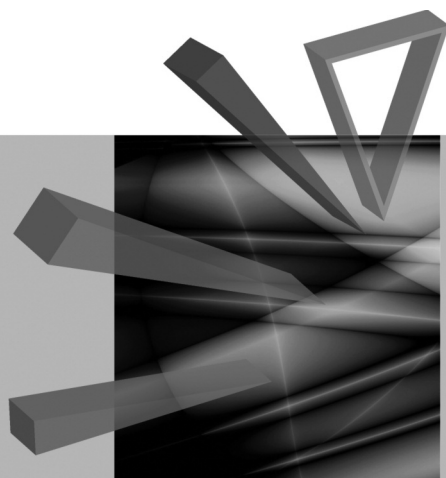


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

243

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłoszenie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Paweł Piątkowski

Uniwersytet w Białymstoku

DŁUG JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W OKRESIE POKRYZYSOWYM. KIERUNKI ROZWOJU

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza zmian, jakie zaszły w wielkości długu lokalnego i jego wpływie na polski dług publiczny w okresie kryzysu. Przyjęte rozwiązania instytucjonalne warunkują możliwości wykorzystania długu przez sektor samorządowy. Pogorszenie się ich sytuacji finansowej w okresie kryzysu wraz z intensyfikacją procesu inwestycyjnego sprawiły, że nastąpił szybki wzrost poziomu długu lokalnego. W zestawieniu z przekroczeniem dwóch progów ostrożnościowych dług lokalny stał się problemem dla sektora rządowego. W świetle powyższego kategoria długu lokalnego będzie się musiała rozwijać z uwzględnieniem nowych uwarunkowań.

Słowa kluczowe: dług publiczny, jednostka samorządu terytorialnego, dług lokalny, kryzys.

1. Wstęp

Kryzys gospodarczy z lat 2007–2009 wpłynął na światową gospodarkę o wiele silniej niż poprzednie załamania koniunktury. Wiele rządów podjęło wówczas interwencje, ratując zagrożone instytucje finansowe oraz wspierając popyt na kluczowych rynkach. Skala tych interwencji była bezprecedensowa w ostatnim półwieczu. Jak się jednak okazało, przywrócony wzrost gospodarczy był kruchy, a jednocześnie ujawnił prawdziwą skalę problemów sektora finansów publicznych w krajach rozwiniętych, związanych z poziomem długu publicznego.

Mimo że polska gospodarka stosunkowo łagodnie przeszła przez okres kryzysu, to sektor finansów publicznych stanął przez problemem granic zadłużenia. Wynikały one ze zwiększenia potrzeb pożyczkowych państwa, gdyż pogorszenie koniunktury odbiło się na wpływach do budżetu państwa. Spowodowało to przekroczenie progów ostrożnościowych, co zmusza do ograniczenia poziomu długu oraz ogranicza poziom deficytów, które mogą wystąpić w jednostkach sektora finansów publicznych. Na tym tle powstał konflikt pomiędzy ministrem finansów a przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego (JST). Samorzady są bowiem zadłużone w stosunkowo niskim stopniu w porównaniu do rządu i jako sektor dalekie od usta-

wowych granic swojego zadłużenia. W tym samym czasie występuje kulminacyjny moment wykorzystania funduszy unijnych, co sprawia, że potrzebują one środków na wkład własny niezbędny do realizacji tych inwestycji. Rząd natomiast obawia się wzrostu zadłużenia samorządów, gdyż wymagałoby to znacznie większego ograniczenia potrzeb pożyczkowych sektora rządowego. Ponieważ większość dyskusji na ten temat miała charakter medialny, celem niniejszego opracowania jest analiza poziomu zadłużenia samorządów w okresie przed i po kryzysie oraz konsekwencji pierwszego przekroczenia progów ostrożnościowych dla rozwoju tej instytucji.

2. Rozwiązania instytucjonalne w zakresie zadłużenia samorządów

Polski system finansów publicznych nie odbiega znacząco od europejskich standardów zarówno w zakresie długu publicznego, jak i długu lokalnego. Rozwiązania instytucjonalne powstały stosunkowo niedawno, na podstawie doświadczeń innych krajów. W niektórych aspektach wręcz wyprzedzają je, np. zapisanie maksymalnego poziomu zadłużenia w konstytucji zabezpiecza polski system finansów publicznych przed eksplozją zadłużenia oraz koniunkturalnym przesuwaniem granic zadłużenia. Nie oznacza to jednak, że jest to system całkowicie pozbawiony wad. Praktyczne aspekty funkcjonowania instytucji długu lokalnego oraz możliwości wykorzystania są uzależnione od kształtu instytucjonalnego systemu finansów publicznych w Polsce. W niniejszym rozdziale zostanie przedstawione, w jaki sposób przekłada się on na funkcjonowanie instytucji długu lokalnego w Polsce.

Podstawowe rozwiązania dotyczące możliwości zaciągania długu publicznego przez JST są uregulowane w Ustawie o finansach publicznych (art. 89–94 oraz 243–244) [Ustawa o finansach publicznych... 2009]. Polskie samorzady mają możliwość zadłużania się na pokrycie deficytu budżetowego zarówno na wydatki inwestycyjne, jak i bieżące. Ustawodawca określił też wachlarz instrumentów dostępnych samorządom. Należą do nich wyemitowane przez JST papiery wartościowe, kredyty, pożyczki, prywatyzacja majątku komunalnego, nadwyżki z lat poprzednich i wolne środki na rachunku JST, czyli w zasadzie z pełnego katalogu źródeł finansowania. Wskutek wprowadzenia wymogu określenia wartości nominalnej zobowiązania już w momencie emisji papierów wartościowych i ograniczenia dyskonta do nie więcej niż 5%, w praktyce możliwość emisji obligacji jest częściowo ograniczona. Rynek preferuje bowiem bardziej elastyczne typy obligacji [Ustawa o finansach publicznych... 2009, art. 89–92].

W porównaniu z europejskimi rozwiązaniami polskie JST mają podobne możliwości zadłużania się (choć ograniczenia dotyczące obligacji nie są normą). Urynkowanie relacji wierzyciel – JST pozwala na większą efektywność w gospodarowaniu tymi środkami wskutek konieczności spełnienia kryteriów wypłacalności, poddania się kontroli instytucji finansowej oraz konkurencji z innymi podmiotami

o środki. Skuteczne wykorzystywanie obligacji jako źródła pozyskiwania środków finansowych wymaga funkcjonowania rozwiniętego rynku obligacji komunalnych. Polski rynek nie należy do najbardziej rozwiniętych, co może wyraźnie utrudniać zaciąganie tego typu zobowiązań. Mała liczba emisji powoduje jego małą płynność. Ten czynnik można by jednak zmienić wraz ze wzrostem liczby emitentów, gdyż rosnąca popularność funduszy inwestycyjnych i rozwój OFE powoduje, że są płynne środki na rynku. Koszty towarzyszące emisji są dość wysokie. Jednak w sytuacji częstego korzystania z emisji obligacji powtarzalne czynności stają się tańsze (zespół pracowników JST jest też lepiej przygotowany). Wraz ze wzrostem kwoty emisji spada koszt jednostkowy pozyskania środków. Wypracowanie strategii zarządzania długiem pozwoliłoby na dodatkowe oszczędności. Ponadto towarzyszące rozwiniętym rynkom elementy infrastruktury (np. systemy ratingów) usprawniają ich funkcjonowanie. Tak więc szansą na wzrost wykorzystania komunalnych papierów wartościowych jako instrumentu finansowania długu jest rozwój rynku tych papierów. Z kolei pod względem rynku kredytowego polskie samorzady są w podobnej sytuacji do zachodnich odpowiedników. Spotykana jest jedynie sytuacja, gdy samorząd jest współwłaścicielem lokalnego banku (np. spółdzielczego lub komunalnego). Wówczas może on korzystać z preferencyjnych warunków kredytowania. Na wolnym rynku samorzady konkurują z innymi potencjalnymi kredytobiorcami. Duże jednostki są zwykle na tyle wiarygodne, że korzystają z preferencji podobnych do Skarbu Państwa. Mniejsze jednostki mające duże zadłużenie i problemy ze spłatą są w gorszej sytuacji. Jednak wiele krajów, w tym Polska, posiada regulacje uniemożliwiające zbankrutowanie samorządu, a to zwiększa wiarygodność nawet najmniejszych JST.

System zabezpieczeń przed nadmiernym zadłużaniem się samorządów jest obecnie w okresie przejściowym. Do końca 2013 r. obowiązują trójszczeblowe ograniczenia z poprzedniej ustawy, która ograniczała dopuszczalne roczne obciążenie obsługą długu publicznego do 15% rocznych dochodów (12% w przypadku przekroczenia 55% poziomu długu publicznego). Ponadto maksymalny poziom zadłużenia JST nie może przekraczać 60% jej rocznych dochodów. Po trzecie, samorząd musi wystąpić o opinię odpowiedniej izby obrachunkowej przed zaciągnięciem nowych zobowiązań. Regionalna Izba Obrachunkowa ocenia, czy JST będzie w stanie spłacić nowe zobowiązanie. Następnie przekazuje ten dokument zarówno ocenianej jednostce, jak i przyszłemu wierzycielowi. Pozwala to na uniknięcie nieodpowiedzialnego zaciągania zobowiązań. Począwszy od 2014 r. wejdą inne zasady obliczania wielkości dopuszczalnego deficytu budżetowego (opisanych w art. 243 Ustawy), które najprawdopodobniej ograniczą możliwości zadłużania się samorządów [Poniatowicz 2011, s. 44–45]. Porównując te zabezpieczenia do rozwiązań europejskich, można stwierdzić, że polskie rozwiązania należą do typu ograniczeń ex-post. Sposób uregulowania limitów zadłużenia jest podobny do rozwiązań stosowanych w innych krajach. Należy jednak zauważyć, że wskazany poziom dopuszczalnego zadłużenia jest nieproporcjonalnie mniejszy niż w przypadku budżetu państwa. Usprawiedli-

wić to można brakiem faktycznej samodzielności finansowej JST (nie mogą samodzielnie wprowadzać dodatkowych podatków) [Ustawa o finansach publicznych... 2009; Kosikowski 2006].

Kolejną grupą rozwiązań, którą należy rozpatrzyć, jest system finansowania JST w Polsce – struktura dochodów JST oraz samodzielność samorządów w ich kształtowaniu.

Dochody JST można podzielić na dwie podstawowe grupy: własne (podatki, opłaty itp.) i obce (subwencje, dotacje i zewnętrzne). Dochody własne stanowią 48,2% ogółu dochodów JST. Najistotniejszą ich część stanowią udziały w podatkach dochodowych (20,2% ogółu dochodów). Wpływ JST na kształtowanie ich wielkości jest jedynie pośredni. Oddziałując na aktywność gospodarczą osób fizycznych i przedsiębiorców, przyczyniają się do zwiększenia bazy podatkowej. Wśród pozostałych dochodów własnych JST największe znaczenie ma podatek od nieruchomości (9,3% ogółu dochodów JST) – w największym stopniu może być kształtowany przez samorzady. Jednak jego wielkość musi uwzględniać sytuację finansową mieszkańców i przedsiębiorstw. Istotną część dochodów (3,9%) stanowią jeszcze dochody majątkowe, choć zakres działalności gospodarczej samorządów i zasoby majątkowe mają tendencję do zmniejszania się. Pozostałe dochody własne mają znikome znaczenie.

W odniesieniu do samodzielności dochodowej samorządów należy podkreślić, że połowa ogółu środków pozostających w gestii samorządów jest im przekazywana z budżetu państwa, Unii Europejskiej lub innych instytucji. Powoduje to, że poziom dochodów samorządów jest zrównoważony w skali kraju, a tym samym potrzeby społeczne są zaspokojone na podobnym poziomie. Jednocześnie samorzady mają znacznie ograniczone możliwości kształtowania swoich dochodów i pozyskiwania dodatkowych środków na wsparcie rozwoju¹.

Struktura dochodów JST wskazuje, że samorzady mają niewielki wpływ na wielkość swoich dochodów, gdyż większość ich dochodów jest ustalana przez rząd lub zależy od czynników losowych (np. liczba osób dokonujących czynności administracyjnych, za które pobierane są opłaty). Dochodom zewnętrznym towarzyszą liczne zadania (wydatki sztywne), które powodują, że JST mogą jedynie częściowo kształtować swoje wydatki. Jak podaje P. Swianiewicz, szczególnie niekorzystnie przedstawia się sytuacja samorządów powiatowych i wojewódzkich, gdyż nie dysponują one żadnym podatkiem stanowiącym ich wyłączny dochód [Swianiewicz 2004, s. 61]. Skutkuje to tym, że aby móc się rozwijać, samorzady te muszą zadłużać się w największym stopniu. Widać to zresztą w poziomie zadłużenia JST poszczególnych szczebli – samorzady województw są zadłużone w największym stopniu. Mała samodzielność samorządów w kształtowaniu swoich dochodów wraz z dużymi oczekiwaniami wyborców zwiększa znaczenie długu publicznego JST, ale też utrudnia im stanie się świadomymi i odpowiedzialnymi podmiotami rynku finansowego.

¹ Dane z 2010 r., za: [Mały Rocznik... 2011, s. 447–448].

3. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysu jako uwarunkowanie zadłużania się samorządów²

Okres kryzysu gospodarczego odbił się na kondycji finansowej sektora samorządowego. W latach 2007–2009 ogólny poziom dochodów rósł regularnie w tempie ok. 8,5%. Dopiero w 2010 r. dynamika ta spadła do 5,1%. Wydawać się więc może, że kondycja samorządów była stabilna, szczególnie na tle problemów budżetu państwa. Jednak analiza dynamiki dochodów własnych pokazuje, że szczególnie trudny okazał się 2009 r. Wówczas to spadły one o 3,89%, podczas gdy w latach 2008 i 2010 rosły przeciętnie o 5%. Podobnie kształtowała się dynamika dotacji celowych (spadek o 4,8% w 2009 r. przy przeciętnych wzrostach o 15% rocznie w pozostałych okresach). Natomiast subwencja wzrosła o ponad 10% w latach 2008–2009, a o 4,1% w 2010 r.

Analiza strony wydatkowej pokazuje zaś, że wydatki rosły w latach 2008–2009 o 12,4% i 15,6%. Spadek dynamiki do poziomu 5,9% zanotowano dopiero w 2010 r. Za wzrost wydatków w większym stopniu odpowiadały inwestycje niż potrzeby bieżące. Wzrost wydatków inwestycyjnych na poziomie 35% w 2009 r. zbiegł się w czasie z największym spowolnieniem po stronie dochodowej. Należy to wiązać z uruchomieniem na szeroką skalę projektów finansowanych ze środków unijnych na lata 2007–2013.

Tabela 1. Dynamika wybranych pozycji budżetowych sektora JST w latach 2007–2010 (rok poprzedni = 100)

	2008/2007	2009/2008	2010/2009
Dochody ogółem	108,5%	108,6%	105,1%
dochody własne	105,7%	96,1%	104,4%
Dotacje celowe	116,0%	95,2%	114,2%
Subwencja ogólna	110,1%	112,0%	104,1%
Wydatki ogółem	112,4%	115,6%	105,9%
wydatki na inwestycje	117,4%	135,0%	104,0%
wydatki bieżące	111,0%	110,1%	107,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Informacja o wykonaniu budżetów... 2007, 2008, 2009, 2010].

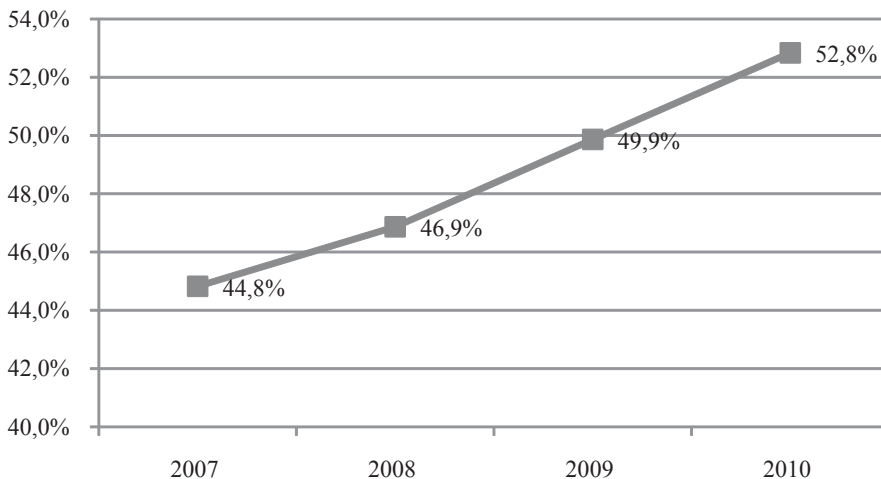
Tak więc w analizowanym okresie dynamika dochodów była zmienna. Porównując te wielkości z dynamiką wydatków (w szczególności inwestycyjnych), można zobaczyć, że pogorszenie strony dochodowej przekładało się na wzrost po-

² Dane na podstawie: [Informacja o wykonaniu budżetów... 2007, 2008, 2009, 2010].

trzeb pożyczkowych samorządów, związanych zarówno z bieżącymi wydatkami, jak i realizacją programów rozwojowych.

4. Poziom długu JST a dług publiczny Polski³

Polski dług publiczny nie osiągnął takich rozmiarów, jak grecki, włoski czy amerykański (zob. rys. 1). Jednak polskie rozwiązania prawne sprawiły, że problem ograniczania wielkości długu stał się w 2011 r. bardzo aktualną kwestią.



Rys. 1. Państwowy dług publiczny jako % PKB w latach 2007–2010

Źródło: [Informacja o wykonaniu budżetów... 2007, 2008, 2009, 2010].

Na koniec 2007 r. dług publiczny w relacji do PKB osiągnął poziom 44,8%. Nie był to więc poziom budzący niepokój polityków, choć ekonomiści zwracali uwagę na konieczność reformy finansów publicznych. Jednak nie zostały one podjęte aż do końca analizowanego okresu. W 2008 r. kryzys gospodarczy spowodował ograniczenie tempa wzrostu gospodarczego, lecz jeszcze nie odbił się wyraźnie na poziomie długu. Wzrósł on do 46,9% PKB. Jednak, wywołany znacznym spowolnieniem tempa wzrostu gospodarczego, spadek wpływów budżetowych spowodował, że w kolejnych latach występowała tendencja do wzrostu poziomu długu (z 23–37 mld zł w latach 2004–2007 do 61–70 mld zł w latach 2008–2011) oraz jeszcze szybszego wzrostu jego relacji do PKB – 49,9% w 2009 r. i 52,8% w 2010 r., a w 2011 r. został przekroczony poziom 55% PKB. Nie wzbudziło to niepokoju rynków finansowych ani nie spowodowało niewypłacalności Polski, lecz uruchomiło

³ Dane liczbowe w tym punkcie artykułu są podawane na podstawie: [Informacja o wykonaniu budżetów... 2007, 2008, 2009, 2010] i [Mały Rocznik Statystyczny... 2011, s. 438–441].

procedury ostrożnościowe. Wskutek tego poziom deficytu sektora finansów publicznych w 2012 r. nie może spowodować wzrostu relacji poziomu długu do PKB. Wywołało to dyskusję na temat wzrostu zadłużenia polskich samorządów.

Polskie jednostki samorządu terytorialnego (JST) funkcjonują w obecnym kształcie od 1999 r., kiedy to powołano trójszczeblową strukturę administracji samorządowej. Od tego momentu zakres ich obowiązków, ale również środków, którymi dysponują, systematycznie rósł. Do ich uprawnień w gospodarce budżetowej należy też zaciąganie zobowiązań do poziomu 60% ich rocznych dochodów. Poziom ten, jak przedstawiono w poprzednim punkcie artykułu, jest o wiele niższy niż możliwości zadłużania się budżetu państwa. Nie wszystkie JST korzystają z tego uprawnienia. Jednak wraz z intensyfikacją procesu wykorzystywania środków unijnych potrzeby finansowe wzrosły (w szczególności dużych miast na prawach powiatów). Jednocześnie inwestycje te stały się jednym z motorów wzrostu gospodarczego.

Tabela 2. Struktura państwowego długu publicznego w latach 2007–2010 (w %)

Sektor	2007	2008	2009	2010
Sektor rządowy	94,8	94,8	93,1	92,6
Sektor samorządowy	4,6	4,7	5,9	7,2
Sektor ubezpieczeń społecznych	0,6	0,5	1,0	0,3

Źródło: [Informacja o wykonaniu budżetów... 2007, 2008, 2009, 2010].

Struktura polskiego długu publicznego zaprezentowana została w tab. 2. Po pierwsze, sektor finansów publicznych nierównomiernie wykorzystuje możliwości zadłużania. Oba sektory dysponują bowiem podobnymi łącznymi środkami publicznymi, a zadłużenie samorządów jest 13-krotnie mniejsze niż rządu. Po drugie, mimo że udział sektora samorządowego wzrósł w analizowanym okresie niemal dwukrotnie, to jest on wciąż niewielki. Samorzady mogą bowiem zadłużać się do równowartości 60% swoich dochodów. Według poziomu z 2010 r. limit ten jest wykorzystywany w 54,8%. Rządu ten limit nie obowiązuje i jest on zadłużony na blisko 300% swoich rocznych dochodów (wg danych z 2010 r.).

Często używanym argumentem przeciwko zadłużaniu się samorządów jest wysoka dynamika przyrostu jego długu. Jest ona wyraźnie większa niż rządowego. W 2009 r. dług JST wzrósł o 39,9%, a w 2010 r. o kolejne 36%. W tym samym czasie poziom zadłużenia sektora rządowego wzrósł o odpowiednio 10% i 11%. Nie jest to jednak pełny obraz sytuacji. Należy zwrócić uwagę, że przyrost w obu sektorach następował z różnych poziomów. Sektor rządowy był bowiem zadłużony na koniec 2007 r. na 500 mld zł, a na koniec 2010 r. już na 747 mld zł. W tym samym okresie dług sektora samorządowego wzrósł z 24 mld zł do 54 mld zł, a roczne przyrosty długu JST nie przekroczyły 14 mld zł. W tym samym czasie dług rządowy przyrastał o ponad 60 mld zł. Tak więc wzrost poziomu zadłużenia generowany przez samorzady jest pięciokrotnie mniejszy niż ten powodowany przez sektor rządowy.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza kwestii obciążenia obsługą długu. W 2010 r. budżet państwa przeznaczył 34,14 mld zł na obsługę długu. Stanowiło to 11,6% wydatków budżetu i jednocześnie 75% deficytu budżetowego. Zatem koszty te stanowią jedną z największych pozycji w budżecie. Samorządy na obsługę zadłużenia przeznaczyły w 2010 r. 1,95 mld zł, co stanowiło 1,1% ogółu dochodów JST. Należy tu podkreślić, że koszty te są nierównomiernie rozłożone pomiędzy poszczególne samorządy. Jednak nawet maksymalnie zadłużony samorząd (tj. do 60% swoich dochodów) będzie ponosił koszty obsługi swojego długu na poziomie 3–3,5% swoich dochodów. Ponadto samorządy przez 12 lat swojego funkcjonowania udowodniły, że w przeważającej większości odpowiedzialnie podejmują decyzje o zaciąganiu zobowiązań, a znaczna część zadłużenia przypada na najsilniejsze finansowo miasta na prawach powiatów i gminy. Zadłużenie samorządów stanowi więc minimalne zagrożenie dla stabilności finansów publicznych.

Ostatnią kwestią, którą należy poruszyć, jest przeznaczenie środków pozyskiwanych ze źródeł dłużnych. Samorządy przeznaczają znaczną część swoich dochodów (w 2010 r. ponad 25%) na inwestycje. Są one obecnie podstawą wzrostu gospodarczego w świetle słabości inwestycji przedsiębiorstw oraz wciąż słabej konsumpcji wewnętrznej. Z kolei sektor rządowy przeznaczył w 2010 r. 5,2% swojego budżetu na wydatki inwestycyjne. Ponadto wspomniane obciążenie kosztami obsługi długu wskazuje, że wkrótce nowe długi będą zaciągane wyłącznie na obsługę długu. Dlatego też wskazane wydawałoby się preferowanie sektora samorządowego w dostępie do długu publicznego.

5. Podsumowanie

Przedstawione rozważania pozwalają na wyciągnięcie kilku wniosków.

Po pierwsze, sektor samorządowy w niewielkim stopniu odpowiada za obecne problemy z poziomem długu publicznego. Mimo dynamicznego przyrostu długu JST stanowił on na koniec 2010 r. jedynie 7% całości państwowego długu publicznego, a roczne przyrosty długu samorządowego są wciąż pięciokrotnie mniejsze niż przyrosty długu rządowego (w wartościach bezwzględnych).

Po drugie, samorządy są w małym stopniu obciążone kosztami obsługi długu. Sektor rządowy zaś ponosi koszty na poziomie 11% swoich wydatków, a tym samym nowe zadłużenie jest zaciągane głównie na pokrycie kosztów obsługi starego.

Po trzecie, samorządy obecnie wykorzystują większość pożyczanych środków na finansowanie inwestycji wspieranych środkami z UE. Dlatego też należy postulować ochronę możliwości zadłużania się przez samorządy. Ponadto zmiany powinny iść w kierunku zastosowania większych ograniczeń w zadłużaniu się sektora rządowego, aby zniwelować dysproporcje w wykorzystaniu długu przez oba sektory. Korzystne byłoby również uwzględnianie ryzyka związanego ze wzrostem poziomu długu w sektorach niekontrolowanych przez rząd, czego zabrakło w okresie przed kryzysem i w jego trakcie. Można było bowiem przewidzieć zarówno wzrost

zapotrzebowania samorządów na środki dłużne, jak i tego skutki. Wprowadzenie takich procedur pozwoliłoby na odpowiedzialniejsze zarządzanie długiem. Należy mieć jedynie nadzieję, że powzięcie takiej decyzji będzie realne w warunkach politycznego mechanizmu podejmowania decyzji w Sejmie oraz przy niskim wpływie samorządów na proces legislacyjny.

Literatura

- Bitner M., Cichocki K.S. [2008], *Efektywność zarządzania długiem w samorządach*, Raport przygotowany w ramach programu „Sprawne państwo” firmy Ernst&Young, Warszawa.
- Informacje o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2007, 2008, 2009, 2010*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2007– 2010.
- Kosikowski C. [2006], *Finanse publiczne. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Mały Rocznik Statystyczny 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011.
- Owsiak S. [2005], *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa.
- Piątkowski P. [2009], *Rozwiązania instytucjonalne długu lokalnego w Polsce. Konsekwencje dla rozwoju instytucji*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce. Innowacyjność a dynamika rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. R. Bról, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M. [2011], *Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze samorządowym a problematyka lokalnego długu publicznego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 3.
- Swianiewicz P. [2004], *Finanse lokalne – teoria i praktyka*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).

PUBLIC DEBT OF LOCAL AUTHORITIES AFTER CRISIS. THE DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Summary: The aim of the article is the analysis of changes in public debt of local authorities during the crisis and how it influenced total public debt of Poland. Regulations of public debt of local authorities in Polish law system are analysed and compared with European standards. Local debt is now one of the main conditions of local development, because a financial situation of local authorities got worse during the crisis. But since 2008 state public debt increased and it is dangerously close to constitutional limitations. It caused that the government is going to limit possibilities of using local debt as an instrument of local development.

Keywords: public debt, local authorities, local debt, crisis.