

POZNAŃ, UL. MARCELIŃSKA

RAPORT ROCZNY 2016

SYTUACJA FINANSOWA
JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

POZNAŃ, 2017 R.

INC|Rating

INC Rating jest agencją ratingową specjalizującą się w ocenie ryzyka kredytowego jednostek samorządu terytorialnego. Agencja podlega nadzorowi Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Więcej informacji znajduje się na oficjalnej stronie internetowej agencji: www.incrating.pl.



GRUPA INC OD PONAD 20 LAT DZIAŁA NA RZECZ ROZWOJU POLSKIEGO SAMORZĄDU I BIZNESU

INC | Investments
& Consulting

Spółka notowana na rynku regulowanym GPW od 2006 roku. Autoryzowany Doradca na rynku NewConnect, Catalyst oraz AeRO

INC | Dom
Maklerski

Dom Maklerski posiada zezwolenie na prowadzenie działalności maklerskiej na podstawie decyzji Komisji Nadzoru Finansowego

INC | Rating

Polska agencja ratingowa zarejestrowana przez ESMA (Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych)

 **Carpathia Capital**

Fundusz typu VC/PE notowany na giełdzie w Bukareszcie inwestujący w spółki w Rumunii i w Polsce

INC | East&West

Spółka non profit, której misją jest promocja postaw obywatelskich oraz współpraca z Polonią i Polakami za Granicą

FRRK | Fundacja Rozwoju
Rynku Kapitałowego

Fundacja odpowiadająca na potrzeby dotyczące rozwoju i edukacji w zakresie rynku kapitałowego w Polsce i na świecie

GRUPA KOMPLETNA NA RYNKU KAPITAŁOWYM

**inwestujemy
w rozwój**

finansujemy
wzrost

Ponad 4 380 000 000 PLN
ŚRODKI POZYSKANE PRZEZ KLIENTÓW INC S.A.

22 EMISJE

IPO I SPO NA  **GPW**

KAPITAŁ POZYSKANY PRZEZ KLIENTÓW INC S.A.

1 023 000 000 PLN

>100 EMISJI

IPO I SPO NA  **NEW/
CONNECT**

KAPITAŁ POZYSKANY PRZEZ KLIENTÓW INC S.A.

350 000 000 PLN

60 EMISJI

SERII OBLIGACJI NA  **CATALYST**

KAPITAŁ POZYSKANY PRZEZ KLIENTÓW INC S.A.

ok. 3 000 000 000 PLN**

2 EMISJE

NA  **AeRO**
BVB Market for Equities

KAPITAŁ POZYSKANY PRZEZ KLIENTÓW INC S.A.

8 700 000 PLN

*klienci INC S.A. oraz spółek wchodzących w skład grupy kapitałowej INC S.A.

**wartość przeprowadzonych emisji obligacji oraz obligacji wprowadzonych na Catalyst



Poznań, Stary Rynek

str.7

SYNTEZA

Krótkie podsumowanie roku 2016 oraz problemy i wyzwania stojące przed JST



Poznań, Teatr Wielki

str.19

PRZEDMIOT RAPORTU

Ocena zmian sytuacji finansowej sektora jednostek samorządu terytorialnego

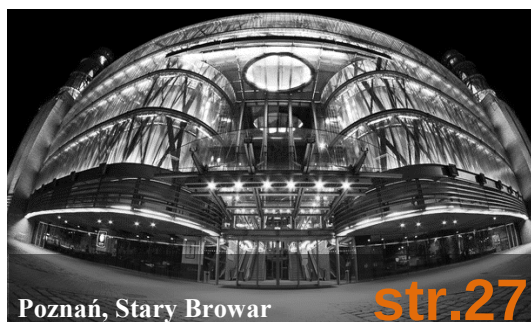


Poznań, ul. Św. Marcin

str.23

WSTĘP

Rola jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora finansów publicznych Polski

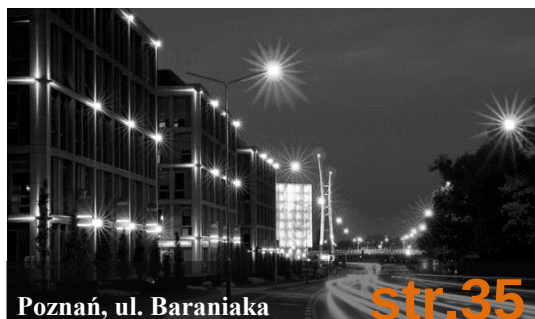


Poznań, Stary Browar

str.27

CZĘŚĆ I

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego



Poznań, ul. Baraniaka

str.35

CZĘŚĆ II

Sytuacja finansowa gmin



Poznań, Zamek Cesarski

str.45

CZĘŚĆ III

Sytuacja finansowa miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich)



Poznań, Urząd Miasta

str.54

CZĘŚĆ IV

Sytuacja finansowa powiatów ziemskich



Poznań, Jezioro Maltańskie

str.63

CZĘŚĆ V

Sytuacja finansowa województwa

Spis treści

Rok 2016 – krótkie podsumowanie	9
Przedmiot raportu	20
Wstęp - rola jednostek samorządu terytorialnego na tle sektora finansów publicznych Polski	24
Część I - Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego	28
Krótki opis sytuacji makroekonomicznej Polski.....	29
Dane finansowe ogółem w mln PLN (wszystkie JST).....	31
Część II - Sytuacja finansowa gmin	36
Zestawienie danych finansowych gmin	37
Analiza dochodów gmin	39
Analiza wydatków gmin	41
Finansowanie w latach 2012-2017	43
Wybrane wskaźniki finansowe gmin (dane procentowe)	44
Część III - Sytuacja finansowa miast na prawach powiatu (powiatów grodzkich)	46
Zestawienie danych finansowych powiatów grodzkich	47
Analiza dochodów powiatów grodzkich.....	49
Analiza wydatków powiatów grodzkich.....	51
Wybrane wskaźniki finansowe powiatów grodzkich (dane procentowe)	54
Część IV - Sytuacja finansowa powiatów ziemskich	56
Zestawienie danych finansowych powiatów ziemskich.....	57
Analiza dochodów powiatów ziemskich	59
Analiza wydatków powiatów ziemskich	61
Finansowanie powiatowych jednostek samorządowych	63
Wybrane wskaźniki finansowe dla powiatów ziemskich (dane procentowe)	63
Część V - Sytuacja finansowa województw	65
Zestawienie danych finansowych województw	66
Analiza dochodów samorządów wojewódzkich	68
Analiza wydatków samorządów wojewódzkich	70
Finansowanie wojewódzkich jednostek samorządowych	72
Wybrane wskaźniki finansowe (dane procentowe).....	72
Aneks metodologiczny	75
Spis tabel	76
Spis wykresów.....	76



Szanowni Państwo!

Oddajemy w Państwa ręce opracowany przez nasz Zespół pod kierunkiem Pana wiceprezesa Krzysztofa Grybionko „**Raport o stanie finansów jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016**”. Nie mógłby on powstać bez inicjatywy i wsparcia Związku Miast Polskich, a zwłaszcza Pana Dyrektora Andrzeja Porawskiego oraz Pana Ryszarda Grobelnego. Dziękuję szczególnie Panu Profesorowi Pawłowi Śliwińskiemu za nadzór merytoryczny nad analizą. Liczymy, iż zawarte w nim informacje pomogą Państwu w pełnieniu Waszych trudnych funkcji publicznych.

Jacek Mrowicki
Prezes Zarządu
INC Rating Sp. z o.o.

INC|Rating

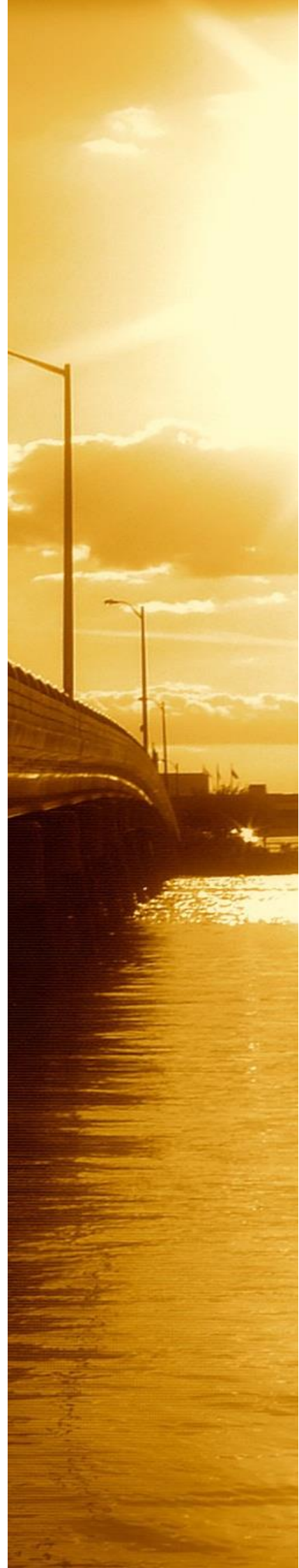
POD NADZOREM EUROPEAN SYSTEM OF FINANCIAL SUPERVISION (ESFS)

- **European Securities Market Authority (ESMA)**
- **European Banking Authority (EBA)**
- **European Insurance & Oc. Pensions Authority (EIOPA)**

27 października 2015 r. INC Rating Sp. z o.o. została oficjalnie zarejestrowana jako agencja ratingowa na terenie Unii Europejskiej przez ESMA (European Securities and Markets Authority - Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) - zgodnie z przepisami Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) nr 1060/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie agencji ratingowych. INC Rating Sp. z o.o. od momentu rejestracji jest podmiotem uprawnionym do nadawania oficjalnych ocen ratingowych na rynku finansów publicznych. Agencja specjalizuje się w ratingach Jednostek Samorządu Terytorialnego.

18 lipca 2017 r. INC Rating Sp. z o.o. została wpisana na listę Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA). Oznacza to, że ratingi niezamówione wystawiane przez agencję spełniają najwyższe kryteria i nie odbiegają jakością od ocen wystawionych na zamówienie.

POLSKA AGENCJA RATINGOWA W SŁUŻBIE DLA POLSKIEGO SAMORZĄDU



NADZÓR NAD ZESPOŁEM BADAWCZYM



Krzysztof Grybionko

Wiceprezes INC RATING

Absolwent Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (studia doktoranckie na kierunku Ekonomia) i Politechniki Poznańskiej (inżynieria produkcji). Współautor ponad 300 analiz i opracowań finansowych i inwestycyjnych dla Jednostek Samorządu Terytorialnego (JST) i spółek (WPI, PRL, Strategie, WPF). Prowadził szkolenia dla szczebla zarządzającego JST i spółek komunalnych w zakresie zarządzania długiem, przygotowania i wykonania strategii, planów inwestycyjnych i finansowych i pracy z radami JST. Jeden z twórców metodologii agencji ratingowej INC Rating.



dr hab. Paweł Śliwiński, prof. nadzw. UEP

Kierownik projektów badawczo-rozwojowych

Profesor nadzwyczajny w Katedrze Finansów Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, której jest kierownikiem. Studiował na Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu, Uniwersytecie Adama Mickiewicza w Poznaniu, a także na Uniwersytetach w Tilburgu (Holandia) i Antwerpii (Belgia). Pracował w Centralnym Biurze Maklerskim Wielkopolskiego Banku Kredytowego S.A., Biurze Maklerskim BRE Brokers S.A. oraz Domu Maklerskim POLINWEST S.A. Posiada licencje doradcy w zakresie publicznego obrotu papierami wartościowymi (licencja KNF nr 111) oraz maklera papierów wartościowych (licencja KNF nr 1094). Członek Rad Nadzorczych m.in. Nationale-Nederlanden Towarzystwo Ubezpieczeń na Życie S.A., Carpathia Capital S.A. - pierwszej polskiej spółki notowanej na Giełdzie Papierów Wartościowych w Bukareszcie.



dr hab. Justyna Światowiec-Szczepeńska, prof. nadzw. UEP

Członek Rady Nadzorczej INC RATING

Profesor nadzwyczajny w Katedrze Zarządzania Strategicznego Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. Absolwentka kierunku Handel Zagraniczny Akademii Ekonomicznej w Krakowie. Odbiła praktykę zawodową w MELEX USA Inc. w Stanach Zjednoczonych. Wykładała m.in. w Krakowskiej Szkole Biznesu i w Wielkopolskiej Szkole Biznesu na studiach MBA, w Małopolskiej Szkole Administracji Publicznej oraz na Międzynarodowych Interdyscyplinarnych Studiach Doktoranckich UEP. Do roku 2007 związana zawodowo z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie z Katedrą Handlu i Instytucji Rynkowych. Specjalizuje się w problematyce zarządzania strategicznego, ryzyka strategicznego, sieci biznesowych, a także strategii korporacyjnych. Jest autorem ponad 150 prac naukowych. Uczestniczyła w kilkunastu projektach badawczych NCN oraz NCBiR. Aktywny członek Strategic Management Society (SMS) i Academy of International Business (AIB).

ZESPÓŁ BADAWCZY

Krzysztof Waśko
Maksymilian Cemel
Piotr Frankiewicz
Jacek Krawiec

**WYKORZYSTUJEMY PONAD 20 LAT DOŚWIADCZENIA WE
WSPÓŁPRACY Z POLSKIMI SAMORZĄDAMI**



INC|Rating

SYNTEZA

ROK 2016 – KRÓTKIE PODSUMOWANIE

- Jednostki samorządu terytorialnego (JST) przyjęły na siebie ciężar operacyjny związany z rządowym programem wsparcia rodzin „Rodzina 500+”. O skali programu świadczy dynamika zmian bieżących dochodów i wydatków budżetów JST:
 - Dochody bieżące JST w 2016 r. wzrosły do 200,73 mld PLN (14,0% r/r)
 - Wydatki bieżące JST w 2016 r. wzrosły do 180,20 mld PLN (14,2% r/r)
- Znaczącemu spadkowi uległy wydatki majątkowe realizowane przez JST. W 2016 r. osiągnęły wartość 25,83 mld PLN (spadek o 33% r/r). Wysoka dynamika spadku związana jest z zakończonym okresem kwalifikowalności środków unijnych przyznanych w perspektywie budżetowej 2007-2013 (w 2015 r.).
- Zobowiązania bezpośrednie sektora JST spadły do poziomu 68,93 mld PLN (-3,58% r/r). Był to pierwszy tak dynamiczny spadek zadłużenia w tym sektorze w analizowanym okresie. W latach 2012-2015 zadłużenie bezpośrednie rosło z kolei przeciętnie o 2,24% rocznie, co wskazuje na wyraźną zmianę trendu w roku 2016. Spadek zadłużenia wydaje się być potwierdzeniem tezy o zmniejszeniu wartości inwestycji współfinansowanych ze środków UE i wynikającym z tego obniżeniu zapotrzebowania na finansowanie wkładów własnych.
- Wraz ze zmniejszeniem ogólnego poziomu zadłużenia samorządów nastąpiła poprawa warunków, na jakich było ono spłacane. Przeciętny koszt długu spłacanego przez samorządy wszystkich szczebli wynosił w 2016 r. 2,82%. Jest to znaczący spadek wobec wartości 4,64% zanotowanej w roku 2012.

WYBRANE PROBLEMY I WYZWANIA STOJĄCE PRZED JST – PERSPEKTYWA FINANSOWA

- Subwencja oświatowa otrzymywana przez JST pozwalała w 2016 r. na pokrycie przeciętnie 68,09% wydatków na oświatę realizowanych przez samorządy. W stosunku do roku 2012 wartość ta spadła o 2,42 p.p. Oznacza to, że samorządy ponoszą znaczną część nakładów na kształcenie, tym samym inwestując w rozwój kapitału ludzkiego, będącego jednym z obszarów wpływających na osiągnięcie celów Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.
- Regulacje związane z obsługą długu¹ powodują brak stabilności stosowanych przez samorządy progów ostrożnościowych, a dodatkowo wpływ na ich wysokość ma stanowione centralnie prawodawstwo. Na przykład, realizacja programu „Rodzina 500+” doprowadziła do znacznego wzrostu dochodów JST. Tym samym okresowo znacznie zwiększony został maksymalny poziom wydatków związanych z obsługą zadłużenia², co w dłuższej perspektywie może prowadzić do problemów JST z zachowaniem płynności finansowej lub uchwalaniem budżetów.

¹ Zgodnie z regułą zawartą w art. 243 Ustawy o finansach publicznych, relacja planowanych nakładów związanych z obsługą zadłużenia i dochodów budżetu ogółem nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

² Wzrost dochodów w roku 2016 wpłynął jedynie na lewą stronę nierówności przedstawionej w art. 243 Ustawy o finansach publicznych. Wpływ tej zmiany ustanie w 2019 r.

BUDŻET JST OGÓŁEM

Dochody bieżące

Dochody bieżące jednostek samorządu terytorialnego w okresie analizy wzrastały ze 156 mld zł w 2012 r. do 201 mld zł w 2016 r., co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu CAGR na poziomie 6,43%.



201 MLD PLN
Dochody bieżące
JST w 2016 r.

Marża operacyjna³

Różnica pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi znajdowała się w przedziale 7,43%-10,35% dochodów bieżących, osiągając średnią dla okresu na poziomie 9,26%.

Dochody lat 2006-2016

Najważniejszymi pozycjami w dochodach JST są:

- a) Subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292),
- b) Podatek dochodowy od osób fizycznych (paragraf 001),

Te dwie pozycje stanowiły 45,5% średnich dochodów jednostek samorządowych w latach 2006-2016.

- c) Podatek od nieruchomości (paragraf 081),
- d) Podatek dochodowy od osób prawnych (paragraf 002),
- e) Wpływy z usług (paragraf 083),
- f) Dotacje celowe na zadania własne (paragraf dochodów 203) i zlecone (paragrafy 201 i 211) oraz dotacje na zadania inwestycyjne (paragraf 620).

Wszystkie wymienione pozycje stanowiły łącznie ponad 77,5% średnich dochodów JST w ostatnich 11 latach.

Wydatki lat 2006-2016

Najważniejszymi działami wśród wydatków JST są:

- a) Oświata i wychowanie (dział 801),
- b) Transport i łączność (dział 600),

Te dwie pozycje stanowiły 45,5% średnich wydatków w latach 2006-2016.

- c) Pomoc społeczna (dział 852),
- d) Administracja publiczna (dział 750),
- e) Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (dział 900).

Wszystkie wymienione kategorie wydatkowe odpowiadały za 74,01% średnich wydatków samorządowych w analizowanym okresie.

³ Wskaźnik rachunkowości zarządczej obliczany jako iloraz nadwyżki operacyjnej i dochodów bieżących jednostki.

ZADŁUŻENIE

Zadłużenie ogółem wszystkich jednostek samorządu terytorialnego w latach 2012-2016 wzrosło z poziomu 67,83 mld zł do poziomu 69,02 mld zł i stanowi obecnie 34,38% ich dochodów bieżących.



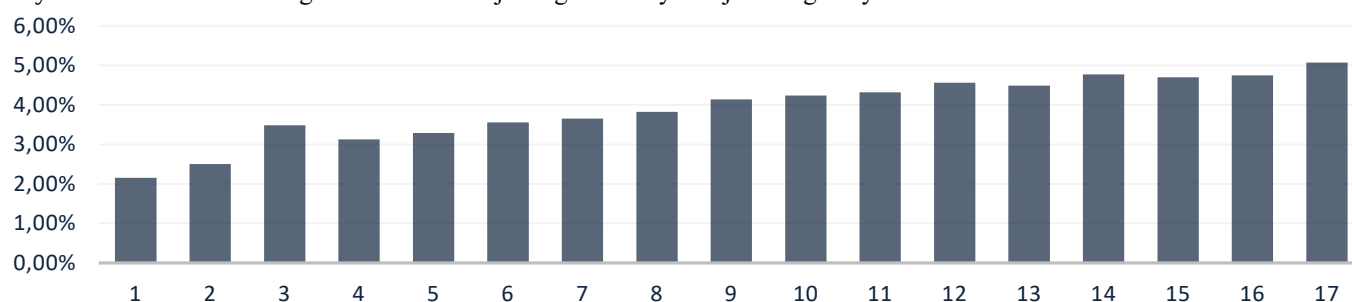
69,02 MLD PLN

Wzrost zadłużenia ogółem w latach 2012-2016 z 67,83 mld zł do 69,02 mld zł

Koszt obsługi długu

Wysokość odsetek od kredytów, płaconych przez samorządy, jest odzwierciedleniem ich kondycji finansowej, opisywanej np. przez ustaloną przez uznane agencje ocenę ratingową (europejski status ECAI, oprócz „wielkiej trójki”, czyli: S&P, Moody's oraz Fitch, posiada również między innymi polska agencja ratingowa INC Rating). Zależność tę obrazuje Wykres 1.

Wykres 1. Średni koszt długu dla JST w danej kategorii kredytowej według danych za lata 2011-2016

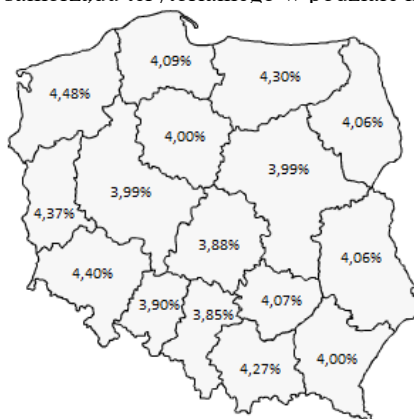


Adnotacja: Kategorie na wykresie przedstawione są rosnąco; 1 – kategoria najlepsza, 17 – kategoria najgorsza.

Źródło: opracowanie własne.

Podczas analizy kosztu obsługi zadłużenia widoczne jest, że samorządy mające gorszą kategorię kredytową płacą zwykle wyraźnie wyższe odsetki niż samorządy, które otrzymały wyższą notę. Warto uwagi są jednak pewne odchylenia od tej reguły. Uważamy, że jest to spowodowane dużą wagą subiektywnej oceny pracowników banków podczas ustalania wysokości odsetek.

Wykres 2. Średni koszt długu jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Najniższym kosztem długu charakteryzowały się jednostki leżące na terenie województw śląskiego (3,85%) oraz opolskiego (3,80%). Najwyższym z kolei, jednostki w województwach zachodniopomorskim (4,48%) oraz dolnośląskim (4,40%). Analizując powyższą mapę można zauważyć prawidłowość, według której niższy koszt długu posiadają przeciętnie jednostki znajdujące się w centralnej i południowej Polsce.

GMINY Z WYŁĄCZENIEM MIAST NA PRAWACH POWIATU

BUDŻET GMIN

Dochody bieżące

Dochody bieżące gmin w latach 2012-2016 wzrastały z 70,23 mld zł w 2012 roku do 97,58 mld zł w roku 2016, co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 8,57%.



97,58 MLD PLN
Dochody bieżące gmin
w 2016 r.

Marża operacyjna

Marża operacyjna znajdowała się w przedziale 8,86%-10,89% osiągając średnią dla okresu równą 10,15%.

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe gmin stanowiły od 34,48% do 39,50% dochodów bieżących. Średnio 50,50% dochodów podatkowych stanowiły podatki lokalne.

Dochody gmin w latach 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród dochodów gmin zajmują:

- a) Subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292),
- b) Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (paragraf 001),

Te dwie pozycje stanowiły 46,2% średnich dochodów gmin w latach 2006-2016.

- c) Wpływy z podatku od nieruchomości (paragraf 031),
- d) Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (paragraf 201).

Wszystkie wymienione pozycje odpowiadają za 71,4% dochodów gmin w ostatnich 11 latach.

Wydatki lat 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród wydatków zajmują w gminach:

- a) Oświata i wychowanie (dział 801),
- b) Pomoc społeczna (dział 852),

Te dwie pozycje stanowiły 53,3% średnich gmin w latach 2006-2016.

- c) Administracja publiczna (dział 750),
- d) Transport i łączność (dział 600),
- e) Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (dział 900).

Wszystkie wymienione pozycje odpowiadały za 80,3% wydatków budżetowych gmin.

ZADŁUŻENIE GMIN

Wysokość zadłużenia

Zadłużenie ogółem gmin w latach 2012-2016 utrzymywało się na stabilnym poziomie, by obniżyć się w roku 2016 do poziomu 23,86 mld zł (z poziomu 25,93 mld zł w roku 2012). Wartość ta stanowi 24,45% dochodów bieżących. Stosunek zadłużenia bezpośredniego do dochodów własnych spadał z poziomu 74,49% w 2012 roku do 53,46% w 2016 roku.



23,86 MLD PLN

Spadek **zadłużenia ogółem** w latach 2012-2016 z 25,93 mld zł do 23,86 mld zł

Obsługa zadłużenia

Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2016 roku wyniosły 10,31% dochodów własnych i były niższe o 1,9 p.p. niż w roku wcześniejszym. Przeciętny koszt długu gmin wynosi 3,95%.



3,95%

Przeciętny **koszt długu** gmin

Średni okres spłaty zadłużenia

Średni okres spłaty zadłużenia (czas, przez jaki JST spłacałyby swoje zadłużenie przy założeniu, że cała nadwyżka operacyjna przeznaczana będzie na spłatę jego zadłużenia) wynosi 2,5 roku. Jeżeli rozszerzymy analizę i weźmiemy pod uwagę średnią nadwyżkę z lat 2012-2016, wartość tego wskaźnika wzrośnie do 3 lat.



2,5 ROKU

Średni **okres spłaty** zadłużenia gmin

MIASTA NA PRAWACH POWIATU

BUDŻET MIAST NA PRAWACH POWIATU

Dochody bieżące

Dochody bieżące miast na prawach powiatu w badanym okresie wzrastały z 53,94 mld zł w 2012 r. do 69,57 mld zł w 2016 roku, co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 6,57%.



69,57 MLD PLN

Dochody bieżące miast na prawach powiatu w 2016 r.

Marża operacyjna

Marża operacyjna znajdowała się w przedziale 4,77%-9,32% osiągając średnią dla okresu wynoszącą 7,77%.

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe powiatów grodzkich stanowiły od 43,51% do 45,10% ich dochodów bieżących. Średnio 33,95% dochodów podatkowych stanowiły podatki lokalne.

Dochody w latach 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród dochodów powiatów grodzkich zajmują:

- Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (paragraf 001),
- Subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292),

Te dwie pozycje stanowiły 45,4% średnich dochodów miast na prawach powiatu w latach 2006-2016.

- Wpływy z podatku od nieruchomości (paragraf 031),
- Wpływy z usług (paragraf 083),
- Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zadań zleconych (paragraf 201).

Te pięć pozycji budżetowych odpowiada za 66,1% budżetów powiatów grodzkich.

Wydatki w latach 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród wydatków miast na prawach powiatów zajmują:

- Wydatki związane z oświatą i wychowaniem (dział 801),
- Transport i łączność (dział 600),

Obie te kategorie wydatkowe odpowiadały średnio za niemal połowę (49,2%) wszystkich wydatków miast na prawach powiatu w analizowanym okresie.

- Pomoc społeczna (dział 852),
- Administracja publiczna (dział 750),
- Gospodarka komunalna i ochrona środowiska (dział 900),
- Gospodarka mieszkaniowa (dział 700).

Wszystkie wymienione pozycje odpowiadają łącznie za 79,2% wydatków budżetowych miast na prawach powiatu w analizowanych latach.

ZADŁUŻENIE POWIATÓW GRODZKICH

Wysokość długu

Zadłużenie ogółem miast na prawach powiatu w analizowanym okresie wzrastało od 29,82 mld zł w 2012 r. do 32,4 mld zł w roku 2016, osiągając 46,58% dochodów bieżących. Stosunek zadłużenia bezpośredniego do dochodów własnych spadał z poziomu 80,62% w 2012 roku do 71,15% w roku 2016.



32,4 MLD PLN

Wzrost **zadłużenia ogółem** z 29,82 mld zł w 2012 roku do poziomu 32,4 mld zł w 2016 roku

Obsługa zadłużenia

Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2016 roku wyniosły 7,61% dochodów własnych i były niższe o ponad 5 p.p. w stosunku do roku 2012. Przeciętny koszt długu miast na prawach powiatu wynosił w analizowanym okresie 3,68%.



3,68%

Przeciętny **koszt długu** miast na prawach powiatu

Średni okres spłaty zadłużenia

Średni okres spłaty zadłużenia⁴ dla roku 2016 wynosi ponad 5 lat. Jeżeli rozszerzymy analizę i weźmiemy pod uwagę średnią nadwyżkę z okresu 2012-2016, wartość tego wskaźnika wzrasta do prawie 7 lat.



5 LAT

Średni **okres spłaty zadłużenia** miast na prawach powiatu

⁴ Czas, przez jaki samorządy spłacałyby swoje zadłużenie przy założeniu, że cała nadwyżka przeznaczana będzie na jego spłatę.

POWIATY ZIEMSKIE

BUDŻET POWIATÓW ZIEMSKICH

Dochody bieżące

Dochody bieżące powiatów w analizowanym okresie wzrastały z 20,77 mld zł w 2012 r. do 22,37 mld zł w 2016 roku, co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie 1,87%. Jest to najniższy poziom wzrostu w analizowanych grupach JST (nie uwzględniając województw).

**22,37 MLD PLN****Dochody bieżące powiatów ziemskich w 2016 r.**

Marża operacyjna

Marża operacyjna znajdowała się w przedziale 5,26%-9,23% osiągając średnią dla okresu w wysokości 6,94%. Dochody podatkowe powiatów stanowiły od 16,8% do 20,9% dochodów bieżących i wykazują tendencję rosnącą.

Dochody lat 2006-2016

Najważniejszą pozycją wśród dochodów powiatów stanowią:

- a) Subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292),
- b) Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (paragraf 001).

Obie te kategorie dochodowe odpowiadały średnio za ponad połowę (58,9%) wszystkich dochodów powiatów w analizowanym okresie.

- c) Wpływy z dotacji celowych na zadania bieżące zlecone i powierzone (paragraf 211),
- d) Dochody z usług (paragraf 083),
- e) Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na zadania własne (paragraf 213).

Pięć wymienionych pozycji odpowiada za 78,5% budżetów powiatów.

Wydatki lat 2006-2016

Najważniejszą pozycją wśród wydatków powiatów są:

- a) Oświata i wychowanie (dział 801),
- b) Transport i łączność (dział 600),

Te dwie kategorie wydatkowe odpowiadały średnio za niemal połowę (46,00%) wszystkich wydatków powiatów w analizowanym okresie.

- c) Pomoc społeczna (dział 852),
- d) Administracja publiczna (dział 750),
- e) Edukacyjna opieka wychowawcza (dział 854).

Te pięć pozycji odpowiada za średnio 78,8% wydatków budżetowych powiatów, a więc to na nich warto skupić najwięcej uwagi podczas analizy wydatków.

ZADŁUŻENIE POWIATÓW ZIEMSKICH

Wielkość zadłużenia

Zadłużenie ogółem powiatów w latach 2012-2016 utrzymywało się na relatywnie stałym poziomie. W 2016 roku nastąpiła niewielka obniżka do poziomu 5,56 mld zł (z poziomu 5,98 mld zł w 2012 roku). Wartość ta stanowi 24,88% dochodów bieżących. Stosunek zadłużenia bezpośredniego do dochodów własnych spadał z poziomu 95,72% w 2012 roku do 69,64% w roku 2016.



5,56 MLD PLN

Spadek **zadłużenia ogółem** powiatów ziemskich z 5,98 mld zł w 2012 roku do 5,56 mld zł w 2016 roku

Obsługa zadłużenia

Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2016 roku wyniosły 10,22% dochodów własnych i były o 13,26 p.p. niższe niż w roku 2012. Przeciętny koszt długu powiatów wynosi 4,05%.



4,05%

Przeciętny **koszt długu** powiatów ziemskich

Średni okres spłaty zadłużenia

Średni okres spłaty zadłużenia powiatów dla roku 2016 wynosi 3 lata. Jeżeli rozszerzymy analizę i weźmiemy pod uwagę średnią nadwyżkę z lat 2012-2016, wówczas wartość tego wskaźnika wzrasta do 4 lat.



3 LATA

Średni **okres spłaty** **zadłużenia** powiatów ziemskich

SAMORZĄDY WOJEWÓDZKIE

BUDŻET SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

Dochody bieżące

Dochody bieżące województw w latach 2012-2016 utrzymywały się na podobnym poziomie (11,21 mld zł w 2016 roku), co implikuje skumulowany roczny wskaźnik wzrostu (CAGR) na poziomie -0,69 % (najniższy we wszystkich grupach JST).

**11,21 MLD PLN****Dochody bieżące**
województw w 2016 r.

Marża operacyjna

Marża operacyjna znajdowała się w przedziale 13,13%-17,73% osiągając średnią dla okresu w wysokości 15,31%.

Dochody podatkowe

Dochody podatkowe województw stanowiły od 44,3% do 54,6% dochodów bieżących. W okresie ostatnich 5 lat wydatki na wynagrodzenia stanowiły przeciętnie 26,89% wydatków bieżących pomniejszonych o zapłacone odsetki. Wydatki majątkowe wynosiły średnio 38,37% wydatków ogółem.

Dochody lat 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród dochodów województw zajmują:

- a) Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych (paragraf 002),
- b) Subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292),

Kategorie dochodowe odpowiadały średnio za (46,1%) wszystkich dochodów województw.

- c) Wpływy z dotacji na zadania inwestycyjne (paragraf 620),
- d) Dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa (paragraf 200 i 221),
- e) Wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (paragraf 001).

Wszystkie wymienione pozycje odpowiadają za 82% dochodów województw.

Wydatki lat 2006-2016

Najważniejszą pozycję wśród wydatków województw zajmują:

- a) Transport i łączność (dział 600),

Pozycja ta odpowiada (samodzielnie) średnio za 38,79% wydatków województw.

- b) Administracja publiczna (dział 750),
- c) Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (dział 921),
- d) Rolnictwo i łowiectwo (dział 010),
- e) Ochrona zdrowia (dział 851),
- f) Oświata i wychowanie (dział 851).

Wszystkie wymienione pozycje odpowiadały średnio za 76,4% wydatków województw w latach 2006-2016.

ZADŁUŻENIE SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

Wysokość długu

Zadłużenie ogółem województw w latach 2012-2016 wzrastało od 6,11 mld zł do poziomu 6,77 mld zł w roku 2016, co stanowi ponad 60,36% dochodów bieżących (najwięcej w badanych grupach JST). Stosunek zadłużenia bezpośredniego do dochodów własnych spadał z poziomu 97,93% w 2012 roku do 96,34% w 2016 roku.



6,77 MLD PLN

Wzrost zadłużenia ogółem z 6,11 mld zł w 2012 roku do poziomu 6,77 mld zł w 2016 roku

Obsługa zadłużenia

Wydatki na obsługę zadłużenia bezpośredniego w 2016 roku wyniosły 12,79% dochodów własnych i były wyższe o 1,69% niż w roku 2012. Przeciętny koszt długu województw wynosi 3,40%.



3,40%

Przeciętny koszt długu województw

Średni okres spłaty zadłużenia

Średni okres spłaty zadłużenia województw dla roku 2016 wynosi 3,5 roku. Jeżeli rozszerzymy analizę i weźmiemy pod uwagę średnią nadwyżkę z lat 2012-2016, wartość tego wskaźnika wzrasta do 4 lat.



3,5 ROKU

Średni okres spłaty zadłużenia województw

PRZEDMIOT RAPORTU

Przedmiotem raportu jest ocena zmian sytuacji finansowej sektora jednostek samorządu terytorialnego (JST) na podstawie analizy: dochodów, wydatków i wyników budżetów, aktywności inwestycyjnej, zadłużenia, a także stopnia samodzielności finansowej. Podstawą analizy są dane za lata 2012-2016, jednakże na potrzeby badania trendów budżetowych przyjęto okres 2006-2016. Wszystkie dane przedstawione w raporcie podane są w mln zł (chyba, że zaznaczono inaczej). Badana zbiorowość obejmuje wszystkie gminy (z wydziałowymi miastami na prawach powiatu), powiaty ziemskie i województwa w Polsce.

Najważniejszymi kategoriami budżetowymi są:

- wydatki bieżące – czyli wszystkie podstawowe wydatki dotyczące bieżącego funkcjonowania jednostki, przede wszystkim są to wydatki na wynagrodzenia, poręczenia, odsetki od zadłużenia, opłaty za usługi,
- dochody bieżące – czyli zbiór źródeł ustalonych w celu sfinansowania wydatków bieżących, przede wszystkim dochody podatkowe (udział w podatkach PIT i CIT, podatki lokalne), opłaty lokalne oraz transfery bieżące (dotacje i subwencje),
- wydatki majątkowe – stanowiące przede wszystkim inwestycje samorządu,
- dochody majątkowe – czyli zarówno zyski ze sprzedaży lub dzierżawy majątku jednostki, jak też i dotacje na inwestycje,
- przychody – do których należy nadwyżka oraz wolne środki z lat ubiegłych, prywatyzacja majątku oraz finansowanie ze źródeł zwrotnych,
- rozchody – stanowiące przede wszystkim spłaty zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykup dłużnych papierów wartościowych, ale także na przykład pożyczki udzielone przez jednostkę samorządową.

W dalszych częściach Raportu zostały przedstawione dane liczbowe i analizy w podziale na sytuację całego sektora jednostek samorządu lokalnego oraz cztery najważniejsze kategorie JST (gminy z wyłączeniem miast na prawach powiatu, miasta na prawach powiatu, powiaty ziemskie oraz województwa). W tym miejscu warto przedstawić krótkie porównanie tych kategorii w przekroju zadłużenia, zaangażowania w inwestycje oraz samofinansowania. Zestawienie to przedstawiono w Tabeli 1.

Jednostki samorządowe charakteryzują się podobnym kosztem długu, który przeciętnie w latach 2012-2017 najwyższy był w przypadku gmin (3,84%), a najniższy w przypadku województw (3,34%). Zadłużenie na poziomie lokalnym jest w największym stopniu generowane przez gminy (w tym miasta na prawach powiatu), a w dużo mniejszym przez powiaty ziemskie i województwa. Może mieć to związek z przepływowym charakterem budżetów tych 2 ostatnich typów jednostek.

Średni okres spłaty zadłużenia wskazuje, ile przeciętnie lat potrzebowałaby jednostka na spłatę swoich zobowiązań bezpośrednich, przy założeniu, że przeznaczałaby na ten cel całość swojej nadwyżki operacyjnej. Najlepiej pod tym względem radzą sobie gminy, gdzie okres ten jest najkrótszy i wynosi przeciętnie 3,32 roku w badanym okresie. Co ciekawe, najgorzej pod względem tego wskaźnika radzą sobie miasta na prawach powiatu, co może być spowodowane wyższym od gmin zadłużeniem.

W przypadku udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, gminy (wraz z miastami na prawach powiatu) i powiaty ziemskie charakteryzują się bardzo zbliżoną wartością tego wskaźnika. Inaczej sytuacja ma się w województwach, gdzie jest on wyraźnie wyższy i wynosi ponad 38%. Jest to prawdopodobnie związane z dużymi wydatkami inwestycyjnymi w dziale transport i łączność (dział 600).

Istotnym elementem dochodów są dochody własne, definiowane przez Konstytucję RP, jako wszystkie dochody jednostek, które nie są subwencją ogólną lub dotacją celową z budżetu

państwa⁵. W przypadku zdolności do samofinansowania, mierzonej przez wskaźnik dochodów własnych do dochodów ogółem, najlepiej radzą sobie miasta na prawach powiatu. Ich dochody własne w latach 2012-2017 pokrywają przeciętnie ponad 60% wydatków ogółem. Również ponad 60% ich dochodów pochodzi ze źródeł własnych. Gminy także, mają dużą zdolność do samofinansowania się, która wyniosła przeciętnie ponad 45%. W przypadku powiatów i województw niższe wartości tych wskaźników mogą wynikać z przepływowego charakteru budżetów tych jednostek.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki finansowe w latach 2012-2017 według typu JST

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	Średnia
Odsetki / średni stan długu							
Gminy	4,77%	4,81%	3,88%	3,27%	2,99%	3,29%	3,84%
Miasta na prawach powiatu	4,51%	4,47%	3,67%	3,04%	2,73%	3,15%	3,60%
Powiaty ziemskie	5,14%	5,05%	3,96%	3,25%	2,87%	3,14%	3,90%
Województwa	4,19%	4,13%	3,26%	2,76%	2,68%	3,01%	3,34%
Zadłużenie ogółem (mln zł)							
Gminy	25 925,99	25 771,86	26 436,16	25 428,68	23 863,53	23 623,49	25 174,95
Miasta na prawach powiatu	29 820,55	30 884,56	32 446,43	33 210,28	32 402,08	32 530,41	31 882,39
Powiaty ziemskie	5 975,09	5 877,62	5 943,22	5 841,18	5 565,81	5 413,40	5 769,39
Województwa	6 112,89	6 625,08	7 284,06	7 154,54	6 768,87	6 558,57	6 750,67
Średni okres spłaty (Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna) w latach							
Gminy	4,14	3,49	3,25	2,9	2,3	3,82	3,32
Miasta na prawach powiatu	11,57	7,42	6,29	5,67	5,23	8,76	7,49
Powiaty ziemskie	5,46	4,68	3,97	3,62	2,69	4,72	4,19
Województwa	3,55	4,06	4,64	3,52	3,55	5,05	4,06
Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem							
Gminy	18,06%	16,58%	18,17%	16,86%	11,16%	19,22%	16,68%
Miasta na prawach powiatu	19,89%	19,12%	20,90%	18,47%	11,91%	19,36%	18,28%
Powiaty ziemskie	12,46%	12,46%	14,68%	14,62%	12,87%	19,63%	14,45%
Województwa	37,77%	39,71%	43,02%	45,13%	26,24%	41,08%	38,83%
Dochody własne / Dochody ogółem							
Gminy	44,33%	46,59%	47,80%	48,08%	43,74%	42,62%	45,53%
Miasta na prawach powiatu	59,91%	61,43%	62,16%	62,78%	61,14%	60,45%	61,31%
Powiaty ziemskie	27,72%	28,28%	29,64%	31,62%	33,34%	32,51%	30,52%
Województwa	40,97%	37,03%	34,91%	40,25%	52,02%	42,47%	41,28%
Dochody własne / Wydatki ogółem							
Gminy	44,29%	46,94%	47,51%	49,04%	45,35%	39,89%	45,50%
Miasta na prawach powiatu	57,56%	60,73%	60,91%	63,44%	63,25%	56,12%	60,33%
Powiaty ziemskie	27,77%	28,48%	29,64%	31,94%	34,27%	31,11%	30,54%
Województwa	35,70%	32,95%	31,27%	35,80%	48,37%	36,92%	36,84%

^(p) - prognoza

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie Ministerstwa Finansów.

Ostatnim wskaźnikiem, na który warto zwrócić uwagę, jest iloraz dochodów własnych do wydatków ogółem, który ukazuje poziom samostanowienia polskich samorządów. Jak wskazuje Tabela 1, największy udział dochodów własnych w wydatkach, a zatem i największą elastyczność w doborze realizowanych przez siebie przedsięwzięć, mają gminy (w szczególności miasta na prawach powiatu). Silnie przepływowy charakter budżetów jednostek ponadgminnych może stanowić barierę rozwojową dla Polski, poprzez ograniczanie możliwości dostosowania wydatków do potrzeb faktycznie zgłaszanych przez jednostki niższego szczebla. Zgodnie z raportem Najwyższej Izby Kontroli⁶, decentralizacja finansów publicznych pozwoliłaby na dynamiczny rozwój poszczególnych regionów w sferach, w których mają one rzeczywistą przewagę

⁵ Art. 167, pkt 2: „Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

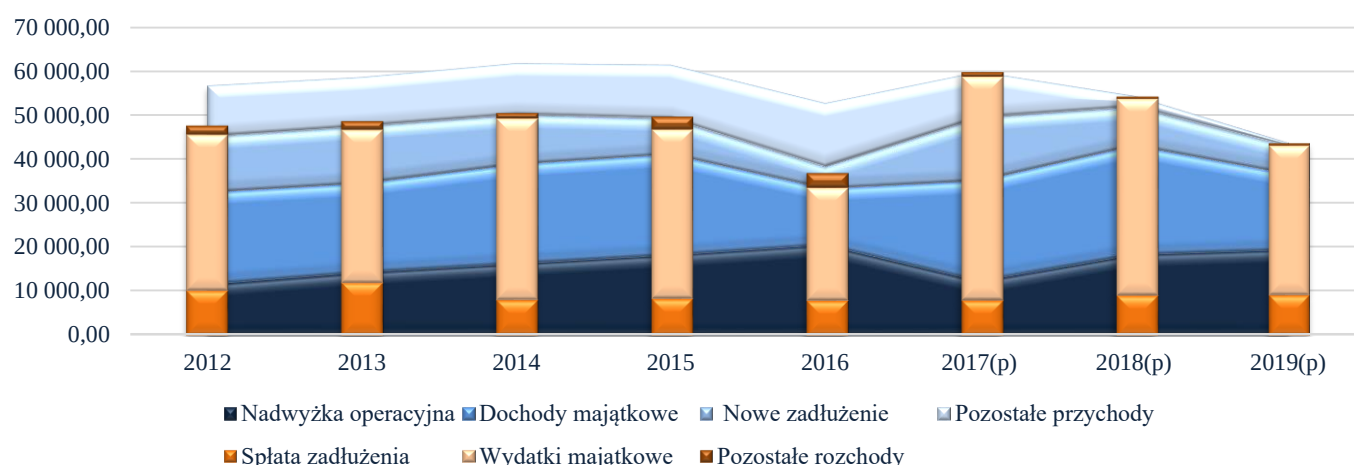
⁶ E. Ruśkowski, *Podstawowe uwarunkowania decentralizacji finansów publicznych*, Najwyższa Izba Kontroli 2006, dostęp: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1562.pdf>.

konkurencyjną. Polska, jako kraj unitarny o trójszczeblowej strukturze samorządu terytorialnego, ma ogromny potencjał do szeroko zakrojonej decentralizacji finansów publicznych. Wykorzystanie tego potencjału jest jednak uzależnione od tego, na ile ta trójszczeblowa struktura wiąże się z faktycznym samostanowieniem poszczególnych jednostek samorządowych.

Ustawa o finansach publicznych narzuca dodatkowe ograniczenia na samorządy. Najważniejszym jest zasada zawarta w art. 242, zakazująca samorządom zarówno planowania, jak i wykonywania wydatków bieżących na poziomie wyższym niż suma dochodów bieżących, nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych oraz wolnych środków. Oznacza to, że wydatki te nie mogą być wprost finansowane ze źródeł zwrotnych. Drugim ograniczeniem jest natomiast wspomniany wcześniej wskaźnik opisany w artykule 243 ustawy, limitujący wysokość rocznych spłat zobowiązań oraz związanych z tymi zobowiązaniami odsetek.

Wykres 3 w sposób zagregowany ilustruje sytuację finansową gmin. Widoczny spadek dochodów i wydatków majątkowych w planowanych latach 2018-2019 związany jest ze ścisłymi ograniczeniami prawnymi dotyczącymi konstruowania planowanych przepływów w Wieloletniej Prognozie Finansowej – w związku z ograniczeniami zawartymi w ustawie o finansach publicznych, szczególnie w artykule 52⁷, 229⁸ i 226⁹. Z tych samych ograniczeń wynika spadek planowanego nowego zadłużenia w tych latach. Wpływy do budżetu są na nim ukazane w formie skumulowanego wykresu warstwowego, natomiast wydatki i rozchody są przedstawione w postaci wykresu słupkowego.

Wykres 3. Główne przepływy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na stronie Ministerstwa Finansów.

Nadwyżka operacyjna jest różnicą między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi. Zgodnie art. 242 ustawy o finansach publicznych, wydatki bieżące jednostki muszą być finansowane w całości z dochodów bieżących, wolnych środków i nadwyżki budżetowej z lat ubiegłych. Jako że wielkość zrealizowanych przepływów budżetowych wykonanych w ciągu roku często różni się od planu, jednostki samorządu terytorialnego są przez to zobligowane do utrzymywania dodatniej nadwyżki operacyjnej, pełniącej rolę buforu bezpieczeństwa. Nadwyżka operacyjna jest najmniej rygorystyczną kategorią środków budżetowych pod względem możliwości wydatkowania, ponieważ nie ma żadnego określonego z góry celu, na który musi być ona przeznaczona.

⁷ Art. 52, ust. 1, pkt 2 ustawy o finansach publicznych: „Ujęte w budżecie państwa, budżetach jednostek samorządu terytorialnego i planach finansowych jednostek budżetowych: wydatki oraz łączne rozchody – stanowią nieprzekraczalny limit”.

⁸ Art. 229 ustawy o finansach publicznych, „wartości przyjęte w wieloletniej prognozie finansowej i budżecie jednostki samorządu terytorialnego powinny być zgodne, co najmniej w zakresie wyniku budżetu i związanych z nim kwot przychodów i rozchodów oraz długu jednostki samorządu terytorialnego”.

⁹ Art. 226, ust. 1 ustawy o finansach publicznych: „Wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać wyszczególnione pozycje”.

Drugą kategorią dotyczącą wpływów do budżetu jednostki są **dochody majątkowe**, a więc wszelkie dochody związane z dotacjami i subwencjami niezwiązanymi z bieżącymi wydatkami, oraz dochody mające związek z posiadanym przez samorząd majątkiem.

Trzecią z ukazanych kategorii wpływów budżetowych jest **nowe zadłużenie**. Zgodnie z art. 89 ustawy o finansach publicznych, jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać kredyty i pożyczki, a także emitować papiery wartościowe w następujących celach:

- pokrycia występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- finansowania planowanego deficytu budżetu,
- spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzającego finansowania działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Czwartą kategorią wpływów są **pozostałe przychody**, do których zalicza się na przykład nadwyżka z lat ubiegłych, spłata pożyczek udzielonych lub przychody związane z prywatyzacją majątku samorządu.

Na Wykresie 3 przedstawione zostały także te kategorie budżetowe, których koszty samorządy pokrywają z posiadanych środków. Zdecydowanie największą pozycją są wydatki majątkowe (najczęściej są to inwestycje). Drugą kategorią przedstawioną na wykresie są środki przeznaczone na spłatę zadłużenia jednostek, ostatnią zaś pozostałe rozchody.

NOTKA MERYTORYCZNA

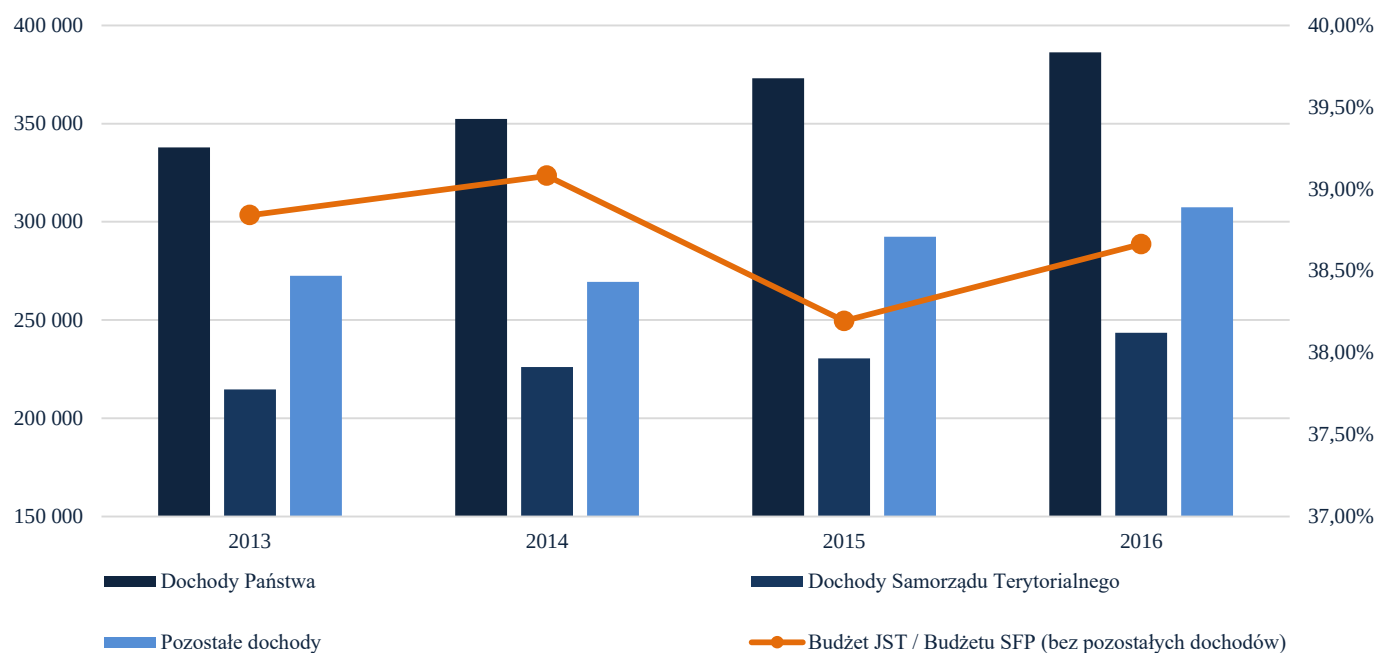
Niniejszy raport zawiera dane z wykonania budżetu pochodzące z obowiązkowych sprawozdań za lata 2012-2016. Planowane dane dla roku 2017 pochodzą ze sprawozdań za I kwartał 2017 roku. Dane dotyczące lat 2018-2019 mają swoje źródło w Wieloletnich Prognozach Finansowych datowanych na 10 marca 2017. Pliki ze zbiorczymi danymi finansowymi dostępne są na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Ministerstwa Finansów.

WSTĘP

ROLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA TLE SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH POLSKI

Sektor finansów publicznych ma na celu zapewnienie różnego rodzaju usług społecznych oraz realizację kluczowych inwestycji zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym. Możliwe jest to dzięki procesowi redystrybucji dochodów zebranych poprzez różnego rodzaju instrumenty fiskalne (np. podatki i inne daniny publiczne) oraz pochodzące z innych źródeł, takich jak na przykład fundusze unijne. Zebrane środki są następnie wydawane lub przekazywane dalej, także do jednostek samorządu terytorialnego, w postaci różnego rodzaju subwencji oraz dotacji. Do dyspozycji władz samorządowych pozostawiona jest również część zebranych podatków dochodowych pobranych od mieszkańców (PIT) danej wspólnoty samorządowej oraz od firm (CIT) zarejestrowanych na terenie danej jednostki. Tym samym sektor finansów publicznych można w pewnym uproszczeniu podzielić na budżet centralny (budżet państwa), budżety jednostek samorządu terytorialnego oraz fundusze społeczne. Dochody całego sektora finansów publicznych w podziale na te trzy segmenty zostały przedstawione na Wykresie 4.

Wykres 4. Dochody sektora finansów publicznych (ang. *general government*)¹⁰ w latach 2013-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

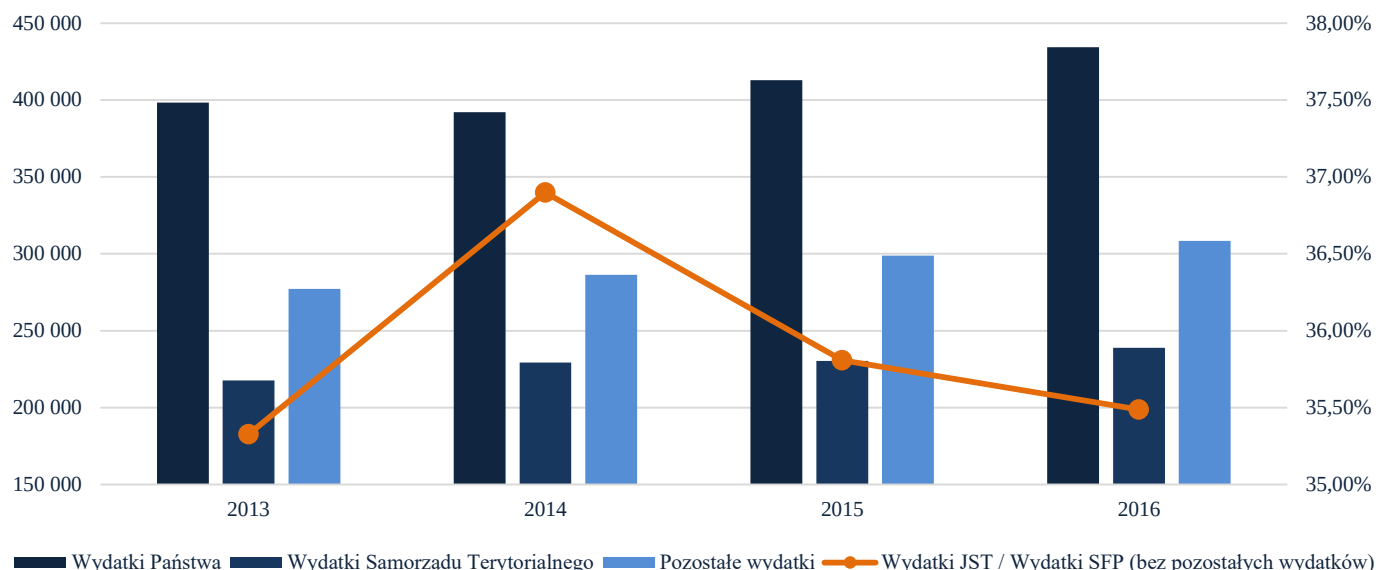
Dochody jednostek samorządu terytorialnego stanowiły w tym okresie średnio 38,69% dochodów sektora finansów publicznych (bez sektora ubezpieczeń społecznych). Wzrastały one z 214 611 mln zł w roku 2013 do 243 497 mln zł w roku 2016, co daje roczny skumulowany wskaźnik wzrostu CAGR¹¹ na poziomie 4,30%. Wskaźnik ten dla budżetu centralnego ukształtował się z kolei na poziomie 4,56%. Dochody jednostek samorządu terytorialnego rosły szybciej niż budżet państwa w latach 2014 i 2016 (kolejno o 1,06 i 2,07 p.p.). Jedynie w roku 2015 charakteryzowały się one dużo niższą dynamiką, środki wpływające do władz centralnych wzrosły wtedy o 5,87%, a dochody JST tylko o 1,98%. Nie zmienia to jednak faktu, że środki pozostające do dyspozycji

¹⁰ Według metodologii *European System of National and Regional Accounts* w Unii Europejskiej, wprowadzonej przez regulacje (EU) No. 549/2013 Europejskiego Parlamentu i Rady (UE) z dnia 21 maja 2013.

¹¹ Średnia geometryczna procentowego wzrostu dochodu w kolejnych latach.

władz samorządu terytorialnego są znaczne i kluczowe z punktu widzenia gospodarki finansowej całego kraju. Pod ich kontrolą znajduje się, bowiem blisko 40% dochodów, których rozdysponowanie wpływa na wiele aspektów funkcjonowania państwa, nie tylko lokalnej społeczności, ale także na ogólny potencjał rozwojowy kraju. Można wymienić tutaj takie obszary, jak edukacja, czy lokalne inwestycje. Szczególnie w obszarze oświaty, na szczeblu gminnym, widać duży wpływ i chęć działania lokalnych władz. W przypadku tego typu jednostek, subwencja oświatowa pokrywa przeciętnie jedynie 64,37% wydatków na ten cel (dział wydatków 801).

Wykres 5. Wydatki sektora finansów publicznych (ang. *general government*) w latach 2013-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

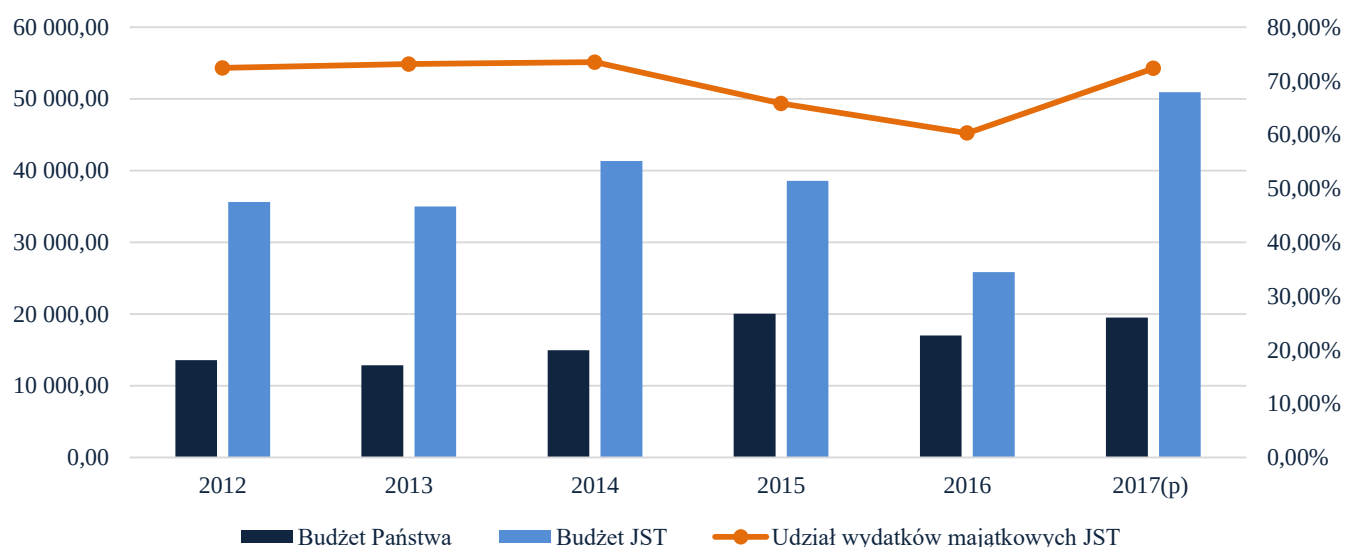
Przeciętnie w latach 2013-2016 wydatki JST stanowiły blisko 36% wydatków sektora finansów publicznych (bez pozostałych wydatków). Jest to stosunek niższy niż w przypadku dochodów, co spowodowane jest dużą różnicą w wielkości deficytów w tych 2 sektorach. Władzom samorządowym udało się w latach 2015-2016 wygenerować nadwyżkę. Wskazuje to na rozwagę i dobre gospodarowanie dostępnymi środkami przez wójtów, burmistrzów, prezydentów, a także skarbników lokalnych jednostek administracyjnych. Pozwala im to zachować zdrowe finansowe fundamenty do dalszego wykorzystania możliwości oferowanych przez dotacje unijne. Jest to szczególnie ważne biorąc pod uwagę znaczący wzrost długu, z jakim wiązało się wykorzystywanie środków unijnych z poprzedniej perspektywy (2007-2013).

Kwestia inwestycji, szczególnie lokalnych, jest przedmiotem szerokiego zainteresowania zarówno władz centralnych, jak i samorządowych. Ma to związek z projektem Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju zaproponowanym przez Ministerstwo Rozwoju w połowie roku 2016. Podkreślał on potrzebę większej integracji, a jednocześnie nakreślenia wyraźnego podziału zadań pomiędzy administracją rządową i samorządową. Wymieniano w nim takie problemy jak: relatywnie niska efektywność i koordynacja wydatków publicznych, niewystarczający stopień współpracy pomiędzy JST, niedobór i niezadowalający poziom kadr samorządowych, a także brak rozwojowego ukierunkowania subwencji ogólnej przekazywanej samorządom. Lepsze wykorzystanie tych środków miało doprowadzić do wzrostu inwestycji prywatnych. Autorzy dokumentu podkreślali także trudności w realizacji przyszłych zadań rozwojowych, związane z rosnącym zadłużeniem JST, spowodowanym wykorzystaniem środków unijnych. Ich zdaniem, kwestie te prowadzą do utrudnień w obszarze realizacji zadań inwestycyjnych, kluczowych z punktu widzenia strategii „Rozwoju zrównoważonego terytorialnie”¹².

¹² Na podstawie projektu Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju z dnia 29 lipca 2016 r.

Biorąc pod uwagę liczne i ambitne cele, które zakłada się w powyżej przytaczanym dokumencie, warto zestawić wielkość wydatków majątkowych na szczeblu centralnym oraz samorządowym. Wydatki majątkowe powinny w przybliżony sposób prezentować nakłady inwestycyjne, od których w dużej mierze zależy tworzenie dobrych warunków do rozwoju w wymiarach zarówno ekonomicznym, jak i społecznym. Zestawienie to zostało przedstawione na Wykresie 6.

Wykres 6. Wydatki majątkowe Budżetu Państwa i Budżetów JST w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Samorządy w okresie 2012-2017 realizowały średnio prawie 70% łącznych wydatków majątkowych sektora finansów publicznych, wyłączając sektor ubezpieczeń społecznych. Przeciętnie środki przeznaczone na inwestycje w danym roku przez władze lokalne są ponad dwukrotnie większe od wydatków centralnych na ten cel. Można tym samym powiedzieć, że zdecydowana większość zadań inwestycyjnych i prorozwojowych kraju realizowana jest na poziomie lokalnym. To władze samorządowe wyznaczają i realizują cele inwestycyjne Polski. Na ich barkach ciąży więc odpowiedzialność za efektywne i jak najlepsze wykorzystanie posiadanych środków. Odnosząc ten stan rzeczy do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, można stwierdzić, iż autorzy dokumentu mają rację, wskazując na potrzebę podjęcia działań, mających na celu zwiększenie efektywności wykorzystania budżetów JST, np. poprzez lepszą koordynację działań na szczeblu centralnym i lokalnym. Analizując wielkość środków przeznaczonych na inwestycje majątkowe można wyciągnąć jeszcze jeden wniosek: to na samorządach, prawdopodobnie w dużym stopniu, spocznie realizacja celów postawionych w Strategii. Określa ona bowiem trzy główne cele polityki regionalnej:

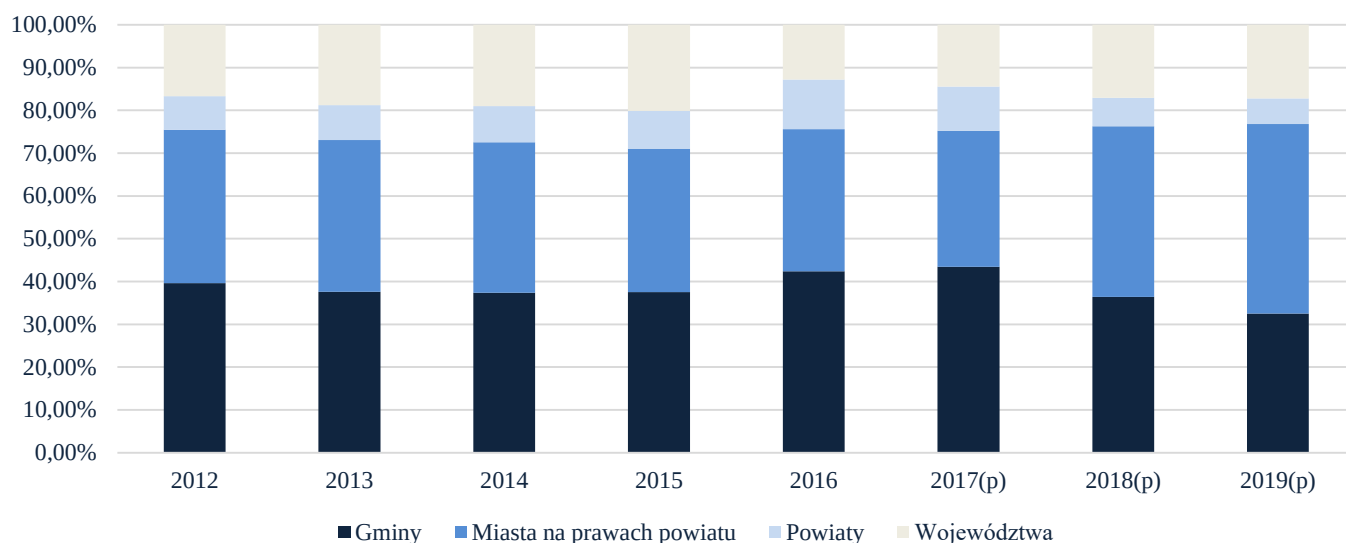
- Zrównoważony rozwój kraju wykorzystujący indywidualne potencjały poszczególnych terytoriów,
- Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych,
- Podniesienie skuteczności i jakości wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie¹³.

Powinno się tym samym zapewnić władzom samorządowym nie tylko zbiór wytycznych i obszarów działań wymagających poprawy, ale również odpowiednie środki w postaci dotacji i subwencji z budżetu państwa, szczególnie w przypadku JST leżących na szczególnych obszarach np. Polski wschodniej. Bez zwiększonego wsparcia władze samorządu terytorialnego mogą nie być w stanie sprostać wysokim oczekiwaniom postawionym w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (przede wszystkim w obszarze Rozwoju zrównoważonego terytorialnie). Alternatywą do takiego rozwiązania mogą być także zmiany w polskim prawie prowadzące do rozbudowania bazy dochodów własnych jednostek samorządowych.

¹³ Na podstawie Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętej 14.02.2017 r.

Planując wsparcie dla samorządu terytorialnego, przy realizacji działań prorozwojowych, warto przeanalizować, przez którą kategorię jednostek przepływa najwięcej środków przeznaczonych na inwestycje. Sytuację tę przedstawia Wykres 7.

Wykres 7. Udział w wydatkach majątkowych ogółem poszczególnych kategorii JST w latach 2012-2019



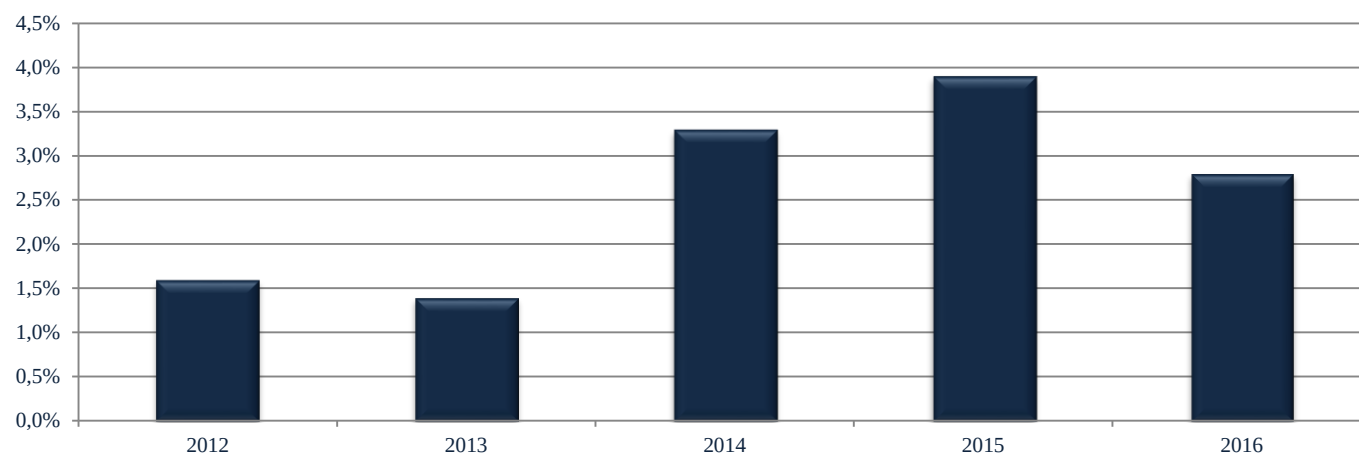
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Wydatki majątkowe są przeciętnie w blisko 75% realizowane przez gminy, w tym miasta na prawach powiatu, które stanowią ich szczególną kategorię. Rozdzielając te dwa rodzaje jednostek, gminy przeznaczają średnio o 2 p.p. więcej środków na inwestycje niż 66 dużych polskich miast. Można tym samym zasugerować, że z punktu widzenia rozwoju kraju, gminy (miejskie, wiejskie oraz miejsko-wiejskie) są równie istotnym elementem sektora finansów publicznych, co duże aglomeracje miejskie. Warto mieć także na uwadze, że gmina jest podstawową jednostką samorządową, a realizowane przez nią zadania zaspokajają najbardziej podstawowe potrzeby mieszkańców, takie jak zaopatrzenie w bieżącą wodę czy dostęp do edukacji publicznej lub pomocy społecznej. Co ważne, w przeciwieństwie do innych jednostek samorządowych, ustawa regulująca samorządy gminne nie określa zadań własnych gmin w sposób zamknięty, a więc gminy, jako jedyne jednostki samorządowe, mogą w pełni dostosować realizowane przedsięwzięcia do faktycznych potrzeb swoich mieszkańców. Gminy są w stanie i realizują dużą część zadań inwestycyjnych. Mają tym samym znaczny udział w tworzeniu dobrych warunków rozwoju ekonomicznego i społecznego, co pośrednio przekłada się na wzrost PKB kraju. Zbiórny budżet 2464 gmin (z wyłączeniem miast na prawach powiatu), mierzony wielkością dochodów ogółem, również świadczy o sile tych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego. Dochody ogółem gmin wynoszą bowiem przeciętnie ponad 45% dochodów ogółem wszystkich JST. Gminy stanowią więc i będą stanowić klucz do osiągnięcia takich celów, jak wyrównanie poziomu życia w różnych regionach Polski, jak i tworzenia warunków do rozwoju innowacyjnego biznesu.

I. SYTUACJA FINANSOWA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO

KRÓTKI OPIS SYTUACJI MAKROEKONOMICZNEJ POLSKI

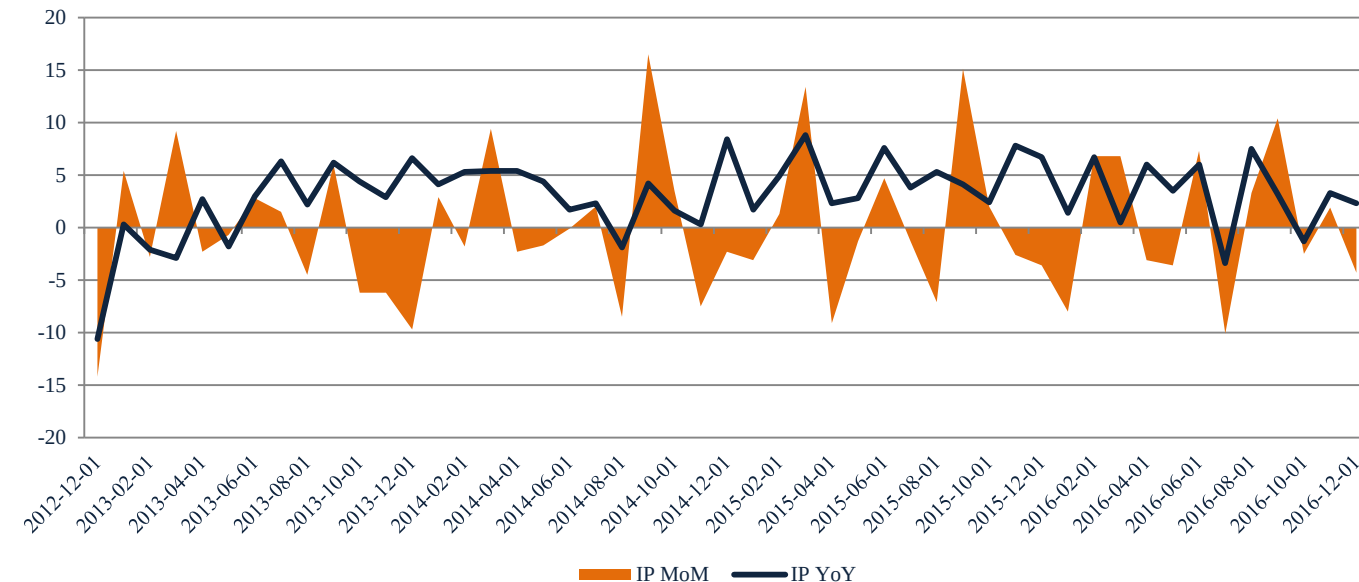
Wykres 8. Wzrost produktu krajowego w Polsce w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Powyższy wykres wskazuje, że w ciągu ostatnich 5 lat polska gospodarka rozwijała się w stosunkowo szybkim tempie, mimo problemów strukturalnych, które dotknęły całą Unię Europejską. Co więcej, udało się utrzymać wysoki poziom produkcji pomimo zakończenia szeroko zakrojonych inwestycji infrastrukturalnych związanych z organizacją Mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku (wojna na Ukrainie i powiązane z nią sankcje gospodarcze jedynie spowolniły ten wzrost).

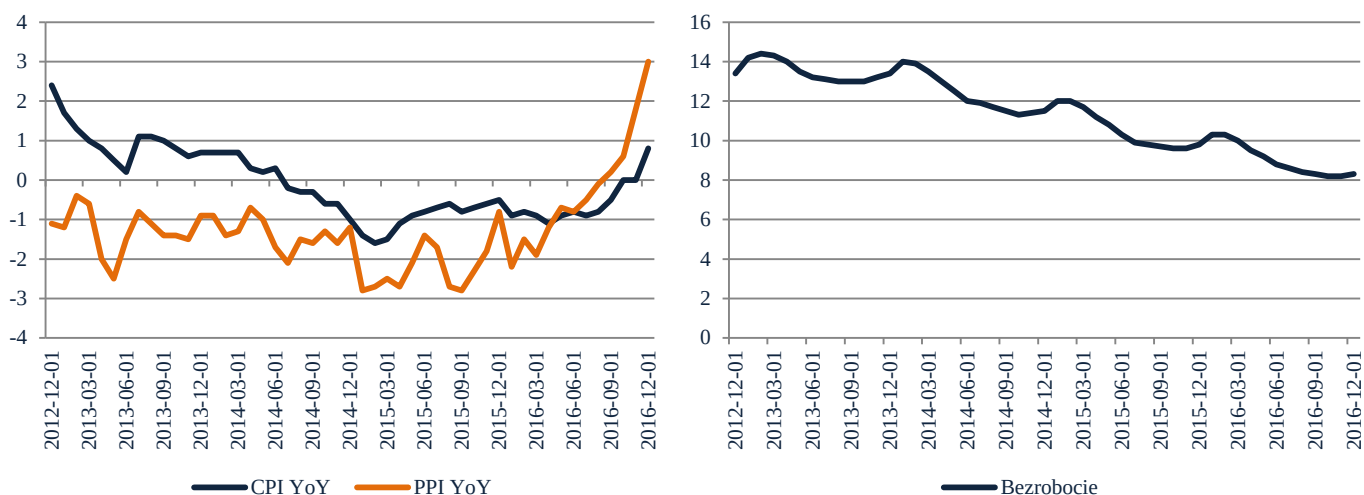
Wykres 9. Procentowa zmiana produkcji przemysłowej w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego.

Kolejnym pozytywnym aspektem jest duży udział wzrostu produkcji przemysłowej we wzroście PKB. Dzięki temu, udało się w Polsce utrzymać wysoki w skali Unii Europejskiej wzrost gospodarczy wynoszący 2,7%, mimo silnego wyhamowania inwestycji, wspieranych środkami unijnymi w roku 2016. Drugim filarem wzrostu w roku 2016 była konsumpcja, wspierana z jednej strony wysokimi transferami publicznymi, a z drugiej dobrą sytuacją pracowników na rynku pracy.

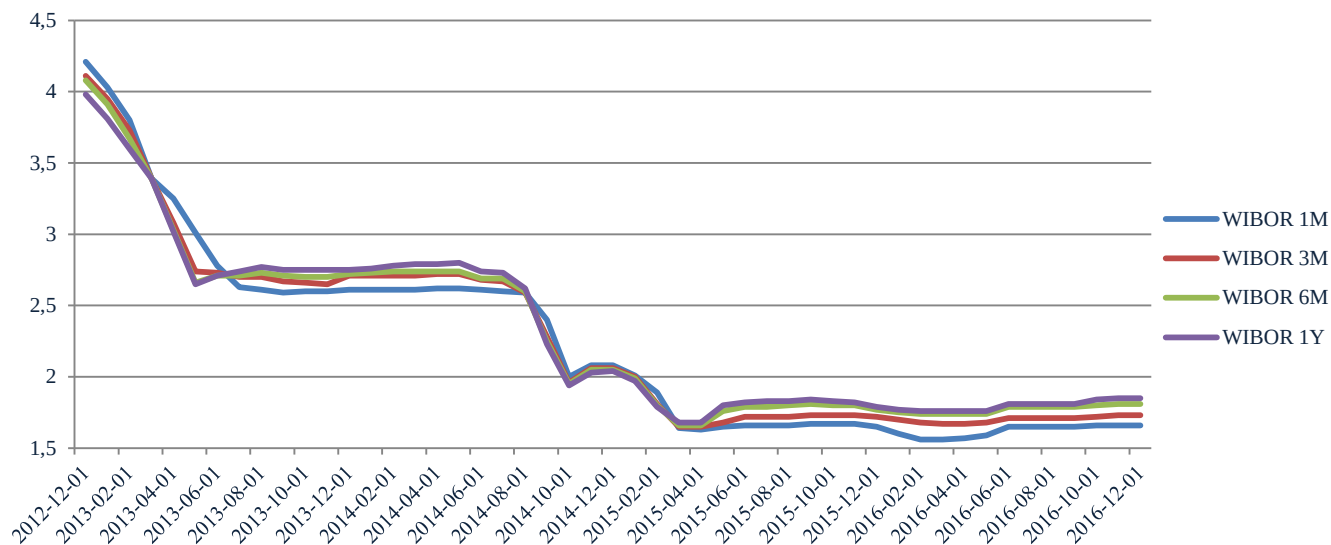
Wykres 10. Inflacja (po lewej) oraz bezrobocie (po prawej) w Polsce w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego.

Inflacja w badanym okresie spadała, aż do przekroczeniu progu deflacji w 2014 roku. Ten niekorzystny trend został odwrócony w 2016 roku. Bezrobocie rejestrowe zmniejszało się systematycznie w całym badanym okresie i spadło poniżej poziomu 10%. Ostatnio tak niskie bezrobocie notowane było w roku 2008, a dobre dane z początku 2017 r. wskazują, że możliwa jest kontynuacja tego korzystnego trendu.

Wykres 11. oprocentowanie pożyczek na rynku międzybankowym w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego.

Oprocentowanie pożyczek na rynku międzybankowym, stanowiące często stopę bazową zobowiązań JST, utrzymuje się na niskim poziomie. Jako że osiągają one teraz swoje realne minima, należy założyć w dłuższym okresie powrót do poziomu 2-3%.

Samorządy w Polsce odpowiedzialne były w ostatnich latach za znaczną część zadań rozwojowych kraju. Warunki napływu środków pomocowych Unii Europejskiej, wymusiły na nich zdecydowane zwiększenie poziomu zadłużenia. Obecnie samorządy rozpoczęły realizację drugiego i prawdopodobnie ostatniego tak znacznego planu rozwojowego. Wiązać się to będzie ze znacznym obciążeniem ich budżetu, a przez to zaciąganiem nowego zadłużenia, z obsługą, którego zmagać się będą przez kolejne 15-20 lat. Tym niemniej, relacja kosztu pieniądza do uzyskanej wartości w postaci nowych obiektów infrastrukturalnych jest nie do przecenienia.

W perspektywie bieżącego roku sytuacja finansowa sektora samorządowego będzie trudniejsza, ze względu na spodziewany napływ środków UE w ramach programów strukturalnych, który wymusi wygospodarowanie środków z przeznaczeniem na wkład własny, niezbędny do zrealizowania planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych. Dane z lat 2012-2016 wskazują na znaczne zróżnicowanie wyników operacyjnych poszczególnych typów jednostek samorządowych, przez co konieczne jest indywidualne podejście do oceny sytuacji finansowej jednostek w zależności od ich szereblu w podziale administracyjnym kraju.

DANE FINANSOWE OGÓŁEM W MLN PLN (WSZYSTKIE JST)

Tabela 2. Budżet wszystkich JST w latach 2012-2019

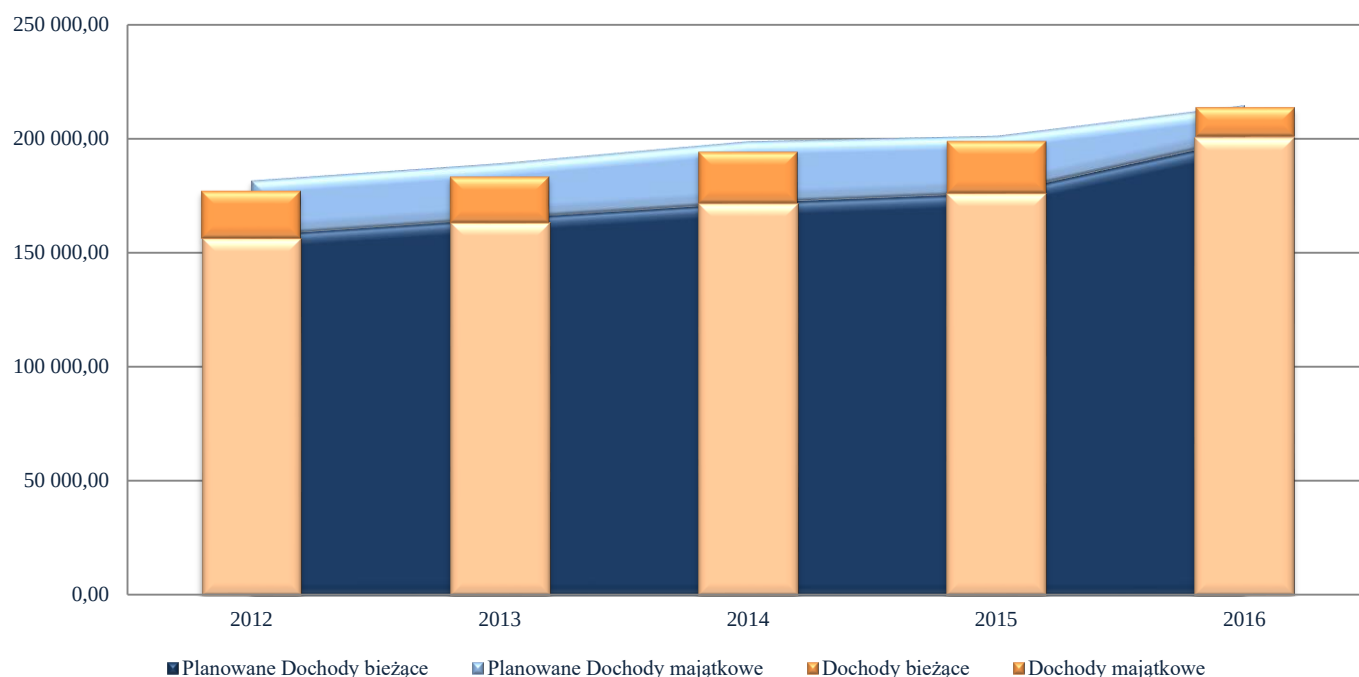
	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
1. Dochody bieżące	156 468	163 169	171 722	176 067	200 730	204 821	206 734	209 519
2. Wydatki bieżące	144 842	148 832	155 404	157 839	180 204	192 484	188 397	190 087
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	11 627	14 337	16 318	18 228	20 526	12 337	18 337	19 431
4. Dochody majątkowe	20 945	20 290	22 616	22 952	12 939	22 872	24 810	17 325
5. Wydatki majątkowe	35 617	35 007	41 350	38 576	25 831	50 936	44 868	34 214
6. Bilans majątkowy (4-5)	-14 673	-14 718	-18 735	-15 624	-12 892	-28 064	-20 058	-16 889
7. Dochody Ogółem	177 413	183 458	194 337	199 019	213 669	227 693	231 544	226 844
8. Wydatki Ogółem	180 459	183 839	196 754	196 415	206 035	243 420	233 266	224 301
9. Nadwyżka / deficyt (7-8)	-3 046	-380	-2 417	2 604	7 634	-15 727	-1 721	2 543
10. Przychody	24 200	24 062	22 894	20 258	19 380	24 669	11 250	7 075
<i>a. Nowe zadłużenie</i>	12 649	12 959	11 234	8 091	5 000	14 344	8 754	6 344
<i>b. Pozostałe przychody</i>	11 551	11 103	11 660	12 167	14 380	10 325	2 497	731
11. Rozchody	12 146	13 753	9 304	11 221	11 185	8 939	9 491	9 570
<i>a. Spłata zadłużenia</i>	10 104	11 839	8 001	8 292	7 838	7 905	8 971	9 050
<i>b. Pozostałe rozchody</i>	2 041	1 914	1 304	2 930	3 347	1 035	520	519
12. Finansowanie (10-11)	12 054	10 309	13 589	9 037	8 196	15 730	1 760	-2 495
13. Wynik budżetu ogółem (9+12)	9 008	9 928	11 172	11 640	15 830	3	39	48

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Budżet samorządowy systematycznie rośnie. Gwałtowne zwiększenie dochodów i wydatków bieżących w roku 2016 wynika głównie z przepływu środków z programów społecznych (w szczególności program „Rodzina 500+”). Nie stanowi to realnego zwiększenia możliwości budżetowych samorządów w Polsce, choć polepsza okresowo pewne wskaźniki. Konieczna jest zatem korekta oceny trendów finansowych w budżetach JST w okresie przed i po roku 2016. Od 2012 roku średni poziom spłaty zadłużenia oscyluje w zakresie 8-11 mld zł. Znaczne zwiększenie tej pozycji (nieuwzględnione w Wieloletnich Prognozach Finansowych, choć prawdopodobne) o 30-40% może postawić większość samorządów w trudnej sytuacji. Rosnąca nadwyżka operacyjna w latach 2018-2019 może częściowo zrekomensować rosnące nakłady związane z regulowaniem zadłużenia. Istnieje jednak ryzyko, że przełoży się to na trudności w zebraniu wkładu własnego na kolejne inwestycje. Taka sytuacja doprowadzić może do znacznego zwiększenia zadłużenia lub wyprzedzaży majątku samorządów. Z perspektywy sektora bankowego konieczna może być zmiana harmonogramów spłat, standardowo oferowanych dla JST, ze średnio 8-12 letnich na 15-20 letnie.

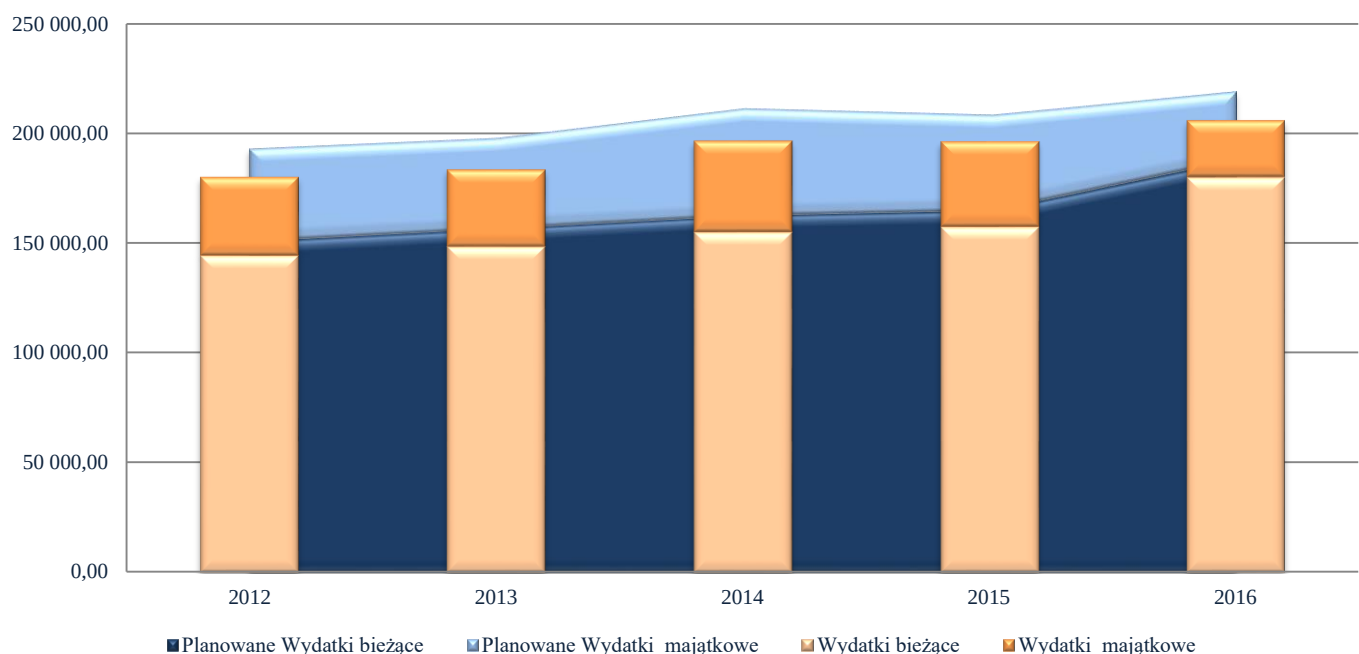
ANALIZA PLANOWANYCH I ZREALIZOWANYCH DOCHODÓW I WYDATKÓW W PODZIALE NA MAJĄTKOWE I BIEŻĄCE

Wykres 12. Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

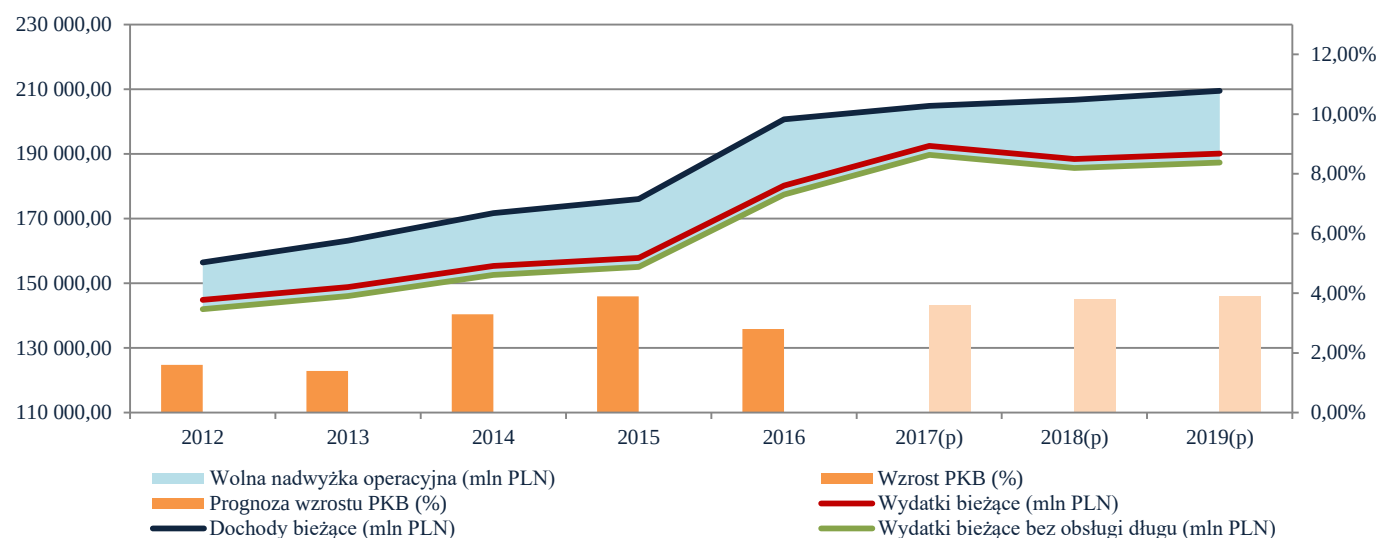
Wykres 13. Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Samorządowcy planują ostrożnie, na co wskazują powyższe wykresy, zestawiające ze sobą planowane dochody i wydatki, z wartościami zrealizowanymi. Choć plany dochodów z reguły nie są wykonywane w stu procentach, ta niewielka różnica jest zazwyczaj efektem zdarzeń niezależnych od samorządów. Po stronie wydatków zdecydowanie widać bezpieczne założenia pozwalające na uzyskiwanie oszczędności krótkookresowych.

Wykres 14. Kształtowanie się nadwyżki operacyjnej w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

O ile w badanym okresie nadwyżka operacyjna zazwyczaj utrzymywała stabilną pozycję z tendencją do wzrostu, to plany zawarte w Wieloletnich Prognozach Finansowych (WPF) wydają się zbyt optymistyczne. Dodatkowo, gwałtownie rośnie obsługa długu (zarówno koszty, jak i spłaty rat kapitałowych) w przyszłych okresach. Jeżeli nadwyżka operacyjna nie zostanie wygenerowana na zakładanych przez samorządy poziomach, już w bieżącym, jak i 2018 roku, może dojść do sytuacji, w której zdecydowana większość nadwyżki przeznaczana będzie na obsługę już zaciągniętych zobowiązań. Samorządy będą miały wówczas trudności w zabezpieczeniu środków na wkład własny konieczny do uzyskania dofinansowania ze środków zagranicznych udostępnianych dzięki członkostwu Polski w Unii Europejskiej.

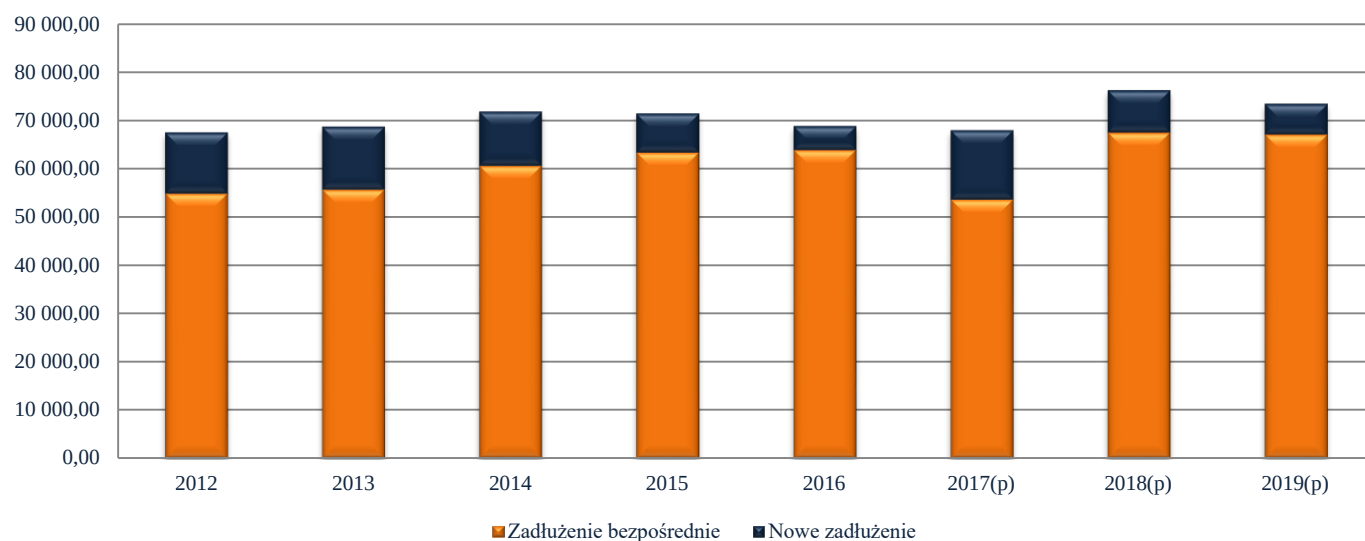
Tabela 3. Zadłużenie wszystkich JST w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

Zadłużenie	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Krótkoterminowe	506,25	304,57	346,81	154,68	104,54	381,30	0,00	0,00
Długoterminowe	67 091,47	68 459,30	71 549,95	71 331,96	68 821,38	67 670,22	76 296,11	73 498,37
Zadłużenie bezpośrednie	67 597,72	68 763,87	71 896,77	71 486,64	68 925,92	68 051,52	76 296,11	73 498,37
+ Inne zobowiązania dłużne	236,79	395,24	213,10	148,04	94,01	74,35	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem	67 834,51	69 159,11	72 109,87	71 634,68	69 019,93	68 125,87	76 296,11	73 498,37
- Wolne środki (nadwyżka w roku bieżącym)	9 008,35	9 928,42	11 172,23	11 640,24	15 829,94	2,65	38,72	47,67
Zadłużenie ogółem netto	58 826,17	59 230,69	60 937,64	59 994,44	53 190,00	68 123,22	76 257,39	73 450,70
+ Udzielone poręczenia	5 661,18	5 600,41	5 628,10	5 292,45	5 149,95	5 012,09	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto	64 487,35	63 344,36	64 487,35	64 831,10	66 565,74	65 286,89	58 339,94	73 135,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Zobowiązania samorządów nieznacznie rosły w latach 2012-2019, co jest widoczne w Tabeli 3. Realny obraz uwzględniający zobowiązania pośrednie, nieujmowane w sprawozdaniach (dotyczące długu spółek zależnych czy umów wsparcia do roku 2014) przedstawia dużo większą dynamikę zobowiązań sektora JST. Nie jest to sygnałem negatywnym. Przyjmujemy, że dopiero jeśli dynamika wzrostu długu przekroczy dynamikę wzrostu PKB, to taki stan zacznie być oceniany negatywnie. Planowanie długu w kolejnych latach wydaje się być też zaniżone ze względu na dość optymistyczne założenia dotyczące kształtowania się nadwyżki operacyjnej w latach 2018-2019.

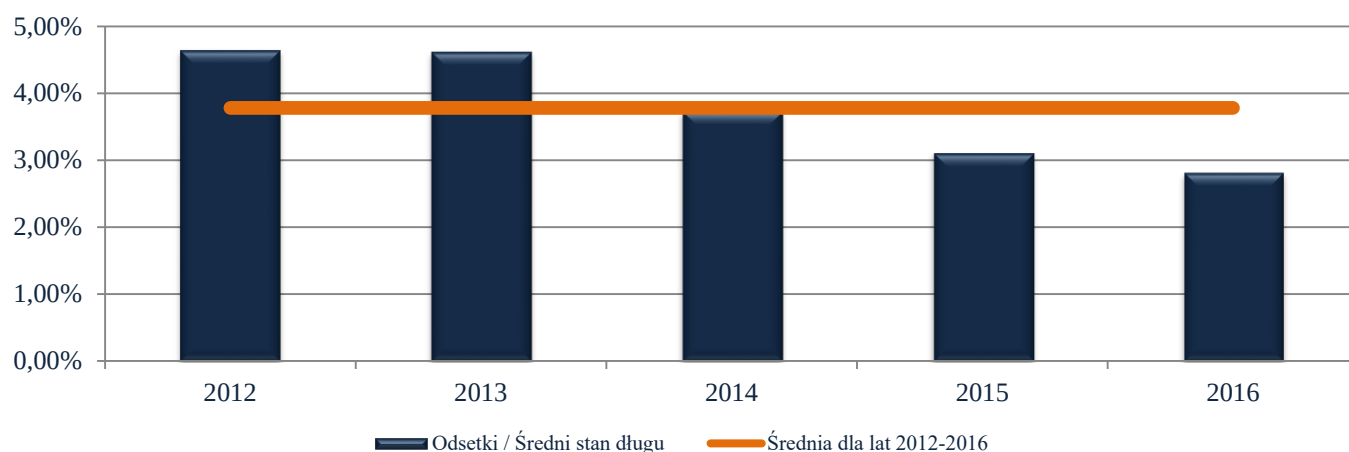
Wykres 15. Kształtowanie się zadłużenia wszystkich JST w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie wysłane na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Widoczny na Wykresie 15 spadek zadłużenia w roku 2019 względem roku 2018 może mieć związek z technicznymi wytycznymi dotyczącymi konstruowania Wieloletnich Prognoz Finansowych przez samorządy. Wiele samorządowych projektów infrastrukturalnych realizowanych jest z udziałem dotacji unijnych. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (artykuł 226), Wieloletnie Prognozy Finansowe powinny być realistyczne. Ujmowanie w nich przedsięwzięć, na które samorząd nie podpisał jeszcze umowy o dofinansowanie ze środków unijnych rodzi dwojaki problem: uwzględnienie dotacji w planowanych dochodach majątkowych może zostać przez Regionalną Izbę Obrachunkową uznane za nierealistyczne zawyżanie dochodów, natomiast uwzględnienie całkowitego kosztu jako wydatek ze środków własnych samorządu często oznacza znaczące zawyżenie faktycznie planowanych przez dany samorząd wydatków majątkowych. Z powodu tych ograniczeń częstą praktyką jest ujmowanie w Wieloletniej Prognozie Finansowej jedynie tych przedsięwzięć (wraz z zadłużeniem, jakie się z realizacją tych przedsięwzięć wiąże), których sposób finansowania jest znany lub możliwy do dokładnego oszacowania.

Wykres 16. Przeciętny koszt długu w latach 2012-2016

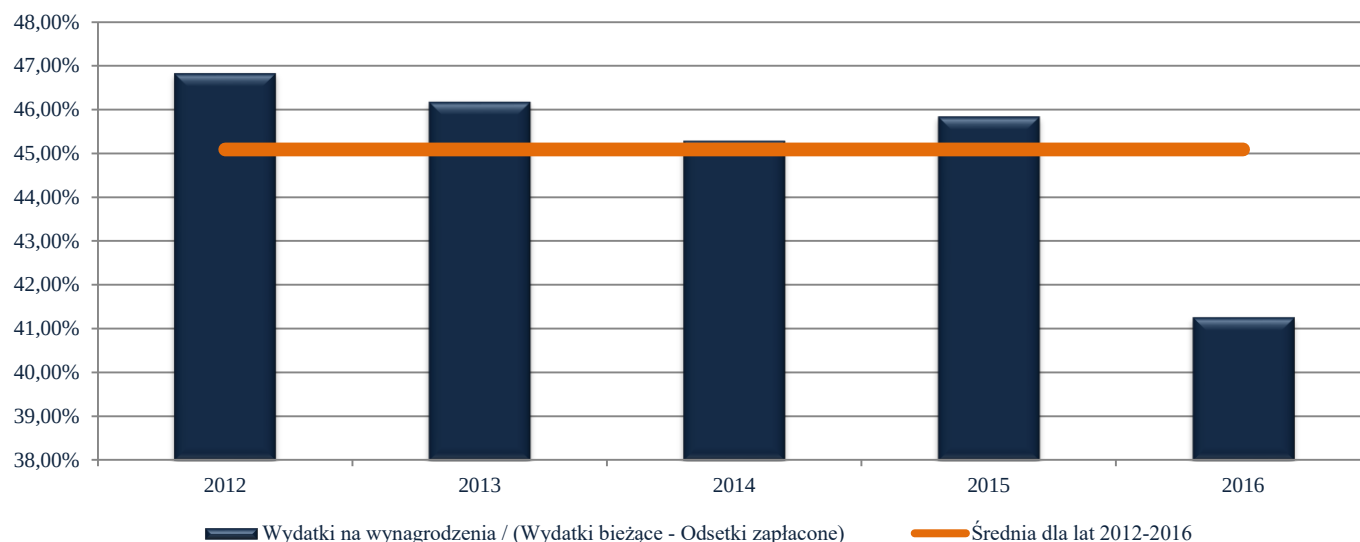


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

W analizowanym okresie koszt pieniądza w sektorze finansowania samorządów był relatywnie niski. Samorządy korzystają na konsolidacji terytorialnej banków, która przekłada się na dużą podaż pieniądza, a co za tym idzie na bardzo korzystne warunki oferowanych kredytów. Taka sytuacja nie może jednak utrzymać się w długim okresie – zauważalne są już tendencje

wykorzystywania niskich stóp bazowych do podniesienia marży banków. Te nieznaczne ruchy obliczone są na zyski w perspektywie długookresowej, ponieważ samorządy pożyczają środki finansowe zwykle na 8-12 lat. Niskie stopy bazowe także ulegną podniesieniu po wyczerpaniu ich efektywności, jako środka stymulującego gospodarkę. Takie działanie spowoduje zwiększenie kosztu pieniądza dla jednostek samorządu terytorialnego.

Wykres 17. Stosunek wydatków na wynagrodzenia do wydatków bieżących (z wyłączeniem odsetek) w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wynagrodzenia są jedną z największych pozycji wydatków po stronie bieżącej każdego samorządu. W skali całego sektora nie zauważa się jednak znaczących wzrostów. Na pierwszy rzut oka wartości dla roku 2016 wydają się zaniżone, ale wynikają one jedynie ze zmian w polskim prawodawstwie. Od roku 2016 funkcjonuje program rządowy „Rodzina 500+” w ramach, którego gminy otrzymują z budżetu centralnego środki, które są następnie redystrybuowane do mieszkańców. Środki te mają charakter przepływowy, są jednak wliczane do dochodów bieżących, a ich redystrybucja jest wliczana do wydatków bieżących, co sztucznie zaniża opisywany wskaźnik.

II. SYTUACJA FINANSOWA GMIN

ZESTAWIENIE DANYCH FINANSOWYCH GMIN

W latach 2012-2019 gminy charakteryzowały się zrównoważonymi budżetami. Stabilny wzrost wydatków bieżących kompensowany był stabilnym wzrostem dochodów bieżących. Nadwyżka operacyjna finansowała średnio około połowę wydatków majątkowych realizowanych przez gminy. Zagregowane dane dla tej kategorii jednostek samorządowych przedstawia Tabela 4.

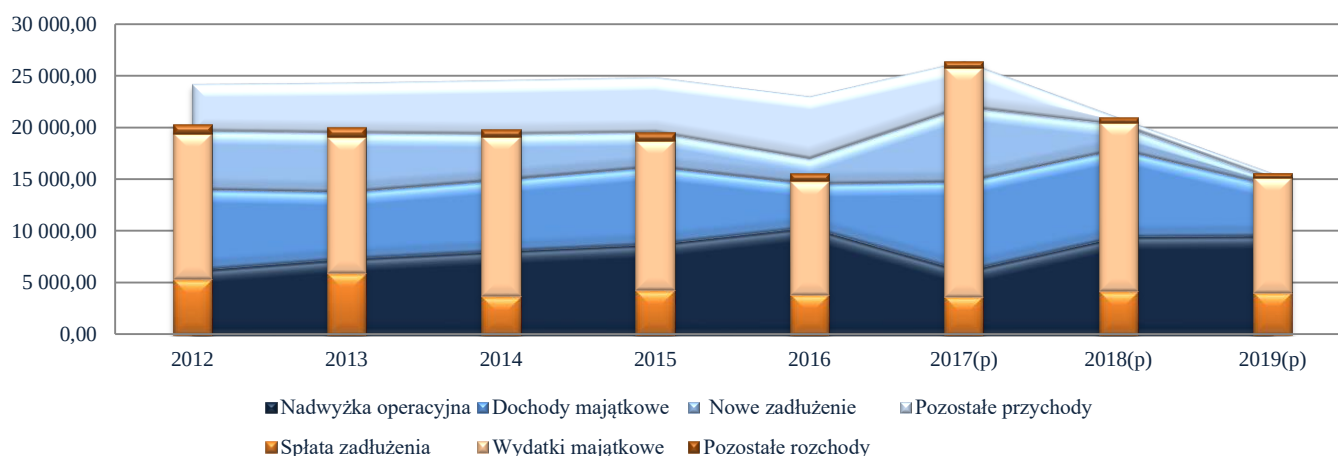
Tabela 4. Budżet gmin w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
1. Dochody bieżące	70 233	73 611	77 712	80 186	97 583	99 218	99 645	100 923
2. Wydatki bieżące	64 011	66 270	69 615	71 455	87 221	93 049	90 180	91 370
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	6 223	7 341	8 097	8 731	10 361	6 169	9 465	9 552
4. Dochody majątkowe	7 818	6 433	6 837	7 481	4 212	8 590	8 423	4 817
5. Wydatki majątkowe	14 108	13 172	15 455	14 489	10 954	22 144	16 333	11 114
6. Bilans majątkowy (4-5)	-6 291	-6 740	-8 618	-7 008	-6 741	-13 554	-7 910	-6 298
7. Dochody Ogółem	78 051	80 043	84 549	87 667	101 795	107 809	108 068	105 739
8. Wydatki Ogółem	78 119	79 443	85 070	85 944	98 175	115 193	106 513	102 485
9. Nadwyżka / deficyt (7-8)	-68	601	-521	1 723	3 620	-7 385	1 555	3 254
10. Przychody	10 174	10 588	9 656	8 671	8 474	11 680	3 132	1 278
a. Nowe zadłużenie	5 657	5 740	4 472	3 375	2 465	7 252	2 392	703
b. Pozostałe przychody	4 516	4 848	5 184	5 296	6 009	4 428	740	575
11. Rozchody	6 246	6 896	4 383	5 065	4 609	4 297	4 667	4 509
a. Spłata zadłużenia	5 337	5 921	3 696	4 289	3 889	3 652	4 172	4 020
b. Pozostałe rozchody	909	976	687	775	721	645	494	489
12. Finansowanie (10-11)	3 928	3 691	5 273	3 607	3 865	7 383	-1 535	-3 231
13. Wynik budżetu ogółem (9+12)	3 860	4 292	4 752	5 329	7 485	-2	20	23

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 18 w sposób zagregowany ilustruje sytuację finansową gmin. Wpływy do budżetu są na nim ukazane w formie skumulowanego wykresu warstwowego, natomiast wydatki i rozchody są przedstawione w postaci wykresu słupkowego.

Wykres 18. Zagregowana sytuacja finansowa gmin w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na wykresie 18 widoczny jest względnie stały poziom wydatków majątkowych przed rokiem 2016. W tym roku nastąpił ich dynamiczny spadek, związany z kończącym się okresem kwalifikowalności wydatków z poprzedniej perspektywy budżetowej UE. Widoczny jest również bardzo dynamiczny wzrost tego rodzaju wydatków w planowanym roku 2017. Oznacza to, że gminy posiadają dobrze przygotowane plany inwestycyjne na przyszłe lata. Spadek wydatków majątkowych w kolejnych latach wynika z ograniczeń dokumentacji planistycznej, jaką są

Wieloletnie Prognozy Finansowe i nie obrazuje rzeczywistej chęci samorządów do ograniczenia dynamiki inwestycji.

Zgodnie z Tabelą 5, najważniejszą kategorią zadłużenia gmin jest zadłużenie bezpośrednie, a więc zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane obligacje. Drugą ważną kategorią są udzielone poręczenia, będące ważnym elementem finansowania spółek z sektora przedsiębiorstw komunalnych.

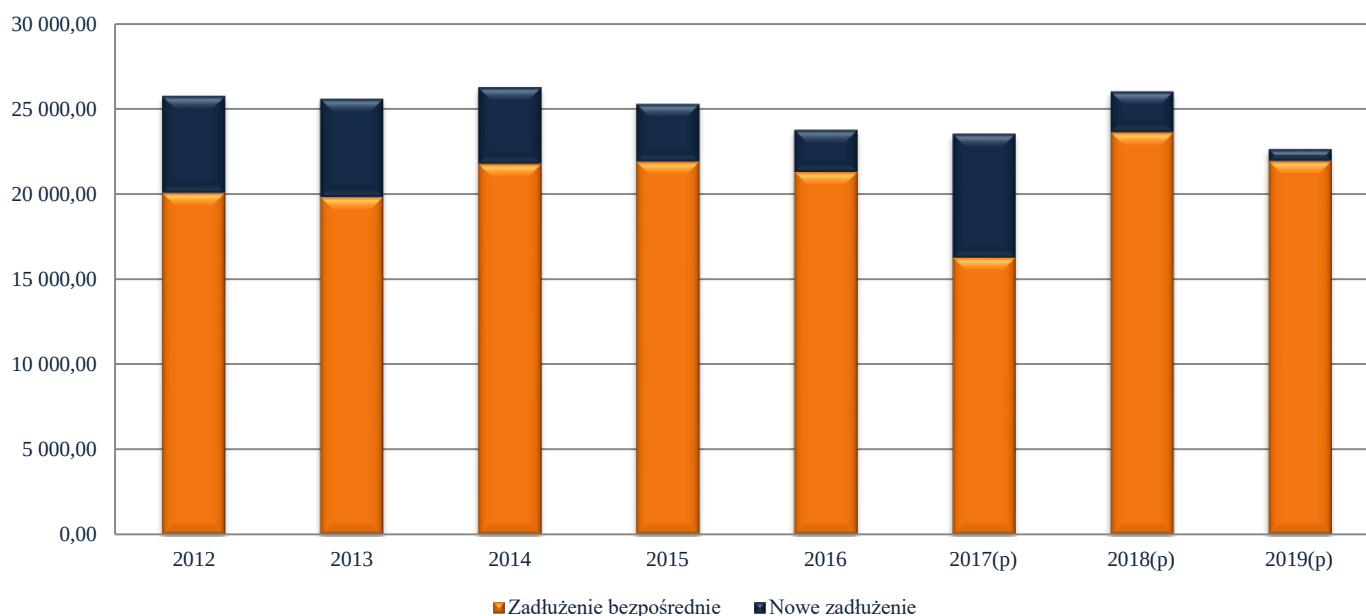
Tabela 5. Zadłużenie gmin w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

Zadłużenie	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Krótkoterminowe	267,88	217,11	291,87	112,85	65,02	140,88	0,00	0,00
Długoterminowe	25 506,23	25 389,53	25 987,66	25 197,90	23 738,79	23 431,92	26 038,41	22 670,49
Zadłużenie bezpośrednie	25 774,11	25 606,64	26 279,53	25 310,75	23 803,80	23 572,80	26 038,41	22 670,49
+ Inne zobowiązania dłużne	151,88	165,22	156,63	117,93	59,73	50,69	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem	25 925,99	25 771,86	26 436,16	25 428,68	23 863,53	23 623,49	26 038,41	22 670,49
- Wolne środki (nadwyżka w roku bieżącym)	3 859,88	4 292,19	4 751,57	5 329,48	7 484,70	-1,67	706,81	560,55
Zadłużenie ogółem netto	22 066,11	21 479,67	21 684,59	20 099,20	16 378,83	23 625,16	25 331,61	22 109,94
+ Udzielone poręczenia	1 791,05	1 630,64	1 524,84	1 207,33	1 113,34	1 031,71	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto	267,88	217,11	291,87	112,85	65,02	140,88	0,00	0,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na Wykresie 19 przedstawione zostały kategorie budżetowe, których koszty gminy pokrywają z posiadanych środków. Zdecydowanie największą pozycją są wydatki majątkowe (najczęściej są to inwestycje). Drugą kategorią przedstawioną na wykresie są środki przeznaczone na spłatę zadłużenia jednostek, ostatnią zaś pozostałe rozchody.

Wykres 19. Kształtowanie się zadłużenia gmin w latach 2012-2019

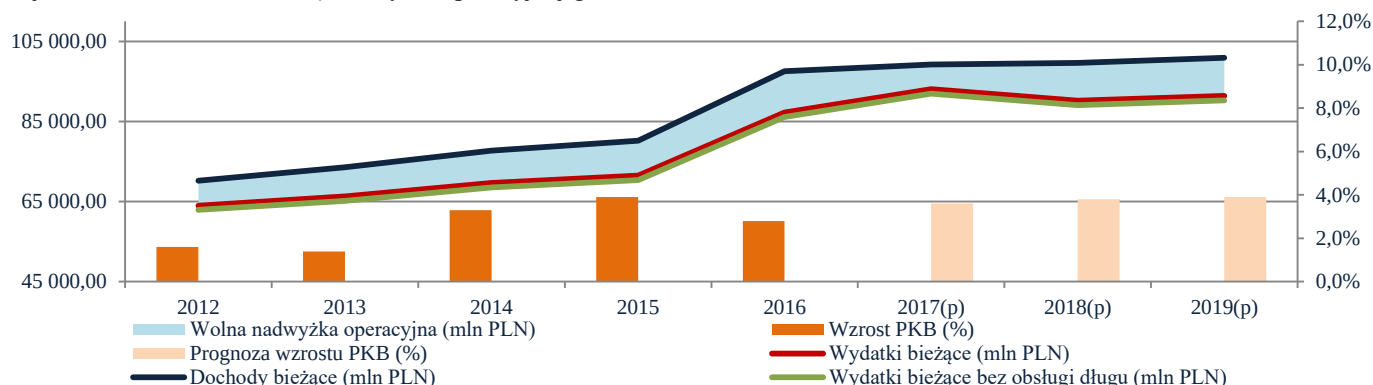


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Widoczny na powyższym wykresie znaczący spadek zadłużenia w roku 2016, połączony z jego wzrostem w roku następnym, ma związek w dużej mierze z rozliczeniem poprzedniej perspektywy budżetu UE (2007-2013, termin kwalifikowalności wydatków upłynął z końcem 2015 roku). Wiąże się on również z proceduralnym opóźnieniem w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych

związanych z następną perspektywą, na które zwracał uwagę Narodowy Bank Polski w marcowym „Raporcie o inflacji”¹⁴.

Wykres 20. Kształtowanie się nadwyżki operacyjnej gmin w latach 2012-2019



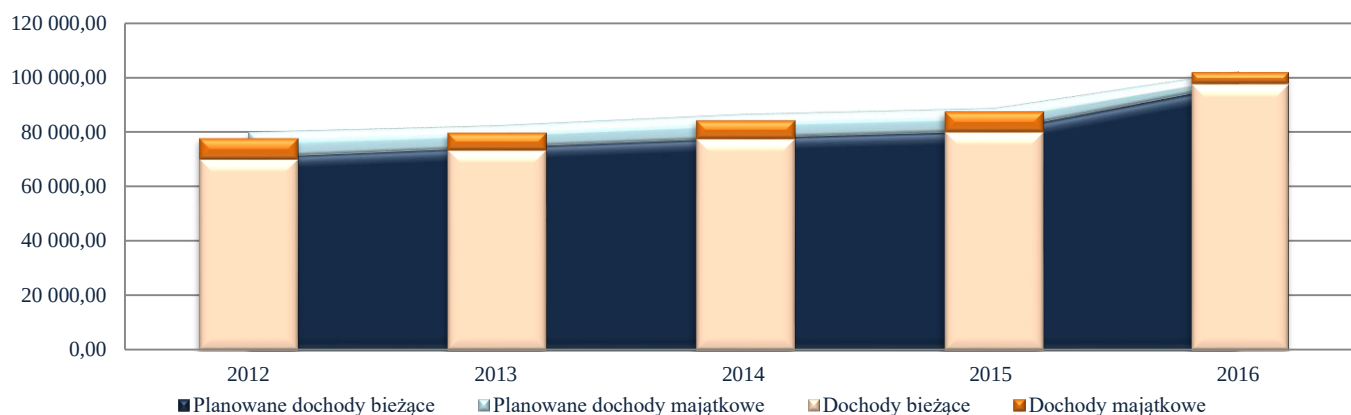
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 20 przedstawia najważniejsze przepływy budżetowe w relacji do wzrostu polskiego PKB. Wyraźna jest tutaj dodatnia korelacja pomiędzy dochodami gmin, a produkcją krajową – obydwa wskaźniki przez cały badany okres rosły. Zależność ta jest widoczna również w latach prognozowanych, co jest związane z konstrukcją dokumentów planistycznych tworzonych przez pracowników wydziału finansowego w polskich samorządach – prognozowane kategorie budżetowe, w przeciwieństwie do kategorii planowanych, skorelowane są z danymi makroekonomicznymi publikowanymi przez instytucje rządowe. Wychodząc naprzeciw potrzebom pracowników samorządowych odpowiedzialnych za tworzenie planów wieloletnich, Ministerstwo Finansów publikuje na swojej stronie „Wytczne dotyczące założeń makroekonomicznych na potrzeby wieloletnich prognoz finansowych jednostek samorządu terytorialnego”¹⁵ i zachęca kadry samorządowe do korzystania z publikowanych w tym opracowaniu wskaźników przy prognozowaniu przyszłych pozycji budżetowych.

ANALIZA DOCHODÓW GMIN

Dochody jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwa rodzaje – dochody bieżące oraz dochody majątkowe.

Wykres 21. Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów gmin w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

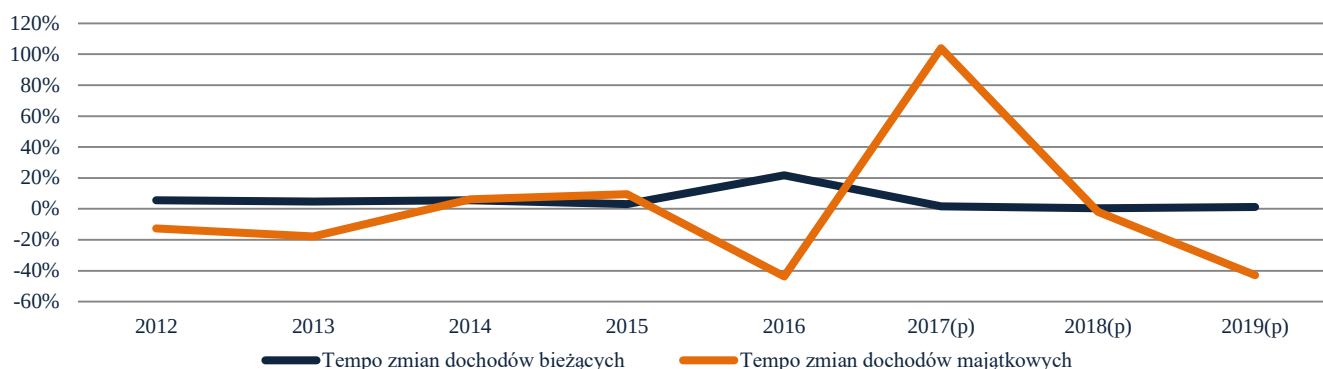
¹⁴ Narodowy Bank Polski, Raport o inflacji – Marzec 2017 r.,

http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/dokumenty/raport_o_inflacji.html

¹⁵ <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-i-finanse-publiczne/wytczne>

Do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody bieżące stanowią wszystkie inne dochody uzyskiwane przez samorząd.

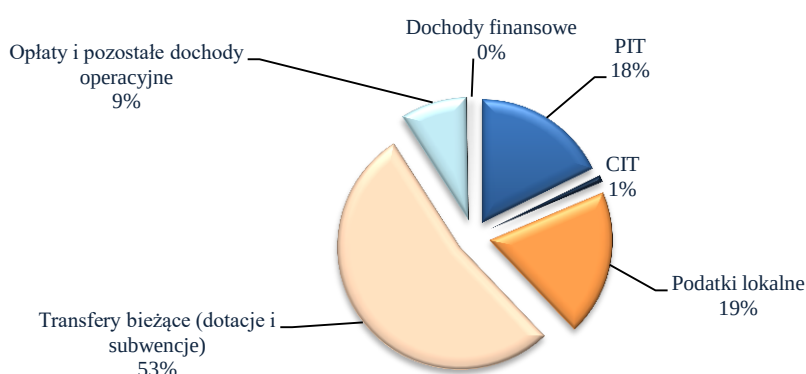
Wykres 22. Dynamika zmian dochodów gmin w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wyraźny wzrost tempa zmian dochodów bieżących, wynika między innymi z wprowadzenia programu „Rodzina 500+”. Fluktuacja tempa zmian dochodów majątkowych powiązana jest z opisaną wcześniej specyfiką otrzymywanych dotacji związanych z członkostwem Polski w UE. Spadek w latach 2018-2019 ponownie związany jest ze specyfiką i ograniczeniami przy tworzeniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wykres 23. Składniki dochodów bieżących gmin w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na Wykresie 23 przedstawione zostały składniki dochodów bieżących w analizowanym okresie 2012-2019. Największy udział mają transfery bieżące (53%), podatki lokalne (19%) oraz wpływy z podatku od osób fizycznych – PIT (18%).

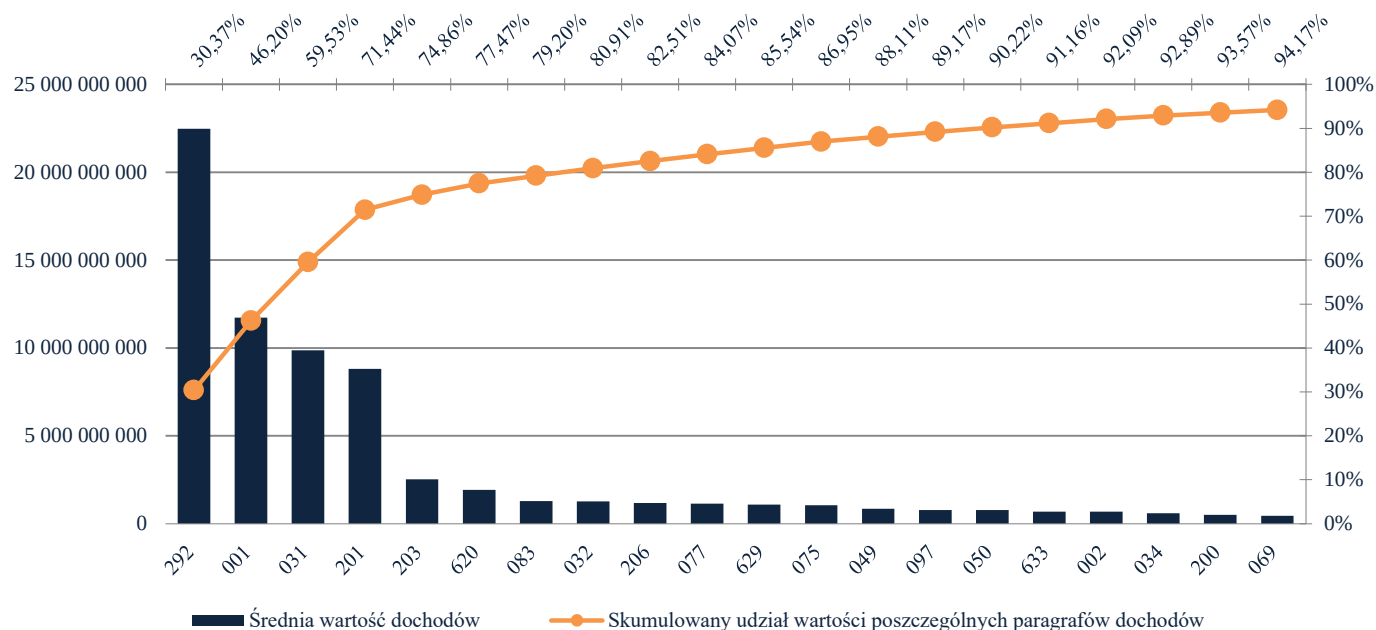
W związku z ograniczeniami związanymi z planowaniem budżetowym, w następnym podrozdziale analizie poddano również składniki dochodów dla wykonanych już budżetów w latach 2006-2016.

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE DOCHODOWE GMIN LAT 2006-2016

Szczegółnej analizie poddano dochody bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu gmin, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie dynamiki zmian poszczególnych pozycji budżetowych. Jest to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych

pozycji dochodów JST w przyszłości, czego dokonują służby finansowe JST w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Wykres 24. Najważniejsze paragrafy dochodów gmin wg średnich wartości w latach 2006-2016



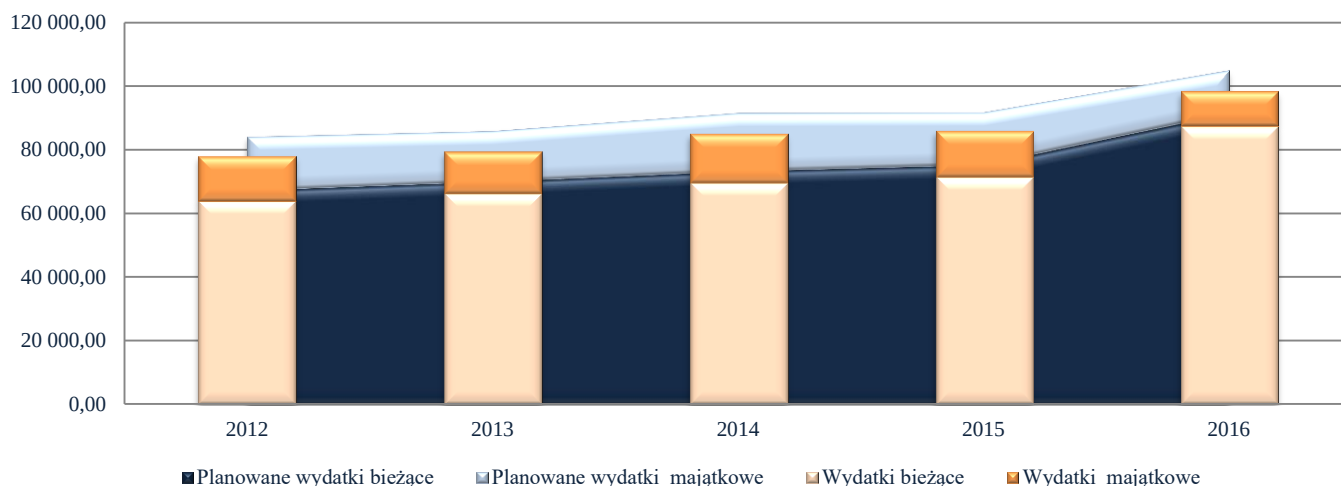
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 24 przedstawia podział dochodów ze względu na paragrafy, zgodnie z klasyfikacją opublikowaną w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Najważniejsze 4 paragrafy, które średnio składają się na ponad 70% dochodów to kolejno: subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292), podatek dochodowy od osób fizycznych (paragraf 001), podatek od nieruchomości (paragraf 031) oraz dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa na realizację zleconych zadań bieżących (paragraf 201).

ANALIZA WYDATKÓW GMIN

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwa rodzaje – wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe.

Wykres 25. Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków gmin w latach 2012-2016



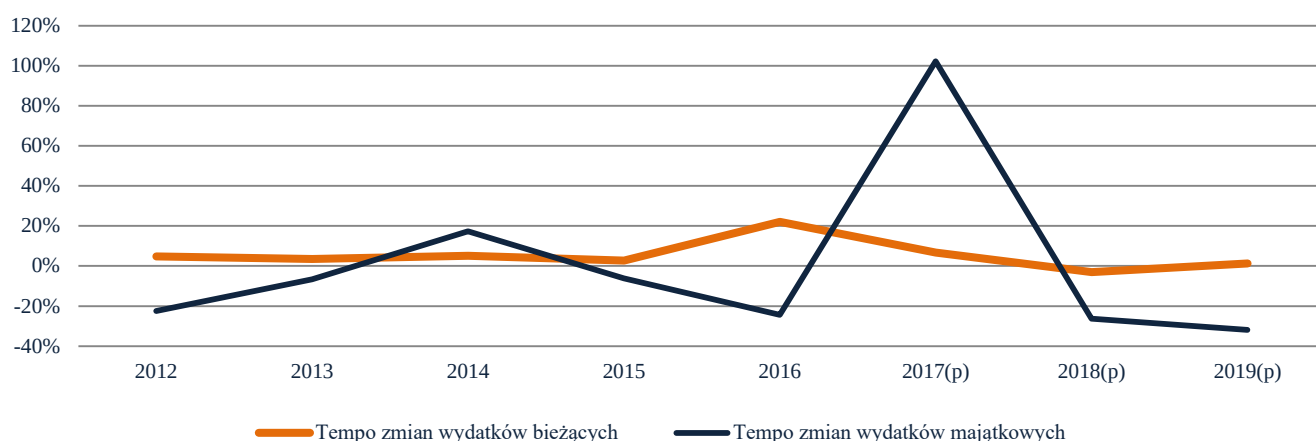
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Do wydatków majątkowych zalicza się:

- środki przeznaczone na inwestycje,
- dotacje celowe przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji konkretnych inwestycji,
- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Wydatki bieżące obejmują różnego rodzaju koszty związane z funkcjonowaniem samorządu, przede wszystkim wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach budżetowych, składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług czy koszty utrzymania jednostek budżetowych.

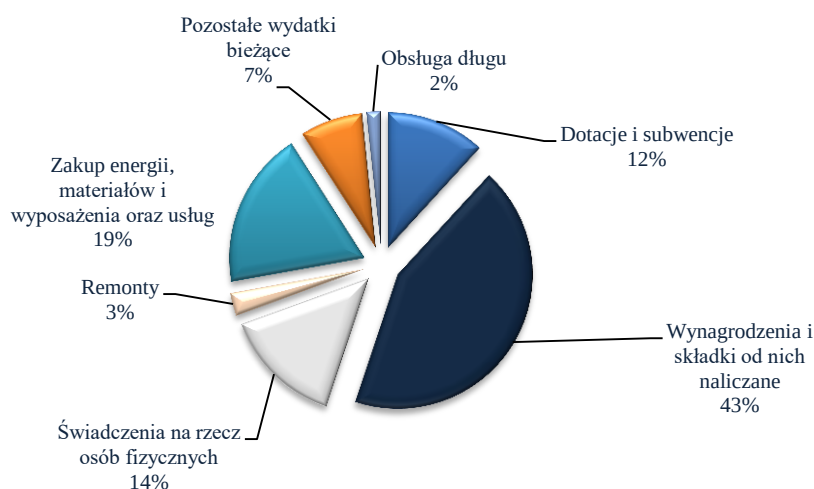
Wykres 26. Dynamika zmian wydatków gmin w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wyraźny wzrost tempa zmian wydatków bieżących, analogicznie jak w dochodach, wynika w dużej mierze z wprowadzenia programu „Rodzina 500+”. Fluktuacja tempa zmian wydatków majątkowych, ponownie powiązana jest ze specyfiką otrzymywanych dotacji związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Spadek w latach 2018-2019 związany jest natomiast ze specyfiką i ograniczeniami przy tworzeniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wykres 27. Składniki wydatków bieżących gmin w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

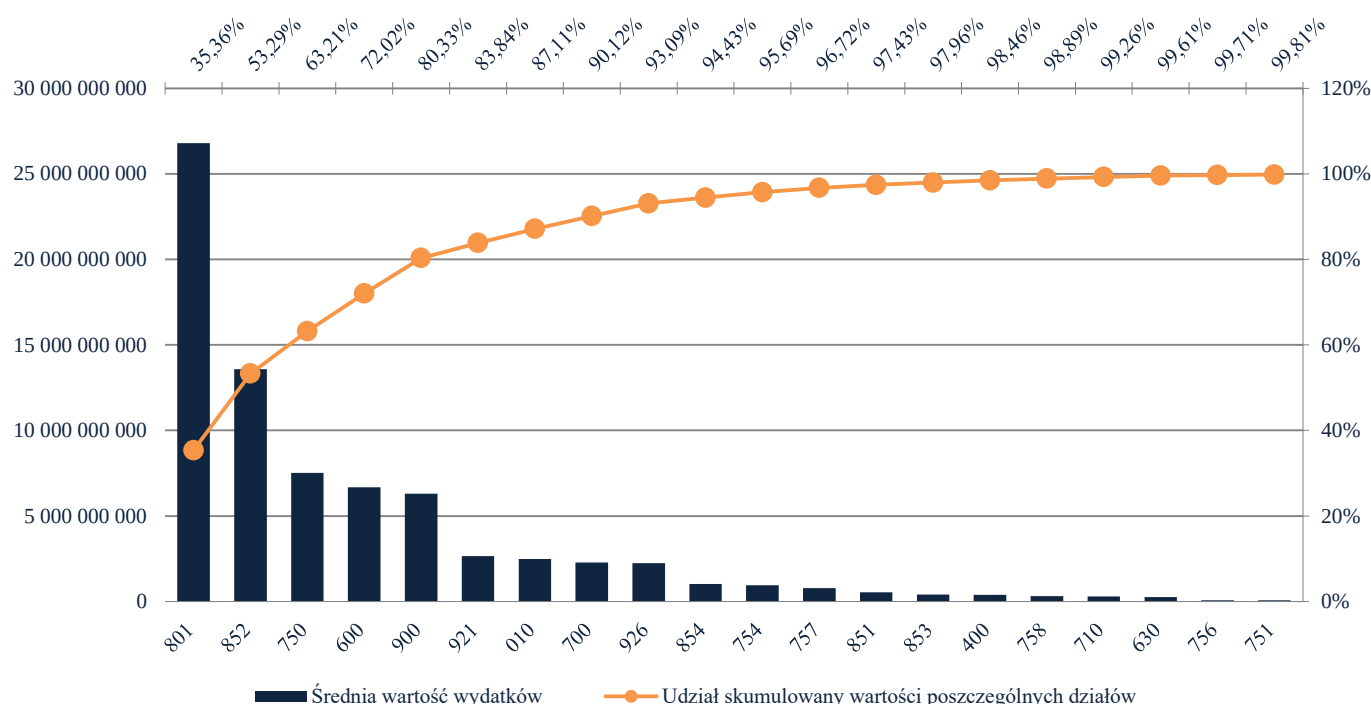
Na Wykresie 27, przedstawione zostały składniki wydatków bieżących w analizowanym okresie 2012-2017. Największy udział mają wynagrodzenia pochodne (43%) oraz wydatki na zakup energii, materiałów, wyposażenia oraz usług (19%).

W związku z ograniczeniami związanymi z planowaniem budżetowym analizie poddano również składniki wydatków dla budżetów wykonanych w latach 2006-2016.

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE WYDATKÓW GMIN W LATACH 2006-2016

Szczególnej analizie poddano wydatki bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu gmin, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie trendu poszczególnych pozycji budżetowych. Jest to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych pozycji wydatków JST w przyszłości, czego dokonują służby finansowe JST w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Wykres 28. Najważniejsze działy wydatków gmin wg średnich wartości w latach 2006-2016



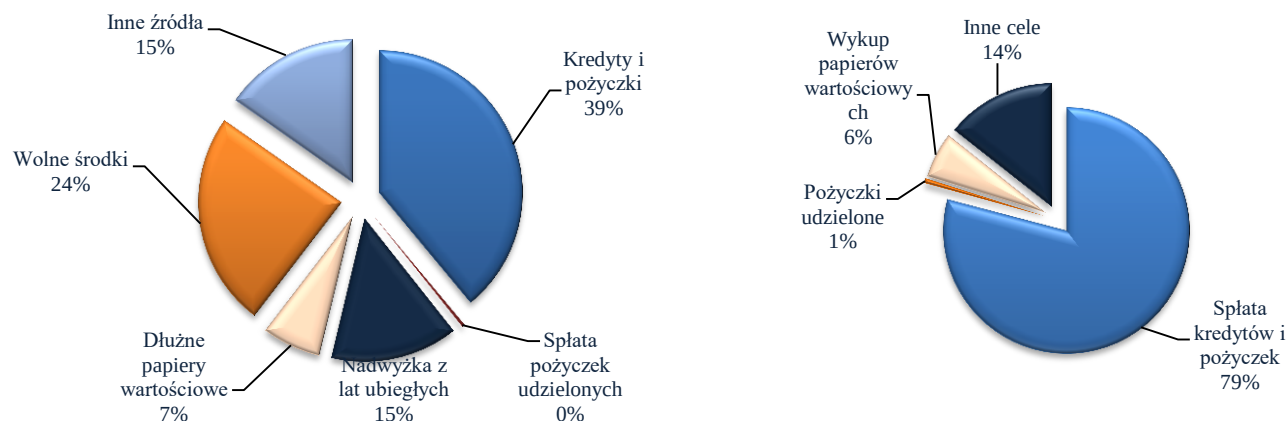
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 28 przedstawia podział wydatków ze względu na działy zgodnie z klasyfikacją opublikowaną w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Najważniejsze 5 działów, które składają się na ponad 80% dochodów to kolejno: oświata i wychowanie (dział 801), pomoc społeczna (dział 852), administracja publiczna (dział 750), transport i łączność (dział 600) oraz gospodarka komunalna i ochrona środowiska (dział 900). Warto zaznaczyć, że w ramach działu 852 w 2016 roku wykazywane były wydatki związane z programem „Rodzina 500+”, które od roku 2017 są klasyfikowane w dziale 855 – „Rodzina”.

FINANSOWANIE W LATACH 2012-2017

Projekty infrastrukturalne realizowane w badanych latach wymagały od gmin znacznych nakładów finansowych. Przedsięwzięcia te niemal w połowie finansowane były ze źródeł zwrotnych – przeważały kredyty i pożyczki (39%), rzadziej emisja obligacji (7%). Przełożyło się to na zdecydowaną dominację zwrotu tych środków w pozycjach rozchodów gmin (odpowiednio 79% i 6%). Szczegółowy podział kategorii finansowania gmin w latach 2012-2017 przedstawiony został na poniższych wykresach.

Wykres 29. Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) gmin w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

WYBRANE WSKAŹNIKI FINANSOWE GMIN (DANE PROCENTOWE)

W celu dokładniejszego ukazania trendów zachodzących w finansach gmin oraz korelacji różnych pozycji budżetowych załączona została tabela z wynikami szczegółowej analizy wskaźnikowej.

Tabela 6. Wartości wybranych wskaźników finansowych dla gmin w latach 2012-2019

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Nadwyżka operacyjna netto / Dochody bieżące netto	10,32%	11,02%	11,27%	11,60%	11,12%	6,19%	10,40%	10,29%
Nadwyżka operacyjna / Dochody bieżące	8,86%	9,97%	10,42%	10,89%	10,62%	6,22%	9,50%	9,47%
Nadwyżka (deficyt) / Dochody ogółem	-0,09%	0,75%	-0,62%	1,97%	3,56%	-6,85%	1,44%	3,08%
Wynik budżetu ogółem / Dochody ogółem	4,95%	5,36%	5,62%	6,08%	7,35%	0,00%	0,02%	0,02%
Środki operacyjne / Dochody ogółem	9,75%	10,55%	10,67%	10,84%	10,87%	5,85%	9,59%	9,82%
Zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)	14,71%	17,97%	10,30%	7,83%	18,67%	-40,46%	53,42%	0,93%
Zmiana dochodów własnych (zmiana w ciągu roku)	7,23%	7,76%	8,39%	4,28%	5,65%	3,19%	4,05%	0,97%
Zmiana zadłużenia bezpośredniego (zmiana w ciągu roku)	0,60%	-0,65%	2,63%	-3,69%	-5,95%	-0,97%	10,46%	-12,93%
Zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)	0,52%	-0,59%	2,58%	-3,81%	-6,16%	-1,01%	10,22%	-12,93%
Odsetki zapłacone / Nadwyżka operacyjna netto	19,27%	13,63%	10,61%	8,32%	6,48%	2,20%	8,70%	8,04%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody własne	19,44%	18,83%	11,43%	12,01%	10,31%	8,24%	10,61%	10,06%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody bieżące	9,58%	9,54%	5,95%	6,31%	4,70%	3,82%	5,09%	4,81%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Środki operacyjne	88,37%	83,18%	51,22%	53,26%	41,49%	60,08%	48,95%	46,74%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody bieżące	36,70%	34,79%	33,82%	31,57%	24,39%	23,76%	26,13%	22,46%
Zadłużenie ogółem / Dochody bieżące	36,91%	35,01%	34,02%	31,71%	24,45%	23,81%	26,13%	22,46%
Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna (lata)	4,14	3,49	3,25	2,90	2,30	3,82	2,75	2,37
Zadłużenie ogółem / Dochody własne	74,93%	69,12%	65,41%	60,33%	53,59%	51,41%	54,47%	46,97%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody własne	74,49%	68,67%	65,02%	60,05%	53,46%	51,30%	54,47%	46,97%
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto / Dochody bieżące	33,97%	31,40%	29,87%	26,57%	17,93%	24,85%	25,42%	21,91%
Indywidualny wskaźnik zadłużenia na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych	9,85%	9,19%	9,92%	10,63%	11,18%	11,41%	9,95%	-15,15%
Dochody podatkowe / Dochody bieżące	37,83%	38,36%	38,59%	39,50%	34,48%	35,16%	40,12%	40,33%
Podatki lokalne / Dochody podatkowe ogółem	51,85%	51,96%	51,03%	49,35%	48,30%	46,73%	53,37%	53,14%
Otrzymane transfery bieżące / Dochody bieżące	52,88%	51,35%	49,88%	49,12%	55,88%	55,79%	53,74%	53,39%
Dochody bieżące / Dochody ogółem	89,98%	91,96%	91,91%	91,47%	95,86%	92,03%	92,21%	95,44%

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Dochody własne / Dochody ogółem	44,33%	46,59%	47,80%	48,08%	43,74%	42,62%	44,24%	45,65%
Wydatki na wynagrodzenia / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	48,50%	47,65%	46,63%	46,76%	39,33%	38,58%	39,31%	39,11%
Transfery bieżące / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	59,30%	58,00%	56,43%	55,73%	63,03%	59,57%	59,98%	59,51%
Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem	18,06%	16,58%	18,17%	16,86%	11,16%	19,22%	15,33%	10,84%
Odsetki / Średni stan długu	4,77%	4,81%	3,88%	3,27%	2,99%	1,76%	2,09%	3,57%
Nadwyżka operacyjna / Wydatki majątkowe	44,11%	55,73%	52,39%	60,26%	94,59%	27,86%	57,95%	85,95%
Dochody majątkowe / Wydatki majątkowe	55,41%	48,83%	44,24%	51,63%	38,46%	38,79%	51,57%	43,34%
Zmiana zadłużenia netto / Wydatki majątkowe	0,00%	-4,45%	1,33%	-10,94%	-33,96%	32,72%	10,45%	-28,99%
Nadwyżka (deficyt) / Wydatki majątkowe	-0,48%	4,56%	-3,37%	11,89%	33,05%	-33,35%	9,52%	29,28%
(Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe) / Wydatki majątkowe	99,52%	104,56%	96,63%	111,89%	133,05%	66,65%	109,52%	129,28%
Zadłużenie ogółem / Nadwyżka operacyjna (lata)	4,17	3,51	3,26	2,91	2,30	3,83	2,75	2,37
Zadłużenie ogółem / Środki operacyjne	340,63%	305,32%	293,01%	267,60%	215,72%	374,75%	251,17%	218,25%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

III. SYTUACJA FINANSOWA MIAST NA PRAWACH POWIATU (POWIATÓW GRODZKICH)

ZESTAWIENIE DANYCH FINANSOWYCH POWIATÓW GRODZKICH

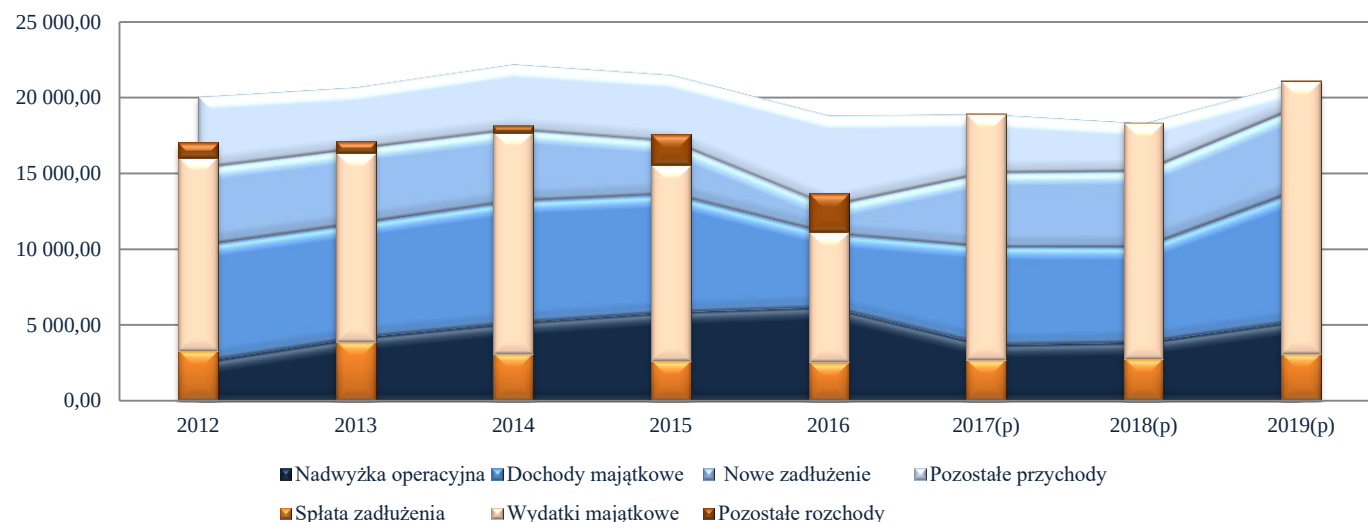
Tabela 7. Budżet powiatów grodzkich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
1. Dochody bieżące	53 939	56 687	60 260	62 777	69 568	71 148	71 736	73 543
2. Wydatki bieżące	51 366	52 535	55 105	56 928	63 373	67 434	67 842	68 245
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	2 573	4 152	5 155	5 849	6 195	3 714	3 894	5 297
4. Dochody majątkowe	7 665	7 530	8 000	7 783	4 852	6 481	6 270	8 636
5. Wydatki majątkowe	12 756	12 418	14 556	12 897	8 569	16 185	15 530	17 961
6. Bilans majątkowy (4-5)	-5 091	-4 888	-6 556	-5 113	-3 716	-9 704	-9 261	-9 325
7. Dochody Ogółem	61 603	64 217	68 260	70 560	74 420	77 629	78 005	82 179
8. Wydatki Ogółem	64 122	64 953	69 661	69 824	71 942	83 620	83 372	86 207
9. Nadwyżka / deficyt (7-8)	-2 519	-736	-1 402	736	2 479	-5 990	-5 367	-4 028
10. Przychody	9 858	9 029	9 060	7 904	7 825	8 759	8 199	7 180
a. Nowe zadłużenie	5 112	4 952	4 732	3 486	1 839	4 862	5 003	5 521
b. Pozostałe przychody	4 745	4 077	4 329	4 417	5 986	3 897	3 196	1 659
11. Rozchody	4 283	4 677	3 594	4 664	5 087	2 769	2 833	3 152
a. Spłata zadłużenia	3 294	3 912	3 144	2 654	2 575	2 728	2 805	3 139
b. Pozostałe rozchody	989	765	450	2 010	2 511	41	28	13
12. Finansowanie (10-11)	5 575	4 352	5 466	3 240	2 738	5 990	5 367	4 028
13. Wynik budżetu ogółem (9+12)	3 056	3 616	4 064	3 976	5 217	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 30 w sposób zagregowany ilustruje sytuację finansową miast na prawach powiatu. Wpływy do budżetu są na nim ukazane w formie skumulowanego wykresu warstwowego, natomiast wydatki i rozchody są przedstawione w postaci skumulowanego wykresu słupkowego.

Wykres 30. Zagregowana sytuacja finansowa powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na powyższym wykresie wyraźnie widoczna jest korelacja pomiędzy wydatkami majątkowymi a nowym zadłużeniem. W latach 2012-2014 obie kategorie rosły, w następnych okresach widoczny jest ich spadek, co związane jest z końcem kwalifikowalności wydatków w ramach projektów dofinansowywanych przez Unię Europejską. Najniższą wartość obie kategorie osiągnęły w roku 2016, natomiast od roku 2017 planowany jest wyraźny ich wzrost, nawet szybszy niż w latach 2012-2014.

Co równie istotne, nawet pomimo opisanych wcześniej ograniczeń dokumentów planistycznych, jakimi są Wieloletnie Prognozy Finansowe, zaplanowane w nich inwestycje rosną, co wskazuje na bardzo dobre przygotowanie tych jednostek do wykorzystania środków z aktualnej perspektywy budżetowej UE.

ZADŁUŻENIE POWIATÓW GRODZKICH

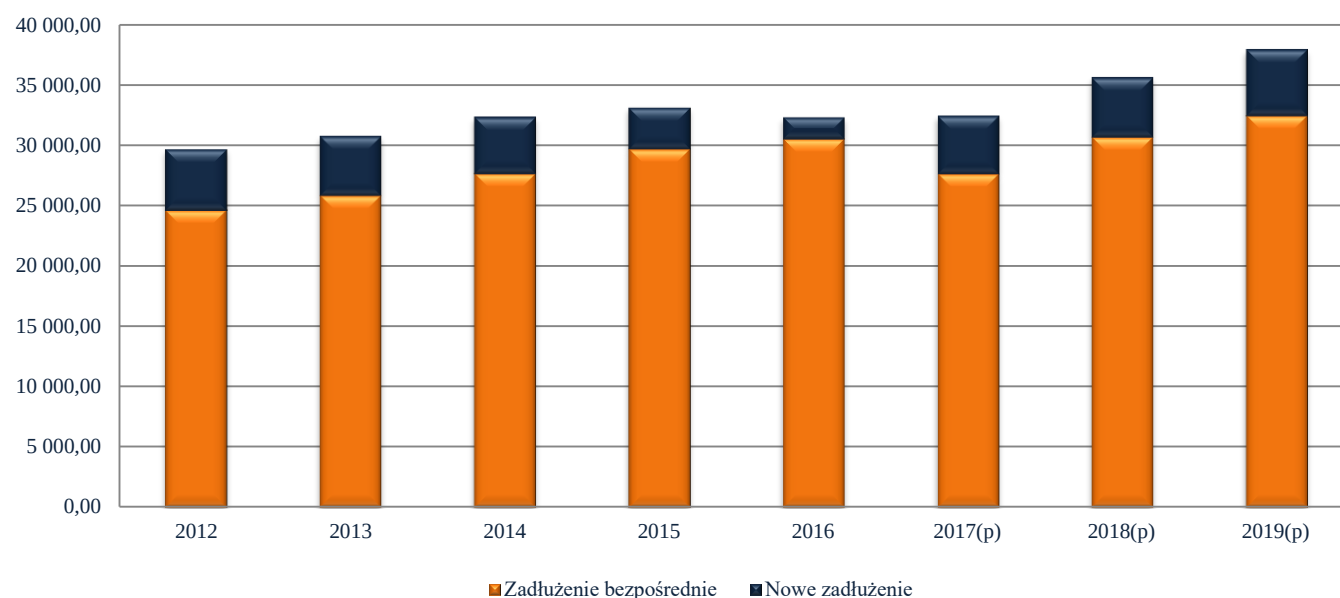
Tabela 8. Zadłużenie powiatów grodzkich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

Zadłużenie	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Krótkoterminowe	186,71	64,42	46,02	31,28	312,89	198,84	0,00	0,00
Długoterminowe	29 566,29	30 762,30	32 354,00	33 154,13	32 061,60	32 316,62	35 676,99	37 987,32
Zadłużenie bezpośrednie	29 753,00	30 826,73	32 400,02	33 185,41	32 374,49	32 515,45	35 676,99	37 987,32
+ Inne zob. dłużne	67,55	57,83	46,40	24,87	27,60	14,96	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem	29 820,55	30 884,56	32 446,43	33 210,28	32 402,08	32 530,41	35 676,99	37 987,32
- Wolne środki (nadwyżka w roku bieżącym)	3 055,79	3 616,04	4 064,48	3 975,93	5 216,75	0,00	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem netto	26 764,76	27 268,51	28 381,95	29 234,35	27 185,34	32 530,41	35 676,99	37 987,32
+ Udzielone poręczenia	2 121,10	2 149,67	2 326,42	2 294,48	2 131,59	2 077,01	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto	28 885,86	29 418,18	30 708,36	31 528,83	29 316,93	34 607,42	35 676,99	37 987,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z Tabelą 8, najważniejszą kategorią zadłużenia miast na prawach powiatu jest zadłużenie bezpośrednie, a więc zaciągnięte przez te jednostki kredyty i pożyczki oraz wyemitowane przez nie obligacje. Drugą ważną kategorią są udzielone poręczenia, będące elementem finansowania spółek z sektora przedsiębiorstw komunalnych.

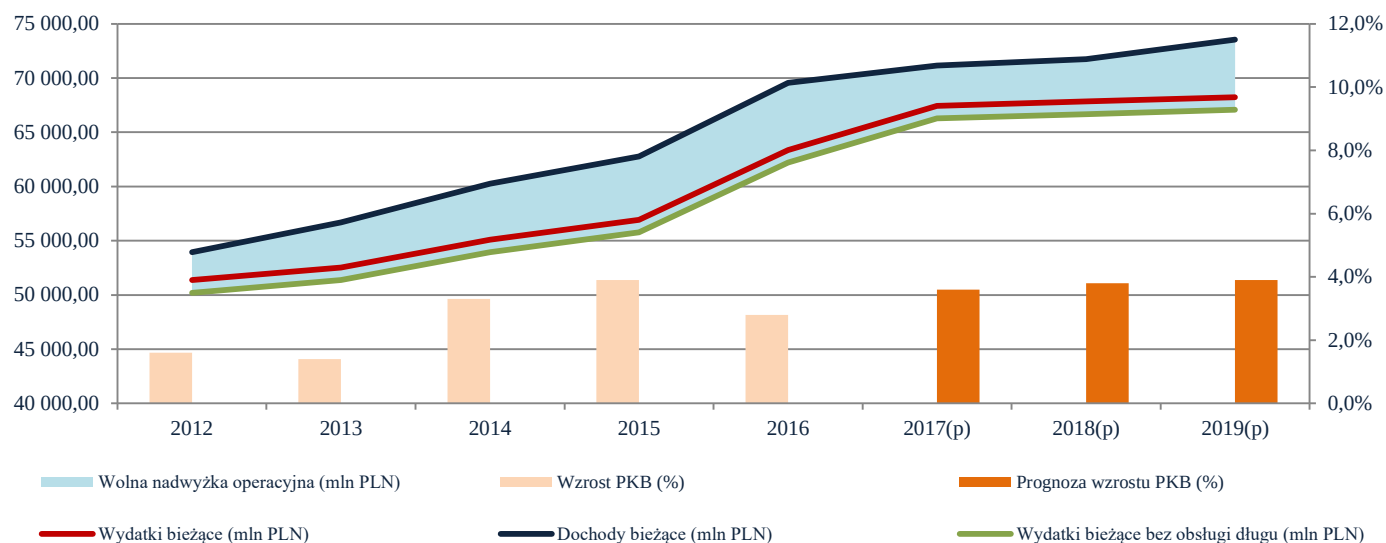
Wykres 31. Kształtowanie się zadłużenia powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Widoczny na Wykresie 31 znaczący spadek zadłużenia w roku 2016, połączony z jego wzrostem w roku następnym, jak wskazano powyżej, ma przede wszystkim związek z rozliczeniem poprzedniej perspektywy budżetu UE (2007-2013) oraz z proceduralnym opóźnieniem w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z perspektywą następną.

Wykres 32. Nadwyżka operacyjna powiatów grodzkich w latach 2012-2019



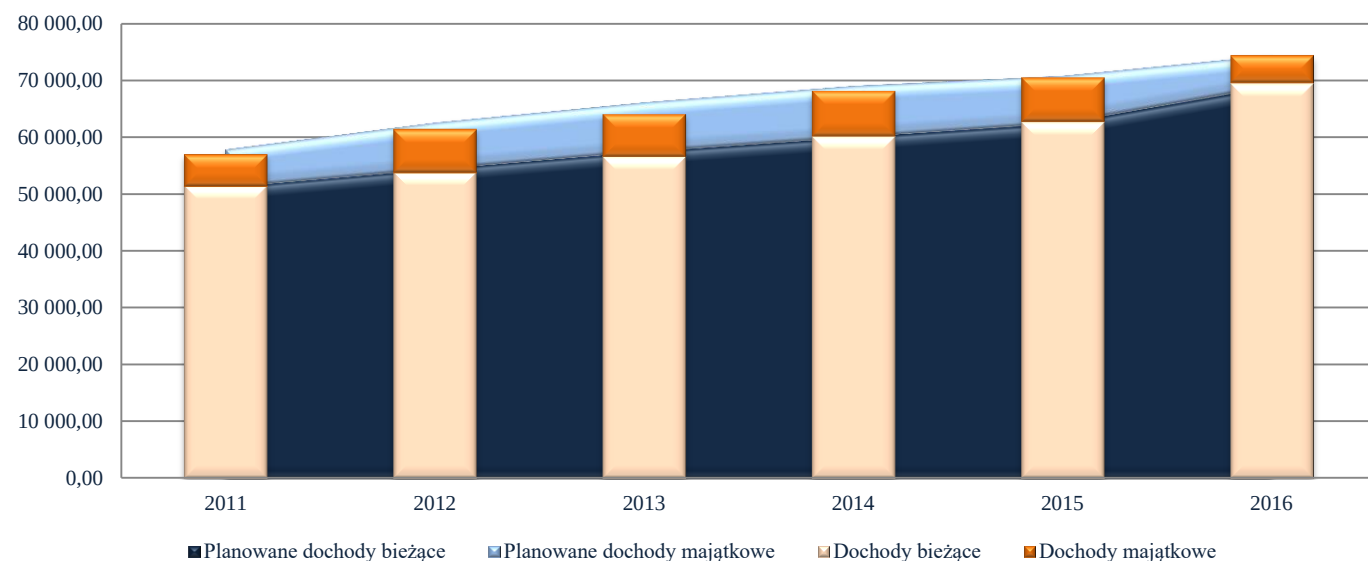
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

W przypadku miast na prawach powiatu poziom wolnej nadwyżki operacyjnej jest relatywnie stabilny i mieści się w zakresie 4-10 mld złotych, co stanowi bezpieczny poziom od 6,85% do 11,17% dochodów bieżących. Najniższa wartość tej relacji zaplanowana została na rok 2017 – warto jednak mieć na uwadze wskazaną na początku niniejszego opracowania tendencję do ostrożnego planowania. Powiaty grodzkie nie stanowią wyjątku od tej reguły i prawdopodobnym scenariuszem jest lepsze od zakładanego wykonanie budżetu w roku bieżącym.

ANALIZA DOCHODÓW POWIATÓW GRODZKICH

Dochody jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwie kategorie – dochody bieżące oraz dochody majątkowe.

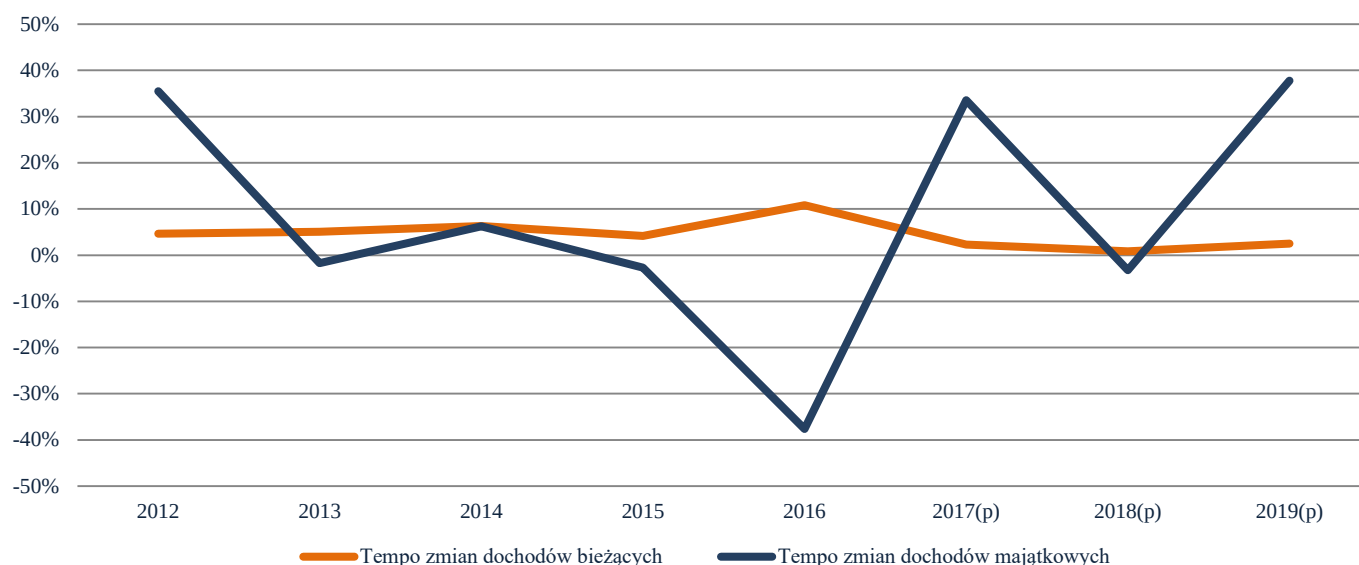
Wykres 33. Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów powiatów grodzkich w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Dochody bieżące stanowią wszystkie inne dochody uzyskiwane przez samorząd.

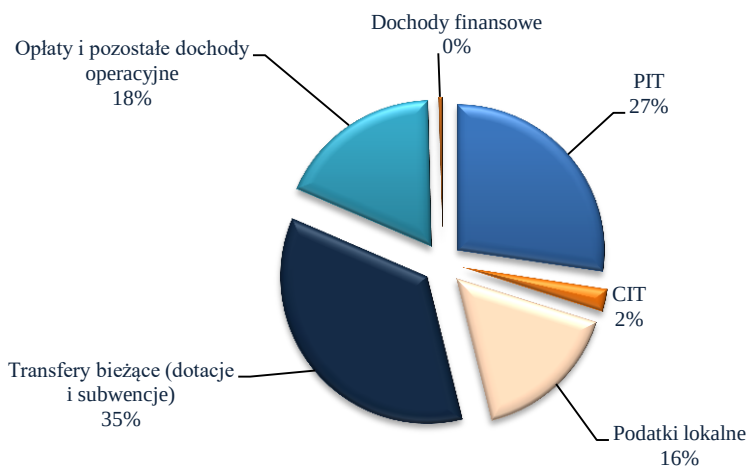
Wykres 34. Dynamika zmian dochodów powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

W przypadku miast na prawach powiatu, będących szczególnym przypadkiem samorządów gminnych, również wyraźnie widać wzrost dochodów bieżących w roku 2016, którego źródła ponownie można doszukiwać się w rządowym programie „Rodzina 500+”. Co interesujące, wśród wszystkich analizowanych grup samorządowych jedynie miastom na prawach powiatu udało się utrzymać dodatni wzrost planowanych dochodów majątkowych, pomimo sztywnych regulacji prawnych dotyczących tworzenia dokumentów planistycznych, jakimi są Wieloletnie Prognozy Finansowe.

Wykres 35. Składniki dochodów bieżących powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

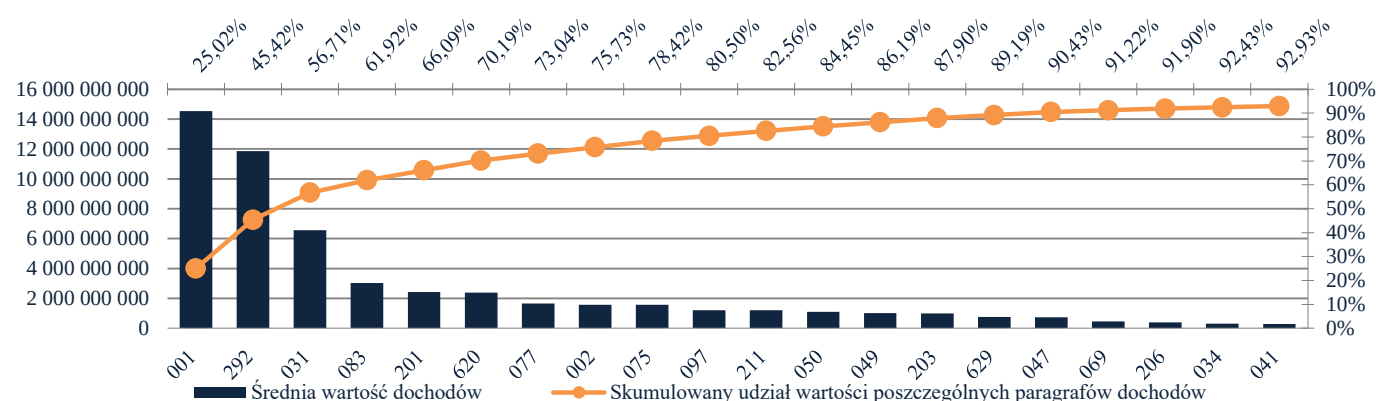
Na powyższym wykresie przedstawione zostały składniki dochodów bieżących powiatów grodzkich w analizowanym okresie 2012-2019. Największy udział mają transfery bieżące (35%), wpływy z podatku od osób fizycznych – PIT (27%) oraz oplaty i pozostałe dochody operacyjne (18%).

W związku z ograniczeniami związanymi z planowaniem budżetowym szczegółowej analizie poddano również składniki dochodów, dla budżetów wykonanych w latach 2006-2016.

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE DOCHODÓW POWIATÓW GRODZKICH W LATACH 2006-2016

Szczegółnej analizie poddano dochody bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu miast na prawach powiatów, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie trendu poszczególnych pozycji budżetowych. Jest **to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych pozycji dochodów JST w przyszłości**, co wykonują służby finansowe JST w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Wykres 36. Najważniejsze paragrafy dochodów powiatów grodzkich wg średnich wartości w latach 2006-2016



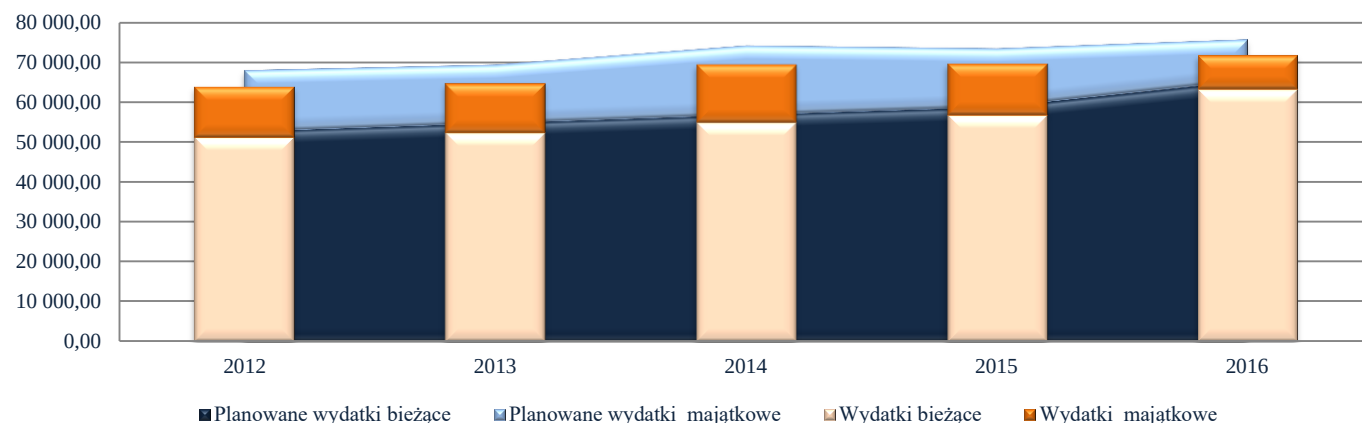
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na wykresie 36 przedstawione zostały najważniejsze kategorie dochodów miast na prawach powiatu, w układzie paragrafów zgodnych z klasyfikacją opublikowaną w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Jak widać, najważniejszą kategorią dochodów miast na prawach powiatu jest udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (paragraf 001), dotacja oświatowa (paragraf 292) oraz podatek od nieruchomości (paragraf 031). Te trzy kategorie budżetowe stanowiły średnio ponad połowę (56,71%) dochodów ogółem tej grupy jednostek samorządowych.

ANALIZA WYDATKÓW POWIATÓW GRODZKICH

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwie kategorie - wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe.

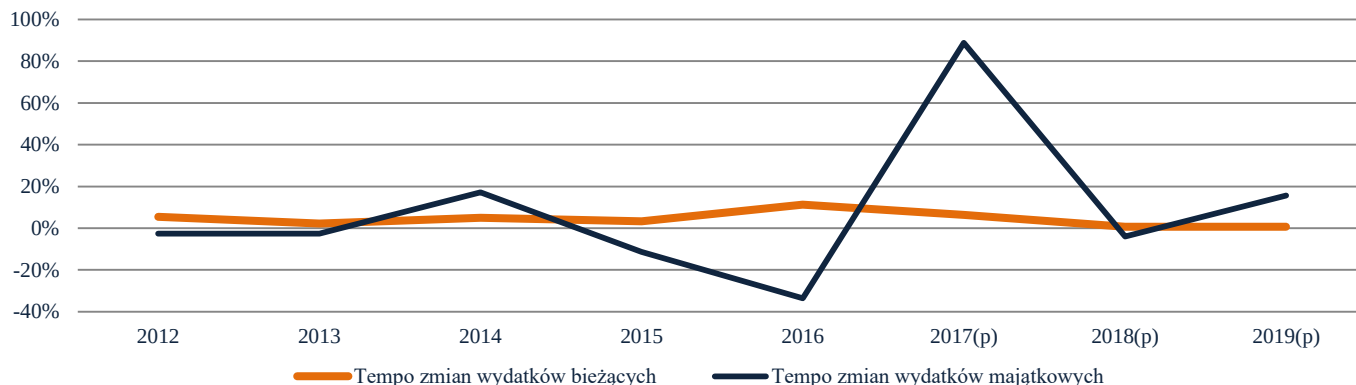
Wykres 37. Planowane i zrealizowane wydatki powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wydatki bieżące obejmują różnego rodzaju koszty związane z funkcjonowaniem samorządu, m.in. wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, czy koszty utrzymania jednostek budżetowych. Na wydatki majątkowe składają się głównie inwestycje infrastrukturalne miast na prawach powiatu. Tempo zmian tych kategorii wydatków przedstawiono na poniższym wykresie:

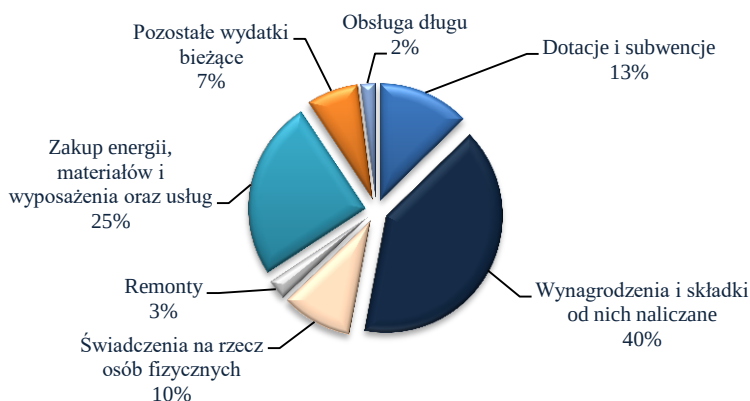
Wykres 38. Dynamika zmian wydatków powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Miasta na prawach powiatu są szczególnym rodzajem gmin miejskich, przepływy finansowe obserwowalne w ich budżetach cechują się, więc zależnościami bardzo podobnymi do zależności wykazanych przy analizie samorządów gminnych. Warto jednak zwrócić uwagę na dużo słabsze oddziaływanie zmian w transferach publicznych (obsługa programu „Rodzina 500+”) w kształtowaniu się zmian wydatków bieżących (zaznaczonych na powyższym wykresie linią żółtą). Jest to związane z dużą wagą wydatków o charakterze ponadgminnym, które są ponoszone przez te jednostki samorządowe. Spadek wydatków majątkowych w roku 2016 i planowane gwałtowne odbicie w roku 2017 ponownie związane są ze specyfiką rozliczania dotacji powiązanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Bardzo pozytywnym sygnałem jest jednak planowany wzrost wydatków majątkowych w roku 2019. Zgodnie z wymogami regulującymi proces tworzenia dokumentów planistycznych WPF oznacza on bowiem, że już w tej chwili przygotowane są przedsięwzięcia inwestycyjne w wystarczająco zaawansowanej formie, aby możliwe było ich ujęcie w tym planie. Biorąc pod uwagę znaczący udział wydatków majątkowych miast na prawach powiatu w wydatkach majątkowych całego sektora samorządowego w Polsce, może to oznaczać utrzymanie rosnącego udziału inwestycji w polskim PKB.

Wykres 39. Składniki wydatków bieżących powiatów grodzkich w latach 2012-2017



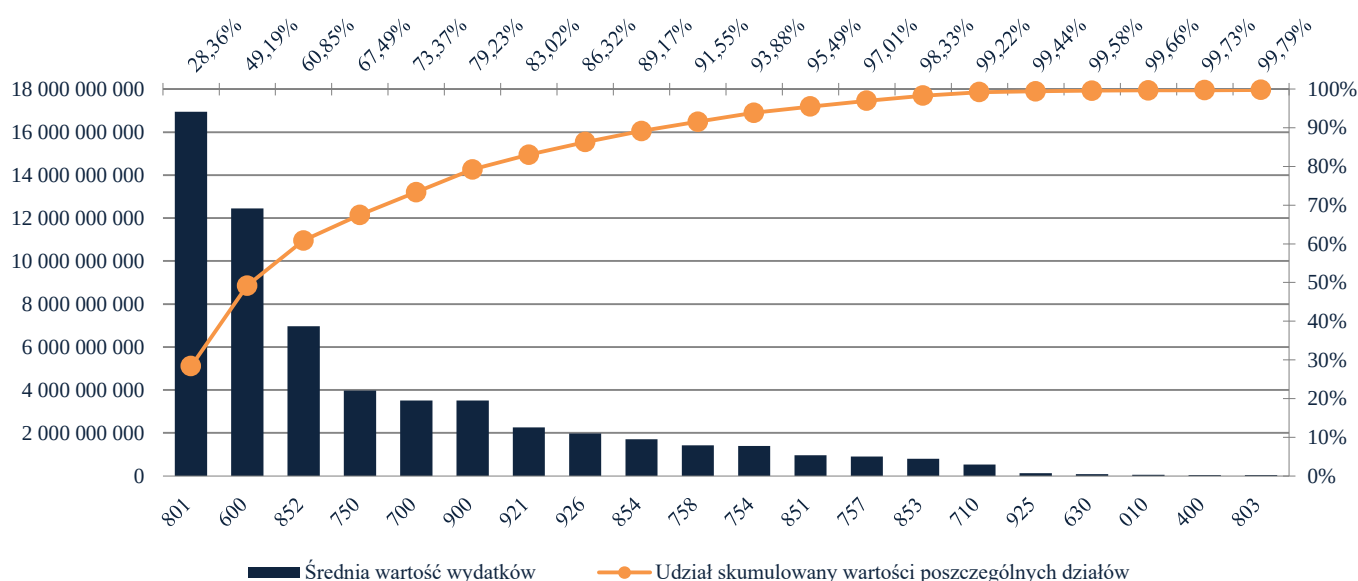
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na powyższym wykresie kołowym, przedstawione zostały składniki wydatków bieżących w analizowanym okresie 2012-2017. Największy udział mają wynagrodzenia i pochodne (40%) oraz wydatki na zakup materiałów, energii, wyposażenia oraz usług (25%).

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE WYDATKÓW POWIATÓW GRODZKICH W LATACH 2006-2016

Szczegółnej analizie poddano wydatki bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu powiatów grodzkich, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie trendu poszczególnych pozycji budżetowych. Jest to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych pozycji wydatków JST w przyszłości, czego dokonują służby finansowe JST w Wieloletniej Prognozie Finansowej.

Wykres 40. Najważniejsze działy wydatków powiatów grodzkich wg średnich z lat 2006-2016



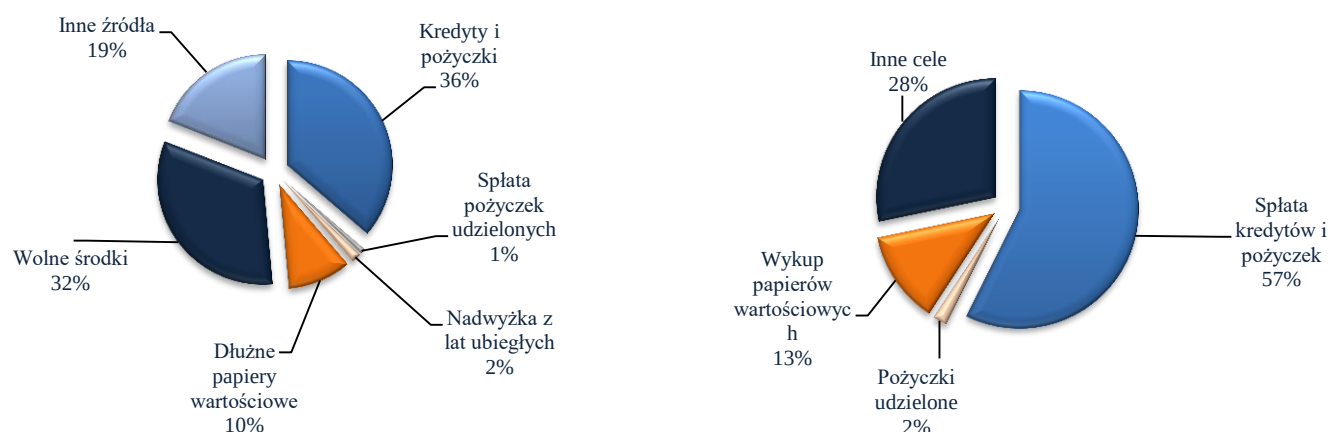
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 40 przedstawia podział wydatków ze względu na działy zgodnie z klasyfikacją opublikowaną w rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Trzy najważniejsze działy, które składają się na ponad 60% dochodów to kolejno: oświata i wychowanie (dział 801), transport i łączność (dział 600) oraz pomoc społeczna (dział 852). Ponownie warto zaznaczyć, że w ramach działu 852 w 2016 roku wykazywane były wydatki związane z programem „Rodzina 500+”, które od roku 2017 są klasyfikowane w dziale 855 – Rodzina.

FINANSOWANIE

Projekty infrastrukturalne (dotyczące przede wszystkim inwestycji w ramach działu 600 - transport i łączność) wymagały od miast na prawach powiatu znalezienia źródeł finansowania. W analizowanych latach objętych obowiązkiem sprawozdawczym narzuconymi ustawą o finansach publicznych (2012-2017) przychody oraz rozchody budżetów powiatów grodzkich w dużej mierze opierały się na źródłach zwrotnych, takich jak kredyty i pożyczki (36% przychodów oraz 57% rozchodów) oraz emisja dłużnych papierów wartościowych (10% przychodów oraz 13% rozchodów). Warto również pamiętać, że wolne środki, będące drugim największym źródłem finansowania budżetu (32% przychodów) stanowią niejako rezultat wysokich kwot pożyczek i kredytów w przeszłości.

Wykres 41. Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) powiatów grodzkich w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

WYBRANE WSKAŹNIKI FINANSOWE POWIATÓW GROZKICH (DANE PROCENTOWE)

W celu dokładniejszego ukazania zachodzących w gminach trendów i korelacji różnych pozycji budżetowych, załączona została tabela z wynikami, umożliwiającą szczegółową analizę wskaźnikową.

Tabela 9. Wartości wybranych wskaźników finansowych dla gmin w latach 2012-2019

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Nadwyżka operacyjna netto / Dochody bieżące netto	6,82%	9,01%	9,94%	10,40%	9,84%	6,58%	7,09%	9,10%
Nadwyżka operacyjna / Dochody bieżące	4,77%	7,32%	8,55%	9,32%	8,90%	5,22%	5,43%	7,20%
Nadwyżka (deficyt) / Dochody ogółem	-4,09%	-1,15%	-2,05%	1,04%	3,33%	-7,72%	-6,88%	-4,90%
Wynik budżetu ogółem / Dochody ogółem	4,96%	5,63%	5,95%	5,63%	7,01%	0,00%	0,00%	0,00%
Środki operacyjne / Dochody ogółem	6,58%	8,39%	9,15%	9,57%	9,51%	6,28%	6,52%	8,14%
Zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)	-7,76%	61,40%	24,14%	13,48%	5,91%	-40,05%	4,85%	36,04%
Zmiana dochodów własnych (zmiana w ciągu roku)	4,23%	6,89%	7,56%	4,39%	2,72%	3,13%	1,07%	2,46%
Zmiana zadłużenia bezpośredniego (zmiana w ciągu roku)	5,65%	3,61%	5,10%	2,42%	-2,44%	0,44%	9,72%	6,48%
Zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)	5,47%	3,57%	5,06%	2,35%	-2,43%	0,40%	9,67%	6,48%
Odsetki zapłacone / Nadwyżka operacyjna netto	40,45%	24,27%	18,26%	13,93%	13,00%	24,79%	23,43%	20,80%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody własne	12,93%	13,04%	9,98%	8,04%	7,61%	8,28%	8,43%	9,32%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody bieżące	8,85%	9,08%	7,02%	5,67%	4,98%	5,46%	5,57%	6,16%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Środki operacyjne	117,81%	95,54%	67,80%	52,70%	48,88%	79,76%	78,58%	67,74%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody bieżące	55,16%	54,38%	53,77%	52,86%	46,54%	45,70%	49,73%	51,65%
Zadłużenie ogółem / Dochody bieżące	55,29%	54,48%	53,84%	52,90%	46,58%	45,72%	49,73%	51,65%
Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna (lata)	11,57	7,42	6,29	5,67	5,23	8,76	9,16	7,17
Zadłużenie ogółem / Dochody własne	80,80%	78,29%	76,47%	74,97%	71,21%	69,32%	75,22%	78,17%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody własne	80,62%	78,15%	76,36%	74,92%	71,15%	69,29%	75,22%	78,17%
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto / Dochody bieżące	53,55%	51,90%	50,96%	50,22%	42,14%	48,64%	49,73%	51,65%
Indywidualny wskaźnik zadłużenia na podstawie art. 243 ustawy o finansach publicznych	8,06%	7,48%	8,16%	9,17%	10,53%	10,80%	9,62%	-2,14%
Dochody podatkowe / Dochody bieżące	45,10%	44,57%	44,47%	45,34%	43,51%	44,11%	51,37%	51,78%
Podatki lokalne / Dochody podatkowe ogółem	34,45%	35,05%	34,35%	33,19%	32,74%	31,73%	41,90%	41,42%
Otrzymane transfery bieżące / Dochody bieżące	35,13%	34,49%	33,48%	32,75%	37,15%	36,98%	36,75%	36,27%
Dochody bieżące / Dochody ogółem	87,56%	88,27%	88,28%	88,97%	93,48%	91,65%	91,96%	89,49%
Dochody własne / Dochody ogółem	59,91%	61,43%	62,16%	62,78%	61,14%	60,45%	60,81%	59,14%

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Wydatki na wynagrodzenia / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	43,33%	42,79%	41,73%	41,92%	39,04%	37,40%	36,70%	36,77%
Transfery bieżące / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	37,98%	38,11%	37,35%	36,70%	41,36%	39,70%	39,55%	39,90%
Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem	19,89%	19,12%	20,90%	18,47%	11,91%	19,36%	18,63%	20,84%
Odsetki / Średni stan długu	4,51%	4,47%	3,67%	3,04%	2,73%	3,15%	3,44%	3,51%
Nadwyżka operacyjna / Wydatki majątkowe	20,17%	33,44%	35,41%	45,36%	72,30%	22,95%	25,07%	29,49%
Dochody majątkowe / Wydatki majątkowe	60,09%	60,64%	54,96%	60,35%	56,63%	40,04%	40,37%	48,08%
Zmiana zadłużenia netto / Wydatki majątkowe	4,42%	4,06%	7,65%	6,61%	-23,91%	33,02%	20,26%	12,86%
Nadwyżka (deficyt) / Wydatki majątkowe	-19,75%	-5,93%	-9,63%	5,71%	28,93%	-37,01%	-34,56%	-22,43%
(Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe) / Wydatki majątkowe	80,25%	94,07%	90,37%	105,71%	128,93%	62,99%	65,44%	77,57%
Zadłużenie ogółem / Nadwyżka operacyjna (lata)	11,59	7,44	6,29	5,68	5,23	8,76	9,16	7,17
Zadłużenie ogółem / Środki operacyjne	736,20%	573,56%	519,70%	491,64%	457,61%	667,77%	701,51%	567,93%
Obsługa zadłużenia / (Środki operacyjne + Nadwyżka z lat ubiegłych)	67,15%	57,16%	41,06%	33,17%	28,14%	79,76%	78,58%	67,74%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

IV. SYTUACJA FINANSOWA POWIATÓW ZIEMSKICH

ZESTAWIENIE DANYCH FINANSOWYCH POWIATÓW ZIEMSKICH

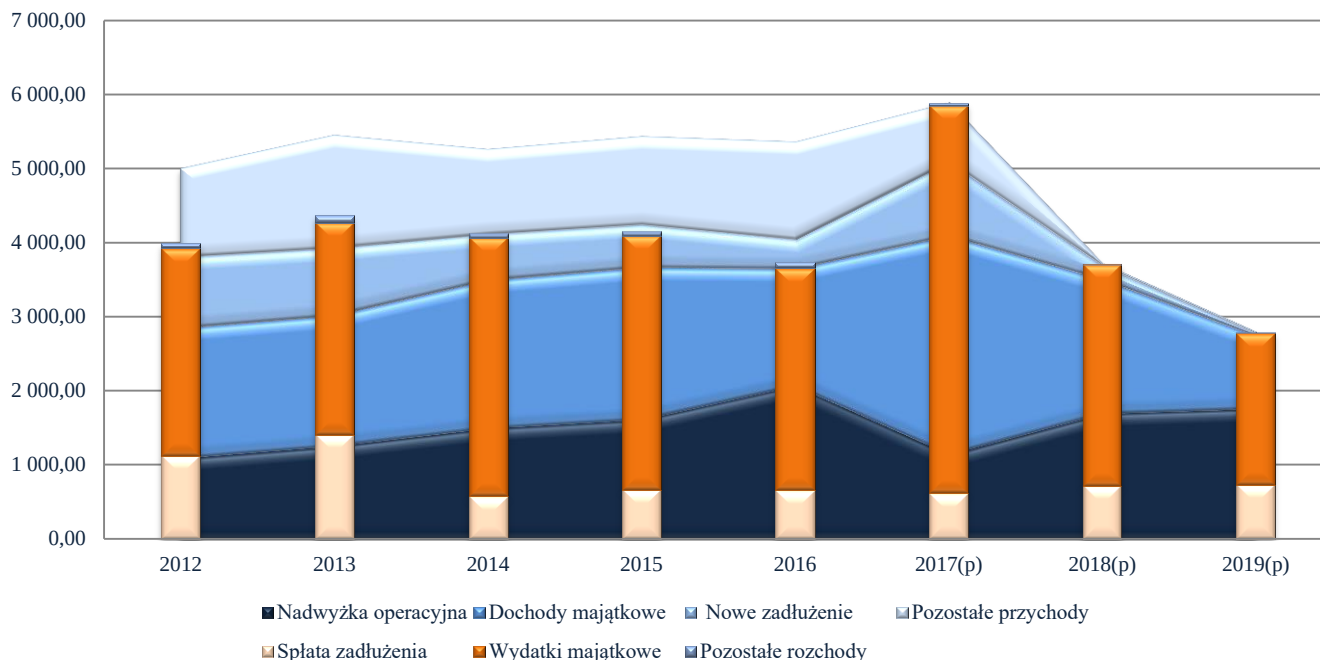
Tabela 10. Budżet powiatów ziemskich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
1. Dochody bieżące	20 767	21 318	21 787	21 630	22 366	22 574	22 704	23 053
2. Wydatki bieżące	19 675	20 062	20 292	20 017	20 302	21 428	21 008	21 293
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	1 092	1 256	1 496	1 613	2 064	1 145	1 696	1 760
4. Dochody majątkowe	1 756	1 759	1 995	2 051	1 582	2 944	1 805	978
5. Wydatki majątkowe	2 801	2 854	3 493	3 427	2 998	5 235	2 981	2 043
6. Bilans majątkowy (4-5)	-1 046	-1 095	-1 497	-1 376	-1 416	-2 291	-1 176	-1 064
7. Dochody Ogółem	22 523	23 078	23 783	23 681	23 948	25 518	24 509	24 031
8. Wydatki Ogółem	22 477	22 917	23 784	23 444	23 301	26 663	23 990	23 336
9. Nadwyżka / deficyt (7-8)	46	161	-1	237	648	-1 145	520	696
10. Przychody	2 159	2 441	1 772	1 772	1 717	1 800	229	74
a. Nowe zadłużenie	961	912	623	579	399	994	189	47
b. Pozostałe przychody	1 198	1 529	1 149	1 193	1 318	806	40	28
11. Rozchody	1 190	1 512	633	724	733	649	730	746
a. Spłata zadłużenia	1 125	1 412	574	668	660	617	722	735
b. Pozostałe rozchody	65	99	59	57	73	32	8	10
12. Finansowanie (10-11)	970	929	1 139	1 048	984	1 151	-501	-671
13. Wynik budżetu ogółem (9+12)	1 016	1 090	1 137	1 285	1 632	6	19	24

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Poniższy wykres w sposób zagregowany ilustruje sytuację finansową powiatów ziemskich.

Wykres 42. Zagregowana sytuacja finansowa powiatów ziemskich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na powyższym wykresie widać wyraźne zwiększenie aktywności inwestycyjnej powiatów w roku 2017, finansowane przede wszystkim zwiększeniem dochodów majątkowych. Wydatki te przede wszystkim dotyczą rozbudowy sieci dróg (dział wydatków 600 – „Transport i łączność”) oraz inwestycji w infrastrukturę oświatową (dział 801 – „Oświata i wychowanie”). Łącznie nakłady inwestycyjne tylko w tych dwóch działach w roku 2017 zaplanowano na kwotę o 1,4 mld większą,

niż w roku poprzednim. Wydatki te finansowane są przede wszystkim z pozyskanych dotacji na inwestycje, które wzrosły o 1,2 mld złotych względem roku wcześniejszego.

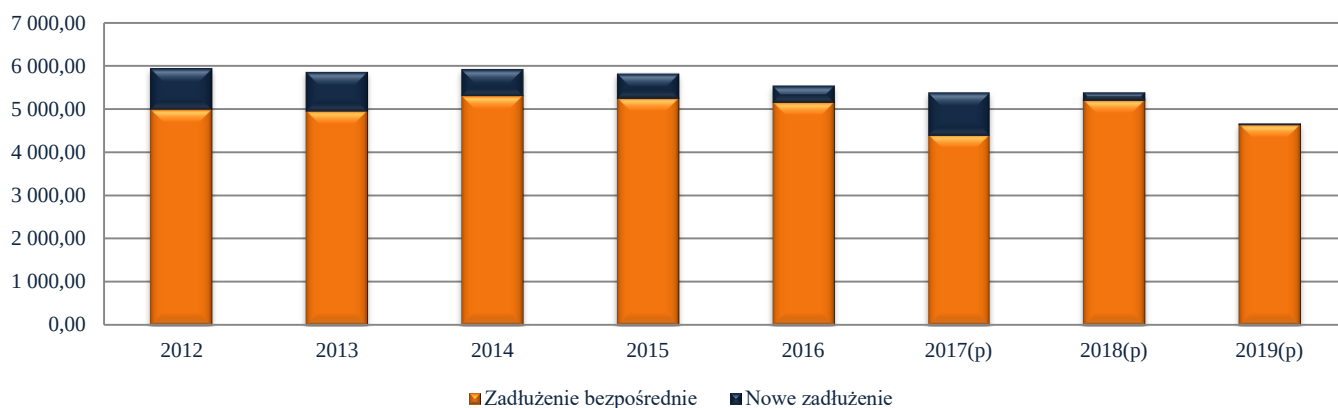
Tabela 11. Zadłużenie powiatów ziemskich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

Zadłużenie	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Krótkoterminowe	21,65	13,52	8,92	8,79	12,25	23,67	0,00	0,00
Długoterminowe	5 936,43	5 862,01	5 926,54	5 828,37	5 548,18	5 382,70	5 406,05	4 700,26
Zadłużenie bezpośrednie	5 958,08	5 875,52	5 935,46	5 837,16	5 560,43	5 406,37	5 406,05	4 700,26
+ Inne zobowiązania dłużne	17,01	2,09	7,76	4,02	5,38	7,03	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem	5 975,09	5 877,62	5 943,22	5 841,18	5 565,81	5 413,40	5 406,05	4 700,26
- Wolne środki (nadwyżka w roku bieżącym)	1 016,17	1 089,96	1 137,03	1 284,90	1 632,22	5,84	34,45	20,36
Zadłużenie ogółem netto	4 958,91	4 787,66	4 806,19	4 556,28	3 933,59	5 407,56	5 371,60	4 679,90
+ Udzielone poręczenia	598,92	548,56	514,07	536,21	483,15	488,98	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto	5 557,84	5 336,22	5 320,26	5 092,50	4 416,75	5 896,54	5 371,60	4 679,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

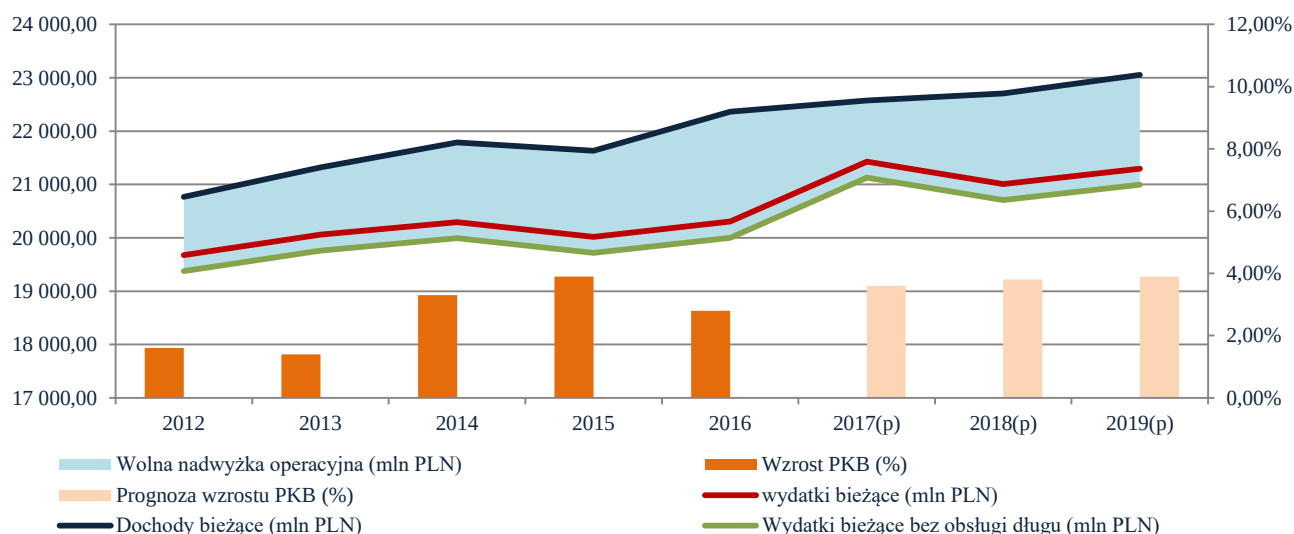
Zgodnie z Tabelą 11 najważniejszą kategorią zadłużenia powiatów jest zadłużenie bezpośrednie, a więc zaciągnięte przez te jednostki kredyty i pożyczki oraz wyemitowane przez nie obligacje.

Wykres 43. Kształtowanie się zadłużenia powiatów ziemskich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wykres 44. Nadwyżka operacyjna powiatów grodzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

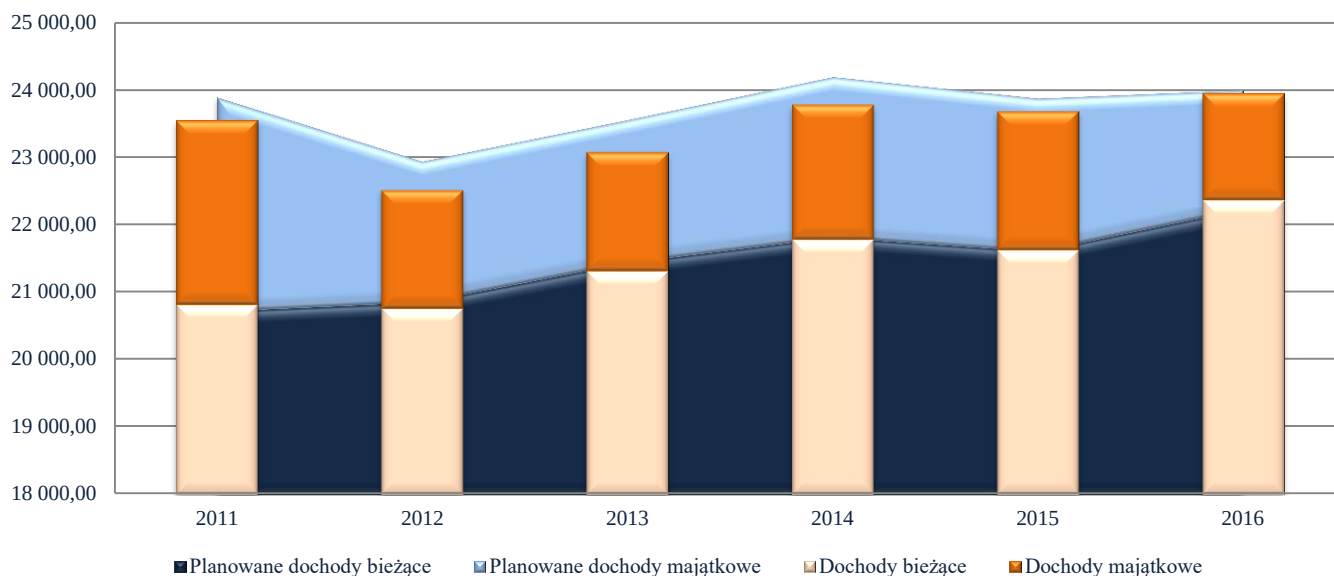
Warto zwrócić uwagę na stabilny poziom wolnej nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wartość wydatków na

obsługę długu. Utrzymuje się ona na bezpiecznym poziomie w porównaniu do dochodów bieżących wahając się między 6,40% w planowanym roku 2017 a 10,57% w roku 2016.

ANALIZA DOCHODÓW POWIATÓW ZIEMSKICH

Dochody powiatów ziemskich, tak jak w przypadku wszystkich innych jednostek samorządu terytorialnego podzielić można na dwa rodzaje – dochody bieżące oraz dochody majątkowe. Planowane i zrealizowane dochody powiatów ziemskich zostały przedstawione na wykresie 45.

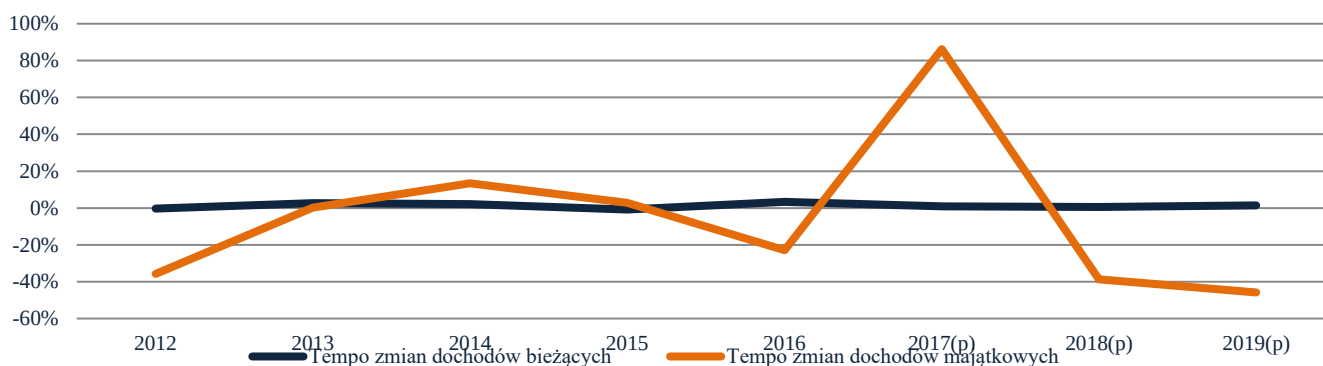
Wykres 45. Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów powiatów ziemskich w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Do dochodów majątkowych zalicza się dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku oraz dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, natomiast dochody bieżące stanowią wszystkie inne dochody uzyskiwane przez samorząd. Tempo zmiany dochodów bieżących w analizowanym okresie jest w tej grupie bliskie 0%, jednak w przypadku wydatków majątkowych zaobserwować można istotne fluktuacje, które przedstawione zostały na poniższym wykresie.

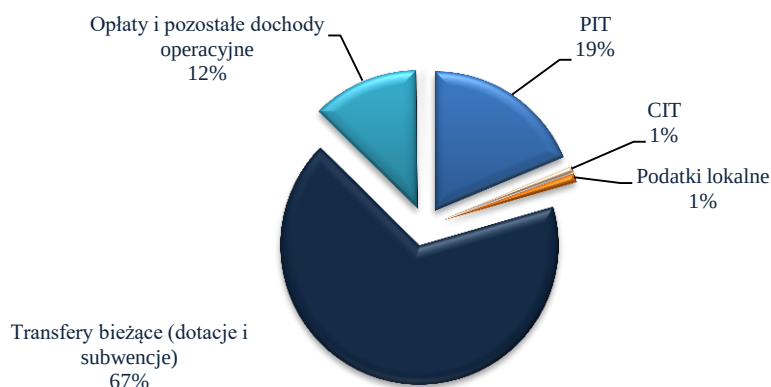
Wykres 46. Dynamika zmian dochodów powiatów ziemskich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Dokładniejszej analizie poddano dochody bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu gmin, a tym samym pozwala to na uchwycenie skali poszczególnych pozycji budżetowych.

Wykres 47. Składniki dochodów bieżących powiatów ziemskich w latach 2012-2019



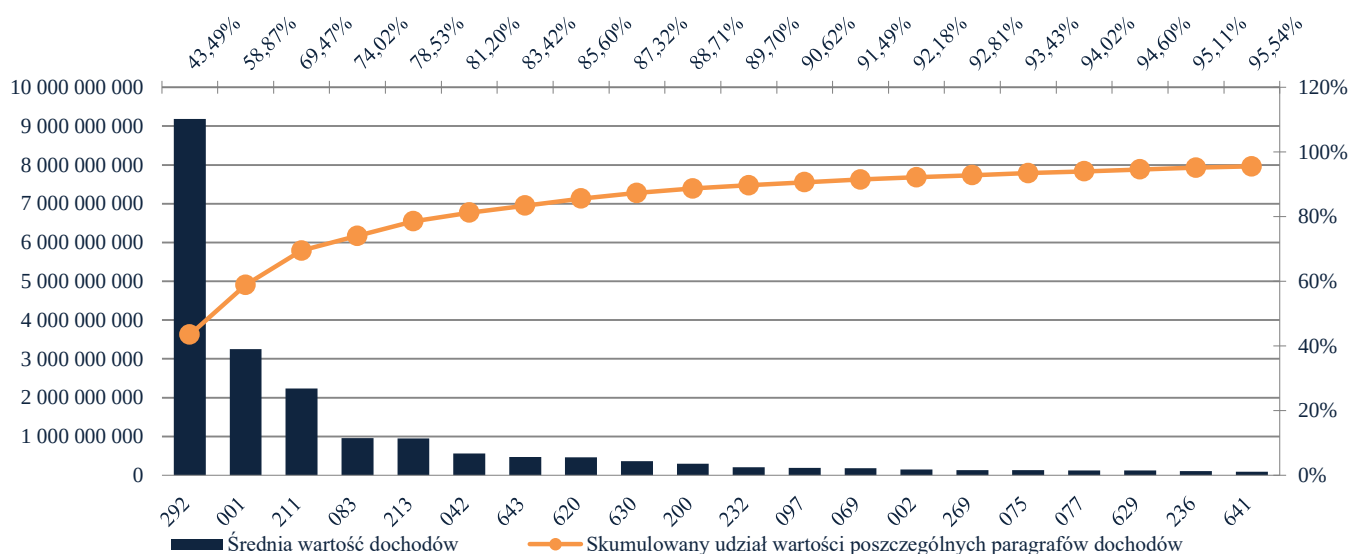
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych.

Na powyższym wykresie przedstawione zostały składniki dochodów bieżących powiatów ziemskich w analizowanym okresie 2012-2019. Największy udział mają transfery bieżące (67%), wpływ z podatku od osób fizycznych – PIT (19%) oraz opłaty i pozostałe dochody operacyjne (12%).

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE DOCHODÓW POWIATÓW ZIEMSKICH WEDŁUG PARAGRAFÓW ZA LATA 2006-2016

W latach 2006-2017 najważniejszym składnikiem dochodów powiatów ziemskich były wpływy zaklasyfikowane w ramach subwencji ogólnych z budżetu państwa (paragraf 292), stanowiące blisko 43,5% dochodów powiatów ogółem. Szczególnie ważnymi elementami dochodów budżetowych powiatów są również podatek od osób fizycznych (paragraf 001) oraz dotacje celowe na zadania bieżące zlecone i powierzone (paragraf 211). Te trzy kategorie dochodów średnio w analizowanym okresie stanowiły 69,5% całkowitych dochodów powiatów ziemskich, co przedstawione zostało na poniższym wykresie.

Wykres 48. Najważniejsze paragrafy dochodów powiatów ziemskich wg wartości przeciętnych w latach 2006-2016

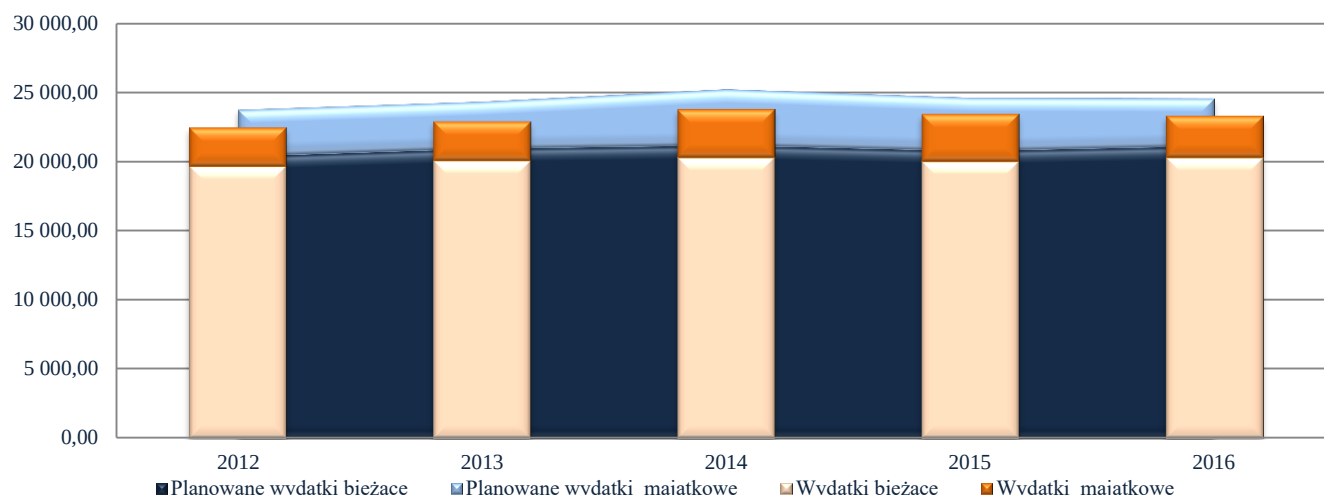


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

ANALIZA WYDATKÓW POWIATÓW ZIEMSKICH

Badając kierunek zmian poszczególnych kategorii wydatków powiatów, podobnie jak po stronie dochodów, zauważyć można bardzo stabilny trend dotyczący wydatków bieżących. Gwałtowny skok w roku 2017 ponownie wytłumaczyć można charakterystyką regulacji dotyczących dotacji udzielonych Polsce w związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Z tego samego powodu w celach tworzenia dokumentu Wieloletniej Prognozy Finansowej nie zostały zawarte niektóre przedsięwzięcia inwestycyjne w związku z realizacją, których jeszcze nie została oficjalnie ogłoszona decyzja dotycząca tego, w jakim zakresie dofinansowane zostaną one przez środki unijne.

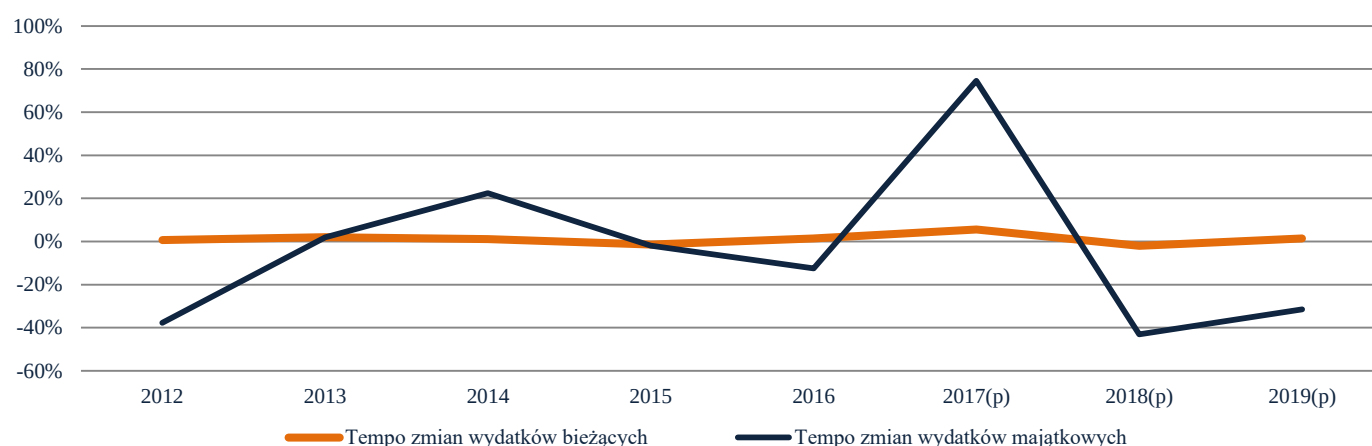
Wykres 49. Planowane i zrealizowane wydatki powiatów ziemskich w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Wydatki bieżące obejmują różnego rodzaju koszty związane z funkcjonowaniem samorządu, m.in. wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, czy koszty utrzymania jednostek budżetowych. Na wydatki majątkowe składają się głównie inwestycje infrastrukturalne powiatów grodzkich. Tempo zmian tych kategorii wydatków przedstawiono na poniższym wykresie:

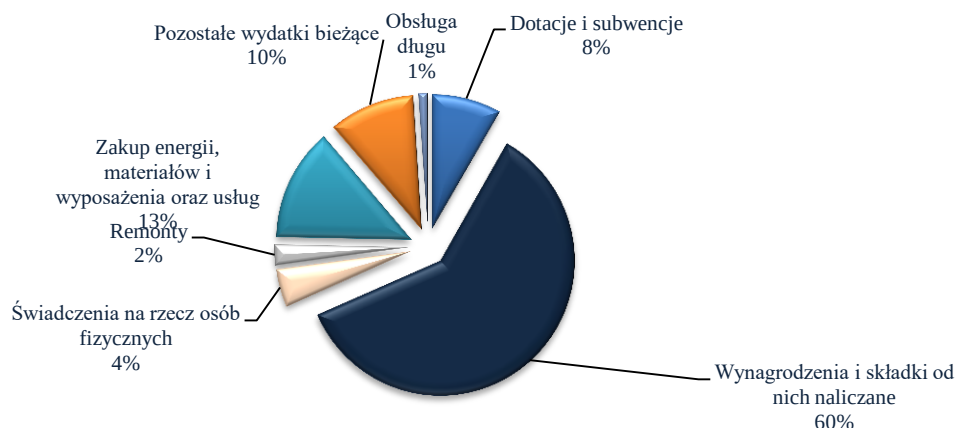
Wykres 50. Dynamika wydatków powiatów ziemskich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Biorąc pod uwagę znaczącą przewagę wydatków bieżących nad wydatkami majątkowymi w budżetach powiatów ziemskich, pogłębionej analizie poddane zostały cele wydatków bieżących w latach 2012-2017. Wyniki przedstawione zostały na poniższym wykresie:

Wykres 51. Składniki wydatków bieżących powiatów ziemskich w latach 2012-2017



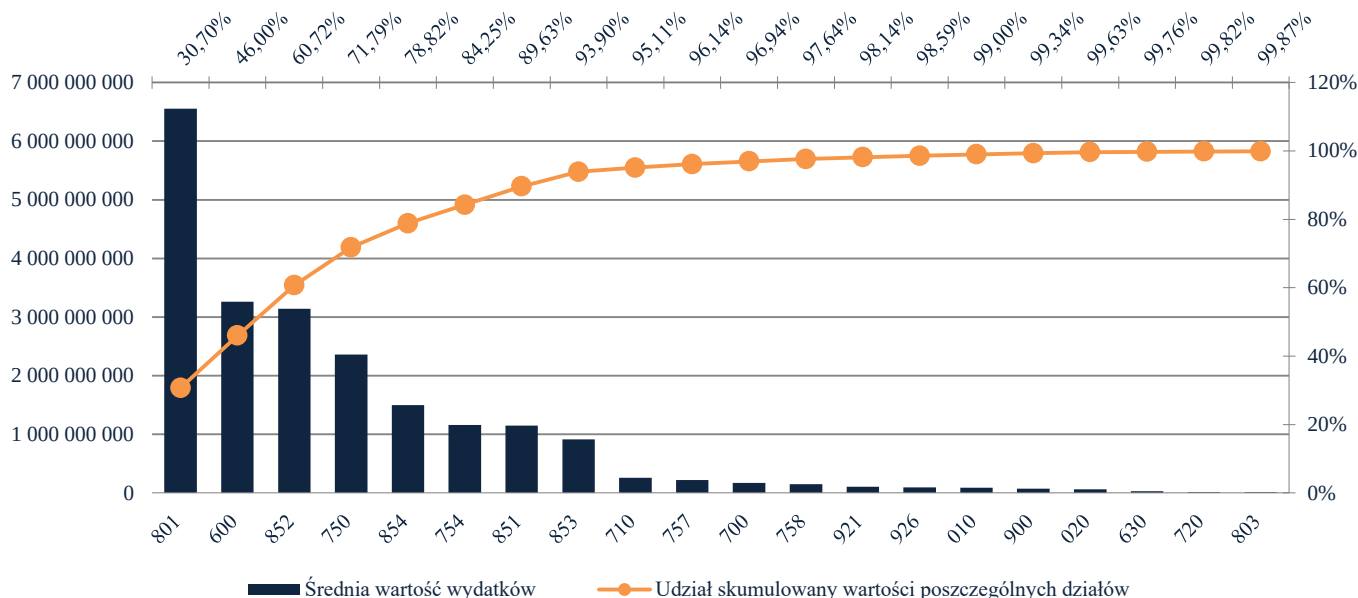
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na powyższym wykresie kołowym, przedstawione zostały składniki wydatków bieżących w analizowanym okresie 2012-2017. Największy udział mają wynagrodzenia i pochodne (60%) oraz wydatki na zakup materiałów, energii, wyposażenia oraz usług (13%).

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁY WYDATKÓW POWIATÓW ZIEMSKICH ZA LATA 2006-2016

Z uwagi na szczególne zasady tworzenia dokumentów planistycznych, poniższa analiza wydatków przeprowadzona została w oparciu o sprawozdania finansowe publikowane za lata 2006-2016 (wykonanie planów budżetu) oraz 2017 (plan budżetu na koniec pierwszego kwartału).

Wykres 52. Najważniejsze działy wydatków powiatów ziemskich wg wartości przeciętnych w latach 2006-2016



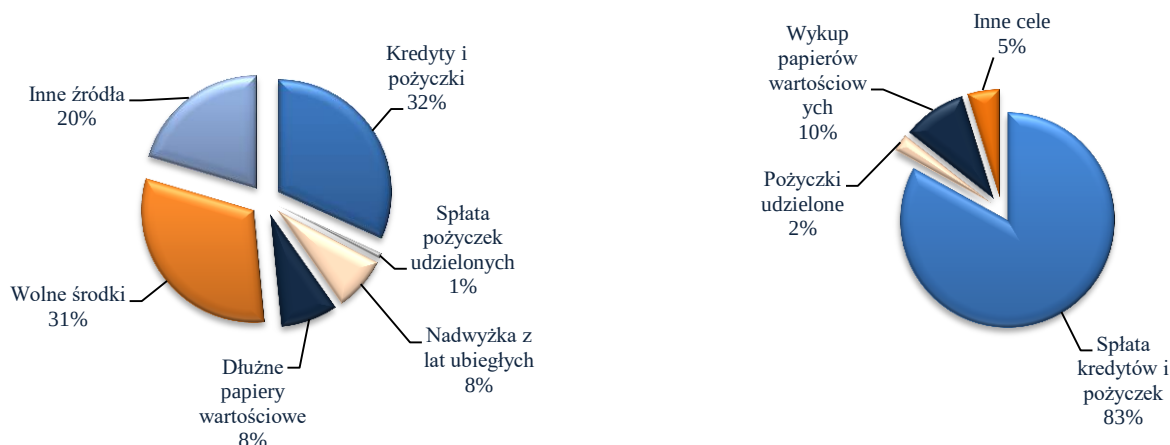
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z powyższym wykresem, dominującym działem wśród wydatków powiatowych jest oświata i wychowanie (dział 801), stanowiący średnio ponad 30% wydatków ogółem. Trzema kolejnymi działami, uszeregowanymi pod względem wielkości wydatków budżetowych, są transport i łączność (dział 600), pomoc społeczna (852) oraz administracja publiczna (750). Te cztery działy odpowiadają za blisko 72% całkowitych wydatków powiatów ziemskich.

FINANSOWANIE POWIATOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

Wydatki majątkowe zrealizowane w analizowanych latach (w szczególności związane z transportem i łącznością) wymagały od władz powiatów znalezienia zewnętrznego finansowania, często ze źródeł zwrotnych. Procentowy rozkład przychodów i rozchodów przedstawiony został na poniższych wykresach.

Wykres 53. Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) powiatów ziemskich w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

WYBRANE WSKAŹNIKI FINANSOWE DLA POWIATÓW ZIEMSKICH (DANE PROCENTOWE)

W celu dokładniejszego ukazania zachodzących w gminach trendów oraz korelacji różnych pozycji budżetowych, poniżej załączona została tabela z wynikami szczegółowej analizy wskaźnikowej.

Tabela 12. Wartości wybranych wskaźników finansowych dla powiatów grodzkich w latach 2012-2019

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Nadwyżka operacyjna netto / Dochody bieżące netto	6,57%	6,88%	7,64%	8,11%	9,79%	5,82%	8,31%	8,40%
Nadwyżka operacyjna / Dochody bieżące	5,26%	5,89%	6,87%	7,46%	9,23%	5,07%	7,47%	7,63%
Nadwyżka (deficyt) / Dochody ogółem	0,21%	0,70%	-0,01%	1,00%	2,70%	-4,49%	2,12%	2,89%
Wynik budżetu ogółem / Dochody ogółem	4,51%	4,72%	4,78%	5,43%	6,82%	0,02%	0,08%	0,10%
Środki operacyjne / Dochody ogółem	6,36%	6,56%	7,18%	7,54%	9,27%	5,23%	7,70%	8,06%
Zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)	-13,85%	15,04%	19,07%	7,86%	27,93%	-44,50%	48,05%	3,79%
Zmiana dochodów własnych (zmiana w ciągu roku)	3,36%	4,55%	8,02%	6,20%	6,64%	3,90%	4,41%	1,05%
Zmiana zadłużenia bezpośredniego (zmiana w ciągu roku)	-2,76%	-1,39%	1,02%	-1,66%	-4,74%	-2,77%	-0,01%	-13,06%
Zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)	-9,23%	7,26%	4,32%	13,00%	27,03%	-99,64%	489,97%	-40,91%
Odsetki zapłacone / Nadwyżka operacyjna netto	25,08%	17,55%	12,73%	9,79%	7,13%	14,42%	10,15%	9,08%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody własne	23,48%	25,58%	11,14%	11,21%	10,22%	9,72%	10,54%	10,41%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody bieżące	7,06%	7,83%	3,61%	3,88%	3,65%	3,57%	4,02%	3,95%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Środki	102,28%	110,31%	46,02%	47,02%	36,75%	60,41%	48,38%	47,07%

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
operacyjne								
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody bieżące	28,69%	27,56%	27,24%	26,99%	24,86%	23,95%	23,81%	20,39%
Zadłużenie ogółem / Dochody bieżące	28,77%	27,57%	27,28%	27,00%	24,88%	23,98%	23,81%	20,39%
Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna (lata)	5,46	4,68	3,97	3,62	2,69	4,72	3,19	2,67
Zadłużenie ogółem / Dochody własne	95,72%	90,06%	84,30%	78,01%	69,71%	65,26%	62,41%	53,70%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody własne	95,45%	90,02%	84,19%	77,96%	69,64%	65,17%	62,41%	53,70%
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto / Dochody bieżące	26,76%	25,03%	24,42%	23,54%	19,75%	26,12%	23,66%	20,30%
Wskaźnik z art. 243	5,11%	5,28%	5,92%	6,28%	6,90%	7,92%	7,39%	-3,69%
Dochody podatkowe / Dochody bieżące	16,79%	17,20%	18,20%	19,99%	20,88%	22,00%	26,23%	26,48%
Podatki lokalne / Dochody podatkowe ogółem	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	17,59%	17,32%
Otrzymane transfery bieżące / Dochody bieżące	70,75%	70,26%	68,54%	66,08%	65,01%	64,69%	62,98%	62,77%
Dochody bieżące / Dochody ogółem	92,21%	92,38%	91,61%	91,34%	93,39%	88,46%	92,63%	95,93%
Dochody własne / Dochody ogółem	27,72%	28,28%	29,64%	31,62%	33,34%	32,51%	35,34%	36,42%
Wydatki na wynagrodzenia / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	60,69%	60,12%	60,51%	61,99%	62,13%	59,89%	59,67%	59,26%
Transfery bieżące / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	75,99%	75,63%	74,36%	72,02%	72,18%	68,75%	68,69%	68,53%
Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem	12,46%	12,46%	14,68%	14,62%	12,87%	19,63%	12,43%	8,75%
Odsetki / Średni stan długu	5,14%	5,05%	3,96%	3,25%	2,87%	3,14%	3,52%	3,64%
Nadwyżka operacyjna / Wydatki majątkowe	38,98%	44,01%	42,83%	47,07%	68,84%	21,88%	56,88%	86,16%
Dochody majątkowe / Wydatki majątkowe	62,67%	61,63%	57,13%	59,85%	52,77%	56,24%	60,56%	47,89%
Zmiana zadłużenia netto / Wydatki majątkowe	-2,09%	-6,00%	0,53%	-7,29%	-20,77%	28,16%	-1,21%	-33,86%
Nadwyżka (deficyt) / Wydatki majątkowe	1,66%	5,64%	-0,04%	6,93%	21,60%	-21,88%	17,44%	34,05%
(Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe) / Wydatki majątkowe	101,66%	105,64%	99,96%	106,93%	121,60%	78,12%	117,44%	134,05%
Zadłużenie ogółem / Nadwyżka operacyjna (lata)	5,47	4,68	3,97	3,62	2,70	4,73	3,19	2,67
Zadłużenie ogółem / Środki operacyjne	416,90%	388,42%	348,14%	327,28%	250,73%	405,62%	286,44%	242,80%
Obsługa zadłużenia / (Środki operacyjne + Nadwyżka z lat ubiegłych)	59,85%	64,12%	27,62%	27,34%	21,18%	60,15%	47,52%	46,58%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.



V. SYTUACJA FINANSOWA WOJEWÓDZTW

ZESTAWIENIE DANYCH FINANSOWYCH WOJEWÓDZTW

W Tabeli 13 przedstawione zostało podsumowanie budżetów samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019. Widoczny jest stały poziom dochodów bieżących w analizowanym okresie – średnie roczne tempo wzrostu dochodów bieżących województw wynosi jedynie 0,4%. Znaczniejszym wahaniom ulegają kategorie majątkowe budżetu. Szczególnie silnie widoczny jest efekt zakończenia okresu kwalifikowalności wydatków z poprzedniej perspektywy budżetowej UE w 2016 r. Wydatki majątkowe województw wyniosły w tym roku 3,3 mld zł, oznaczało to spadek w stosunku do roku poprzedniego o ponad 50%. Analogiczną dynamikę zmian można zaobserwować w przypadku dochodów majątkowych. W przypadku województw widoczny jest również dynamiczny wzrost planowanych wydatków majątkowych w roku 2017.

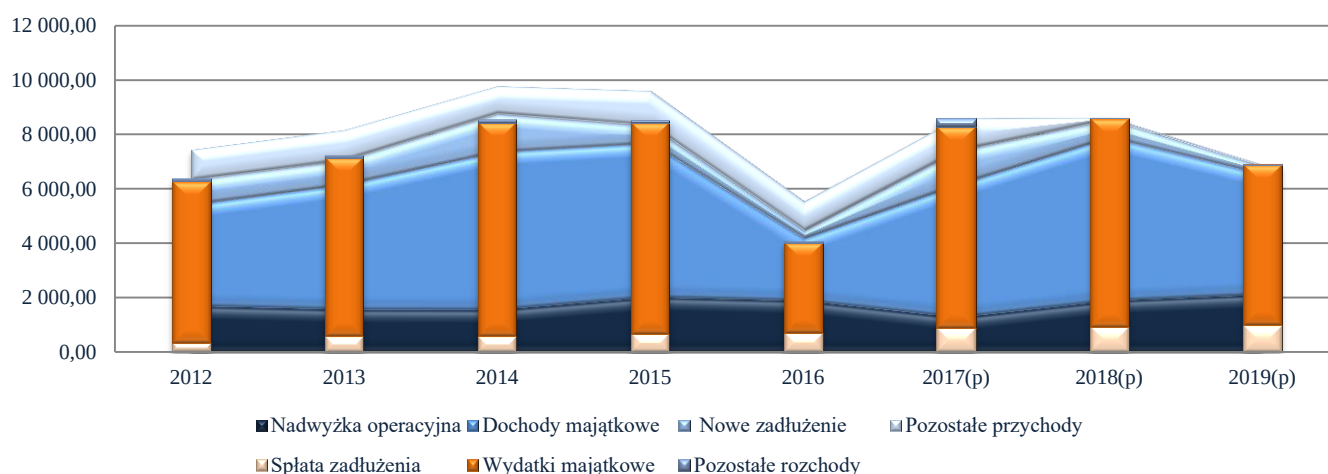
Tabela 13. Budżet samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
1. Dochody bieżące	11 529	11 553	11 962	11 474	11 213	11 871	11 988	11 777
2. Wydatki bieżące	9 808	9 965	10 392	9 440	9 307	10 573	10 077	9 648
3. Nadwyżka operacyjna (1-2)	1 721	1 588	1 571	2 034	1 906	1 298	1 911	2 130
4. Dochody majątkowe	3 707	4 568	5 784	5 636	2 293	4 855	5 971	4 420
5. Wydatki majątkowe	5 952	6 562	7 847	7 763	3 310	7 372	7 659	5 897
6. Bilans majątkowy (4-5)	-2 246	-1 995	-2 063	-2 127	-1 018	-2 517	-1 688	-1 478
7. Dochody Ogółem	15 236	16 121	17 746	17 110	13 506	16 726	17 959	16 197
8. Wydatki Ogółem	15 761	16 527	18 238	17 203	12 617	17 945	17 736	15 545
9. Nadwyżka / deficyt (7-8)	-524	-406	-493	-93	888	-1 219	223	652
10. Przychody	2 009	2 004	2 406	1 911	1 364	2 430	730	345
a. <i>Nowe zadłużenie</i>	919	900	1 408	651	297	1 235	660	303
b. <i>Pozostałe przychody</i>	1 091	1 104	998	1 260	1 068	1 194	71	41
11. Rozchody	427	668	694	768	756	1 224	953	997
a. <i>Splata zadłużenia</i>	348	594	586	680	714	907	949	993
b. <i>Pozostałe rozchody</i>	79	74	108	88	42	317	4	4
12. Finansowanie (10-11)	1 582	1 337	1 712	1 142	608	1 205	-223	-652
13. Wynik budżetu ogółem (9+12)	1 058	930	1 219	1 050	1 496	-13	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Poniższy wykres w sposób zagregowany ilustruje sytuację finansową województw.

Wykres 54. Zagregowana sytuacja finansowa samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Jak widać na powyższym wykresie, wydatki majątkowe realizowane przez Województwa finansowane są przede wszystkim z dochodów majątkowych powiększonych o nadwyżkę operacyjną. Jako że średnio 97% dochodów majątkowych województw stanowiły dotacje na inwestycje, które w przeciwieństwie do subwencji mają ściśle określony cel wydatkowania,

budżety tych jednostek charakteryzują się bardzo niską elastycznością w zakresie ustalania polityki inwestycyjnej.

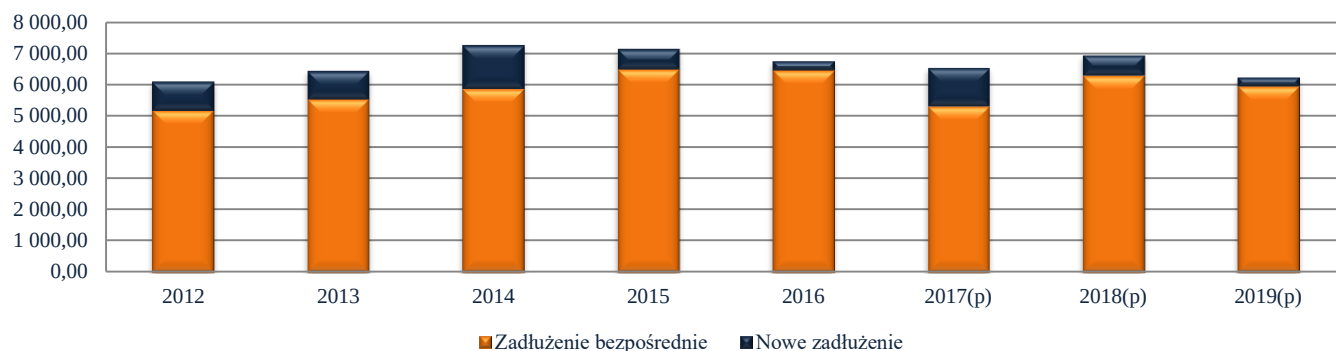
Tabela 14. Zadłużenie samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019 (dane w mln zł)

Zadłużenie	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Krótkoterminowe	30,02	9,52	0,00	1,76	0,00	17,91	0,00	0,00
Długoterminowe	6 082,51	6 445,45	7 281,75	7 151,56	6 768,25	6 538,98	6 955,96	6 259,75
Zadłużenie bezpośrednie	6 112,54	6 454,97	7 281,75	7 153,32	6 768,25	6 556,89	6 955,96	6 259,75
+ Inne zobowiązania dłużne	0,35	170,10	2,31	1,22	0,62	1,67	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem	6 112,89	6 625,08	7 284,06	7 154,54	6 768,87	6 558,57	6 955,96	6 259,75
- Wolne środki (nadwyżka w roku bieżącym)	1 057,68	930,23	1 219,15	1 049,93	1 496,27	-13,38	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem netto	5 055,21	5 694,85	6 064,90	6 104,61	5 272,60	6 571,94	6 955,96	6 259,75
+ Udzielone poręczenia	1 150,10	1 271,54	1 262,77	1 254,43	1 487,76	1 414,40	0,00	0,00
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto	6 205,31	6 966,39	7 327,68	7 359,03	6 760,36	7 986,35	6 955,96	6 259,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Zgodnie z powyższą tabelą, najważniejszą kategorią zadłużenia województw jest zadłużenie bezpośrednie - długoterminowe, a więc zaciągnięte przez te jednostki kredyty i pożyczki oraz wyemitowane obligacje.

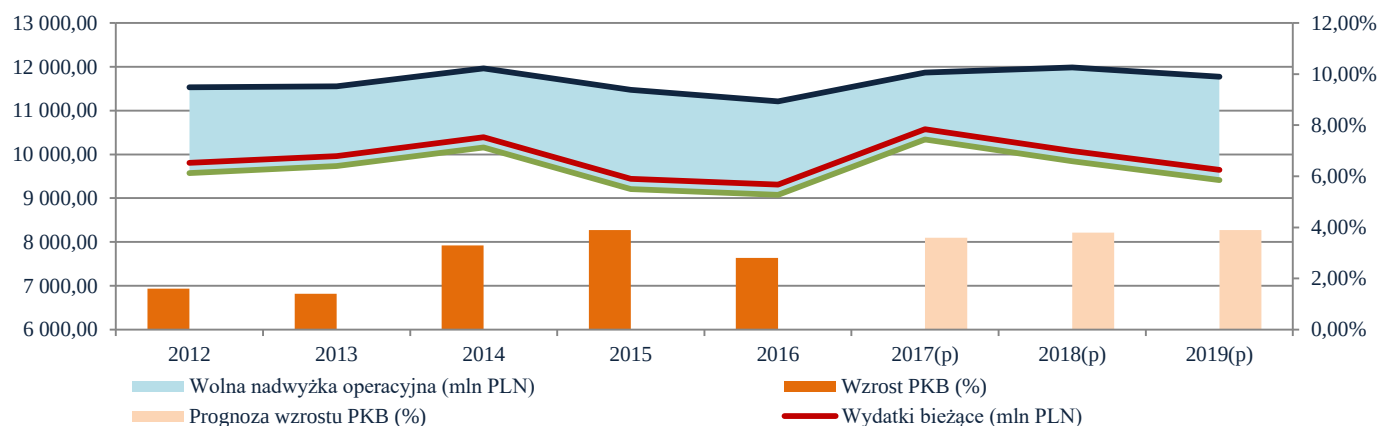
Wykres 55. Kształtowanie się zadłużenia samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Widoczny na powyższym wykresie znaczący spadek zadłużenia w roku 2016, połączony z jego wzrostem w roku następnym, ma związek w dużej mierze z rozliczeniem poprzedniej perspektywy budżetu UE (2007-2013, termin kwalifikowalności wydatków upłynął z końcem 2015 roku) oraz z proceduralnym opóźnieniem w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z następną perspektywą.

Wykres 56. Nadwyżka operacyjna samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019



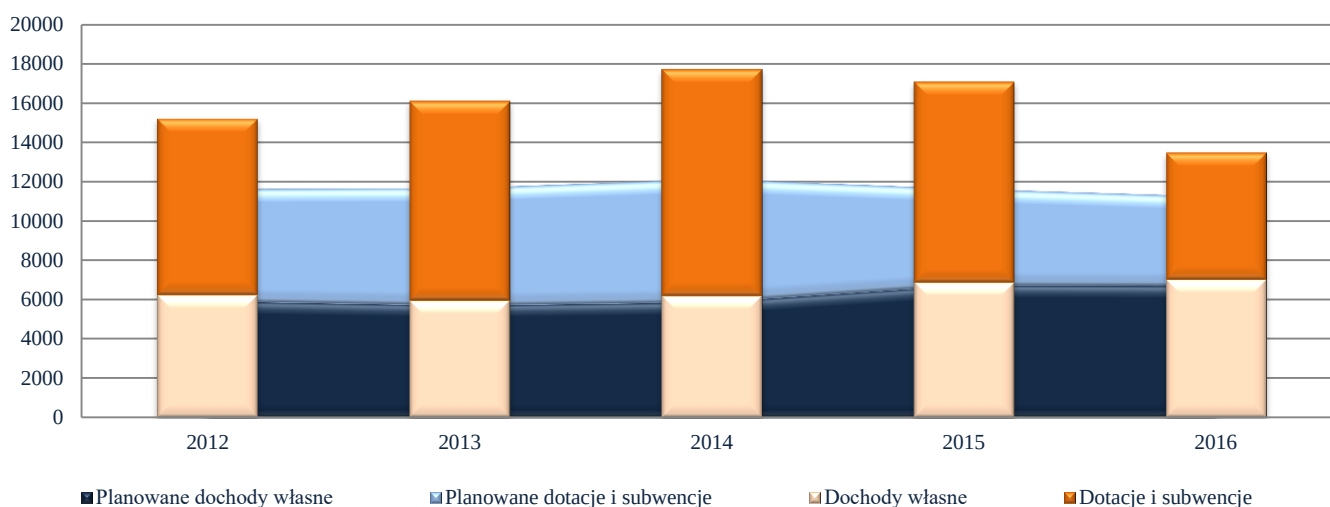
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Warto zwrócić uwagę na rosnący poziom planowanej wolnej nadwyżki operacyjnej w latach 2018-2019, stanowiącej różnicę między dochodami bieżącymi, a wydatkami bieżącymi pomniejszonymi o wartość wydatków na obsługę długu. Co istotne, wolna nadwyżka operacyjna w całym badanym okresie utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie względem pozostałych jednostek samorządowych – pomiędzy 15,07% dochodów bieżących w roku 2014, aż do 19,75% w roku 2015, czy 20,05% w planowanym roku 2019. Interesujący jest jednak brak korelacji między wzrostem lub spadkiem dochodów bieżących województw, a wzrostem Produktu Krajowego Brutto w Polsce.

ANALIZA DOCHODÓW SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

Dochody jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwa rodzaje – dochody bieżące oraz dochody majątkowe.

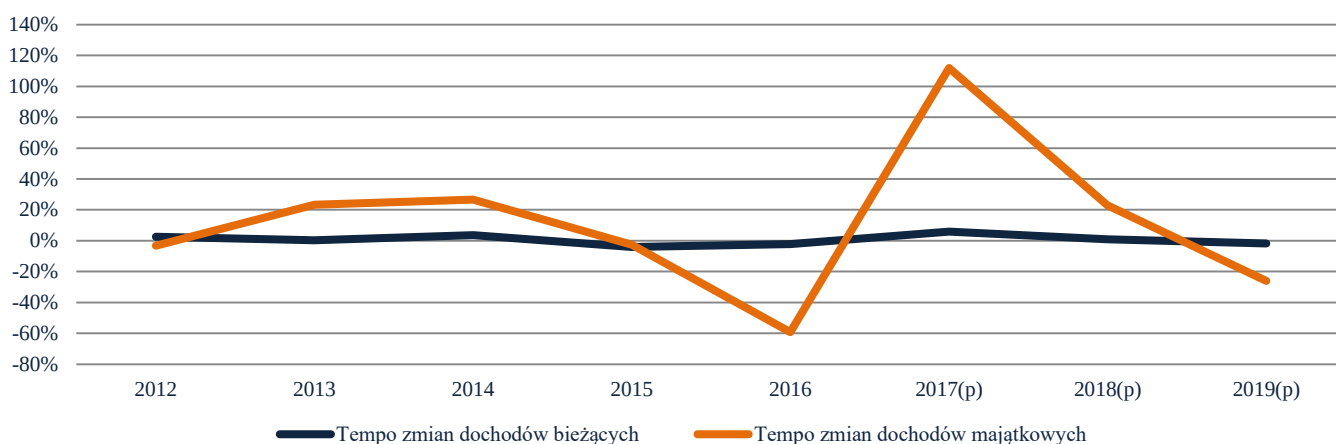
Wykres 57. Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów samorządów wojewódzkich w latach 2012-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Dochody własne ze względu na swoją specyfikę są o wiele łatwiejsze do prognozowania niż dotacje i subwencje. Za ważne można uznać bezpieczne planowanie dotacji i subwencji, dzięki czemu sytuacja finansowa województw pozostaje stabilna w dłuższym okresie.

Wykres 58. Dynamika dochodów samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019

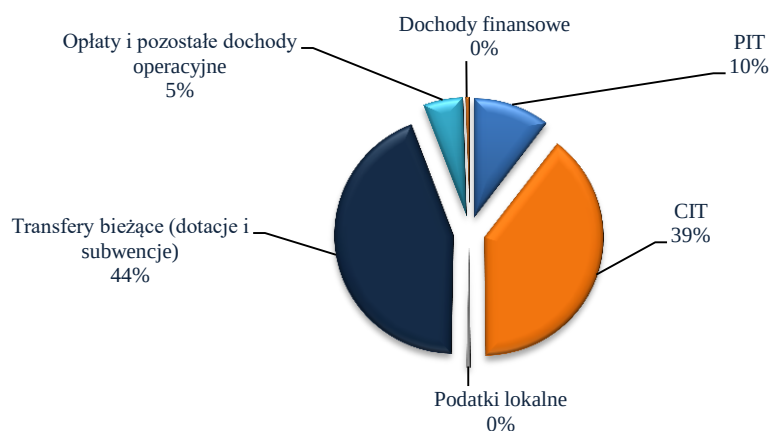


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Niewielkie tempo zmian dochodów bieżących wynika z braku wpływów z programu „Rodzina 500+” dla tego typu jednostek administracyjnych. Fluktuacja tempa zmian dochodów majątkowych powiązana jest z opisaną wcześniej specyfiką otrzymywanych dotacji związanych

z członkostwem Polski w UE. Spadek w latach 2018-2019 ponownie związany jest ze specyfiką i ograniczeniami przy tworzeniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wykres 59. Składniki dochodów bieżących samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019



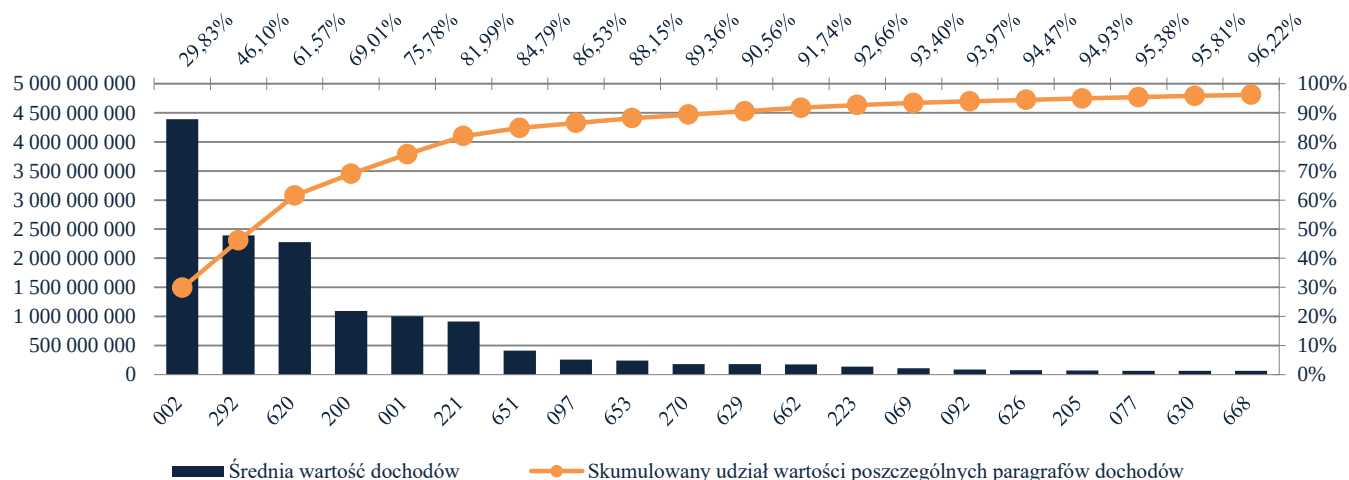
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Na powyższym wykresie kołowym, przedstawione zostały składniki dochodów bieżących w analizowanym okresie 2012-2019. Największy udział mają dochody z transferów bieżących (44%), wpływy z CIT (39%) oraz PIT (10%). W związku z ograniczeniami związanymi z planowaniem budżetowym, w następnym podrozdziale analizie poddano również składniki dochodów, dla budżetów wykonanych w latach 2006-2016.

NAJWAŻNIEJSZE KATEGORIE DOCHODOWE WOJEWÓDZTW W LATACH 2006-2016

Szczegółowej analizie poddano dochody bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu województw, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie trendu poszczególnych pozycji budżetowych. Jest to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych pozycji dochodów JST w przyszłości, czego dokonują służby finansowe JST w dokumencie: Wieloletnia Prognoza Finansowa.

Wykres 60. Najważniejsze paragrafy dochodów samorządów wojewódzkich wg wartości przeciętnej w latach 2006-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

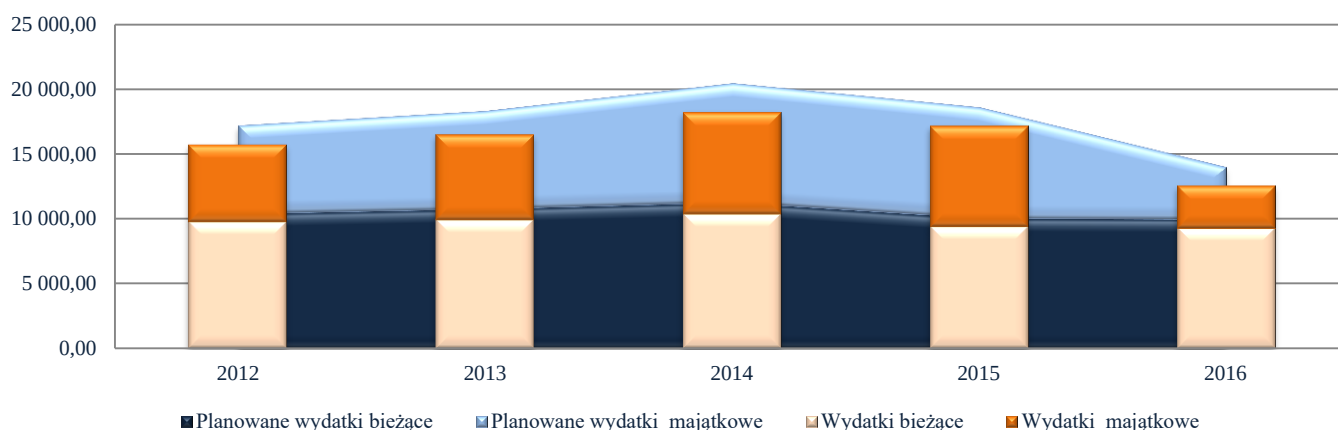
Powyższy wykres przedstawia podział dochodów ze względu na paragrafy, zgodnie z klasyfikacją opublikowaną w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Najważniejsze 4 paragrafy, które średnio składają się na prawie 70% dochodów to kolejno: wpływy z podatku

dochodowego od osób prawnych (paragraf 002), subwencje ogólne z budżetu państwa (paragraf 292) i wpływy z dotacji na zadania inwestycyjne (paragraf 620) oraz dotacje celowe otrzymane z budżetu państwa (paragraf 200).

ANALIZA WYDATKÓW SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZKICH

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego dzielą się na dwa rodzaje – wydatki bieżące oraz wydatki majątkowe.

Wykres 61. Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków samorządów wojewódzkich w latach 2012-2016



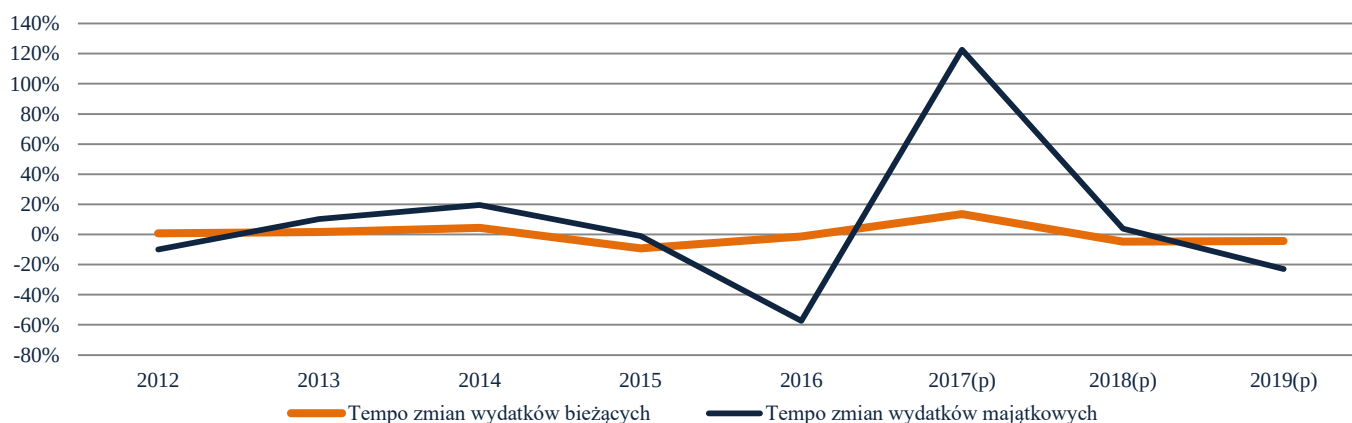
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Do wydatków majątkowych zalicza się:

- środki przeznaczone na inwestycje,
- dotacje celowe przeznaczone na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji konkretnych inwestycji,
- wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego.

Wydatki bieżące obejmują różnego rodzaju koszty związane z funkcjonowaniem samorządu, m.in. wynagrodzenia i uposażenia osób zatrudnionych w samorządowych jednostkach budżetowych oraz składki naliczane od tych wynagrodzeń i uposażeń, zakupy towarów i usług, czy koszty utrzymania jednostek budżetowych.

Wykres 62. Dynamika zmian wydatków samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019

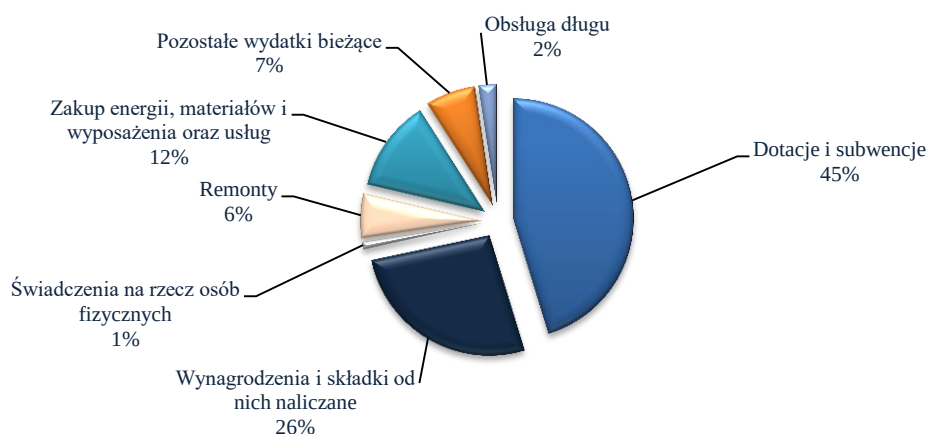


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Niewielkie tempo zmian wydatków bieżących w roku 2016 dla województw, analogicznie jak w dochodach, wynika z braku przepływów z programu „Rodzina 500+”. Fluktuacja tempa zmian wydatków majątkowych ponownie powiązana jest ze specyfiką otrzymywanych dotacji

związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Spadek w latach 2018-2019 związany jest ze specyfiką i ograniczeniami przy tworzeniu Wieloletniej Prognozy Finansowej.

Wykres 63. Składniki wydatków bieżących samorządów wojewódzkich w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych przez Ministerstwo Finansów.

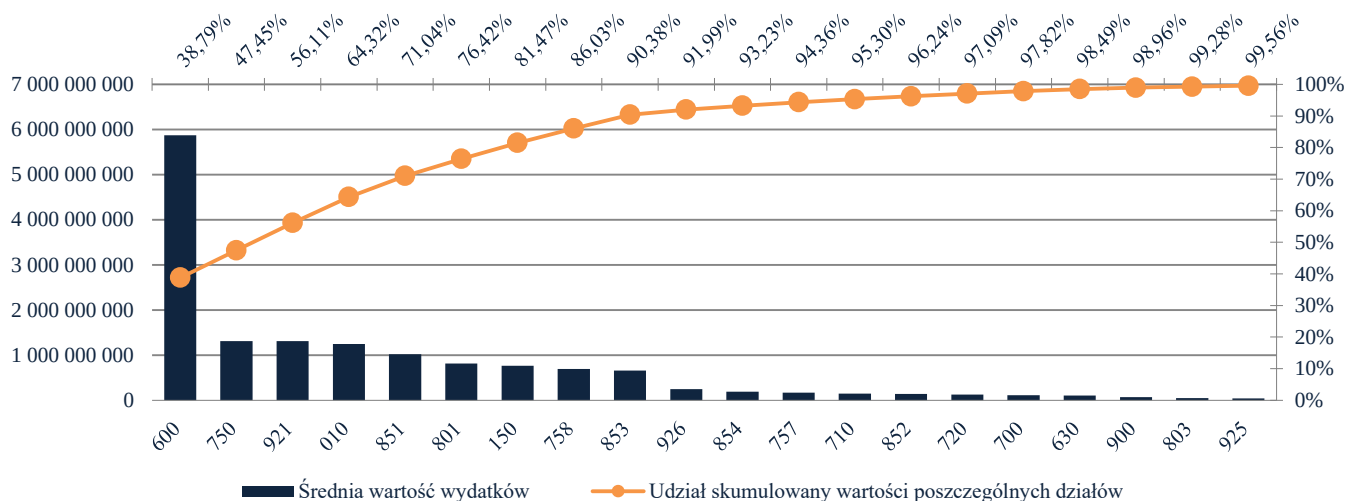
Na powyższym wykresie przedstawione zostały składniki wydatków bieżących w analizowanym okresie 2012-2017. Największy udział mają dotacje i subwencje (45%) oraz wynagrodzenia wraz ze składkami (26%).

W związku z ograniczeniami związanymi z planowaniem budżetowym, analizie poddano również składniki wydatków, dla budżetów wykonanych w latach 2006-2016.

NAJWAŻNIEJSZE DZIAŁY WYDATKÓW WOJEWÓDZTW LAT 2006-2016

Szczegółowej analizie poddano wydatki bieżące, ponieważ ich wielkość kształtuje strukturę budżetu województw, a tym samym ich analiza pozwala na uchwycenie trendu poszczególnych pozycji budżetowych. Jest to podstawa do prognozowania kształtowania się poszczególnych pozycji wydatków JST w przyszłości, czego dokonują służby finansowe JST w dokumencie: Wieloletnia Prognoza Finansowa.

Wykres 64. Najważniejsze działy wydatków samorządów wojewódzkich wg wartości przeciętnej w latach 2006-2016



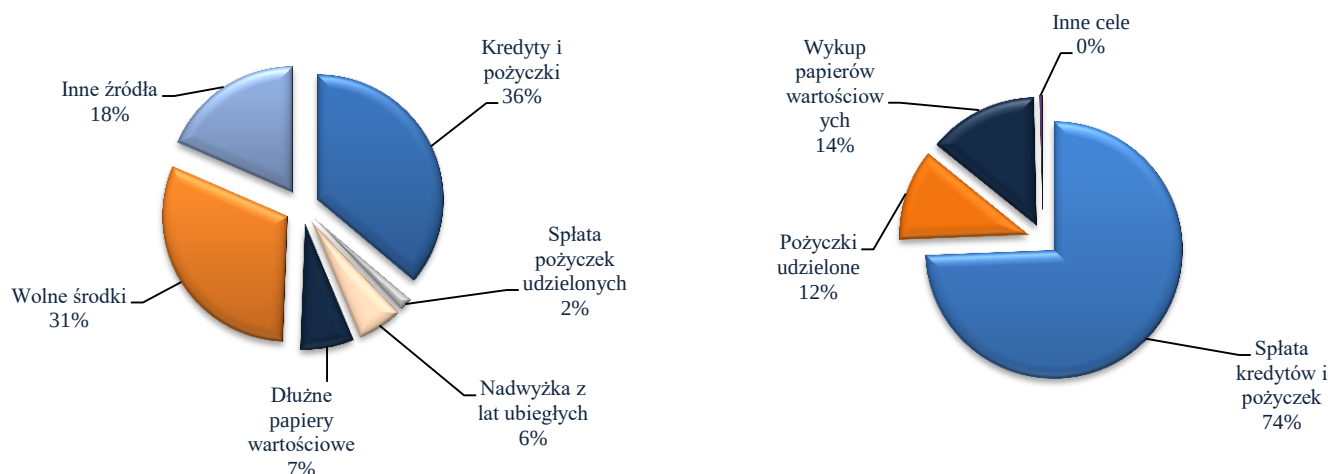
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Powyższy wykres przedstawia podział wydatków ze względu na działy, zgodnie z klasyfikacją opublikowaną w odpowiednim rozporządzeniu Ministra Rozwoju i Finansów. Zdecydowanie największe wydatki w przypadku województw związane są transportem i łącznością (paragraf 600), które z reguły związane są z inwestycjami infrastrukturalnymi (np. w drogi wojewódzkie). Ten i kolejne 4 działy wydatków związanych z administracją publiczną (dział 750), kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego (dział 921), rolnictwem i łowiectwem (dział 010) oraz ochroną zdrowia (dział 851) stanowią łącznie 71% wydatków województw.

FINANSOWANIE WOJEWÓDZKICH JEDNOSTEK SAMORZĄDOWYCH

Najważniejszym źródłem finansowania województw są przychody zwrotne takie jak kredyty i pożyczki oraz dłużne papiery wartościowe. Jednostki te utrzymują wysoką płynność budżetu, o czym świadczą relatywnie duże kwoty pożyczonych środków, które na koniec roku pozostają na kontach województw (jak widać na poniższym wykresie, wolne środki są drugą największą kategorią przychodów województw). Biorąc pod uwagę tę zależność nie dziwi wśród rozchodów zdecydowana przewaga spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykup wyemitowanych papierów wartościowych.

Wykres 65 Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) samorządów wojewódzkich w latach 2012-2017



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

WYBRANE WSKAŹNIKI FINANSOWE (DANE PROCENTOWE)

W celu dokładniejszego ukazania zachodzących w gminach trendów oraz korelacji różnych pozycji budżetowych, na kolejnej stronie załączona została tabela z wynikami szczegółowej analizy wskaźnikowej.

Tabela 15. Wartości wybranych wskaźników finansowych dla samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Nadwyżka operacyjna netto / Dochody bieżące netto	16,55%	15,30%	14,45%	18,99%	18,33%	12,50%	17,81%	19,86%
Nadwyżka operacyjna / Dochody bieżące	14,93%	13,75%	13,13%	17,73%	17,00%	10,94%	15,94%	18,08%
Nadwyżka (defcyt) / Dochody ogółem	-3,44%	-2,52%	-2,78%	-0,54%	6,58%	-7,29%	1,24%	4,03%
Wynik budżetu ogółem / Dochody ogółem	6,94%	5,77%	6,87%	6,14%	11,08%	-0,08%	0,00%	0,00%
Środki operacyjne / Dochody ogółem	13,15%	11,36%	10,03%	12,99%	15,48%	9,06%	11,89%	14,44%
Zmiana nadwyżki operacyjnej (zmiana w ciągu roku)	13,80%	-7,72%	-1,12%	29,52%	-6,31%	-31,87%	47,16%	11,45%

Wskaźnik	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^(p)	2018 ^(p)	2019 ^(p)
Zmiana dochodów własnych (zmiana w ciągu roku)	1,49%	-4,37%	3,79%	11,15%	2,03%	1,11%	-0,53%	-0,19%
Zmiana zadłużenia bezpośredniego (zmiana w ciągu roku)	10,05%	5,60%	12,81%	-1,76%	-5,38%	-3,12%	6,09%	-10,01%
Zmiana zadłużenia ogółem (zmiana w ciągu roku)	10,04%	8,38%	9,95%	-1,78%	-5,39%	-3,11%	6,06%	-10,01%
Odsetki zapłacone / Nadwyżka operacyjna netto	14,95%	13,85%	12,21%	8,70%	9,02%	14,65%	10,53%	8,94%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody własne	10,10%	14,02%	12,85%	12,62%	12,79%	15,82%	16,61%	17,04%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Dochody bieżące	5,47%	7,24%	6,66%	7,58%	8,01%	9,47%	9,79%	10,21%
Obsługa zadłużenia bezpośredniego / Środki operacyjne	31,47%	45,69%	44,71%	39,10%	42,99%	74,19%	54,97%	51,40%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody bieżące	53,02%	55,87%	60,87%	62,34%	60,36%	55,23%	58,02%	53,15%
Zadłużenie ogółem / Dochody bieżące	53,02%	57,34%	60,89%	62,35%	60,37%	55,25%	58,02%	53,15%
Zadłużenie bezpośrednie / Nadwyżka operacyjna (lata)	3,55	4,06	4,64	3,52	3,55	5,05	3,64	2,94
Zadłużenie ogółem / Dochody własne	97,94%	110,99%	117,58%	103,90%	96,35%	92,32%	98,44%	88,76%
Zadłużenie bezpośrednie / Dochody własne	97,93%	108,14%	117,54%	103,88%	96,34%	92,30%	98,44%	88,76%
Zadłużenie ogółem i zobowiązania pośrednie netto / Dochody bieżące	53,82%	60,30%	61,26%	64,14%	60,29%	67,28%	58,02%	53,15%
Indywidualny wskaźnik zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych	10,32%	11,02%	11,14%	10,70%	10,80%	12,22%	11,90%	3,70%
Dochody podatkowe / Dochody bieżące	46,74%	44,28%	44,32%	50,50%	54,64%	52,14%	54,76%	57,07%
Podatki lokalne / Dochody podatkowe ogółem	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	3,59%	3,53%
Otrzymane transfery bieżące / Dochody bieżące	46,94%	49,14%	49,27%	40,76%	38,10%	42,26%	42,24%	40,44%
Dochody bieżące / Dochody ogółem	75,67%	71,67%	67,41%	67,06%	83,02%	70,97%	66,75%	72,71%
Dochody własne / Dochody ogółem	40,97%	37,03%	34,91%	40,25%	52,02%	42,47%	39,34%	43,54%
Wydatki na wynagrodzenia / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	26,23%	25,94%	25,31%	28,09%	28,87%	27,74%	27,40%	28,16%
Transfery bieżące / (Wydatki bieżące - Odsetki zapłacone)	56,81%	58,40%	57,89%	50,55%	46,83%	48,45%	51,40%	50,46%
Wydatki majątkowe / Wydatki ogółem	37,77%	39,71%	43,02%	45,13%	26,24%	41,08%	43,18%	37,94%
Odsetki / Średni stan długu	4,19%	4,13%	3,26%	2,76%	2,68%	3,01%	3,27%	3,28%
Nadwyżka operacyjna / Wydatki majątkowe	28,92%	24,20%	20,02%	26,20%	57,58%	17,61%	24,95%	36,11%
Dochody majątkowe / Wydatki majątkowe	62,27%	69,60%	73,71%	72,60%	69,26%	65,86%	77,96%	74,95%
Zmiana zadłużenia netto / Wydatki majątkowe	10,06%	9,75%	4,72%	0,51%	-25,13%	17,62%	5,01%	-11,81%
Nadwyżka (deficyt) / Wydatki majątkowe	-8,81%	-6,19%	-6,28%	-1,19%	26,83%	-16,53%	2,91%	11,06%
(Nadwyżka operacyjna + Dochody majątkowe) / Wydatki majątkowe	91,19%	93,81%	93,72%	98,81%	126,83%	83,47%	102,91%	111,06%
Zadłużenie ogółem / Nadwyżka operacyjna (lata)	3,55	4,17	4,64	3,52	3,55	5,05	3,64	2,94
Zadłużenie ogółem / Środki operacyjne	305,09%	361,73%	409,07%	321,84%	323,78%	432,86%	325,70%	267,67%
Obsługa zadłużenia / (Środki operacyjne + Nadwyżka z lat ubiegłych)	20,60%	30,30%	26,54%	26,56%	25,06%	74,85%	54,97%	51,40%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów.

Słownik ważnych pojęć:

- ✓ **Dochody bieżące** - dochody budżetu JST obejmują dochody bieżące i dochody majątkowe. Do dochodów majątkowych zalicza się (według ustawy o finansach publicznych): dotacje i środki otrzymane na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku, dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Z kolei dochodami bieżącymi są dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi.
- ✓ **Dochody majątkowe** - dochody z majątku, w tym dotacje na inwestycje.
- ✓ **Dochody ogółem** - suma dochodów majątkowych i dochodów bieżących.
- ✓ **Dochody podatkowe** - suma dochodów z tytułu podatków PIT, CIT i podatków lokalnych.
- ✓ **Dochody własne** - dochody ogółem pomniejszone o otrzymane transfery bieżące (dotacje i subwencje) oraz o dotacje na inwestycje.
- ✓ **Koszt długu (pieniądza)** - stosunek odsetek od kredytów, pożyczek i papierów wartościowych w odniesieniu do średniego stanu długu (rozumianego, jako łączna kwota długu z początku i końca danego okresu dzielona przez dwa).
- ✓ **Nadwyżka operacyjna** - różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi.
- ✓ **Otrzymane transfery bieżące** - otrzymane subwencje i dotacje.
- ✓ **Rating kredytowy** - rating określa wiarygodność finansową oraz zdolność samorządu do regulowania krótko i długoterminowych zobowiązań finansowych. Jest to precyzyjna i zindywidualizowana miara oceny kondycji finansowej i ewentualnego ryzyka wystąpienia w dłuższym terminie niewypłacalności samorządu. Rating jest oceną wyprzedzającą możliwe zmiany kondycji finansowej samorządu. Ocena ratingowa jest nadawana przez niezależną, wyspecjalizowaną instytucję (agencję ratingową), która podlega wysoce restrykcyjnym regulacjom prawnym.
- ✓ **Środki operacyjne** - nadwyżka operacyjna powiększona o odsetki.
- ✓ **Wydatki bieżące – Odsetki zapłacone** - wydatki bieżące zostały skorygowane o odsetki zapłacone, ponieważ te są uwzględniane przy zadłużeniu bezpośrednim.
- ✓ **Wydatki majątkowe** - wydatki na zakup i objęcie akcji oraz wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego, a także wydatki inwestycyjne państwowych jednostek budżetowych oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji realizowanych przez inne jednostki.
- ✓ **Wydatki na wynagrodzenia** - wydatki poniesione na wynagrodzenia i składki od nich naliczane.
- ✓ **Przychody** - należy do nich nadwyżka oraz wolne środki z lat ubiegłych, prywatyzacja majątku oraz finansowanie ze źródeł zewnętrznych.
- ✓ **Rozchody** - przede wszystkim spłaty zaciągniętych pożyczek i kredytów oraz wykup dłużnych papierów wartościowych, ale również pożyczki udzielone przez JST.
- ✓ **Marża operacyjna** - iloraz nadwyżki operacyjnej i dochodów bieżących.

ANEKS METODOLOGICZNY

Szczegółowy aneks metodologiczny oraz zestawienia danych, wskaźników i trendów za lata 2006-2016 ze względu na swoją obszerność zamieszczone zostały na ogólnodostępnej stronie internetowej Agencji ratingowej INC Rating, adres: www.incrating.pl

ZESPÓŁ INC RATING ODPOWIEDZIALNY ZA PRZYGOTOWANIE RAPORTU:

Jacek Mrowicki
Krzysztof Grybionko
dr hab. Paweł Śliwiński, prof. nadzw. UEP
Krzysztof Waśko
Maksymilian Cemel
Piotr Frankiewicz
Jacek Krawiec

SPIS TABEL

Tabela 1 Wybrane wskaźniki finansowe w latach 2012-2017 według typu JST	21
Tabela 2 Budżet wszystkich JST w latach 2012-2019.....	31
Tabela 3 Zadłużenie wszystkich JST w latach 2012-2019	33
Tabela 4 Budżet gmin w latach 2012-2019	37
Tabela 5 Zadłużenie gmin w latach 2012-2019	38
Tabela 6 Wartości wybranych wskaźników finansowych dla gmin w latach 2012-2019	44
Tabela 7 Budżet powiatów grodzkich w latach 2012-2019.....	47
Tabela 8 Zadłużenie powiatów grodzkich w latach 2012-2019.....	48
Tabela 9 Wartości wybranych wskaźników finansowych dla gmin w latach 2012-2019	54
Tabela 10 Budżet powiatów ziemskich w latach 2012-2019.....	57
Tabela 11 Zadłużenie powiatów ziemskich w latach 2012-2019.....	58
Tabela 12 Wartości wybranych wskaźników finansowych dla powiatów grodzkich w latach 2012-2019	63
Tabela 13 Budżet samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019.....	66
Tabela 14 Zadłużenie samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	67
Tabela 15 Wartości wybranych wskaźników finansowych dla samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	72

SPIS WYKRESÓW

Wykres 1 Średni koszt długu dla JST w danej kategorii kredytowej według danych za lata 2011-2016.....	11
Wykres 2 Średni koszt długu jednostek samorządu terytorialnego w podziale na województwa.....	11
Wykres 3 Główne przepływy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego	22
Wykres 4 Dochody sektora finansów publicznych (ang. <i>general government</i>) w latach 2013-2016.....	24
Wykres 5 Wydatki sektora finansów publicznych (ang. <i>general government</i>) w latach 2013-2016.....	25
Wykres 6 Wydatki majątkowe Budżetu Państwa i Budżetów JST w latach 2012-2017.....	26
Wykres 7 Udział w wydatkach majątkowych ogółem poszczególnych kategorii JST w latach 2012-2019	27
Wykres 8 Wzrost produktu krajowego w Polsce w latach 2012-2016.....	29
Wykres 9 Procentowa zmiana produkcji przemysłowej w latach 2012-2016.....	29
Wykres 10 Inflacja (po lewej) oraz bezrobocie (po prawej) w Polsce w latach 2012-2016	30
Wykres 11 Oprocentowanie pożyczek na rynku międzybankowym w latach 2012-2016	30
Wykres 12 Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów w latach 2012-2016.....	32
Wykres 13 Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków w latach 2012-2016.....	32
Wykres 14 Kształtowanie się nadwyżki operacyjnej w latach 2012-2019	33
Wykres 15 Kształtowanie się zadłużenia wszystkich JST w latach 2012-2019.....	34
Wykres 16 Przeciętny koszt długu w latach 2012-2016	34
Wykres 17 Stosunek wydatków na wynagrodzenia do wydatków bieżących (bez odsetek) w latach 2012-2016	35
Wykres 18 Zagregowana sytuacja finansowa gmin w latach 2012-2019	37
Wykres 19 Kształtowanie się zadłużenia gmin w latach 2012-2019	38
Wykres 20 Kształtowanie się nadwyżki operacyjnej gmin w latach 2012-2019	39
Wykres 21 Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów gmin w latach 2012-2016.....	39
Wykres 22 Dynamika zmian dochodów gmin w latach 2012-2019.....	40
Wykres 23 Składniki dochodów bieżących gmin w latach 2012-2019.....	40
Wykres 24 Najważniejsze paragrafy dochodów gmin wg średnich wartości w latach 2006-2016.....	41
Wykres 25 Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków gmin w latach 2012-2016.....	41
Wykres 26 Dynamika zmian wydatków gmin w latach 2012-2019.....	42
Wykres 27 Składniki wydatków bieżących gmin w latach 2012-2017.....	42
Wykres 28 Najważniejsze działy wydatków gmin wg średnich wartości w latach 2006-2016	43
Wykres 29 Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) gmin w latach 2012-2017.....	44
Wykres 30 Zagregowana sytuacja finansowa powiatów grodzkich w latach 2012-2019	47
Wykres 31 Kształtowanie się zadłużenia powiatów grodzkich w latach 2012-2019.....	48
Wykres 32 Nadwyżka operacyjna powiatów grodzkich w latach 2012-2019.....	49
Wykres 33 Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów powiatów grodzkich w latach 2012-2016.....	49
Wykres 34 Dynamika zmian dochodów powiatów grodzkich w latach 2012-2019	50
Wykres 35 Składniki dochodów bieżących powiatów grodzkich w latach 2012-2019	50
Wykres 36 Najważniejsze paragrafy dochodów powiatów grodzkich wg średnich wartości w latach 2006-2016.....	51
Wykres 37 Planowane i zrealizowane wydatki powiatów grodzkich w latach 2012-2019.....	51
Wykres 38 Dynamika zmian wydatków powiatów grodzkich w latach 2012-2019	52
Wykres 39 Składniki wydatków bieżących powiatów grodzkich w latach 2012-2017	52

Wykres 40 Najważniejsze działy wydatków powiatów grodzkich wg średnich z lat 2006-2016	53
Wykres 41 Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) powiatów grodzkich w latach 2012-2017	54
Wykres 42 Zagregowana sytuacja finansowa powiatów ziemskich w latach 2012-2019	57
Wykres 43 Kształtowanie się zadłużenia powiatów ziemskich w latach 2012-2019	58
Wykres 44 Nadwyżka operacyjna powiatów grodzkich w latach 2012-2019	58
Wykres 45 Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów powiatów ziemskich w latach 2012-2016	59
Wykres 46 Dynamika zmian dochodów powiatów ziemskich w latach 2012-2019	59
Wykres 47 Składniki dochodów bieżących powiatów ziemskich w latach 2012-2019	60
Wykres 48 Najważniejsze paragrafy dochodów powiatów ziemskich wg wartości przeciętnych w latach 2006-2016	60
Wykres 49 Planowane i zrealizowane wydatki powiatów ziemskich w latach 2012-2016	61
Wykres 50 Dynamika wydatków powiatów ziemskich w latach 2012-2019	61
Wykres 51 Składniki wydatków bieżących powiatów ziemskich w latach 2012-2017	62
Wykres 52 Najważniejsze działy wydatków powiatów ziemskich wg wartości przeciętnych w latach 2006-2016	62
Wykres 53 Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) powiatów ziemskich w latach 2012-2017	63
Wykres 54 Zagregowana sytuacja finansowa samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	66
Wykres 55 Kształtowanie się zadłużenia samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	67
Wykres 56 Nadwyżka operacyjna samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	67
Wykres 57 Zestawienie planowanych i zrealizowanych dochodów samorządów wojewódzkich w latach 2012-2016	68
Wykres 58 Dynamika dochodów samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	68
Wykres 59 Składniki dochodów bieżących samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	69
Wykres 60 Najważniejsze paragrafy dochodów samorządów wojewódzkich wg wartości przeciętnej w latach 2006-2016	69
Wykres 61 Zestawienie planowanych i zrealizowanych wydatków samorządów wojewódzkich w latach 2012-2016	70
Wykres 62 Dynamika zmian wydatków samorządów wojewódzkich w latach 2012-2019	70
Wykres 63 Składniki wydatków bieżących samorządów wojewódzkich w latach 2012-2017	71
Wykres 64 Najważniejsze działy wydatków samorządów wojewódzkich wg wartości przeciętnej w latach 2006-2016	71
Wykres 65 Przychody (po lewej) i rozchody (po prawej) samorządów wojewódzkich w latach 2012-2017	72

**GRUPA INC PONAD 20 LAT
DZIAŁA NA RZECZ
ROZWOJU POLSKIEGO SAMORZĄDU**



ul. Krasieńskiego 16
60-830 Poznań

tel. +48 61 851 38 83
office@incrating.pl
www.incrating.pl

NIP 781-19-02-148
REGON 302860944
KRS 000053514