 | 579,6 |
| Toruń | 444,0 | 386,9 | 277,1 | 313,2 | 328,4 | 379,8 | 411,8 | 362,5 | 379,3 |
| Lublin | 706,3 | 411,7 | 260,2 | 380,1 | 519,3 | 396,8 | 313,4 | 608,9 | 508,1 |
| Gorzów Wielkopolski | 71,1 | 102,0 | 182,4 | 190,1 | 262,2 | 285,1 | 340,4 | 400,6 | 352,1 |
| Zielona Góra | 131,5 | 131,8 | 148,7 | 284,4 | 375,7 | 320,0 | 232,0 | 324,5 | 326,0 |
| Łódź | 1363,3 | 1594,6 | 1115,2 | 826,7 | 720,2 | 1012,9 | 1158,8 | 1368,7 | 1376,4 |
| Kraków | 912,9 | 734,8 | 866,3 | 1107,8 | 1030,7 | 1098,2 | 1002,3 | 1869,6 | 1684,5 |
| m. st. Warszawa | 6370,8 | 7051,1 | 9001,6 | 10051,2 | 4423,1 | 4846,6 | 4835,4 | 6012,3 | 4064,5 |
| Opole | 133,3 | 128,0 | 170,4 | 194,4 | 290,6 | 379,3 | 408,4 | 526,4 | 298,2 |
| Rzeszów | 414,8 | 452,9 | 191,3 | 342,4 | 423,4 | 384,6 | 468,9 | 512,6 | 388,9 |
| Białystok | 520,2 | 335,9 | 321,3 | 520,8 | 681,9 | 604,7 | 434,0 | 364,2 | 275,2 |
| Gdańsk | 1170,1 | 992,8 | 927,5 | 859,2 | 747,8 | 835,5 | 976,9 | 992,5 | 898,5 |
| Katowice | 1217,6 | 797,6 | 815,6 | 1038,7 | 822,6 | 924,8 | 952,9 | 963,6 | 836,5 |
| Kielce | 344,3 | 388,7 | 202,4 | 273,7 | 257,9 | 427,7 | 336,9 | 255,4 | 248,9 |
| Olsztyn | 271,6 | 616,1 | 162,8 | 315,8 | 350,6 | 280,7 | 232,6 | 422,0 | 422,6 |
| Poznań | 442,2 | 1055,7 | 858,7 | 627,4 | 662,9 | 889,1 | 1141,6 | 1604,6 | 1577,6 |
| Szczecin | 742,8 | 1027,6 | 847,5 | 1023,0 | 801,3 | 899,8 | 1262,4 | 1205,9 | 964,9 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z baz danych Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe (dostęp: 7.08.2023).

Dokonywanie porównań między jednostkami nie jest jednak możliwe na podstawie zaprezentowanych w tabeli 2.4 wielkości bezwzględnych. Zasadne jest ich przeliczenie na jednego mieszkańca (stosowne dane zostały zaprezentowane w tab. 2.5).

Tabela 2.5. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021 (zł)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | potencjał inwestycyjny własny | | | | | | | | |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| Wrocław | 545,1 | 531,6 | 882,4 | 818,1 | 853,7 | 749,3 | 474,6 | 1462,9 | 727,13 |
| Bydgoszcz | 526,2 | 645,0 | 898,9 | 1111,3 | 1123,4 | 1374,2 | 937,7 | 1092,3 | 1012,64 |
| Toruń | 1267,0 | 1047,9 | 802,9 | 954,8 | 872,7 | 768,1 | 1167,1 | 1294,6 | 912,03 |
| Lublin | 1148,6 | 573,3 | 430,4 | 622,4 | 894,5 | 603,7 | 358,7 | 891,8 | 361,08 |
| Gorzów Wielkopolski | 470,0 | 654,1 | 1145,6 | 1045,5 | 1201,5 | 1042,1 | 1282,0 | 1627,1 | 1587,41 |
| Zielona Góra | 764,1 | 648,7 | 808,2 | 1511,0 | 1343,6 | 1648,2 | 705,8 | 1480,8 | 904,49 |
| Łódź | 768,9 | 1378,4 | 1052,4 | 526,6 | 399,9 | 534,6 | 583,2 | 774,3 | 491,71 |
| Kraków | 766,9 | 582,0 | 569,1 | 806,0 | 509,0 | 531,8 | 260,0 | 997,0 | 471,02 |
| m. st. Warszawa | 2099,3 | 2769,3 | 3155,9 | 3306,7 | 306,1 | 617,4 | 16,0 | 1560,4 | 26,32 |
| Opole | 666,4 | 798,3 | 1010,4 | 1118,0 | 1425,2 | 1796,8 | 2027,2 | 1796,5 | 865,81 |
| Rzeszów | 1345,3 | 1421,6 | 886,1 | 1129,5 | 1317,9 | 942,2 | 1260,3 | 1153,5 | 293,05 |
| Białystok | 1675,2 | 748,0 | 789,3 | 1075,9 | 1430,1 | 1239,7 | 806,0 | 987,5 | 425,36 |
| Gdańsk | 2058,5 | 1773,1 | 1566,6 | 1364,2 | 1203,8 | 1000,2 | 1155,2 | 1361,9 | 982,54 |
| Katowice | 2452,5 | 1855,5 | 1857,5 | 2198,4 | 985,5 | 1173,2 | 1409,9 | 1533,4 | 919,05 |
| Kielce | 1013,2 | 1081,9 | 349,9 | 641,0 | 497,0 | 1198,8 | 772,4 | –579,9 | 264,22 |
| Olsztyn | 1177,3 | 2366,5 | 801,2 | 1391,6 | 995,7 | 899,6 | 762,6 | 1681,0 | 1027,02 |
| Poznań | 744,9 | 1665,1 | 1054,4 | 825,5 | 760,2 | 770,5 | 710,4 | 1718,1 | 1379,07 |
| Szczecin | 1360,4 | 1804,8 | 1612,3 | 1545,9 | 692,3 | 896,8 | 1440,9 | 1546,9 | 1523,94 |
| | potencjał inwestycyjny całkowity | | | | | | | | |
| Wrocław | 1294,2 | 1497,7 | 1321,6 | 1258,7 | 1471,1 | 1288,9 | 1365,7 | 2340,1 | 2113,11 |
| Bydgoszcz | 947,0 | 1100,6 | 1119,0 | 1459,2 | 1559,6 | 2097,7 | 1652,7 | 1533,6 | 1756,23 |
| Toruń | 2185,6 | 1908,9 | 1368,3 | 1546,2 | 1625,4 | 1885,5 | 2071,6 | 1839,3 | 1938,46 |
| Lublin | 2066,8 | 1208,3 | 764,2 | 1118,4 | 1528,7 | 1167,8 | 935,1 | 1829,4 | 1533,94 |
| Gorzów Wielkopolski | 572,9 | 824,5 | 1471,2 | 1529,8 | 2115,5 | 2306,6 | 2824,2 | 3394,3 | 3024,34 |
| Zielona Góra | 1105,6 | 950,2 | 1067,5 | 2033,8 | 2677,9 | 2266,0 | 1655,6 | 2323,2 | 2340,66 |

| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Łódź | 1931,0 | 2274,9 | 1601,2 | 1197,3 | 1050,9 | 1489,6 | 1721,8 | 2058,6 | 2090,41 |
| Kraków | 1198,2 | 965,5 | 1132,0 | 1443,7 | 1336,8 | 1409,5 | 1252,0 | 2329,5 | 2096,98 |
| m. st. Warszawa | 3671,0 | 4042,2 | 5132,1 | 5695,9 | 2487,7 | 2706,6 | 2597,2 | 3227,1 | 2182,87 |
| Opole | 1114,4 | 1076,1 | 1435,3 | 1517,3 | 2268,2 | 2962,2 | 3202,2 | 4151,9 | 2358,18 |
| Rzeszów | 2240,8 | 2436,3 | 1020,9 | 1805,5 | 2210,0 | 1960,3 | 2412,5 | 2610,3 | 1972,51 |
| Białystok | 1760,5 | 1134,8 | 1083,0 | 1752,0 | 2292,3 | 2032,1 | 1472,9 | 1241,4 | 940,62 |
| Gdańsk | 2535,6 | 2147,8 | 1999,9 | 1850,7 | 1602,6 | 1774,2 | 2007,8 | 2041,1 | 1847,37 |
| Katowice | 4034,0 | 2659,5 | 2735,9 | 3505,9 | 2793,0 | 3158,6 | 3327,5 | 3407,9 | 2985,52 |
| Kielce | 1731,4 | 1962,4 | 1023,9 | 1390,8 | 1317,1 | 2195,0 | 1797,5 | 1376,8 | 1353,72 |
| Olsztyn | 1562,5 | 3552,0 | 941,0 | 1824,6 | 2034,1 | 1632,5 | 1362,7 | 2493,5 | 2512,27 |
| Poznań | 810,3 | 1946,6 | 1589,0 | 1164,8 | 1235,7 | 1662,4 | 2084,1 | 2943,8 | 2914,43 |
| Szczecin | 1824,2 | 2533,1 | 2093,2 | 2533,0 | 1991,0 | 2238,9 | 3177,5 | 3057,0 | 2464,13 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących z Banku Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start oraz baz danych Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe (dostęp: 7.08.2023).

Należy zauważyć, że najbardziej zasadne merytorycznie jest porównywanie potencjału inwestycyjnego (rozumianego w sposób uwzględniony w metodologii pomiaru) w okresie dłuższym niż rok. W ciągu dziewięciu analizowanych lat (2014–2022) największym średniorocznym potencjałem inwestycyjnym własnym charakteryzowały się: Katowice (1606 zł na jednego mieszkańca), miasto stołeczne Warszawa (1515 zł zł), oraz Gdańsk i Szczecin (po 1380 zł), natomiast najniższym: Kielce (591 zł), Kraków (610 zł) oraz Lublin (655 zł). Bardzo podobnie kształtował się potencjał inwestycyjny całkowity. Najwyższą wartością średnioroczną na jednego mieszkańca charakteryzowały się: miasto stołeczne Warszawa (3507 zł), Katowice (3197 zł) oraz Szczecin (2431 zł), a najniższą: Lublin (1350 zł), Bydgoszcz (1464 zł) oraz Białystok (1525 zł). Różnica w wartości obu analizowanych potencjałów wynika wyłącznie z wielkości zaciągniętego długu, co jest efektem prowadzonej polityki rozwoju lokalnego, jak również zdolności do realizacji zadań inwestycyjnych bez konieczności posiłkowania się finansowaniem zwrotnym.

Podchodząc do potencjału analizowanych jednostek nieco szerzej, należy wziąć pod uwagę nie tylko wielkości odnoszące się do osiąganych dochodów, wydatków, nadwyżki operacyjnej, czy przychodów i rozchodów. W celu dokonania porównań polskich miast wojewódzkich, z uwzględnieniem szerszego wymiaru potencjału, dokonano ich porządkowania liniowego z wykorzystaniem metody TOPSIS, a jego wyniki dla lat: 2014, 2019 oraz 2021 i 2022 zaprezentowano w tabeli 2.6.

Tabela 2.6. Miejsce w rankingu miast wojewódzkich pod względem potencjału inwestycyjnego w latach 2014, 2019, 2021 i 2022

| Miasto | 2014 | 2019 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|
| Białystok | 1 | 7 | 6 | 6 |
| Bydgoszcz | 14 | 8 | 11 | 8 |
| Gdańsk | 2 | 13 | 13 | 10 |
| Gorzów Wielkopolski | 16 | 14 | 17 | 11 |
| Katowice | 4 | 2 | 1 | 2 |
| Kielce | 18 | 18 | 18 | 18 |
| Kraków | 10 | 10 | 9 | 15 |
| Lublin | 11 | 15 | 14 | 16 |
| Łódź | 15 | 9 | 7 | 7 |
| m. st. Warszawa | 5 | 12 | 4 | 5 |
| Olsztyn | 8 | 11 | 2 | 12 |
| Opole | 12 | 1 | 15 | 3 |
| Poznań | 6 | 3 | 5 | 1 |
| Rzeszów | 3 | 6 | 10 | 13 |
| Szczecin | 7 | 4 | 8 | 4 |
| Toruń | 9 | 16 | 12 | 14 |
| Wrocław | 13 | 5 | 3 | 9 |
| Zielona Góra | 17 | 17 | 16 | 17 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych, https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start oraz baz danych Ministerstwa Finansów, https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe (dostęp: 7.08.2023).

Na podstawie wielkości zaprezentowanych w tabeli 2.6 można zauważyć, że ranking miast wojewódzkich ulegał w analizowanych latach dość istotnym przetasowaniom. Niezmiennie jednak w czołówce miast plasowały się: Katowice i Poznań oraz Szczecin, natomiast końcowe miejsca zestawienia zajmowały: Kielce (we wszystkich latach analizy na ostatnim miejscu), Zielona Góra i Gorzów Wielkopolski (z wyjątkiem roku 2022). Warto zwrócić uwagę na Opole, które raz znalazło się wśród miast o największym, a raz o najmniejszym potencjale, co potwierdza wcześniejszą uwagę, że oceny potencjału inwestycyjnego należy dokonywać na podstawie danych odnoszących się do dłuższych szeregów czasowych.

Reasumując, można stwierdzić, że określenie i ocena potencjału JST jest niezwykle skomplikowanym procesem. Wyliczone wielkości nie zawsze odpowiadają rzeczywistym zdolnościom rozwojowym jednostek, są one bowiem pochodną przyjętych

metod pomiaru, a w przypadku metod porządkowania liniowego, także subiektywnego doboru zmiennych diagnostycznych. Dlatego też, dokonując porównywania wielkości potencjału, niezależnie od tego w jakich kategoriach – dochodów, wydatków, ogólnie finansów, czy inwestycji, należy z dużą ostrożnością podchodzić do ich interpretacji. Podobnie bowiem, jak różne są zdolności generowania przez jednostki dochodów, tak różne są potrzeby inwestycyjne (choćby ze względu na zachodzące od lat procesy depopulacji części jednostek).

Rozdział 3

# Nadwyżka operacyjna jako istotny element kształtowania potencjału jednostek samorządu terytorialnego

## 3.1. Nadwyżka operacyjna – ujęcie teoretyczne i budżetowe

Nadwyżka operacyjna to pojęcie powszechnie stosowane w JST, nie należy jej jednak utożsamiać z wolnymi środkami do dyspozycji tychże JST. Typowe podejście do definiowania nadwyżki operacyjnej, stosowane w praktyce funkcjonowania JST, to dodatnia różnica pomiędzy wpływami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, liczona w danym okresie – zwykle jednego roku. W praktyce często można spotkać pojęcie ujemnej nadwyżki operacyjnej, ale biorąc pod uwagę znaczenie słowa „nadwyżka", nie jest to najwłaściwsze sformułowanie. W takim przypadku mówimy o wyniku operacyjnym. Wolne środki w dyspozycji JST na koniec danego okresu można definiować w różny sposób. Pierwszy skorelowany jest z metodami stosowanymi w finansach przedsiębiorstw, gdzie występuje pojęcie wolnych przepływów pieniężnych, drugi natomiast odnosi się do ogółu zasobów finansowych (środków pieniężnych i ich ekwiwalentów) zgromadzonych na rachunkach JST. Mówimy w tym przypadku o podejściu *stricte* budżetowym (o czym często się zapomina). JST to także jednostki funkcjonujące poza budżetem, takie jak jednostki kultury, jednostki ochrony zdrowia, przedsiębiorstwa. W takim przypadku będzie mowa o podejściu skonsolidowanym do zasobów finansowych JST.

W obecnym porządku prawnym w Polsce budżet JST jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Budżet JST jest uchwalany na rok budżetowy (rokiem budżetowym jest rok kalendarzowy). Podstawą gospodarki finansowej JST w danym roku budżetowym jest uchwała budżetowa. Należy podkreślić, że jest to plan, czyli zawarte w nim wielkości – do momentu wykonania budżetu – są wielkościami przewidywanymi (prognozowanymi).

W praktyce możliwość zmiany budżetu, czyli planu dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, istnieje w ciągu całego roku budżetowego[1].

Szczególnym problemem, zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym, jest zachowanie równowagi budżetowej i finansowej oraz miejsc generowania wolnych środków w budżecie. Równowaga budżetowa to taki stan budżetu, w którym wydatki znajdują pokrycie w dochodach. W ustawie o finansach publicznych zdefiniowano różnicę między dochodami a wydatkami budżetu JST, która stanowi odpowiednio nadwyżkę albo deficyt budżetu JST. Najczęściej możemy obserwować odchylenia od stanu równowagi. W literaturze przedmiotu najczęściej przyjmuje się, że nierównowaga budżetu występuje tylko wówczas, gdy w budżecie pojawia się deficyt, czyli nadwyżka wydatków nad dochodami. Natomiast budżet wykazujący nadwyżkę dochodów nad wydatkami traktuje się jako zrównoważony[2]. Biorąc pod uwagę definicję budżetu JST, który jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki[3], najistotniejszym elementem jest planowany wynik ekonomiczny budżetu, wskazujący na problem równowagi budżetowej, a także wynik finansowy budżetu charakteryzujący te zjawiska, które związane są także ze strumieniami finansowymi przychodów i rozchodów budżetowych i tożsame z równowagą finansową budżetu.

Możliwości finansowe JST wyrażające się wielkością środków, jakie można przeznaczyć na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, spłatę zadłużenia, ale także ewentualny wzrost wydatków bieżących w latach przeszłych to wolne środki. Wolne środki to ta część zasobów JST, która nie została zaangażowana w realizację zadań JST w danym okresie. Istotna jest permanentna zdolność do wykazywania wolnych środków, co wynika z tego, że są one źródłem finansowania nowych zadań o charakterze bieżącym i majątkowym, jak również źródłem spłaty zobowiązań zaciągniętych w okresach przeszłych i potencjalnych przyszłych. W praktyce finansów mówimy wtedy o tzw. wolnych przepływach pieniężnych (*free cash flow*)[4].

Poziom nadwyżki operacyjnej w JST do roku 2014 nie miał formalnego znaczenia, kiedy to zaczęła obowiązywać formuła limitacji zadłużenia zawarta w art. 243 ustawy o finansach publicznych. Wcześniej istotniejszym parametrem był poziom dochodów

---

[1] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240.

[2] S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 295; D.F. Morgan, K.S. Robinson, D. Strachota, J.S. Hough, *Budget for Local Governments and Communities*, Routledge, Oxon 2015, s. 85–86; J. Buchanan, *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 127.

[3] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, art. 211.

[4] E.F. Brigham, J.F. Houston, *Fundamentals of Financial Management*, Harcourt College Publishers, Fort Worth 2001, s. 55–57; R.C. Fisher, *State and Local Public Finance*, Routledge, Oxon 2016, s. 245.

budżetu ogółem i wielkość zadłużenia. Nadwyżka operacyjna lub też wolne środki miały wymiar finansowy i incydentalny dla danego roku budżetowego w zakresie możliwości obsługi zadłużenia. Organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym, relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych, potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów bieżących budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu, obliczoną według wzoru[5]:

$$\frac{R+O}{Db} \leq \frac{1}{7} \times \sum_{i=1}^{7} \frac{\left(Dbei - Wbei\right)}{Dbi}$$

gdzie:
R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych,
O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu,
Db – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Dbei – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych,
Dbi – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki przeznaczone na cele bieżące,
Wbei – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułów dłużnych, wydatki bieżące na obsługę długu oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych.

Na podstawie powyższej relacji można zauważyć, że w znaczący sposób skomplikowano system limitacji zadłużenia, który jest szacowany na podstawie wartości przeszłych, a nie prognozy. Dodatkowo wyrażany jest relacją, a nie faktycznym

[5] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, art. 243, przy czym ze względu na pandemię COVID-19 stosowano odstępstwa od przyjętej w ustawie reguły.

porównaniem kwot spłat i obsługi zadłużenia do wielkości wolnych środków, jakie miała i będzie mieć do dyspozycji dana JST. Kolejne korekty wymienionego wyżej wskaźnika wprowadziły istotną zmianę, a mianowicie licznik prawej strony wzoru to w zasadzie kwota wolnych środków, jakie JST może przeznaczyć na spłatę i obsługę zadłużenia, ale w rzeczywistości są to środki, które można wykorzystać do finansowania dodatkowych projektów JST nie tylko o charakterze majątkowym (inwestycyjnym). Ma zaś to odniesienie do dochodów bieżących, a nie jak wcześniej do dochodów ogółem. Tym samym zbliżono się do szacowania możliwości wypracowywania nadwyżek wolnych środków (*free cash flow*), jakie stosowane są w sektorze przedsiębiorstw. Upraszczając, wystarczy skorygować prezentowaną relację do postaci:

$$\frac{\left(Dbei - Wbei\right)}{R + O}$$

Otrzymamy w efekcie wskaźnik pokrycia obsługi długu w odniesieniu do wolnych środków lub różnicę między dochodami i wydatkami bieżącymi.

Oczywiście powyższe rozważania, w których opisano zastosowanie i wykorzystanie parametru, jakim jest nadwyżka operacyjna, nie odnoszą się tylko do wyznaczania granic możliwości zaciągania długu przez JST i jego obsługi, ale także wskazują na stopień możliwości samofinansowania przez JST przedsięwzięć i projektów z własnych środków. Szczególnie chodzi tu o przedsięwzięcia inwestycyjne oraz wydatki bieżące związane np. ze wzrostem kosztów funkcjonowania JST oraz realizacją tzw. miękkich projektów.

Należy podkreślić, że zdolność do spłaty zadłużenia danej JST, z punktu widzenia relacji zawartej w art. 243 ustawy o finansach publicznych, jest określana w układzie *ex post*, co może w rzeczywistości nie odpowiadać faktycznym możliwościom absorpcji zadłużenia przez JST i możliwościom samofinansowania. Nie brakuje też krytycznych ocen dotyczących konstrukcji indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Szczególnie odnosi się to do braku odniesienia do sytuacji JST w przyszłości – bierze się pod uwagę tylko lata ubiegłe, ponieważ sytuację każdego następnego roku budżetowego determinuje wykonanie siedmiu lat poprzednich.

## 3.2. Zmiany w wielkości nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w Polsce w latach 2014–2022

Jak już wskazywano wcześniej, nadwyżka operacyjna, a formalnie różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi, od roku 2014 nabierała znaczenia, by obecnie stać się podstawowym parametrem w ujęciu budżetowym, determinującym

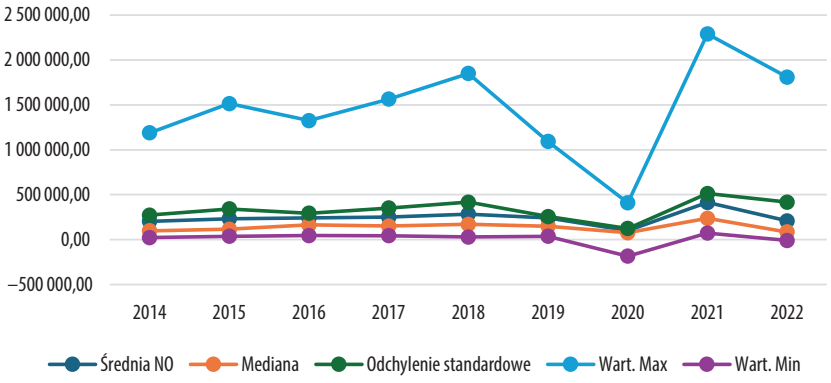
możliwości finansowania dodatkowych lub też nowych wydatków inwestycyjnych, ale też determinantą możliwości absorpcji zadłużenia w sytuacjach, gdy dochody gromadzone w budżecie JST nie pokrywają potrzeb wydatkowych. W tabeli zaprezentowano kształtowanie się poziomu nadwyżki operacyjnej dla miast wojewódzkich w latach 2014–2022.

Tabela 3.1. Nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wrocław | 140 959 | 197 970 | 279 978 | 359 280 | 424 078 | 383 204 | 133 171 | 645 230 | 192 981 |
| Bydgoszcz | 109 114 | 137 852 | 182 561 | 220 915 | 250 954 | 291 775 | 207 311 | 316 171 | 168 657 |
| Toruń | 85 179 | 91 369 | 88 099 | 96 004 | 104 580 | 94 134 | 103 965 | 207 360 | 99 625 |
| Lublin | 66 458 | 70 632 | 82 700 | 70 450 | 79 034 | 94 488 | 27 765 | 155 454 | 1 725 |
| Zielona Góra | 22 475 | 37 603 | 59 091 | 63 371 | 52 586 | 51 947 | 15 747 | 109 140 | 15 740 |
| Gorzów Wielkopolski | 35 049 | 46 674 | 54 249 | 44 817 | 58 786 | 45 049 | 39 689 | 90 864 | 25 576 |
| Łódź | 226 305 | 279 772 | 280 787 | 273 629 | 324 741 | 359 533 | 139 294 | 535 703 | 166 548 |
| Kraków | 411 751 | 258 819 | 291 849 | 306 785 | 321 444 | 357 505 | 75 902 | 679 796 | 13 305 |
| Opole | 39 226 | 36 945 | 44 144 | 49 193 | 66 343 | 58 474 | 73 266 | 122 460 | 71 175 |
| Rzeszów | 49 416 | 75 956 | 84 099 | 90 725 | 87 918 | 82 565 | 51 446 | 144 541 | 11 691 |
| Białystok | 73 331 | 54 684 | 144 213 | 84 830 | 140 146 | 94 378 | 78 207 | 166 167 | 58 819 |
| Gdańsk | 340 677 | 363 262 | 353 971 | 376 236 | 341 542 | 312 140 | 237 962 | 489 929 | 244 027 |
| Katowice | 183 284 | 225 841 | 231 885 | 214 687 | 198 912 | 203 290 | 151 998 | 267 126 | 113 611 |
| Kielce | 53 227 | 61 515 | 51 992 | 44 044 | 28 930 | 56 823 | 25 566 | 72 260 | -9 099 |
| Olsztyn | 79 146 | 38 098 | 96 025 | 42 716 | 43 487 | 36 018 | 10 888 | 130 051 | 58 494 |
| Szczecin | 226 193 | 310 732 | 278 318 | 205 855 | 239 109 | 219 160 | 199 508 | 373 093 | 265 161 |
| Poznań | 333 809 | 394 786 | 402 481 | 394 800 | 504 889 | 492 140 | 409 722 | 660 130 | 449 920 |
| Warszawa | 1 188 521 | 1 514 813 | 1 324 522 | 1 564 150 | 1 850 405 | 1 092 338 | –185 206 | 2 290 397 | 1 810 222 |

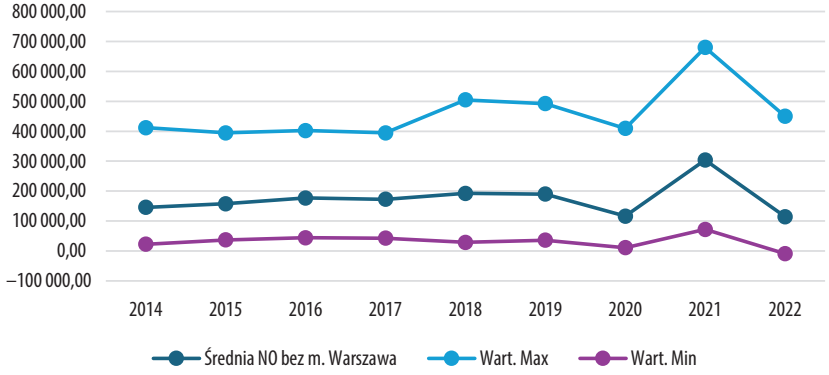
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Dane zaprezentowane w tabeli 3.1 świadczą o stosunkowo dużym zróżnicowaniu w poziomie nadwyżek operacyjnych wypracowanych przez poszczególne miasta. Wyraźnie widać wzrost nadwyżki operacyjnej w 2021 roku, która była efektem dodatkowych środków kierowanych do JST z budżetu państwa, ale jednocześnie istotny spadek w 2022 roku wynikający ze skutków zmian podatkowych, które dotknęły przede wszystkim gminy, w tym miasta na prawach powiatu (rys. 3.1 i 3.2 oraz 3.3 i 3.4).



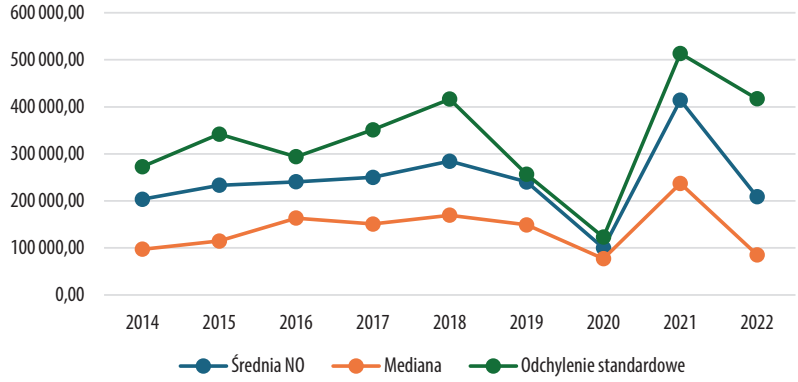

Rysunek 3.1. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) z uwzględnieniem miasta stołecznego Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).



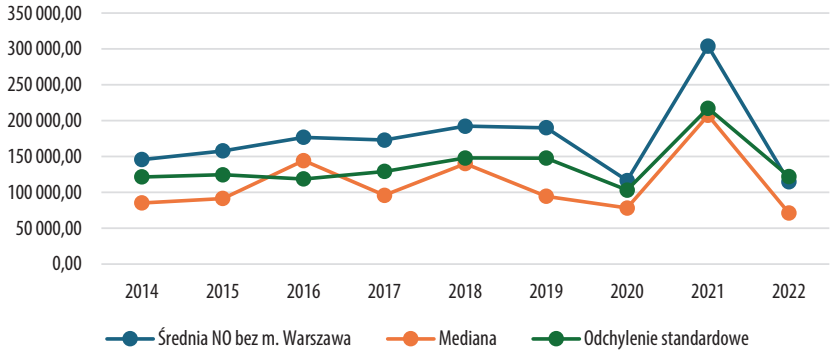

Rysunek 3.2. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023)




Rysunek 3.3. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) z uwzględnieniem miasta stołecznego Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).




Rysunek 3.4. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Można zauważyć, że istotne odchylenia wynikają z kształtowania się poziomu nadwyżki operacyjnej w mieście stołecznym Warszawie. Widać wyraźnie, że bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy, średni poziom nadwyżki operacyjnej nieznacznie wzrastał do roku 2019, czyli roku pandemii, a po spadkach zaobserwowano istotny wzrost wynikający z interwencji rządu i wsparcia JST dodatkowymi środkami, jednak już w 2022 roku widoczne były znaczące spadki poziomu nadwyżki operacyjnej, a tak naprawdę powrót do trendów, które były widoczne od roku 2019. Jeżeli pominie się miasto stołeczne Warszawę, wartości minimalne i maksymalne pozostają w zasadzie na niezmienionym poziomie. Widać wyraźnie, że mediana poziomów nadwyżek operacyjnych jest znacznie poniżej poziomu wartości średniej, także bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy (z wyjątkiem roku 2016), tj. wartość cechy, która dzieli uporządkowaną zbiorowość statystyczną na dwie równoliczne części w ten sposób, że poniżej i powyżej tej wartości znajduje się jednakowa liczba obserwacji. Bez trudu można dostrzec, że spora część miast wykazuje nadwyżki operacyjne poniżej wartości średniej, są i takie, które wykazują się nadwyżką operacyjną dużo powyżej średniej (uwzględniając przy tym miasto stołeczne Warszawę).

Istotnym parametrem, który wskazuje na zdolność do generowania nadwyżek operacyjnych, jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących. Odwołanie do dochodów bieżących urealnia ten parametr, który często jest odnoszony do dochodów ogółem i w efekcie końcowym zaniża i zniekształca go. Wynika to stąd, iż dotacje celowe występują w budżecie symetrycznie, w jednakowych kwotach, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków. Tym samym nie mają wpływu na poziom nadwyżki operacyjnej. Podobnie jest z dochodami majątkowymi, które co prawda najczęściej nie mają charakteru symetrycznego, ale nie wpływają na zdolność do generowania nadwyżek operacyjnych przez JST. Można powiedzieć, że udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jest indykatorem możliwości generowania wolnych środków w działalności bieżącej danej JST. Dane z tabeli 3.2, dotyczące kształtowania się udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, wskazują na stosunkowo duże zróżnicowanie kwot nadwyżek, które nie jest związane z wielkością jednostki. Dane za rok 2021 różnią się istotnie, ale jak już wskazano wcześniej nie wynikało to z normalnej działalności JST, ale z kierowania dodatkowych środków z budżetu centralnego do JST. W tabeli 3.3 zaprezentowano natomiast poziom udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących.

Tabela 3.2. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %)

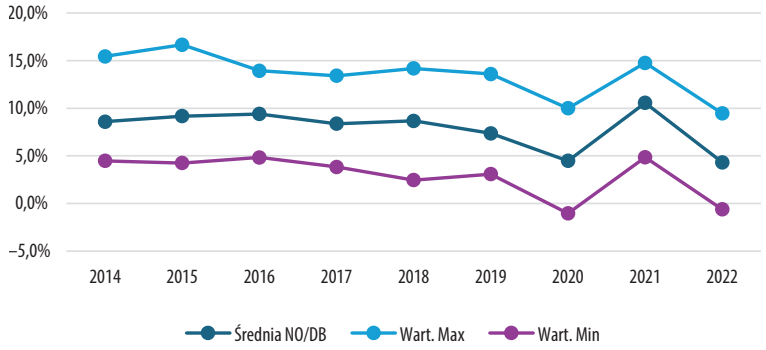
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wrocław | 4,5 | 6,1 | 7,8 | 9,4 | 10,3 | 8,3 | 2,8 | 11,4 | 3,5 |
| Bydgoszcz | 7,5 | 9,2 | 10,7 | 12,1 | 13,0 | 13,6 | 9,3 | 12,9 | 7,1 |
| Toruń | 10,2 | 10,7 | 9,2 | 9,5 | 9,6 | 7,9 | 8,3 | 14,8 | 7,4 |
| Lublin | 4,6 | 4,7 | 4,8 | 3,8 | 4,1 | 4,3 | 1,2 | 6,2 | 0,1 |
| Zielona Góra | 4,6 | 6,4 | 8,7 | 8,5 | 6,6 | 5,7 | 1,7 | 10,2 | 1,5 |
| Gorzów Wielkopolski | 7,2 | 9,3 | 9,5 | 7,3 | 8,9 | 6,3 | 5,1 | 10,8 | 3,1 |
| Łódź | 7,4 | 8,8 | 8,1 | 7,4 | 8,4 | 8,3 | 3,1 | 10,8 | 3,3 |
| Kraków | 11,0 | 6,7 | 6,7 | 6,5 | 6,3 | 6,3 | 1,3 | 9,8 | 0,2 |
| Opole | 6,7 | 6,1 | 6,5 | 6,2 | 7,7 | 6,1 | 7,1 | 10,8 | 6,2 |
| Rzeszów | 6,1 | 8,8 | 8,7 | 8,6 | 7,7 | 6,2 | 3,6 | 9,0 | 0,7 |
| Białystok | 5,8 | 4,2 | 9,5 | 5,5 | 8,2 | 5,1 | 3,9 | 7,5 | 2,7 |
| Gdańsk | 15,4 | 15,9 | 13,9 | 13,4 | 11,5 | 9,2 | 6,7 | 12,0 | 5,9 |
| Katowice | 12,6 | 14,6 | 13,7 | 12,1 | 10,7 | 10,0 | 7,2 | 11,4 | 4,8 |
| Kielce | 5,6 | 6,4 | 4,9 | 3,9 | 2,4 | 4,4 | 1,9 | 4,8 | –0,6 |
| Olsztyn | 9,6 | 4,5 | 10,0 | 4,4 | 4,2 | 3,1 | 0,9 | 9,6 | 4,5 |
| Olsztyn | 33,2 | 10,7 | 33,2 | 17,5 | 15,1 | 11,1 | 3,5 | 44,5 | 28,2 |
| Szczecin | 13,1 | 16,7 | 13,6 | 9,8 | 10,8 | 8,9 | 7,5 | 12,6 | 9,2 |
| Poznań | 12,8 | 14,5 | 13,2 | 12,0 | 14,2 | 12,4 | 10,0 | 14,3 | 9,5 |
| Warszawa | 9,7 | 11,6 | 9,6 | 10,5 | 11,4 | 6,3 | –1,0 | 11,1 | 8,8 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp 15.08.2023).

Tabela 3.3. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %)

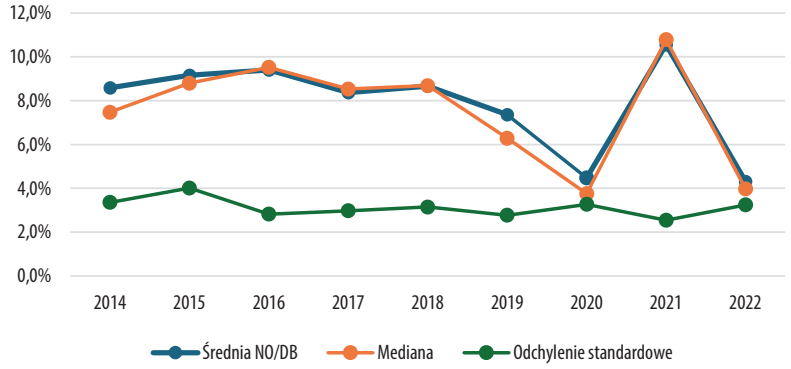
| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Średnia NO/DB** | **8,6** | **9,2** | **9,4** | **8,4** | **8,7** | **7,4** | **4,5** | **10,6** | **4,3** |
| Mediana | 7,5 | 8,8 | 9,5 | 8,5 | 8,7 | 6,3 | 3,8 | 10,8 | 4,0 |
| Odchylenie standardowe | 3,4 | 4,0 | 2,8 | 3,0 | 3,2 | 2,8 | 3,3 | 2,5 | 3,2 |
| Wart. Max | 15,4 | 16,7 | 13,9 | 13,4 | 14,2 | 13,6 | 10,0 | 14,8 | 9,5 |
| Wart. Min | 4,5 | 4,2 | 4,8 | 3,8 | 2,4 | 3,1 | –1,0 | 4,8 | –0,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).



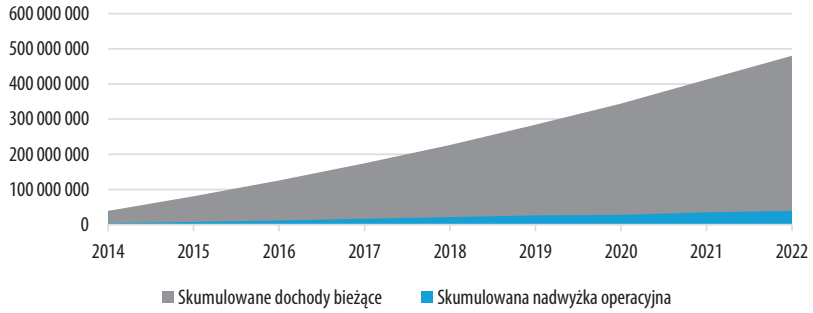

Rysunek 3.5. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).




Rysunek 3.6. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem mediany i odchylenia standardowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).




Rysunek 3.7. Skumulowane wartości dochodów bieżących i nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Dane zaprezentowane w tabeli 3.3 i na rysunkach 3.5 i 3.6 wyraźnie wskazują, że pomimo rosnącego poziomu dochodów bieżących w budżetach JST, ich zdolność do wypracowywania nadwyżek operacyjnych stopniowo spada. Wyjątkiem jest tutaj sytuacja w roku 2021, co już wcześniej wskazywano. Jeśli chodzi o udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących i średnią dla wszystkich miast, zauważono symetryczny rozkład wartości minimalnych i maksymalnych (rys. 3.5). Na rysunku 3.6 zobrazowano natomiast, że mediana kształtuje się mniej więcej tak samo, jak wartość średnia dla wszystkich województw, jednak odchylenie standardowe kształtuje się dużo poniżej wartości średniej, co wskazuje na stosunkowo dużą rozpiętość między wartościami minimalnymi i maksymalnymi. Skumulowana wartość nadwyżek operacyjnych oraz dochodów bieżących w latach 2014–2022 uwydatnia istotny trend, jakim jest szybszy wzrost dochodów bieżących, przy dużo wolniejszej dynamice wielkości wypracowywanych nadwyżek operacyjnych (rys. 3.7). Widać przy tym wyraźnie, że spada potencjał finansowy JST wyrażający się zdolnością do wypracowywania wolnych środków w postaci nadwyżek operacyjnych, które mogą być angażowane w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne oraz spłatę zaciągniętych w latach poprzednich zobowiązań.

## 3.3. Nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich a zdolność do obsługi zadłużenia

Zdolność do wywiązywania się z zobowiązań jest pojęciem o szerszym znaczeniu, jednak w literaturze przedmiotu bywa często mylnie nazywana zdolnością kredytową. Nie można ograniczać się w tym zakresie jedynie do jednego instrumentu, jakim jest kredyt lub pożyczka (ewentualnie emisja papierów wartościowych).

Pod pojęciem zdolności do wywiązywania się z zobowiązań należy rozumieć zdolność do bieżącego regulowania zobowiązań wynikających z zapadających terminów płatności. Przy czym zobowiązania dotyczą zapłaty wszystkich tytułów dłużnych (w ratach lub w całości), bez względu na ich klasyfikację oraz należnych odsetek lub obligatoryjnych płatności wynikających warunków umowy (stanowiących zadośćuczynienie za udostępnienie kapitału, np. kupon przy obligacjach, odsetki, skonto przy kredycie kupieckim)[6].

Ocena zdolności do wywiązywania się JST z zobowiązań ma na celu, z jednej strony, dostarczenie informacji niezbędnych do dokonania wyboru wariantu, na bazie którego jednostka będzie prowadziła politykę pozyskania źródeł na sfinansowanie realizacji zadań i programów gospodarczych, jak również na obsługę zadłużenia (cel wewnętrzny). Ocena taka służy umacnianiu wiarygodności finansowej, utrzymaniu płynności finansowej i wiarygodności płatniczej. Z drugiej strony ocena jest dokonywana przez dawców kapitału, w celu szacowania ryzyka zwrotności zainwestowanego przez nich kapitału w przedsięwzięcia realizowane przez JST (cel zewnętrzny).

Ocena zdolności do wywiązywania się z zobowiązań pozwala na:
- określenie ryzyka niewypłacalności lub trudności finansowych,
- określenie ryzyka transakcyjnego (operacyjnego, płynności, walutowego, stopy procentowej, cen towarów i usług),
- określenie możliwości zwiększenia stanu zobowiązań,
- ustalenie możliwości wygenerowania nadwyżki operacyjnej (wolnych środków) na spłatę zobowiązań lub na realizację nowych zadań czy też programów.

Biorąc pod uwagę wskazane powyżej uwarunkowania, możliwość absorpcji zadłużenia musi iść w parze z przyszłą zdolnością do spłaty zobowiązań wynikających z zaciągniętych instrumentów finansowych. Natomiast zdolność do spłaty będzie miała wymiar konkretnych kwot wolnych środków, które będą mogły być kierowane na regulację zobowiązań oraz kosztów z tym związanych.

Klasyczne miary oceny zdolności do obsługi zadłużenia wykorzystywane są w ocenie finansowej przedsiębiorstw, które mają istotne znaczenie przy ocenie i prognozowaniu ich zdolności do absorpcji długu obcego, w tym, w szczególności kredytów bankowych, papierów dłużnych, obligacji, pożyczek. Wszędzie tam, gdzie zewnętrzni dawcy kapitału oceniają potencjalną możliwość spłaty długu przez dany podmiot (zdolność kredytową i pożyczkową), ważne jest zachowanie w prognozowanym

[6] M. Dylewski, (2014). *Instrumentarium zarządzania płynnością finansową w jednostkach samorządu terytorialnego.* „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia" 2014, 48/3, s. 57–66.

okresie wykorzystania długu zdolności do jego spłaty i obsługi. Wykorzystywane mierniki zwykle odnoszą się do zdolności lub też możliwości wypracowywania wolnych środków ewentualnych nadwyżek operacyjnych zarówno w ujęciu kasowym, jak i memoriałowym. Do klasycznych mierników zalicza się: wskaźnik pokrycia obsługi długu uwzględniający zarówno kapitał do spłaty, jak i odsetki oraz wskaźnik pokrycia odsetek od długu, który uwzględnia tylko możliwości spłaty odsetek od długu[7].

W obecnych uwarunkowaniach prawnych zdolność do obsługi zadłużenia JST jest połączona z limitacją wielkości zadłużenia, które może zaciągać dana JST. Mowa o art. 243 ustawy o finansach publicznych, co opisano wcześniej. Zasadnicze pytanie, czy ocena zdolności do obsługi zadłużenia winna być oparta na prognozach *ex ante*, czy na danych *ex post*. Klasyczne miary zdolności do obsługi długu bazują na danych planowanych, oceniając jednocześnie ich realność. Przyjęte w ustawie o finansach publicznych rozwiązania w zakresie JST wykorzystują zasadniczo dane historyczne; co ciekawe, okres pomiaru został wydłużony z trzech do siedmiu lat. Poprawniejszym rozwiązaniem wydaje się być ocena zdolności do obsługi zadłużenia na podstawie planowanych w kolejnych okresach nadwyżkach operacyjnych lub wolnych środkach, które mogą być zaangażowane w spłatę i pokrycie kosztów obsługi długu. Dużym wyzwaniem w tym rozwiązaniu byłaby realność przyjmowanych prognoz, które mogą być (ale nie muszą) obarczone w znacznym stopniu czynnikiem uznaniowym i politycznym. Drugie podejście opiera się, w ujęciu wyjściowym, na danych budżetów wykonanych, nie ma więc w tym miejscu przekłamań i zbytniego optymizmu występującego często w procesie planowania długoterminowego i taki system obowiązuje obecnie w JST.

Ocena potencjału finansowego nie może być analizowana z pominięciem zobowiązań już zaciągniętych w latach poprzednich przez JST. Będzie to zawsze punktem wyjścia w ocenie potencjału finansowego danej JST w ujęciu prognostycznym[8]. Poziom zobowiązań ogółem zaprezentowano w tabeli 3.4. Z danych zawartych w tabeli wynika, że poziom zobowiązań prezentowanych miast jest znacząco zróżnicowany i jak wskazano wyżej, nie ma znaczenia w dużej części wielkość danego podmiotu. Poziom zobowiązań wynika najczęściej z aktywności inwestycyjnej miast w latach poprzednich, a granicą w takim przypadku jest zdolność do absorpcji dodatkowego długu, z uwzględnieniem długu już zaciągniętego.

---

[7] M. Sierpińska, T. Jachna, *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 169–176.

[8] Szerzej: B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 113–133.

Jeżeli zdolność do wypracowywania nadwyżek operacyjnych spada, tym samym jednostki o wysokim poziomie zadłużenia będą miały coraz mniejszą zdolność do absorpcji nowego zadłużenia. Słabnący potencjał finansowy w postaci zdolności do wypracowywania nadwyżek operacyjnych, a także udział nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem, który zaprezentowano w tabeli 3.5, wyraźnie wskazuje na duże zróżnicowanie i indywidualny charakter tego wskaźnika w poszczególnych jednostkach. Jednocześnie można zauważyć, co już wcześniej sygnalizowano, słabnący potencjał finansowy, który umożliwia zaciąganie dodatkowego długu ze względu na coraz mniejsze kwoty wypracowywanych nadwyżek operacyjnych.

Tabela 3.4. Zobowiązania ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (tys. zł)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wrocław | 2 267 642 | 2 598 011 | 2 764 077 | 2 673 546 | 2 538 737 | 2 589 664 | 3 146 811 | 3 682 919 | 3 757 154 |
| Bydgoszcz | 1 078 069 | 1 091 102 | 1 068 632 | 1 026 004 | 989 875 | 1 060 428 | 1 124 796 | 1 066 843 | 1 001 237 |
| Toruń | 980 868 | 896 690 | 893 872 | 889 194 | 939 213 | 1 065 978 | 1 115 422 | 1 030 326 | 1 117 440 |
| Lublin | 1 158 977 | 1 259 094 | 1 275 193 | 1 329 725 | 1 448 952 | 1 547 805 | 1 651 162 | 1 804 505 | 1 936 610 |
| Zielona Góra | 236 754 | 263 241 | 239 942 | 263 748 | 340 887 | 386 206 | 409 176 | 393 589 | 417 875 |
| Gorzów Wielkopolski | 161 340 | 144 502 | 128 652 | 115 460 | 156 078 | 189 627 | 239 356 | 291 646 | 291 582 |
| Łódź | 2 658 391 | 2 859 698 | 2 745 921 | 2 685 260 | 2 737 172 | 3 506 624 | 3 726 704 | 3 793 784 | 3 936 582 |
| Kraków | 1 978 739 | 2 012 842 | 2 222 578 | 2 308 986 | 2 549 580 | 3 070 740 | 3 477 692 | 4 189 719 | 4 692 467 |
| Opole | 223 999 | 222 786 | 231 960 | 227 012 | 278 468 | 346 308 | 382 513 | 495 484 | 495 249 |
| Rzeszów | 535 746 | 646 049 | 606 730 | 655 636 | 728 811 | 794 545 | 894 847 | 941 069 | 1 030 361 |
| Białystok | 680 277 | 643 400 | 580 513 | 637 365 | 801 091 | 925 583 | 979 777 | 920 056 | 790 596 |
| Gdańsk | 1 185 502 | 1 020 082 | 925 443 | 828 629 | 728 815 | 929 355 | 1 114 543 | 1 066 497 | 1 024 821 |
| Katowice | 674 237 | 669 282 | 656 124 | 626 435 | 647 214 | 701 388 | 770 057 | 797 025 | 758 033 |
| Kielce | 569 252 | 665 102 | 704 542 | 765 418 | 849 004 | 975 093 | 1 022 549 | 1 018 262 | 1 051 147 |
| Olsztyn | 238 174 | 357 377 | 289 072 | 244 505 | 288 747 | 324 063 | 306 972 | 292 325 | 207 660 |
| Szczecin | 924 584 | 1 075 256 | 1 057 557 | 990 102 | 1 192 301 | 1 905 598 | 2 399 784 | 2 519 912 | 2 508 765 |
| Poznań | 1 636 387 | 1 508 903 | 1 376 579 | 1 228 023 | 1 128 108 | 1 150 931 | 1 481 616 | 1 614 689 | 1 745 894 |
| Warszawa | 6 037 695 | 5 858 188 | 5 677 259 | 5 126 113 | 4 569 259 | 3 895 705 | 5 652 681 | 5 811 120 | 5 272 053 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp 15.08.2023).

Tabela 3.5. Udział nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wrocław | 6,2 | 7,6 | 10,1 | 13,4 | 16,7 | 14,8 | 4,2 | 17,5 | 5,1 |
| Toruń | 8,7 | 10,2 | 9,9 | 10,8 | 11,1 | 8,8 | 9,3 | 20,1 | 8,9 |
| Lublin | 5,7 | 5,6 | 6,5 | 5,3 | 5,5 | 6,1 | 1,7 | 8,6 | 0,1 |
| Zielona Góra | 9,5 | 14,3 | 24,6 | 24,0 | 15,4 | 13,5 | 3,8 | 27,7 | 3,8 |
| Gorzów Wielkopolski | 21,7 | 32,3 | 42,2 | 38,8 | 37,7 | 23,8 | 16,6 | 31,2 | 8,8 |
| Łódź | 8,5 | 9,8 | 10,2 | 10,2 | 11,9 | 10,3 | 3,7 | 14,1 | 4,2 |
| Kraków | 20,8 | 12,9 | 13,1 | 13,3 | 12,6 | 11,6 | 2,2 | 16,2 | 0,3 |
| Opole | 17,5 | 16,6 | 19,0 | 21,7 | 23,8 | 16,9 | 19,2 | 24,7 | 14,4 |
| Rzeszów | 9,2 | 11,8 | 13,9 | 13,8 | 12,1 | 10,4 | 5,7 | 15,4 | 1,1 |
| Białystok | 10,8 | 8,5 | 24,8 | 13,3 | 17,5 | 10,2 | 8,0 | 18,1 | 7,4 |
| Gdańsk | 28,7 | 35,6 | 38,2 | 45,4 | 46,9 | 33,6 | 21,4 | 45,9 | 23,8 |
| Katowice | 27,2 | 33,7 | 35,3 | 34,3 | 30,7 | 29,0 | 19,7 | 33,5 | 15,0 |
| Kielce | 9,4 | 9,2 | 7,4 | 5,8 | 3,4 | 5,8 | 2,5 | 7,1 | -0,9 |
| Olsztyn | 33,2 | 10,7 | 33,2 | 17,5 | 15,1 | 11,1 | 3,5 | 44,5 | 28,2 |
| Szczecin | 24,5 | 28,9 | 26,3 | 20,8 | 20,1 | 11,5 | 8,3 | 14,8 | 10,6 |
| Poznań | 20,4 | 26,2 | 29,2 | 32,1 | 44,8 | 42,8 | 27,7 | 40,9 | 25,8 |
| Warszawa | 19,7 | 25,9 | 23,3 | 30,5 | 40,5 | 28,0 | –3,3 | 39,4 | 34,3 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

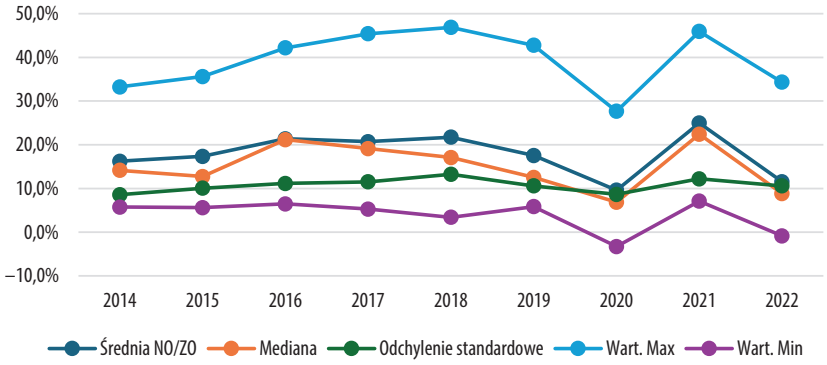
Tabela 3.6. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości max i min. oraz mediany i odchylenia standardowego (w %)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Średnia NO/ZO | 16,2 | 17,4 | 21,4 | 20,7 | 21,7 | 17,5 | 9,6 | 25,0 | 11,5 |
| Mediana | 14,1 | 12,7 | 21,2 | 19,1 | 17,1 | 12,5 | 6,9 | 22,4 | 8,8 |
| Odchylenie standardowe | 8,6 | 10,1 | 11,2 | 11,5 | 13,2 | 10,6 | 8,6 | 12,2 | 10,6 |
| Wart. max | 33,2 | 35,6 | 42,2 | 45,4 | 46,9 | 42,8 | 27,7 | 45,9 | 34,3 |
| Wart. min | 5,7 | 5,6 | 6,5 | 5,3 | 3,4 | 5,8 | –3,3 | 7,1 | –0,9 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pochodzących ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

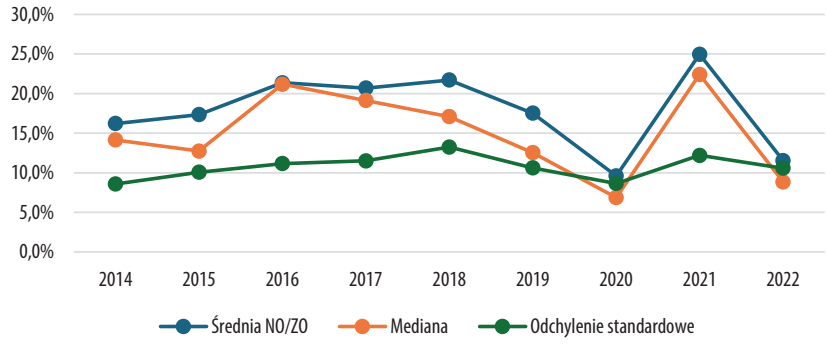
Na podstawie danych zawartych w tabeli 3.5 można stwierdzić, że zaobserwowano stosunkowo duże zróżnicowanie relacji udziału nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem. W badanej populacji występują zarówno jednostki o niskim udziale nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem – są to głównie te jednostki,

które charakteryzują się wysokim poziomem zadłużenia, niemniej niektóre jednostki charakteryzują się wysokim poziomem udziału nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem. Dotyczy to zarówno jednostek mniejszych, jak i większych – co świadczy o tym, że wielkość jednostki w tym zakresie nie ma większego znaczenia. Oczywiście trzeba jeszcze wziąć pod uwagę lata 2020 i 2021, kiedy to zaobserwowano istotne i zauważalne odchylenia od trendów występujących w latach poprzednich. Dane zawarte na rysunkach 3.8 i 3.9 pozwalają dostrzec stosunkowo duże różnice między minimalną wielkością prezentowanego parametru, a wielkością maksymalną. Widać to także w kształtowaniu się mediany, jak i odchylenia standardowego – tu również lata 2020 i 2021 istotnie odbiegają od pozostałych okresów prezentowanych badań.




Rysunek 3.8. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).




Rysunek 3.9. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem mediany i odchylenia standardowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Odwrotne zastosowanie prezentowanego wyżej parametru, tj. relacji zobowiązań ogółem do nadwyżki operacyjnej, daje hipotetyczny obraz możliwości spłaty zobowiązań opartych na nadwyżce operacyjnej, przy założeniu, że dana JST nie będzie prowadzić aktywności inwestycyjnej i poziom nadwyżki operacyjnej będzie stały. Zaprezentowano to w tabelach 3.7 i 3.8. Podobnie jak w przypadku analizy udziału nadwyżki operacyjnej w zobowiązaniach ogółem, można dostrzec, że zróżnicowany potencjał występuje w miastach na prawach powiatu objętych badaniem. Nie ma w tym przypadku istotnego znaczenia, czy jest to niewielka jednostka, z mniejszym budżetem, czy też jednostka duża z potencjalnie większymi możliwościami generowania wolnych środków w postaci nadwyżek operacyjnych.

Tabela 3.7. Liczba lat potrzebnych na spłatę zobowiązań z wypracowanej nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Wrocław | 16,1 | 13,1 | 9,9 | 7,4 | 6,0 | 6,8 | 23,6 | 5,7 | 19,5 |
| Bydgoszcz | 9,9 | 7,9 | 5,9 | 4,6 | 3,9 | 3,6 | 5,4 | 3,4 | 5,9 |
| Toruń | 11,5 | 9,8 | 10,1 | 9,3 | 9,0 | 11,3 | 10,7 | 5,0 | 11,2 |
| Lublin | 17,4 | 17,8 | 15,4 | 18,9 | 18,3 | 16,4 | 59,5 | 11,6 | 1122,8 |
| Zielona Góra | 10,5 | 7,0 | 4,1 | 4,2 | 6,5 | 7,4 | 26,0 | 3,6 | 26,5 |
| Gorzów Wielkopolski | 4,6 | 3,1 | 2,4 | 2,6 | 2,7 | 4,2 | 6,0 | 3,2 | 11,4 |
| Łódź | 11,7 | 10,2 | 9,8 | 9,8 | 8,4 | 9,8 | 26,8 | 7,1 | 23,6 |
| Kraków | 4,8 | 7,8 | 7,6 | 7,5 | 7,9 | 8,6 | 45,8 | 6,2 | 352,7 |
| Opole | 5,7 | 6,0 | 5,3 | 4,6 | 4,2 | 5,9 | 5,2 | 4,0 | 7,0 |
| Rzeszów | 10,8 | 8,5 | 7,2 | 7,2 | 8,3 | 9,6 | 17,4 | 6,5 | 88,1 |
| Białystok | 9,3 | 11,8 | 4,0 | 7,5 | 5,7 | 9,8 | 12,5 | 5,5 | 13,4 |
| Gdańsk | 3,5 | 2,8 | 2,6 | 2,2 | 2,1 | 3,0 | 4,7 | 2,2 | 4,2 |
| Katowice | 3,7 | 3,0 | 2,8 | 2,9 | 3,3 | 3,5 | 5,1 | 3,0 | 6,7 |
| Kielce | 10,7 | 10,8 | 13,6 | 17,4 | 29,3 | 17,2 | 40,0 | 14,1 | –115,5 |
| Olsztyn | 3,0 | 9,4 | 3,0 | 5,7 | 6,6 | 9,0 | 28,2 | 2,2 | 3,6 |
| Szczecin | 4,1 | 3,5 | 3,8 | 4,8 | 5,0 | 8,7 | 12,0 | 6,8 | 9,5 |
| Poznań | 4,9 | 3,8 | 3,4 | 3,1 | 2,2 | 2,3 | 3,6 | 2,4 | 3,9 |
| Warszawa | 5,1 | 3,9 | 4,3 | 3,3 | 2,5 | 3,6 | –30,5 | 2,5 | 2,9 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Tabela 3.8. Średnia liczba lat potrzebnych na spłatę zobowiązań z wypracowanej nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max oraz mediany i odchylenia standardowego

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Średnia ZO/NO** | **8,2** | **7,8** | **6,4** | **6,8** | **7,3** | **7,8** | **16,8** | **5,3** | **88,7** |
| Mediana | 7,5 | 7,8 | 4,8 | 5,3 | 5,9 | 8,0 | 12,3 | 4,5 | 10,3 |
| Odchylenie standardowe | 4,4 | 4,1 | 3,9 | 4,7 | 6,7 | 4,3 | 19,9 | 3,2 | 273,0 |
| Wart. Max | 17,4 | 17,8 | 15,4 | 18,9 | 29,3 | 17,2 | 59,5 | 14,1 | 1122,8 |
| Wart. Min | 3,0 | 2,8 | 2,4 | 2,2 | 2,1 | 2,3 | –30,5 | 2,2 | –115,5 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań KR RIO (dostęp: 15.08.2023).

Reasumując, można stwierdzić, że ocena potencjału poszczególnych JST prowadzi do niejednoznacznych wniosków. Mogłoby się wydawać, że stosunkowo proste miary powinny dać jednoznaczną odpowiedź na pytanie, jaka jest zdolność do generowania nadwyżek operacyjnych przez poszczególne jednostki. Analiza danych wyraźnie wskazuje, że potencjał finansowy poszczególnych miast jest mocno zindywidualizowany. Rodzi to spore komplikacje interpretacyjne, które powinny zmierzać nie tylko do oceny samych parametrów finansowych, ale do pogłębionej analizy jakościowej, która umożliwiłaby znalezienie odpowiedzi na pytanie, jaką strategię rozwoju realizuje dana jednostka, czy jest to strategia mocno inwestycyjna, czy też raczej strategia zachowawcza, w której najważniejszym elementem jest zachowanie stabilności finansowej. Jak już wskazano wcześniej, zaprezentowane w badaniach szacunki wielkości nie zawsze odpowiadają rzeczywistym zdolnościom rozwojowym jednostek, są one pochodną przyjętych metod pomiaru, miar oraz doboru zmiennych diagnostycznych.

Rozdział 4

# Własny potencjał finansowy a możliwość finasowania projektów unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego

## 4.1. Podstawowe założenia programowe unijnej perspektywy finansowej na lata 2021–2027

Celem polityki Unii Europejskiej jest wzmacnianie spójności społeczno-gospodarczej jej regionów. Integracja i wiążące się z nią wymagania stawiane członkom Wspólnoty wymagają całego zestawu narzędzi pozwalających na wprowadzenie, dostosowanie i wypracowanie szeregu zmian w danym społeczeństwie, zmierzających do podniesienia poziomu i poprawy jakości życia wszystkich obywateli. Realizacji tego celu służą środki gromadzone w budżecie UE oraz środki krajów członkowskich. Podstawowym instrumentem realizacji polityki regionalnej spójności są fundusze strukturalne.

Okres 2021–2027 – to kolejna, szósta już „perspektywa finansowa" Unii Europejskiej i kolejny cykl programowania oraz realizacji polityki spójności – najważniejszej z fiskalnego punktu widzenia polityki unijnej. Zgodnie z decyzją Komisji 2021/1131 z 5 lipca 2021 roku polska alokacja z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności może wynieść prawie 72,2 mld euro (w cenach bieżących), a po uwzględnieniu kwot z nowego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, ponad 76 mld euro. Podobnie jak w poprzedniej perspektywie finansowej największą grupą beneficjentów pomocy unijnej w Polsce będą JST. Głównymi źródłami finansowania przedsięwzięć rozwojowych samorządów w perspektywie finansowej 2021–2027 są:

– Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
– Europejski Fundusz Społeczny+,
– Fundusz Spójności.

Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej przyjęło założenia, zgodnie z którymi nowe programy unijne realizowane na poziomie krajowym będą miały podobny zakres tematyczny do tych, które znane są nam z obecnie kończącej się perspektywy unijnej na lata 2014–2020. Podział środków unijnych nastąpi w ramach poniższych programów krajowych:

1. **Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko** – to inwestycje w bezpieczeństwo energetyczne Polski, rozwój odnawialnych źródeł energii, ochronę środowiska, bezpieczny i ekologiczny transport, a także rozwój ochrony zdrowia, kultury i ochronę dziedzictwa kulturowego. Łączny budżet tego programu wynosi 113,4 mld zł, a JST będą stanowiły znaczącą grupę jego beneficjentów.
2. **Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki** – to finansowanie projektów badawczo-rozwojowych, innowacyjnych i zwiększających konkurencyjność gospodarki. Z programu korzystają głównie przedsiębiorcy oraz sektor nauki, a jego budżet wynosi 37,1 mld zł.
3. **Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego** to środki ukierunkowane na poprawę sytuacji osób na zmieniającym się rynku pracy, rozwój edukacji i usług zdrowotnych, wsparcie rodziców w opiece nad dziećmi i osób ze szczególnymi potrzebami. Budżet tego programu wynosi 18,8 mld zł, a znaczącą grupą jego beneficjentów będą JST.
4. **Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy** – ukierunkowane na sfinalizowanie projektów rozwoju cyfrowego, w tym zwiększanie dostępu do ultraszybkiego internetu szerokopasmowego i rozwoju e-usług, poprawy cyberbezpieczeństwa oraz wzrostu kompetencji cyfrowych społeczeństwa. Na projekty tego typu przeznaczono 9,2 mld zł, uwzględniono także przedsięwzięcia publiczne samorządów.
5. **Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej** – to wyspecjalizowany program stanowiący dodatkowe wsparcie pięciu województw Polski Wschodniej – lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego oraz części mazowieckiego. Program ułatwia rozwój biznesu, transportu, obejmuje też inwestycje w sieci energetyczne, ochronę środowiska i turystykę, a jego budżet wynosi 12,3 mld zł.
6. **16 Programów Regionalnych** – to środki pozostające w dyspozycji poszczególnych województw, przeznaczone na sfinansowanie inwestycji na ich terenie. Dzięki nim regiony mogą wspierać przedsiębiorczość, infrastrukturę techniczną i społeczną, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia czy kultury i środowisko. Fundusze wspierają także technologie cyfrowe, energetykę oraz transport. Łączny budżet przeznaczony na te cele wynosi 155,4 mld zł, a ważną grupą jego beneficjentów są JST.

7. **Programy Interreg (Europejskiej Współpracy Terytorialnej)** – przedsięwzięcia te mają charakter międzynarodowy i wspierają wymianę kulturową, współpracę naukową, biznesową i samorządową ponad granicami państw. Budżet przeznaczony na te cele wynosi 2,2 mld zł.

Pozostałe programy krajowe, w ramach których samorządy tylko w niewielkim stopniu będą mogły być beneficjentami środków to: Fundusze Europejskie na Pomoc Żywnościową, Fundusze Europejskie dla Rybactwa, Fundusze Europejskie na Migracje, Granice i Bezpieczeństwo oraz Pomoc Techniczna dla Funduszy Europejskich.

Fundusze unijne perspektywy 2021–2027 pozwolą samorządom na kontynuację przedsięwzięć inwestycyjnych, w szczególności w zakresie infrastruktury transportowej, społecznej oraz wodno-kanalizacyjnej i odpadowej. Samorządy będą mogły realizować projekty również z zakresu rynku pracy, informatyzacji, OZE czy turystyki. Przedsięwzięcia samorządowe w ramach polityki spójności będą realizowane przez instrumenty terytorialne, znane z poprzednich lat. Należą do nich Zintegrowane Inwestycje Terytorialne (ZIT-y) oraz Rozwój Lokalny Kierowany przez Społeczność (RLKS-y). Nowością są – Inne Instrumenty Terytorialne (IIT), bazujące na doświadczeniach z realizacji regionalnych inwestycji terytorialnych czy kontraktów samorządowych w latach 2014–2020. W nowej perspektywie finansowej podstawową formą wsparcia JST będzie dotacja. Wzrastać będzie znaczenie wsparcia zwrotnego (pożyczki, poręczenia i gwarancje), wzrośnie także rola partnerstwa publiczno-prywatnego.

Układ nowych celów polityki i celów szczegółowych przyjętych w regulacjach unijnych, wraz z obowiązkiem uwzględnienia celów klimatycznych i środowiskowych, modyfikując „środek ciężkości" wsparcia procesów rozwojowych w regionach lepiej rozwiniętych, zachowuje dotychczasowe znaczenie szeroko rozumianego sektora publicznego jako głównego kreatora procesów zwiększających konkurencyjność regionów słabiej rozwiniętych oraz przejściowych, tzn. wszystkich polskich NUTS II, z wyjątkiem Warszawskiego Stołecznego.

Jednym z wielu wyzwań stojących przez podmiotami odpowiedzialnym za inicjowanie i implementację projektów, w tym również podmiotami sektora publicznego, jest zapewnienie odpowiedniego poziomu współfinansowania. Ten „techniczny" na pozór wymóg był w poprzednich okresach jednym z istotnych problemów wspierania spójności środkami unijnymi, zwłaszcza w przypadku tych podmiotów publicznych, które w ograniczonym albo bardzo ograniczonym stopniu mogą liczyć na dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji ze środków budżetu państwa. Dotyczy to w szczególności JST będących głównym inwestorem w całym sektorze instytucji rządowych i samorządowych.

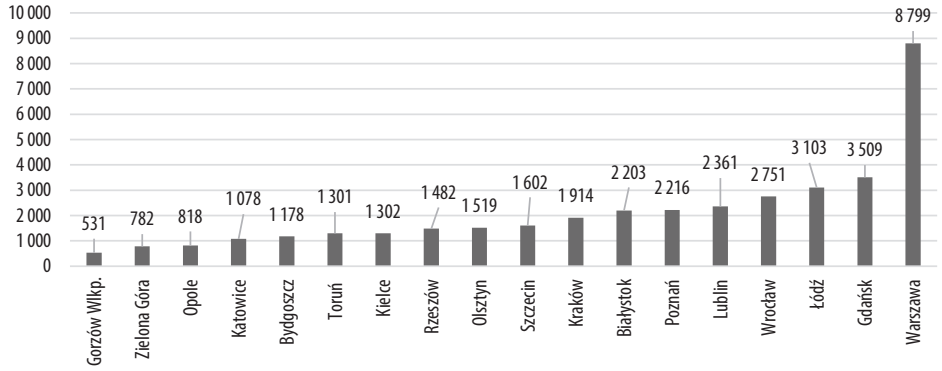
## 4.2. Analiza historyczna dochodów i wydatków unijnych w latach 2007–2022

### 4.2.1. Dochody unijne i ich znaczenie w dochodach ogółem

Środki unijne to ważne źródło finansowania inwestycji polskich samorządów. Ich umiejętna alokacja tworzy możliwości przyspieszenia procesów rozwoju lokalnego oraz niwelowania ilościowych i jakościowych luk w funkcjonowaniu infrastruktury komunalnej.

W tej części publikacji podjęta zostanie próba analizy i oceny wykorzystania środków unijnych przez największe polskie miasta, stolice województw, w latach 2007–2022, a więc w okresie, kiedy dokonano alokacji dwóch ostatnich perspektyw finansowych.

Łączną wielkość dochodów unijnych pozyskanych przez badane miasta przedstawiono na rysunku 4.1 (zbiorczo dla całego okresu i całej badanej grupy).




Rysunek 4.1. Zsumowane dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 (w mln zł)

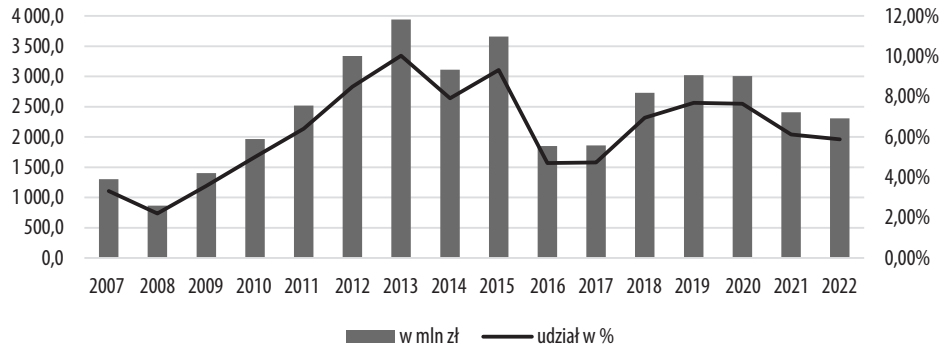
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Interpretując powyższe wartości liczbowe, należy stwierdzić, że zarówno w perspektywie finansowej 2007–2013, jak i 2014–2020, jednostki samorządu terytorialnego należały do najważniejszych beneficjentów pomocy unijnej. Znalazło to potwierdzenie w wynikach badań – w stolicach województw dochody unijne w latach 2007–2022 wyniosły łącznie 38,5 mld zł. Pozyskanie tych środków było możliwe, ponieważ spełniono wiele wymogów, w tym umiejętnie przygotowano projekty pod względem organizacyjnym, techniczno-technologicznym, ekonomiczno-społecznym, a także zapewniono wymagany poziom ich współfinansowania.

Z oczywistych przyczyn, wynikających z liczby ludności oraz pełnionych funkcji, badane miasta cechowało duże zróżnicowanie wielkości dochodów unijnych. Najwyższe kwoty pozyskała w tym czasie Warszawa (łącznie 8,8 mld zł), w dalszej kolejności Gdańsk (3,5 mld zł), Łódź (3,1 mld zł), Wrocław 2,8 mld zł, Lublin (2,4 mld zł), Poznań (2,2 mld zł) i Białystok (2,2 mld zł). Druga grupa miast to jednostki, w których wielkość dotacji mieściła się w przedziale od 1,0 mld zł do 2,0 mld zł. Należały do nich: Kraków (1,9 mld zł), Szczecin (1,6 mld zł), Olsztyn (1,5 mld zł), Rzeszów (1,5 mld zł), Kielce (1,3 mld zł), Toruń (1,3 mld zł), Bydgoszcz (1,2 mld zł), Katowice (1,1 mld zł). Wartości poniżej 1 mld zł osiągnęły trzy miasta: Opole (818 mln zł), Zielona Góra (782 mln zł) i Gorzów Wielkopolski (531 mln zł).

Analiza rozkładu przestrzennego pomocy unijnej dla badanych miast w wartościach bezwzględnych, wykazuje pogłębiające się różnice między jednostkami o wyższych i niższych budżetach. Świadczą o tym kwoty środków, jakie otrzymują stolice regionów o dużej liczbie mieszkańców, wysokim poziomie rozwoju i wynikającym z tego wysokim potencjale finansowym. Na tej podstawie można wnioskować, że wsparcie unijne istotnie przyczynia się do wzrostu wartości dodanej poszczególnych miast, nie prowadzi natomiast w pożądanym stopniu do niwelowania występujących między nimi różnic poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Większość funduszy pozyskują bowiem miasta o najwyższych budżetach. Przedstawione do tej pory informacje pozwalają na stwierdzenie, że istnieje współzależność między własnym potencjałem finansowym a wysokością pozyskiwanych dochodów unijnych.

Analiza danych liczbowych wykazuje zróżnicowany rozkład dochodów unijnych w czasie. Notowano ich stopniowy przyrost w ścisłym powiazaniu z ogólną sytuacją makroekonomiczną oraz uwarunkowaniami wynikającymi z procedur konkursowych. Łącznie dochody unijne miast będących stolicami województw zwiększyły się z 1,3 mld zł w 2007 roku do 3,1 mld zł w 2014 roku oraz 3,0 mld zł w roku 2020, a następnie uległy obniżeniu do 2,3 mld w roku 2022. Najwyższy poziom osiągnięto w latach: 2013 (3,9 mld zł, co stanowiło 10,0% ogółu pozyskanych środków), 2015 (3,7 mld zł; 9,3%), 2012 (3,3 mld zł; 8,5%) oraz 2014 (3,1 mld zł; 7,9%). Najniższe wartości dotacji kierowano do budżetów stolic województw w latach: 2008 (0,9 mld zł; 2,2%), 2007 (1,3 mld zł; 3,3%), 2009 (1,4 mld zł; 2,2%) oraz 2016–2017 (1,9 mld zł; 4,7%). Badane wartości dla ogółu badanych miast przedstawiono zbiorczo na rysunku 4.2.

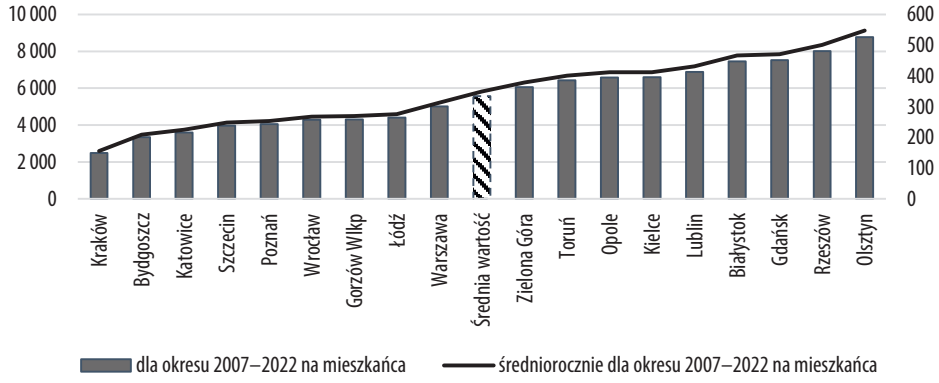



Rysunek 4.2. Dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 (w mln zł oraz jako udział % danego roku w całkowitej wartości pozyskanych środków)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Na podstawie przedstawionych wartości liczbowych można wykazać, że najmniejsza dostępność dotacji unijnych cechowała pierwsze lata obydwu analizowanych perspektyw finansowych. Wynikało to z opóźnień procesu nowelizacji polskiego prawa wobec wymogów określonych w dyrektywach UE oraz opóźnień w przygotowaniu programów krajowych. Skutkiem tego było wstrzymywanie ogłaszania konkursów na projekty unijne, by nie powodować problemów kwalifikowalności wydatków, a tym samym potencjalnych problemów z ich refundacją. Drugą przyczyną nierównomierności pozyskiwania dochodów unijnych w poszczególnych latach były uwarunkowania makroekonomiczne i polityczne, w tym: następstwa kryzysu finansowego i gospodarczego końca pierwszej dekady XXI wieku, kryzysy wywołane pandemią i wojną w Ukrainie, a także ogólnie napiętą sytuacją polityczną w kraju.

Miarodajną oceną poziomu pozyskiwania dochodów unijnych, uwzględniającą zróżnicowany potencjał demograficzny i gęstość zaludnienia, jest ich wartość przeliczona na mieszkańca. Uzyskane wyniki obliczeń tak zdefiniowanego wskaźnika dla badanej grupy miast zobrazowano na rysunku 4.3.




słupki – wartość ogółem; linia ciągła – wartość średnioroczna

Rysunek 4.3. Dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 w przeliczeniu na mieszkańca w zł

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Średnia wartość dochodów unijnych na mieszkańca w badanych miastach, liczona dla okresu 2007–2022, wyniosła 5543 zł (średnia roczna 347 zł). Najwyższy poziom wskaźnik ten osiągnął w Olsztynie – 8763 zł, następnie w Gdańsku – 7527 zł, Białymstoku – 7463 zł, Lublinie – 6891 zł, Kielcach – 6593 zł i Opolu – 6587 zł, a najniższy w Krakowie – 2488 zł, a w dalszej kolejności, w Poznaniu – 4051 zł, Szczecinie – 3963 zł, Bydgoszczy – 3337 i Katowicach – 3597 zł. Dochód na mieszkańca Warszawy wyniósł 5004 zł.

Wyniki uzyskane dla miast będących stolicami województw pokrywają się z wynikami badań prowadzonych dla wszystkich gmin, gdzie liderami w zestawieniu na mieszkańca są jednostki województw: pomorskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego, warmińsko-mazurskiego i świętokrzyskiego. Samorządy zlokalizowane w województwach tzw. ściany wschodniej cechował najniższy poziom wskaźnika PKB na mieszkańca, co zgodnie z zasadami polityki regionalnej upoważniało je do pozyskiwania wsparcia unijnego kierowanego do regionów najbardziej zacofanych. Dzięki racjonalnej alokacji środków unijnych miasta z tych województw należały do najintensywniej rozwijających się w skali kraju.

Dokonując ogólnych ocen, należy podkreślić, że dochody unijne przyczyniły się do zwiększenia potencjału inwestycyjnego samorządów oraz poprawy jakości życia mieszkańców, a ich alokacja tworzyła warunki dla rozwoju lokalnej gospodarki.

Miernikiem obrazującym znaczenie dochodów unijnych jest ich udział w dochodach ogółem miast objętych badaniem. Wyniki obliczeń, z wyodrębnieniem dochodów ogółem, dochodów bieżących i inwestycyjnych, przedstawiono w tabeli 4.1.

Tabela 4.1. Udział dochodów unijnych w dochodach badanych miast – wartości średnie dla lat 2007–2022 (w %)

| Wyszczególnienie | Dochody ogółem | | Dochody inwestycyjne | | Dochody bieżące | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2007–2022 | 2014–2022 | 2007–2022 | 2014–2022 | 2007–2022 | 2014–2022 |
| Białystok | 8,5 | 7,3 | 53,1 | 47,4 | 1,1 | 1,3 |
| Bydgoszcz | 4,1 | 4,3 | 47,9 | 50,6 | 0,8 | 0,8 |
| Gdańsk | 7,7 | 5,9 | 48,7 | 49,3 | 0,6 | 0,7 |
| Gorzów Wielkopolski | 4,7 | 5,6 | 35,2 | 39,2 | 0,8 | 1,0 |
| Katowice | 3,5 | 4,5 | 41,4 | 52,9 | 0,5 | 0,5 |
| Kielce | 7,0 | 7,1 | 59,9 | 69,5 | 1,0 | 1,0 |
| Kraków | 2,7 | 2,6 | 37,2 | 38,9 | 0,5 | 0,5 |
| Lublin | 7,8 | 8,1 | 63,4 | 71,7 | 0,8 | 0,7 |
| Łódź | 5,4 | 5,3 | 46,4 | 46,8 | 0,7 | 0,8 |
| Olsztyn | 8,9 | 10,3 | 64,6 | 70,7 | 0,6 | 0,6 |
| Opole | 5,7 | 6,8 | 45,9 | 55,6 | 0,9 | 1,2 |
| Poznań | 4,4 | 4,3 | 44,9 | 46,7 | 0,4 | 0,4 |
| Rzeszów | 8,7 | 8,8 | 66,3 | 75,1 | 0,8 | 0,7 |
| Szczecin | 4,6 | 5,3 | 48,9 | 52,3 | 0,4 | 0,5 |
| Toruń | 7,9 | 6,7 | 42,4 | 38,0 | 1,2 | 1,4 |
| Warszawa | 4,0 | 3,7 | 58,0 | 60,3 | 0,2 | 0,2 |
| Wrocław | 4,5 | 3,5 | 34,5 | 35,4 | 0,4 | 0,4 |
| Zielona Góra | 6,5 | 7,1 | 48,6 | 56,9 | 2,0 | 1,4 |

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Średni udział dochodów unijnych w dochodach ogółem dla badanej grupy miast w okresie 2007–2022 wyniósł: dla dochodów ogółem – 5,9%; dla dochodów inwestycyjnych – 49,3%; dla dochodów bieżących – 0,8%. Analiza poziomu tego wskaźnika wyłącznie dla lat 2014–2022 wykazuje nieznaczny wzrost jego wartości – do 6,0% dla dochodów ogółem; do 53,2% dla dochodów inwestycyjnych oraz wykazuje tę samą wielkość dla dochodów bieżących.

W skali poszczególnych miast, w okresie 2007–2022, najwyższy udział dochodów unijnych w dochodach ogółem wykazywały: Olsztyn – 8,9%, Rzeszów – 8,7%, Białystok – 8,5%, Toruń – 7,9%, Lublin – 7,8%, Gdańsk – 7,7% i Kielce – 7,0%, a najniższy:

Kraków – 2,7%, Katowice – 3,5%, Warszawa – 4,0%, Bydgoszcz – 4,1%, Poznań – 4,4% i Wrocław – 4,5%. Ograniczając obliczenia wyłącznie do ostatniej perspektywy finansowej, należy zwrócić uwagę na poprawę poziomu wskaźnika w Olsztynie (o 1,4 p.p.), Opolu (1,1 p.p.), Katowicach (1,0 p.p.) i Gorzowie Wielkopolskim (o 0,9 p.p.). Obniżenie jego wartości miało miejsce w: Gdańsku (o 1,8 p.p.), Białymstoku i Toruniu (o 1,2 p.p.) i Wrocławiu (–1,0 p.p.).

Większość programów krajowych ukierunkowana jest na wsparcie projektów inwestycyjnych, stąd też dużą wartość informacyjną ma wskaźnik udziału unijnych dochodów inwestycyjnych w dochodach majątkowych. Obliczenia przeprowadzone w tym zakresie w badanej grupie miast wykazały także duże różnice jego poziomu. W latach 2007–2022 jego najwyższą wartość osiągnęły miasta zlokalizowane w województwach wschodnich, czyli: Rzeszów – 66,3%, Olsztyn – 64,6%, Lublin – 63,4%, Kielce – 59,9% i Białystok – 53,1%, do których dołączyła Warszawa – 58,0%. Najniższy udział cechował natomiast: Wrocław – 34,5%, Gorzów Wielkopolski – 35,2% i Kraków – 37,2%.

Znacznie niższe wartości wykazał wskaźnik udziału dotacji unijnych obliczony dla dochodów bieżących. W latach 2007–2022 ich najwyższy udział wykazały: Zielona Góra – 2,0%, Toruń – 1,2%, Białystok – 1,1% i Kielce – 1,0%, najniższy natomiast duże miasta: Warszawa – 0,2%, Wrocław, Poznań i Szczecin – 0,4% oraz Katowice i Kraków – 0,5%. Wsparcie było tu przede wszystkim ukierunkowane na wzrost potencjału kapitału ludzkiego, przeciwdziałanie bezrobociu oraz włączenie społeczne.

Już pobieżne spojrzenie na wyniki przeprowadzonych powyżej analiz uświadamia istnienie pewnych zjawisk zauważalnych w skali regionalnej. Podczas gdy w miastach województw „centralnych" (łódzkiego, wielkopolskiego), jak również zlokalizowanych w województwach dolnośląskim oraz zachodniopomorskim, udział środków unijnych w finansowaniu inwestycji był znacznie poniżej średniej, o tyle w województwach warmińsko-mazurskim, podlaskim, świętokrzyskim, podkarpackim oraz lubelskim wartości średnie zostały przekroczone. Należy to uznać za ważne zjawisko ekonomiczne – dotacje unijne miały w tych miastach pozytywny wpływ na procesy stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego – wpłynęły na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej tych miast i regionów, czy też ograniczenie nasilonych do tej pory procesów migracyjnych. Niewątpliwie dobre wyniki miast zlokalizowanych w województwach Polski wschodniej były w części następstwem wykorzystania środków pomocowych w ramach przeznaczonych dla nich specjalnych programów operacyjnych (w latach 2007–2013 PO „Rozwój Polski Wschodniej", a w perspektywie 2014–2020 PO „Polska Wschodnia").

Przechodząc do analizy dynamiki i struktury wydatków unijnych, należy przypomnieć, że wydatki budżetów miast można klasyfikować pod względem przeznaczenia w dwóch podstawowych grupach, jako: wydatki bieżące – zapewniające prawidłowe funkcjonowanie obiektów i urządzeń oraz zaspokajanie bieżących potrzeb wynikających z realizacji zadań gminy oraz wydatki inwestycyjne – związane z podwyższaniem standardów i zakresu usług oraz szeroko pojętym rozwojem miast. Wzajemne proporcje tych dwóch grup wydatków kształtują się odmiennie w różnych typach jednostek. Wpływ na to ma wiele czynników, np.: wielkość budżetu, zakres realizowanych zadań, zasoby majątku komunalnego, stan zagospodarowania infrastrukturalnego, czy też polityka władz lokalnych[1].

Największe kwoty ze środków unijnych w latach 2007–2022 wydatkowano w następujących miastach: Warszawie – 7,16 mld zł, Gdańsku – 3,31 mld zł, Łodzi – 2,99 mld zł, Wrocławiu – 2,43 mld zł, Lublinie – 2,31 mld zł, Poznaniu– 2,15 mld zł, Białymstoku – 2,15 mld zł, a najniższe w Gorzowie Wielkopolskim – 0,56 mld zł, Zielonej Górze – 0,74 mld zł, Opolu – 0,86 mld zł, Bydgoszczy – 1,13 mld zł i Katowicach – 1,15 mld zł.

Ważnym miernikiem znaczenia środków unijnych w finansowaniu zadań rozwojowych jest udział unijnych wydatków inwestycyjnych w wydatkach inwestycyjnych ogółem. W latach 2007–2022, w badanej grupie miast najwyższy poziom tego wskaźnika cechował lata: 2018 – 30,6%, 2019 – 29,8%, 2014 – 29,0%, 2012 – 28,9%, 2020 – 27,6% i 2013 – 27,4%, najniższy odnotowano natomiast w: 2016 – 5,7%, 2008 – 6,4%, 2009 – 10,4% oraz 2007 – 13,2%. Wyraźnie uwidoczniła się tu współzależność między udziałem inwestycji w budżetach samorządowych a ogólną koniunkturą gospodarczą oraz terminami alokacji środków (procedury konkursowe).

Pomiędzy miastami z badanej grupy zauważono duże zróżnicowanie wskaźnika udziału inwestycyjnych wydatków unijnych w wydatków inwestycyjnych – liczone ogółem. Najwyższy udział środków unijnych w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych wykazały: Olsztyn – 42,2%, Rzeszów – 32,2%, Lublin – 32,0%, Białystok – 31,2%, Kielce – 28,3%, a spoza miast Polski Wschodniej: Gdańsk – 24,2% i Opole – 22,9%. Najniższy poziom, ze wskaźnikiem poniżej 15%, cechował: Warszawę, Kraków i Wrocław.

Przeprowadzone w pierwszej połowie 2023 roku autorskie badanie ankietowe dotyczące perspektyw rozwojowych samorządów wykazało, że włodarze miast, które znalazły się w grupie objętej badaniem, nie są optymistycznie nastawieni co do szans pozyskania środków na rozwój. Wśród przyczyn takiego postrzegania przyszłości

[1] J. Sierak, *Komunalna luka infrastrukturalna a możliwości budżetowe gmin w jej ograniczaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019, s. 178.

wymienić można: inflacyjny wzrost kosztów realizacji zadań, powodujący, że zaplanowane przez samorządy inwestycje stają się dużo droższe i brakuje na nie środków w budżetach oraz opóźnienia w uruchamianiu programów unijnych, stawiające pod znakiem zapytania możliwość ukończenia części projektów ze względu na stosunkowo krótki czas na ich realizację i konieczność zapewnienia wkładu własnego w procesie ich finasowania. Zarządzający miastami wskazują także na specyfikę obecnej unijnej perspektywy finansowej – jej odmienny klimat inwestycyjny oraz nowe priorytety – odnawiane źródła energii, neutralność klimatyczną, a także cyfryzację i innowacje. Tymczasem wiele polskich miast nadal oczekuje środków na finansowanie projektów infrastrukturalnych, niwelujących lukę ilościową w gospodarce wodociągowo-ściekowej czy drogach. Sytuacja ta sprawiać może, że w ograniczonym stopniu jednostki te będą stawały się beneficjentami środków unijnych. Obawy samorządów dotyczą także kryteriów i transparentności podziału środków na cele rozwojowe będących w gestii władz centralnych.

Kolejna część analizy dotyczy wykazania znaczenia bieżących wydatków unijnych w ogólnej wartości wydatków unijnych badanych miast. Poziom tak skonstruowanego wskaźnika z oczywistych przyczyn przyjmuje znacznie niższe wartości niż analizowany wcześniej analogiczny wskaźnik skonstruowany dla wydatków inwestycyjnych. Wpływa na to sama wielkość wydatków bieżących w budżetach miast – są to znacznie wyższe wartości od kwot wydatków majątkowych, należy także zwrócić uwagę, że znacznie mniejsza pula środków unijnych kierowana jest na finasowanie zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem JST.

W miastach objętych badaniem średni poziom dofinansowania unijnego zrealizowanych przez nie projektów bieżących wyniósł 0,93%. Najwyższą wartość wskaźnik ten przyjął w Warszawie – 2,8%, Zielonej Górze – 2,1%, Toruniu – 1,4% oraz Kielcach i Opolu – 1,0%, najniższą natomiast we: Wrocławiu – 0,4%, Szczecinie, Poznaniu, Krakowie, Katowicach i Opolu – 0,5%. Różnice poziomu dofinansowania uwidoczniły się także w poszczególnych latach badanego okresu – mieściły się w przedziale od 0,3% w 2016 roku i 0,5% w latach 2007 i 2015, do 1,2% w latach 2013, 2012, 2018 i 2019.

Kończąc tę cześć rozważań, warto wskazać główne kierunki alokacji dotacji unijnych. W ramach programów regionalnych samorządy mogły liczyć na wsparcie inwestycji w następujących obszarach: budowa dróg, transport publiczny, gospodarka niskoemisyjna (odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna), gospodarka wodno-ściekowa, gospodarka odpadami, tworzenie e-usług dla obywateli oraz rozwijanie ich kompetencji cyfrowych, a także edukacja, zdrowie, zatrudnienie i włączenie społeczne. Natomiast w programach krajowych środki unijne kierowane były

m.in. na: transport publiczny, zwiększanie dostępu do internetu szerokopasmowego, poprawę stanu środowiska, gospodarkę odpadami, gospodarkę wodociągowo-ściekową, rekultywację obszarów poprzemysłowych, odnawialne źródła energii, promowanie strategii niskoemisyjnych.

### 4.2.2. Zdolność miast do współfinansowania projektów unijnych

Ze względu na zasadę współfinansowania wykorzystanie środków unijnych możliwe jest tylko przy mobilizacji znaczących kwot środków „własnych" – dochodów i przychodów, które umożliwiają własne współfinansowanie projektów. Zapewnienie wkładu własnego następuje najczęściej na bazie własnych środków budżetowych uzupełnionych środkami pochodzącymi z kredytów, pożyczek oraz emisji obligacji komunalnych.

Jak już wykazano we wcześniejszym rozdziale tej publikacji, do najważniejszych kryteriów oceny sytuacji finansowej miasta należy wynik operacyjny budżetu. Na jego podstawie można wstępnie wnioskować zarówno o możliwości realizacji nowych inwestycji, jak i o zdolności do obsługi zadłużenia, będącego drugim zasadniczym sposobem finansowania projektów rozwojowych. W ten sposób wielkość nadwyżki operacyjnej determinuje możliwość korzystania przez samorządy ze środków dłużnych.

Ważnym wskaźnikiem obrazującym zdolność miast do finansowania projektów unijnych jest wskaźnik nadwyżki operacyjnej (liczony jako relacja nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących). Jego wartość w okresie historycznym obliczono w rozdziale trzecim. Uwagę zwraca wysoki spadek wartości wskaźnika w latach 2020 oraz 2022. Przyczyn tej sytuacji można upatrywać w kilku uwarunkowaniach. Wskazać tu należy na występującą od dłuższego czasu niestabilność społeczno-gospodarczego otoczenia samorządów oraz zmiany w systemie finansów lokalnych. W trzech ostatnich latach (trwała pandemia, a w ostatnich kilkunastu miesiącach nałożył się na nią kryzys związany z wojną w Ukrainie) JST stanęły przed wyjątkowo trudnym wyzwaniem z uwagi na pojawienie się nowych problemów, skutkujących dużym i nagłym wzrostem zapotrzebowania na realizację zadań własnych związanych ze świadczeniem usług publicznych. Powiększeniu zakresu tych zadań nie towarzyszyło zapewnienie adekwatnych do potrzeb środków finansowych, co więcej część dochodów, wskutek sytuacji kryzysowej oraz wprowadzonych zmian legislacyjnych, uległa obniżeniu. Niewątpliwie wpływ na oceny perspektyw rozwojowych przez lokalnych włodarzy miało niższe tempo wzrostu gospodarczego oraz wysoka inflacja. Sytuację finansową samorządów znacząco pogorszyły też drastyczne podwyżki cen nośników energetycznych: gazu, energii elektrycznej, paliw i węgla. Jako jedną z przyczyn należy tu także wskazać wprowadzone w ostatnich

latach zmiany w systemie finansów samorządowych mające wpływ na poziom ich samodzielności finansowej (np. w zakresie podatku PIT). W ich następstwie niekorzystnie zmieniły się relacje między dochodami własnymi a uzupełniającymi (dotacje, subwencje).

Zmianom podlegał także drugi z analizowanych wskaźników – samofinansowanie inwestycji, liczony jako relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków inwestycyjnych. W badanych miastach jego poziom wzrastał albo spadał, w zależności od wielkości realizowanych zadań inwestycyjnych oraz wartości wypracowanej nadwyżki operacyjnej. Średnioroczny poziom tego wskaźnika wyniósł w badanej grupie miast 42,5%. W poszczególnych latach obserwowano jednak duże zróżnicowanie jego wielkości. Najwyższy poziom cechował lata: 2016 – 79,6%, 2007 – 71,1%, 2021 – 69,6% i 2017 – 58,2%, a najniższy: 2010 – 17,7%, 2011– 22,7%, 2020 – 23,0% i 2012 – 24,7%. Odnotowano wówczas niższy udział inwestycji w wydatkach ogółem, co z kolei w części spowodowane było niskim poziomem pozyskiwanych dotacji unijnych.

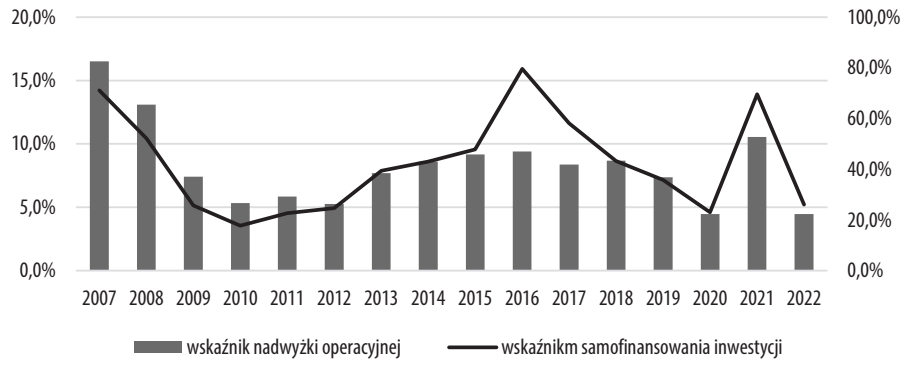
Przechodząc do analiz wartości wskaźnika samofinansowania inwestycji w skali poszczególnych miast, stwierdzono, że jego najwyższy poziom, przekraczający 50%, wykazują: Katowice – 70,0%, Poznań – 60,4%, Gorzów Wielkopolski – 57,2%, Warszawa – 57,2%, Bydgoszcz – 52,8% i Szczecin – 50,1%, najniższy natomiast: Lublin – 19,4%, Kielce – 29,0% i Rzeszów – 29,9%. Wysokie wartości wskaźnika samofinansowania wynikały jednak nie ze szczególnie korzystnych wskaźników nadwyżki operacyjnej, ale przejściowej silnej redukcji wydatków na inwestycje.

Wskaźnik samofinansowania projektów unijnych najwyższą wartość średnią w miastach objętych badaniem, w latach 2007–2022, osiągnął w Katowicach – 493,7%, Szczecinie – 476,5%, Warszawie – 444,5%, Gorzowie Wlkp. – 431,7% i Toruniu – 368,2%. Najniższy poziom wskaźnika cechował: Rzeszów – 87,9%, Olsztyn – 107,6%, Opole – 129,3%, Wrocław – 154,7%, Łódź – 155,5% i Lublin – 168,2%. Oznacza to, że wszystkie miasta w badanym historycznie okresie były w stanie współfinansować projekty unijne.

Podsumowując tę część rozważań, należy podkreślić, że w ostatnich latach badanego okresu, ze względu na duże napięcia społeczno-gospodarcze i polityczne, dynamika inwestycji samorządowych uległa obniżeniu. Miała na to wpływ zarówno pandemia, wojna w Ukrainie, jak i pogarszająca się kondycja finansowa samorządów. Realizację inwestycyjnych planów samorządów utrudniała także wysoka inflacja, a szczególnie duże wzrosty cen materiałów budowlanych i kosztów pracy w budownictwie. Sytuację pogarszał także duży wzrost stóp procentowych oraz skutki zmian podatkowych. Spadek wartości wskaźnika samofinansowania inwestycji można także łączyć z ograniczeniem autonomii finansowej samorządów.

Negatywne skutki tego odczuły szczególnie duże miasta, dla których ważnym źródłem zasilania były dochody z PIT.

Omawiane zjawiska zobrazowano w wartościach ogółem dla całej badanej grupy miast na rysunku 4.4, a dla poszczególnych miast – w tabeli 4.2.




Rysunek 4.4. Wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej i wskaźnika samofinansowania inwestycji dla badanej grupy miast – lata 2007–2022

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Tabela 4.2. Średnia wartość wybranych wskaźników badanej grupy miast dla lat 2007–2022 (w %)

| Wyszczególnienie | Wskaźnik nadwyżki operacyjnej | Wskaźnik samofinansowania inwestycji | Wskaźnik samofinansowania projektów unijnych |
|---|---|---|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| Wrocław | 6,9 | 30,0 | 154,7 |
| Bydgoszcz | 8,8 | 52,8 | 227,1 |
| Toruń | 10,6 | 38,0 | 368,2 |
| Lublin | 4,5 | 19,4 | 168,2 |
| Gorzów Wielkopolski | 6,8 | 57,2 | 431,7 |
| Zielona Góra | 6,5 | 37,4 | 171,6 |
| Łódź | 6,8 | 32,7 | 155,5 |
| Kraków | 7,6 | 43,6 | 270,4 |
| Warszawa | 8,0 | 57,2 | 444,5 |
| Opole | 7,1 | 33,0 | 129,3 |
| Rzeszów | 7,0 | 29,9 | 87,9 |
| Białystok | 6,7 | 34,2 | 204,8 |
| Gdańsk | 11,1 | 46,3 | 207,6 |

| 1 | 2 | 3 | 4 |
|---|---|---|---|
| Katowice | 13,7 | 70,0 | 493,7 |
| Kielce | 5,1 | 29,0 | 267,6 |
| Olsztyn | 6,7 | 43,3 | 107,6 |
| Poznań | 12,8 | 60,4 | 278,3 |
| Szczecin | 12,1 | 50,1 | 476,5 |
| średni | 8,3 | 42,5 | 258,1 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

## 4.3. Prognozy dla unijnej perspektywy finansowej 2021–2027

### 4.3.1. Prognozowanie finansowe oraz założenia zastosowanego modelu prognozy

Podstawą gospodarki finansowej JST jest budżet jako plan opracowywany najczęściej na jeden rok, co sprawia, że horyzont takiego planowania jest ograniczony[2]. Tymczasem znaczna część operacji finansowych i pozostałych działań dokonywanych przede wszystkim w sferze majątkowej wywołuje skutki, których okres występowania znacznie przekracza horyzont planowania budżetowego. Przykładem tego typu działań w dziedzinie finansów są transakcje ujmowane w majątkowej części planu finansowego. Są to przede wszystkim nakłady inwestycyjne oraz finansujące te nakłady dłużne instrumenty finansowe[3]. Wiele projektów inwestycyjnych, w tym współfinasowanych dotacjami unijnymi, realizowanych jest w miastach przez kilka lat, a oddawanie obiektów do eksploatacji z jednej strony powoduje konieczność ponoszenia kosztów utrzymania, z drugiej – związane jest z uzyskiwaniem określonych korzyści ekonomicznych, często mających charakter pieniężny. Również zobowiązania zaciągane w celu finansowania tych projektów będą wprawdzie zapewniać potrzebne środki w kilku latach budżetowych, jednak ich bieżąca obsługa i spłata będzie rozciągnięta na znacznie dłuższy okres, sięgający najczęściej kilkunastu i więcej lat[4].

[2] A. Schick, *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington, DC. 2007, s. 214–216.

[3] J.L. Mikesell, *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Thomson Wadsworth 2007.

[4] Na podstawie przeprowadzonych autorskich badań wynika, że okres wymagalności ok. 2/3 zobowiązań finansowych zaciągniętych przez polskie JST w okresie 2017–2022 (innych niż podlegające spłacie w roku zaciągnięcia) przekraczał 10 lat.

Znaczna część decyzji gospodarczych generuje przyszłe skutki finansowe, a tym samym różnorodne alternatywne scenariusze dotyczące przyszłości[5]. Potrzeba opracowywania wieloletnich prognoz finansowych przez władze terytorialne wynika z wielu przyczyn, niemniej jednak większość z nich można sprowadzić do kwestii zapewnienia z jednej strony nieprzerwanej realizacji usług publicznych, z drugiej natomiast realizację projektów rozwojowych, zwiększających konkurencyjność terytorialną[6]. Prognozowanie sytuacji finansowej wszystkich władz terytorialnych jest najważniejszym składnikiem opracowywania prognoz dla całego sektora publicznego i w związku z tym jednym z zasadniczych elementów tzn. ram budżetowych każdego państwa członkowskiego UE (Dyrektywa Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich).

Wieloletnie planowanie finansowe wymaga stosowania sprawnych i funkcjonalnych narzędzi, które mogą służyć wzmocnieniu procesów zarządczych jednostki samorządu terytorialnego. Podstawą teorii prognoz jest proces przewidywania i ocen przyszłości oparty na teoretycznych studiach, analitycznych rozważaniach, logicznych przesłankach oraz praktycznych doświadczeniach. W tym celu wykorzystuje się metody ilościowe, zwłaszcza o charakterze matematyczno-statystycznym, pojęcia i aparat analityczny rachunku prawdopodobieństwa, a ponadto specjalnie budowane modele statystyczno-ekonomiczne oparte na zaobserwowanych prawidłowościach.

Dla oceny przyszłej zdolności do współfinansowania projektów unijnych przez miasta objęte badaniem, przygotowano i zastosowano model projekcji finansowych bazujący na analizie danych wykonania ich budżetów w latach 2014 –2022 oraz prognozach podstawowych wskaźników makroekonomicznych. Prognozy realnego wzrostu PKB i inflacji oparto na „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw”[7]. W ramach prognoz bazowych dokonano projekcji następujących strumieni pieniężnych:

---

[5] M. Dylewski, *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 273, s. 49–61; B. Filipiak *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.

[6] J.L. Mikesell, *Fiscal Administration*…, s. 256.

[7] Wytyczne dotyczące stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – czerwiec 2023 r. Warszawa, 19.06.2023 r.

– dochodów bieżących – prognozowanych dla okresu 2023–2029 jako iloczyn relacji wskaźnika historycznego trendu ich zmian do wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych w okresie 2014–2022, stopy wzrostu realnego PKB w roku t oraz kwoty w roku t-1;
– dochodów majątkowych – prognozowanych jako iloczyn relacji dochodów majątkowych danej JST do jej dochodów bieżących oraz jej dochodów bieżących w roku t (majątkowe dochody unijne oszacowano tu jako iloczyn określonej w założeniach „alokacji" środków z UE w danym roku dostępnych dla JST w roku t oraz wskaźnika udziału danej JST w dochodach unijnych JST ogółem);
– wydatków bieżących – prognozowanych według takich samych reguł jak dochody bieżące, jako iloczyn relacji wskaźnika historycznego trendu ich zmian do wskaźnika średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach stałych w okresie 2014–2022, stopy wzrostu realnego PKB w roku t oraz kwoty w roku t-1;
– spłaty zadłużenia – prognozowanego jako iloczyn długu JST na koniec roku t-1 oraz jednakowej dla wszystkich JST stopy umorzenia długu wynoszącej umownie 10%; wielkości spłat długu istniejącego na koniec 2022 r., a odsetki – stanowią iloczyn wielkości długu na początek roku t oraz przyjętej w założeniach stopy procentowej w roku t;
– nowych zobowiązań dłużnych – prognozowanych dla każdego roku odrębnie, w sytuacji, gdy suma prognozowanych inwestycyjnych wydatków majątkowych oraz spłaty długu jest większa od sumy dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej.

Na podstawie powyższych założeń dokonano prognozy poszczególnych strumieni pieniężnych dochodowej i wydatkowej strony budżetu – odrębnie dla części bieżącej i inwestycyjnej. Oszacowano także przyszłe zapotrzebowanie na nowe zobowiązania dłużne, niezbędne do sfinansowania zadań inwestycyjnych w wartościach przekraczających poziom nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych. Tak liczone saldo przepływów finansowych, obejmujących wszystkie dochody, wydatki, przychody i rozchody pozwala obliczyć stan skumulowanego stanu gotówki na koniec każdego kolejnego roku, a tym samym określić warunki utrzymania długookresowej płynności finansowej w proponowanym wariancie bieżącego funkcjonowania i rozwoju miasta.

W całym prognozowanym okresie zakłada się wypełnianie dwóch reguł fiskalnych: reguły „deficytowej", zgodnie z którą w żadnym roku objętym okresem projekcji wynik budżetu operacyjnego nie może być mniejszy od zera oraz reguły „wskaźnika obsługi zadłużenia", zgodnie z którą w żadnym roku objętym okresem projekcji wskaźnik obsługi zadłużenia nie może przekroczyć dopuszczalnego limitu.

Dla przedstawienia wyników prognoz zastosowano następujące wielkości:
- wskaźnik nadwyżki operacyjnej,
- wskaźnik samofinansowania inwestycji (relacja nadwyżki operacyjnej do wydatków inwestycyjnych),
- wskaźnik samofinansowania inwestycji unijnych (relacja nadwyżki operacyjnej do unijnych wydatków inwestycyjnych),

Zakres czasowy prognoz obejmuje lata 2023–2029.

### 4.3.2. Wyniki prognoz dla badanej grupy miast

#### Wskaźnik nadwyżki operacyjnej

Zakładając, że historyczne trendy kształtowania się poszczególnych strumieni pieniężnych nie ulegną zmianie, dokonano szacunku przyszłych dochodów bieżących i wydatków bieżących, na podstawie których obliczono przewidywany poziom nadwyżki operacyjnej. Wielkości te wykorzystano w prognozie wskaźnika nadwyżki operacyjnej. W latach 2023–2029 jego średnioroczna wartość szacowana dla badanej grupy miast wynosi 7,5%. Najkorzystniejsza sytuacja przewidywana jest w: Bydgoszczy – 13,8%, Poznaniu – 11,9%, Toruniu – 10,2%, Szczecinie – 8,7%, Gorzowie Wielkopolskim – 8,7% i Opolu – 7,4%, a najmniej korzystna: w Olsztynie – 0,1%, Warszawie i Krakowie – 0,7%, Zielonej Górze – 2,6%, Lublinie – 3,0% i Kielcach – 3,7%. Średnia wartość wskaźnika dla badanej grupy w 2023 roku wynosi 5,5%, a w 2029 roku – 6,0%.

Porównanie prognozowanej relacji nadwyżki operacyjnej do dochodów bieżących dla lat 2023 i 2029 wykazuje przyrost wartości tego wskaźnika w następujących miastach: Bydgoszczy (3,1 p.p.), Łodzi (2,6 p.p.), Gorzowie Wielkopolskim (1,6 p.p.), Poznaniu (1,4 p.p.), Wrocławiu (1,2 p.p.), Warszawie (1,0 p.p.) i Rzeszowie (0,9 p.p.). Spadek wartości wskaźnika prognozowany jest w Krakowie (–1,8 p.p.), Katowicach (–1,5 p.p.), Olsztynie (–1,4 p.p.) i Gdańsku (–1,0 p.p.). W Szczecinie i Zielonej Górze nie ulega zmianie, a w bardzo niewielkim stopniu wzrośnie w Opolu.

#### Wskaźnik samofinansowania inwestycji

Na podstawie założeń modelu prognozy dokonano szacunku przyszłych „nieunijnych" wydatków inwestycyjnych. Dla zapewnienia porównań między badanymi miastami, oszacowano wskaźnik samofinansowania tych inwestycji, informujący, w jakim stopniu środki z nadwyżki operacyjnej są w stanie sfinansować prognozowaną wartość wydatków inwestycyjnych, z wyłączeniem tych, które są realizowane z wykorzystaniem środków UE.

Zgodnie z wynikami prognoz, najkorzystniejsza sytuacja w badanym obszarze występuje w Bydgoszczy – poziom wskaźnika 125%, Poznaniu – 98,1%, w dalszej kolejności w Gorzowie Wielkopolskim – 90,9%, Opolu – 70,9%, Katowicach – 56% oraz Toruniu – 54,6% i Łodzi – 52,9%. Największą lukę w sfinansowaniu prognozowanych zadań inwestycyjnych własnymi środkami budżetowymi wykazują: Olsztyn – wartość wskaźnika 0,4%, Warszawa – 7,2%, Kraków – 7,3%, Zielona Góra – 24,5%, Lublin – 25,4% oraz Kielce – 28,6%. Średnia wartość wskaźnika dla badanej grupy w 2023 roku wynosi 44,1%, a w roku 2029 – 53,9%.

W badanej grupie tylko Bydgoszcz będzie w stanie w pełni sfinansować planowany zakresu zadań inwestycyjnych własnymi środkami budżetowymi. W pozostałych miastach konieczne będzie uzupełnienie środkami dłużnymi oraz krajowym wsparciem dotacyjnym. Część miast może mieć ograniczone możliwość generowania środków na cele rozwojowe.

W większości badanych jednostek z upływem czasu może nastąpić wzrost własnego potencjału inwestycyjnego. W największym stopniu powinno to dotyczyć: Bydgoszczy (o 48,6 p.p.), Gorzowa Wielkopolskiego (29,5 p.p.), Łodzi (26,4 p.p.), Poznania (23,5 p.p.) i Rzeszowa (13,9 p.p.). Zdolność do finansowania inwestycji na bazie własnych środków budżetowych zmniejsza się w perspektywie 2029 roku w czterech miastach: Krakowie (o 18,2 p.p.), Olsztynie (o 14,5 p.p.), Katowicach (o 7,5 p.p.) oraz Gdańsku (o 1,7 p.p.).

### Prognoza wskaźnika samofinansowania projektów unijnych

W grupie badanych miast na prawach powiatu prognoza wskaźnika samofinansowania projektów unijnych daje także zróżnicowane wartości. Zgodnie z szacunkami, miastami wykazującymi pełną zdolność do finansowania projektów w obecnej perspektywie finansowej będą: Bydgoszcz – wartość wskaźnika – 337,9%, Poznań – 238,6%, Szczecin – 235,6%, Gorzów Wielkopolski – 213,2%, Katowice – 197,7%, Opole – 154,3%, Toruń – 151,8% i Łódź – 131,7%. Największy problem z zapewnieniem wkładu własnego mogą mieć natomiast: Olsztyn – z poziomem wskaźnika 0,6%, a także Warszawa – 15,2%, Kraków – 26,6% i Lublin – 46,7%.

W większości miast prognozowany poziom wskaźnika samofinansowania projektów unijnych ulegnie do 2029 roku zwiększeniu, w największym stopniu dotyczy to: Bydgoszczy (o 88,6 p.p.), Łodzi (o 51,4 p.p.), Gorzowa Wielkopolskiego (o 43,6 p.p.), Poznania (o 25,9 p.p.) i Wrocławia (o 24,8 p.p.). Z kolei znaczne zmniejszenie jego poziomu prognozowane jest dla Krakowa (o 74,9 p.p.), Katowic (o 65,0 p.p.), Olsztyna (o 19,8 p.p.) i Gdańska (o 15,3 p.p.).

### Prognoza udziału wydatków finansowanych ze środków UE w wydatkach majątkowych ogółem

W ramach prac badawczych dokonano także szacunku udziału wydatków finansowanych ze środków UE w wydatkach majątkowych ogółem. Wskaźnik ten obrazuje znaczenie wydatków finansowanych ze środków UE w wydatkach majątkowych miast ogółem w perspektywie finansowej 2021–2027 (z uwzględnieniem reguły n+2).

Zgodnie z przeprowadzonymi szacunkami, najwyższy średnioroczny poziom wskaźnika wykazują następujące miasta: Olsztyn – 46,3%, Rzeszów – 34,5%, Lublin – 33,8%, Białystok – 33,7% i Kielce – 30,8%. W grupie miast o nieco niższym udziale środków unijnych znalazły się: Gdańsk – 28,2%, Opole – 26,2%, Toruń – 22,6%, Zielona Góra – 22,5%, Warszawa – 20,8%. Miastami o najniższym prognozowanym udziale środków unijnych w finansowaniu wydatków majątkowych są: Kraków – 11,5%, Szczecin – 14,1%, Katowice – 16,0%, Bydgoszcz – 16,7%, Poznań i Wrocław – 17,3%, Gorzów Wielkopolski – 19,6% oraz Łódź – 19,9%.

Kończąc rozważania dotyczące perspektyw pozyskiwania dotacji unijnych, warto zwrócić uwagę na wyniki przeprowadzonego w pierwszej połowie 2023 roku badania ankietowego, w ramach którego prezydenci miast zostali zapytani o przyszłe możliwości finansowania inwestycji dotacjami unijnymi. Uzyskane odpowiedzi jednoznacznie wskazują, że włodarze tych jednostek nie są optymistycznie nastawieni co do szans pozyskania nowych środków pomocowych. Wynika to z kilku przyczyn. Wśród nich wymieniany jest m.in. inflacyjny wzrost kosztów realizacji zadań, powodujący, że zaplanowane przez samorządy inwestycje stają się dużo droższe i może zabraknąć na ich realizację środków w budżetach. Negatywnie oceniane są opóźnienia w uruchamianiu programów unijnych, stawiające pod znakiem zapytania możliwość wykonania wielu projektów ze względu na stosunkowo krótki czas ich realizacji i wydanie środków, przy konieczności zapewnienia wkładu własnego w procesie ich finasowania. Włodarze miast wyrażają także obawy dotyczące kryteriów i transparentności podziału środków na cele rozwojowe będących w gestii władz centralnych.

## Podsumowanie i wnioski

Wraz z akcesją do Unii Europejskiej polskie miasta stały się dużym odbiorcą pomocy finansowej w ramach prowadzonej polityki spójności. W latach 2007–2022 należały one do najważniejszych jej beneficjentów. Efektem zrealizowanych w tym zakresie projektów było wybudowanie bądź modernizacja tysięcy kilometrów dróg, wodociągów, sieci kanalizacyjnej, energetycznej, oczyszczalni ścieków i stacji uzdatniania

wody, wysypisk odpadów, budowa, modernizacja i wyposażenie w nowoczesny sprzęt szkół, szpitali i przychodni, hal sportowych, domów kultury, zakup taboru komunikacyjnego, realizacja inwestycji w zieloną energię oraz przeciwdziałanie zmianom klimatycznym. Ważną rolę w niwelowaniu istniejących dysproporcji rozwojowych odegrały duże miasta – stolice województw. Należały one do największych beneficjentów środków unijnych. Sprzyjała temu ich wysoka baza ekonomiczna, a istniejący poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zapewniał stosunkowo wysokie dochody budżetowe, dające możliwość współfinansowania unijnych projektów.

Na podstawie przeprowadzonych analiz historycznych ustalono, że badane miasta były w stanie zapewnić wkład własny w finansowaniu przedsięwzięć rozwojowych wspieranych dotacjami UE. Ich kondycja finansowa uległa jednak znacznemu pogorszeniu w ciąg ostatnich trzech lat. Pandemia, wojna w Ukrainie, wysoka inflacja, spadek tempa wzrostu gospodarczego czy zmiany legislacyjne w systemie finansów samorządowych to czynniki, które w istotny sposób niekorzystnie wpłynęły na bieżącą sytuację finansową miast, w tym zdolność do generowania środków na współfinansowanie projektów unijnych.

W latach 2007–2022 najwięcej środków unijnych trafiało do największych miast, mających historycznie najwyższy potencjał finansowy. W przeliczeniu na mieszkańca, najkorzystniejszy poziom analizowanych wskaźników osiągały natomiast miasta z regionów o niższym PKB, zlokalizowane głównie w Polsce Wschodniej. Powyższe ustalenia pozwalają wnioskować, że istnieje współzależność między siłą własnego potencjału finansowego a wysokością pozyskiwanych dochodów unijnych. Warto także podkreślić, że wsparcie unijne istotnie przyczyniło się do rozwoju poszczególnych miast, nie doprowadziło natomiast w pożądanym stopniu do niwelowania zauważalnych między nimi różnic poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego.

Realizacja projektów unijnych miała niewątpliwie wpływ na wynik finansowy i wielkość zadłużenia samorządów. Funkcjonując w warunkach ograniczoności własnych środków budżetowych, władze miast podejmowały decyzje o zaciągnięciu na te cele długu długoterminowego – w niektórych z nich mogło to skutkować pogorszeniem ich sytuacji finansowej, a także ograniczeniem możliwości realizacji kolejnych inwestycji, w tym generowania środków na kolejne projekty unijne.

Prognozy przyszłej zdolności do finansowania projektów nie są jednoznaczne. W części miast prognozowane wskaźniki nadwyżki operacyjnej i finansowania inwestycji ulegają poprawie, w części, natomiast, pogorszeniu. Mając na uwadze istniejącą wielkość potrzeb inwestycyjnych, można przypuszczać, że we wszystkich jednostkach niezbędne będzie zewnętrzne wsparcie finansowe w postaci przychodów zwrotnych.

Utrzymanie istniejących trendów historycznych, skutkujących spadkiem nadwyżki operacyjnej, może prowadzić do ograniczania potencjału rozwojowego badanych miast. Aby temu przeciwdziałać, należy podejmować kroki w kierunku odwrócenia niekorzystnych zidentyfikowanych trendów, w tym poprawy wyniku operacyjnego. Niezbędne wydaje się wobec tego podjęcie przez samorządy działań, których celem będzie korekta polityki władz centralnych w stosunku do podsektora samorządowego (w kierunku wzrostu samodzielności dochodowej).

Miasta powinny funkcjonować w warunkach możliwie wysokiej samodzielności finansowej oraz stabilności systemu finansów publicznych. Niezbędna jest zarówno stabilność dochodowa (oparta na efektywnych fiskalnie źródłach dochodów własnych), jak i wydatkowa. Jest to jeden z podstawowych warunków skuteczności wieloletniego planowania finansowego, w tym planowania zadań inwestycyjnych współfinansowanych środkami unijnymi.

Na władzach miast spoczywa odpowiedzialność za racjonalność i efektywność gospodarki budżetowej w ramach istniejącego systemu zadań i zasad ich finansowania. W warunkach trudnej sytuacji makroekonomicznej, jednym z najważniejszych wyzwań jest racjonalne, długookresowe i prorozwojowe planowanie budżetu, z wykorzystaniem instrumentów zarządzania strategicznego.

# Zakończenie

Jednostki samorządu terytorialnego, stając wobec wyzwań związanych z rozwojem gospodarczym, jak również możliwościami przeorientowania swojej gospodarki i stymulowania społeczeństwa oraz podmiotów gospodarczych do zmian mających na celu zrównoważony rozwój, muszą stale odnawiać i rozbudowywać posiadane mienie, zwłaszcza elementy infrastruktury społecznej i technicznej (gospodarczej). Powinny być zatem zdolne do wygospodarowywania środków finansowych na realizację działań bieżących (pozwalających stymulować zmiany), jak i inwestycyjnych. Środki te tworzą ich potencjał finansowy i inwestycyjny, który jest jednak podatny na różnorodne uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Konieczne jest poznanie zmieniających się okoliczności (czynników i barier), siły ich oddziaływania na potencjał finansowy, dochodowy i wydatkowy, tak aby określić możliwości rozwojowe jednostek na podstawie ich potencjału inwestycyjnego. Jak wskazuje praktyka, ważnym czynnikiem oddziałującym na potencjał finansowy jest ryzyko ESG, które z jednej strony implikuje korzystne zmiany środowiskowe i społeczne, jednak z drugiej samo wywołuje znaczące zaburzenia w potencjale i jego strukturze, co pokazała pandemia COVID-19.

Ocena i porównywanie potencjału JST jest niezwykle trudna, bowiem na początku należy precyzyjnie zdefiniować i określić, co będzie przedmiotem pomiaru. Różnorodność podejść i metod, a także dostępność danych na odpowiednich poziomach agregacji determinuje często wybór sposobu pomiaru. Dopiero odpowiednio dobrane dane i wykorzystane właściwie metody uwzględniające specyfikę jednostek, mogą stanowić podstawę do określenia i oceny potencjału. Jeszcze większy problem dotyczy porównywania jednostek między sobą. Niezasadne wydaje się zestawianie wartości bezwzględnych, stąd znacznie lepsze jest porównywanie tego potencjału, np. w przeliczeniu na jednego mieszkańca, na podstawie danych z dłuższych szeregów czasowych.

Zgodnie z wybraną i opisaną w rozdziale 2 metodą liczenia potencjału inwestycyjnego własnego i całkowitego, można stwierdzić, że analizowane JST (miasta wojewódzkie w Polsce) wykazywały się dodatnim potencjałem (z wyjątkiem Kielc w 2021 r.). Wielkość tego potencjału ulegała różnokierunkowym zmianom. Uwzględniając analizy ze wszystkich lat, należy stwierdzić, że największym średniorocznym potencjałem inwestycyjnym własnym w przeliczeniu na jednego mieszkańca charakteryzowały się: Katowice, Warszawa oraz Gdańsk, natomiast najniższym: Kielce, Kraków oraz Lublin. Bardzo podobnie kształtował się potencjał inwestycyjny całkowity. Najwyższą wartością średnioroczną na jednego mieszkańca charakteryzowały się: Warszawa, Katowice oraz Szczecin, a najniższą: Lublin, Bydgoszcz, oraz Kraków.

Nie można zapominać o tym, jakie parametry decydują o potencjale finansowym, a także odnoszących się do nich względach formalno-prawnych. Taką wielkością, która nabiera coraz większego znaczenia, jest nadwyżka operacyjna, czyli różnica między dochodami i wydatkami bieżącymi. Wielkość ta jest podwójnie uwzględniona w przepisach prawa tj. w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych. Z przeprowadzonych analiz wynika, że charakter JST w zakresie możliwości wypracowywania nadwyżek operacyjnych jest wysoce zindywidualizowany.

Jednoznaczne stwierdzenia w zakresie poziomu potencjału finansowego możliwe są dopiero po ocenie przyjętej strategii rozwoju danej JST. W miastach na prawach powiatu, które znalazły się w grupie objętej badaniem, występuje duże zróżnicowanie w zakresie możliwości wypracowywania nadwyżek operacyjnych, ale największy potencjał można zauważyć w Gorzowie Wielkopolskim, Gdańsku, Poznaniu i Warszawie.

W latach 2007–2022 polskie miasta na prawach powiatu należały do najważniejszych beneficjentów polityki spójności. Efektem zrealizowanych w tym zakresie projektów były inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną, rewitalizację obszarów miejskich, odnawialne źródła energii oraz kapitał ludzki.

Przeprowadzone analizy historyczne wykazały, że badane miasta były w stanie zapewnić wkład własny w finansowanie przedsięwzięć rozwojowych wspieranych dotacjami UE. Ich kondycja finansowa uległa jednak znacznemu pogorszeniu w ostatnich trzech latach.

Prognozowanie przyszłej zdolności do finansowania projektów nie pozwala na sformułowanie jednoznacznych wniosków. W części miast prognozowane wskaźniki nadwyżki operacyjnej i finansowania inwestycji ulegają poprawie, w części natomiast – pogorszeniu. Mając na uwadze wielkość potrzeb, można przypuszczać,

że we wszystkich jednostkach niezbędne będzie zewnętrzne wsparcie finansowe w postaci przychodów zwrotnych.

Miasta powinny funkcjonować w warunkach możliwie wysokiej samodzielności finansowej oraz stabilności systemu finansów publicznych. Niezbędna jest zatem zarówno stabilność dochodowa (oparta na efektywnych fiskalnie źródłach dochodów własnych), jak i wydatkowa. Jest to jeden z podstawowych warunków skuteczności wieloletniego planowania finansowego, w tym planowania zadań inwestycyjnych współfinansowanych środkami unijnymi.

# Bibliografia

Bąk A., *Statystyczne metody doboru zmiennych w porządkowaniu liniowym*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Taksonomia" 2017, nr 468, s. 29–37.

Barro S., *Macroeconomic versus RTS Measures of Fiscal Capacity: Theoretical Foundations and Implications for Canada*, Working Paper 2002, No. 7, Institute of Intergovernmental Relations Queen's University, Kingston Canada 2002.

Bartnicki M., *Korekty planów sprzedażowych w banku komercyjnym na podstawie wskaźników wyznaczających lokalny potencjał gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 57, s. 29–38.

Brigham E.F., Houston J.F., *Fundamentals of Financial Management*, Harcourt College Publishers, Fort Worth 2001.

Buchanan J., *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

Chervin S., *Fiscal Effort, Fiscal Capacity, and Fiscal Need: Separate Concepts, Separate Problems*, „Fiscal Flexibility" 2007, nr 3.

Cyburt A., Gałecka A., *Rola nadwyżki operacyjnej w budowaniu stabilności finansowej i potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2020, nr 23 (72), s. 17–32.

Czarny A., *Założenia i realizacja samodzielności dochodowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinensis, Oeconomica" 2016, nr 84 (3), s. 41–52.

Czempas J., *Kilka uwag do mierzenia skłonności do inwestowania w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne" 2014, nr 177, s. 53–66.

Directive (EU) 2022/2464 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 amending Regulation (EU) No 537/2014, Directive 2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Directive 2013/34/EU, as regards corporate sustainability reporting (Text with EEA relevance); PE/35/2022/REV/1, Document 32022L2464, OJ L 322, 16.12.2022, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2022/2464/oj.

Dmitruk J., Gawiniecki J., *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej – budowa i zastosowanie*, „Biuletyn WAT" 2017, nr 66 (4), s. 103–119.

Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa 2010.

Dylewski M., *Nadwyżka operacyjna a decyzje finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia" 2017, nr 51 (6), s. 75–84.

Dylewski M., *Potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej*, „Finanse Komunalne" 2015, nr 1–2, s. 22–23.

Dylewski M., *Problemy wykorzystania WPF w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 273, s. 49–61.

Dylewski M., *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST*, w: *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.

Dziemianowicz R., Kargol-Wasiluk A., Bołtromiuk A., *Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2018, nr 4 (94), s. 204–219.

*EBA report on management and supervision of ESG risks for credit institutions and investment firms*, European Banking Authority, Paris 2021, EBA/REP/2021/18.

*Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

Filipiak B.Z., *Dylematy pomiaru potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego – dobór czynników i ich pomiar*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2016, nr 451, s. 75–88.

Filipiak B.Z., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.

Filipiak B.Z., Franek S., Adamczyk A., Kordela D., *Finanse wobec wyzwań gospodarki kryzysu*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2023.

Filipiak B.Z., *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia" 2016, nr 1 (79), s. 643–653.

Filipiak B.Z., *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008.

Filipiak B.Z., Tarczyńska-Łuniewska M, *Socio-economic potential of regions – theory and practice*, „Folia Oeconomica Stetinensia" 2020, nr 20 (1), s. 95–116.

Filipiak B.Z., Tarczyńska-Łuniewska M., *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne" 2016, nr 1–2, s. 13–25.

Fisher R.C., *State and Local Public Finance*, Routledge, Oxon 2016.

Galiński P., *Taksonomiczna ocena zdolności gmin do finansowania działalności inwestycyjnej*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 6, s. 26–37.

Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1989.

Gubernat-Ulatowski E., *Potencjał finansowy i inwestycyjny a aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego*, „Studia Ekonomiczne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2016, nr 294, s. 47–58.

Hrytsai L., *Pozytywny i negatywny wpływ pandemii COVID-19 na środowisko naturalne na świecie*, „Państwo i Społeczeństwo" 2021, nr 2, s. 69–89.

https://audytel.pl/analiza-sladu-weglowego-analiza-lca/ (24.03.2023).

Hwang C L., Yoon K., *Multiple Attribute Decision Making. Methods and Applications*, *A State-of-the-Art survey*, Springer-Verlag, 1981.

Hydzik P., *Zastosowanie metod taksonomicznych do oceny poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego powiatów województwa podkarpackiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Ekonomia i Nauki Humanistyczne" 2012, nr 19 (2), s. 17–32.

Jiang Z., Lustig H., Van Nieuwerburgh S. and Xiaolan M.Z., *Measuring U.S. Fiscal Capacity using Discounted Cash Flow Analysis*, „Working Paper National Bureau of Economic Research", No. 29902, 2022.

Kaczor T., Tomalak M., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000.

Kańduła S., *Ograniczenia samodzielności wydatkowej samorządu gminnego w Polsce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" 2001, nr 899, t. 1, s. 122–131.

Kańduła S., Przybylska J., *Financial instruments used by Polish municipalities in response to the first wave of COVID-19*, „Public Organization Review" 2021, nr 21, s. 665–686.

Kata R., *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum" 2015, nr 4 (76), s. 54–71.

Krzemińska A., *Znaczenie nadwyżki operacyjnej w budżecie gmin i miast na prawach powiatu na przykładzie województwa wielkopolskiego i lubelskiego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne" 2019, nr 2 (92), s. 61–73.

Kunasz M., *Przykład zastosowania metod WAP do analizy procesów gospodarowania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwie*, w: *Kapitał ludzki oparty na wiedzy*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.

Ladd H.F., Yinger J., *America's Ailing Cities Fiscal Health and the Design of Urban Policy*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1989.

Łękawa Z., *Potencjał inwestycyjny gmin województwa dolnośląskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia" 2013, nr 47 (3), s. 357–365.

Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2007.

Łukomska-Szarek J., *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie" 2011, nr 59, s. 75–86.

Łukomska-Szarek J., *Operacyjna i całkowita zdolność do rozwoju samorządów terytorialnych państw Grupy Wyszehradzkiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu" 2014, nr 326, s. 147–151.

Łuniewska M., Tarczyński W., *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej na rynku kapitałowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2014*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

Mackiewicz M., Misiąg W., Tomalak M., *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej*, w: *Ekspertyzy wykonane na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby opracowania Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, t. 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2007.

Majer-Gębska K., *ESG jako pozafinansowe wskaźniki rozwoju przedsiębiorstwa*, 2023, https://www.parp.gov.pl/component/content/article/83961:esg-jako-pozafinansowe-wskazniki-rozwoju-przedsiebiorstwa (24.03.2023).

Malinowska-Misiąg E., *Diverse Aspects of Local Fiscal Capacity – Case Study of Poland*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing" 2020, nr 23 (72), s. 113–122.

Malinowska-Misiąg E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum" 2022, nr 1 (107), s. 48–63.

Malinowska-Misiąg E., *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2019.

Markowska-Bzducha E., *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, red. S. Kańduła, Akademia Ekonomiczna, Poznań 2008.

Markowska-Bzducha E., *Własny potencjał inwestycyjny samorządowych województw wobec procesów rozwojowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 620. Ekonomiczne Problemy Usług nr 61", s. 225–236.

Martinez-Vazquez J., *Fiscal Capacity: An Overview of Concepts and Measurement Issues and Their Applicability in the Russian Federation*, International Studies Program, Working Paper, No. 97-3, 1997.

Mastalerz-Kodzis A., *Quantitative Analysis of the Economic Potential on the Example of the Upper Silesian Metropolis*, „Zeszyty Naukowe. Organizacja i Zarządzanie" 2021, nr 150, s. 131–140.

*Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa 2009.

Miemiec W., Sawicka K., Miemiec M., *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Mikesell, J.L., *Fiscal Administration. Analysis and Applications for the Public Sector*, Thomson Wadsworth 2007.

Ministerstwo Finansów, *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2019–2021*, Warszawa 2022.

Miszczuk M., *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2004.

Morgan D.F., Robinson K.S., Strachota D., Hough J.S., *Budget for Local Governments and Communities*, Routledge, Oxon 2015.

Müller-Frączek I., Pietrzak M.B., *Analiza porównawcza rozwoju ekonomicznego województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2003 i 2007 z wykorzystaniem narzędzi statystyki przestrzennej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Ekonomia" 2009, nr 40, s. 87–100.

*Ocena potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego województwa pomorskiego do realizacji projektów w ramach RPO Województwa Pomorskiego 2014–2020.* Raport 2, red. W. Misiąg, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2012.

Opałło M., *Mierniki rozwoju regionów*, „Wiadomości Statystyczne" 1997, nr 3.

Otczyk G., Felis P., *Problemy efektywnego zarządzania długiem samorządowym*, „Studia BAS" 2021, nr 4 (68), s. 171–194.

Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

*Pandemia przyspieszyła realizację celów środowiskowych w firmie*, Forsal.pl, 17 września 2021, https://forsal.pl/biznes/bankowosc/artykuly/8248061,esg-pandemia-koronawirus-banki-firmy.html (24.03.2023).

Pociecha J., Podolec B., Sokołowski A., Zając K., *Metody taksonomiczne w badaniach społeczno-ekonomicznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1988.

Poniatowicz M., *Transfer ryzyka jako instrument zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług" 2010, nr 620 (61), s. 325–337.

Postuła M., *Ocena sprawności działania państwa w odniesieniu do skali wydatków publicznych*, „Management and Business Administration. Central Europe" 2013, nr 21 (2), s. 82–94.

*Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2000–2010*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2011.

*Potencjał ekonomiczny miast w województwie lubelskim w latach 2011–2018*, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin 2020.

Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM/2022/71 final, COM/2022/71 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0071.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.

Satoła Ł., *Finansowe uwarunkowania realizacji inwestycji komunalnych*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu" 2015, nr 15 (1), s. 213–216.

Schick A., *The Federal Budget. Politics, Policy, Process*, Brookings Institution Press, Washington, DC 2007.

Shah A., *Fiscal Need Equalization: Is it Worth Doing? Lesson from International Practices*, Working Paper Draft, World Bank, 2007.

Sierak J., *Komunalna luka infrastrukturalna a możliwości budżetowe gmin w jej ograniczaniu*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2019.

Sierpińska M., Jachna T., *Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Skorwider J., Garbowski M., *Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich" 2012, nr 29, s. 231–246.

Skowron S., *Rola kapitału rodzimego i obcego w stymulowaniu rozwoju jednostek lokalnych w województwie lubelskim*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej. Ekonomia i Nauki Humanistyczne" 2012, nr 286/19 (3), s. 77–87.

Stańczyk A., *Syntetyczna analiza potencjału rozwojowego województwa. Aspekt terytorialny potencjałów endogenicznych województwa kujawsko-pomorskiego*, Kujawsko-Pomorskie Biuro Planowania Przestrzennego i Regionalnego we Włocławku – Oddział w Bydgoszczy, za: http://www.radziejow.pl/plik,7726,potencjaly-endogeniczne-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-konferencja-przysiek-ppt.ppt; (21.07.2015).

Stręciwilk M., *Dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym warunkiem ubiegania się o zamówienie publiczne*, „Prawo Zamówień Publicznych" 2013, nr 1, s. 41–52.

Surówka K., *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa 2013.

Sustainable Finance Disclosure Regulation, Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1219/2088.

Świadek A., Tomaszewski M., *Endogeniczny Potencjał rozwoju innowacji na poziomie regionalnym na przykładzie województwa świętokrzyskiego*, „Studia i Materiały Oeconomicae" 2013, nr 1, s. 11–24.

Swianiewicz P., *Progospodarcza polityka infrastrukturalna gmin*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im Oskara Langego, Wrocław 2004.

Szpak M., *Etap 7. Określenie bezpiecznego dla miasta poziomu zadłużenia*, w: *Wieloletnie planowanie finansowe: ocena zdolności kredytowej w gminie, najtańszy pieniądz we właściwym czasie*, red. K.S. Cichocki, MUNICIPIUM, Warszawa 2001.

The Advisory Commission on Intergovernmental Relations, *Measuring the Fiscal Capacity and Effort of State and Land Areas*, Report M-58, Washington, DC 1971.

Thlon M., *Charakterystyka i klasyfikacja ryzyka w działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe UE w Krakowie" 2013, nr 902, s. 17–36.

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2010 nr 80 poz. 526 ze zm.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157 poz. 1240, ze zm.

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości. Dz.U. 1994 nr 121 poz. 591, ze zm.

Walasik A., *Wrażliwość dochodów jednostek samorządu terytorialnego na wahania cyklu koniunkturalnego*, „Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace" 2015, nr 4 (3), 145–156.

Wiśniewski M., *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011.

Wójtowicz K., *Identyfikacja i pomiar zjawiska stresu fiskalnego w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) na przykładzie doświadczeń wybranych miast na prawach powiatu w Polsce w latach 2009–2011*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach" 2014, nr 186 (14), s. 101–110.

Wosiek M., *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Zeszyt Naukowy Uniwersytetu Rzeszowskiego" 2013, nr 34, s. 144–158.

Wyszkowska D., *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2018.

Wyszkowska D., *Zróżnicowanie regionalne potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego*, „Wiadomości Statystyczne" 2019, nr 64 (4), s. 68–84.

*Zarządzanie ryzykiem*, red. K. Jajuga, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

Zawora J., *Ocena możliwości finansowania działalności rozwojowej gmin województwa podkarpackiego na tle kraju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2014, nr 39 (3), s. 436–440.

Zioło M., Filipiak B. Z., Tundys B., *Sustainability in Bank and Corporate Business Models.The Link between ESG Risk Assessment and Corporate Sustainability*, Palgrave, Macmillan. London 2021, https://doi.org/10.1007/978-3-030-72098-8.

Zioło M., Filipiak B.Z., Wójtowicz K., *Ryzyko ESG w samorządzie terytorialnym*, PWE, Warszawa 2024.

# Spis rysunków i tabel

Rysunek 1.1. Systematyzacja i składowe pojęcia potencjału JST ..... 13
Rysunek 1.2. Ryzyko pandemiczne i jego wpływ na potencjał finansowy, inwestycyjny, dochodowy i wydatkowy JST ..... 31
Rysunek 2.1. Schemat obliczania środków finansowych przeznaczonych na rozwój ..... 42
Rysunek 2.2. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich (w mln zł) ..... 52
Rysunek 3.1. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) z uwzględnieniem miasta stołecznego Warszawy ..... 64
Rysunek 3.2. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy ..... 64
Rysunek 3.3. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) z uwzględnieniem miasta stołecznego Warszawy ..... 65
Rysunek 3.4. Średnia nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) bez uwzględnienia miasta stołecznego Warszawy ..... 65
Rysunek 3.5. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max ..... 68
Rysunek 3.6. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem mediany i odchylenia standardowego ..... 68
Rysunek 3.7. Skumulowane wartości dochodów bieżących i nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) ..... 69
Rysunek 3.8. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max ..... 74
Rysunek 3.9. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem mediany i odchylenia standardowego ..... 74

Rysunek 4.1. Zsumowane dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 (w mln zł) ..... 80
Rysunek 4.2. Dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 (w mln zł oraz jako udział % danego roku w całkowitej wartości pozyskanych środków) ..... 82
Rysunek 4.3. Dochody unijne badanych miast w latach 2007–2022 w przeliczeniu na mieszkańca w zł ..... 83
Rysunek 4.4. Wartość wskaźnika nadwyżki operacyjnej i wskaźnika samofinansowania inwestycji dla badanej grupy miast – lata 2007–2022 ..... 90

Tabela 1.1. Czynniki kreujące potencjał ogólny JST ..... 20
Tabela 2.1. Metodyka obliczania potencjału inwestycyjnego gmin ..... 39
Tabela 2.2. Metodyka obliczania własnego potencjału finansowego gmin ..... 40
Tabela 2.3. Szacowanie potencjału własnego i inwestycyjnego według W. Misiąga ..... 41
Tabela 2.4. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich w latach 2014–2021 (w mln zł) ..... 52
Tabela 2.5. Potencjał inwestycyjny własny i całkowity miast wojewódzkich w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2014–2021 (zł) ..... 54
Tabela 2.6. Miejsce w rankingu miast wojewódzkich pod względem potencjału inwestycyjnego w latach 2014, 2019, 2021 i 2022 ..... 56
Tabela 3.1. Nadwyżka operacyjna miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w tys. zł) ..... 63
Tabela 3.2. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %) ..... 67
Tabela 3.3. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących jako średnia miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %) ..... 67
Tabela 3.4. Zobowiązania ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (tys. zł) ..... 72
Tabela 3.5. Udział nadwyżek operacyjnych w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 (w %) ..... 73
Tabela 3.6. Udział nadwyżek operacyjnych jako średnia w zobowiązaniach ogółem miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości max i min. oraz mediany i odchylenia standardowego (w %) ..... 73
Tabela 3.7. Liczba lat potrzebnych na spłatę zobowiązań z wypracowanej nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022 ..... 75

Tabela 3.8. Średnia liczba lat potrzebnych na spłatę zobowiązań z wypracowanej nadwyżki operacyjnej miast wojewódzkich w latach 2014–2022 z uwzględnieniem wartości min. i max oraz mediany i odchylenia standardowego ..... 76
Tabela 4.1. Udział dochodów unijnych w dochodach badanych miast – wartości średnie dla lat 2007–2022 (w %) ..... 84
Tabela 4.2. Średnia wartość wybranych wskaźników badanej grupy miast dla lat 2007–2022 (w %) ..... 90

# Streszczenie

W literaturze przedmiotu prowadzona jest dyskusja na temat wielowymiarowego wpływu różnych czynników na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego (JST). Biorąc pod uwagę to, że sytuacja finansowa JST wpływa istotnie na ich możliwości rozwojowe, implikuje jakość realizowanych zadań, jak również jest czynnikiem stymulującym jakość życia mieszkańców, coraz częściej potencjał JST w różnych aspektach staje się przedmiotem rozważań.

Celem, jaki stawiali sobie Autorzy tego opracowania, było uporządkowanie poglądów odnoszących się do problemów społeczno-gospodarczych, wyzwań pandemicznych i środowiskowych, które znacząco wpłynęły na zmiany potencjału JST. Kwestie teoretyczne zostały zilustrowane praktycznymi przykładami, ponieważ intencją Autorów było również opracowanie metodycznego wsparcia w zakresie podejścia do pomiaru potencjału, zwłaszcza finansowego i inwestycyjnego.

W rozdziale pierwszym przeprowadzono dyskusję i systematyzację poglądów na temat pojęcia potencjału, jego ewolucji, zakresu, a także elementów składowych. W rozdziale drugim przedstawiono metody podejścia do pomiaru potencjału JST w różnych jego aspektach. Rozdział trzeci został poświęcony zagadnieniu nadwyżki operacyjnej, która już na stałe jest traktowana w JST jako istotny parametr wykorzystywany w ocenie zdolności do absorpcji zadłużenia w ujęciu formalnym, ale także jako element oceny potencjału finansowego jako zdolności do wypracowywania wolnych środków. W rozdziale czwartym wskazano na rolę dochodów unijnych w finansowaniu zadań bieżących i inwestycyjnych oraz wskazano kierunki alokacji tych środków.

Nowym zagadnieniem, które zostało omówione w monografii, było określenie nowego obszaru ryzyka mającego wpływ na kształtowanie się potencjału JST, a mianowicie ryzyka ESG.

Monografia ma charakter metodyczno-dyskusyjny, oprócz teoretycznych rozważań, zaprezentowano również możliwości praktycznego wykorzystania zaproponowanej metodyki pomiaru różnych rodzajów potencjału z uwzględnieniem ryzyka ESG.

# Summary

## The potential of local government units in the post-covid economy

There is a discussion in the literature on the subject of the multidimensional impact of various factors on the financial situation of local government units (LGUs). Taking into account the fact that the financial situation of local government units significantly affects their development opportunities, implies the quality of tasks performed, and is also a factor stimulating the quality of life of residents, there is a need to discuss various aspects of the potential of local government units.

The aim of this study is to organize existing views on socio-economic problems, pandemic and environmental challenges that have significantly influenced changes in the potential of local government units. Moreover, the authors' aim is to provide methodological support in the approach to measuring potential, especially financial and investment potential. Therefore, theoretical issues are illustrated based on practical examples.

The first chapter included a discussion and systematization of views on the concept of potential, its evolution, and a position on terminological boundaries and its components. The second chapter discussed methods of approaching the measurement of the potential of local government units in its various aspects. The third chapter was devoted to the operating surplus, which is permanently treated in local government units as an important parameter used in the assessment of the ability to absorb debt in formal terms, but also as an element of the assessment of financial potential as the ability to generate free funds. The fourth chapter demonstrates the role of EU revenues in financing current and investment tasks and indicates the directions of allocation of these funds.

A new area covered in the monograph is the definition of a new risk area that influences the development of the potential of local government units, which is ESG risk. The monograph is of a methodological and discussion nature, organizing the considerations, but also presenting the practical use of the proposed methodology for measuring various types of potential, taking into account ESG risk.

71-101 Szczecin, ul. Mickiewicza 64
tel. 91 444 20 06, 91 444 20 09
e-mail: wydawnictwo@usz.edu.pl
www.wn.usz.edu.pl

ISBN 978-83-7972-761-2 (online)
ISBN 978-83-7972-760-5 (print)