

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

247

Finanse publiczne



pod redakcją
Jerzego Sokołowskiego
Michała Sosnowskiego
Arkadiusza Żabińskiego



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

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 Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-213-0

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Polski długi publiczny w latach 1991-2015	13
Arkadiusz Babczuk: Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
Wiesława Cieślewicz: Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce	36
Agnieszka Cyburt: Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego	46
Jolanta Gałuszka: Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
Feliks Grądalski: Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego	70
Sylvia Grenda: Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce	79
Piotr Gut: Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
Dagmara Hajdys: Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
Jarosław Hermaszewski: Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
Małgorzata Magdalena Hybka: Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech	120
Maria Jastrzębska: System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu	130
Danuta Kołodziejczyk: Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
Paweł Kowalik: Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin	151
Iwona Kowalska: Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce	161
Agnieszka Krzemińska: Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce	170
Janusz Kudła: Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010	180
Piotr Laskowski: Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego	191

Sylvia Łęgowik-Świącik: Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych	202
Zofia Łękawa: Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody	210
Paweł Marszałek: Finansyzacja – problemy i kontrowersje	220
Magdalena Miszczuk: Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych	231
Ewelina Młodzik: Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych	240
Jarosław Olejniczak: Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego	249
Monika Pasternak-Malicka: Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych	260
Paweł Piątkowski: Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego	274
Krystyna Piotrowska-Marczak: Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku	283
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej	292
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010	301
Piotr Ptak: Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce	314
Joanna Rakowska: Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin	325
Jarosław Skorwider: Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów	336
Michał Sosnowski: Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych	346
Marcin Stępień: Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego	359
Monika Szudy: Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+	367
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof	378
Monika Truszkowska-Kurstak: Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia	390

Alina Walenia: Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
Adam Wasilewski: Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
Barbara Wieliczko: Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
Dorota Wyszowska: Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
Jolanta Zawora: Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
Magdalena Ziolo: Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
Arkadiusz Żabiński: Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

Summaries

Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski: Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
Arkadiusz Babczuk: Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
Wiesława Cieślewicz: Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
Agnieszka Cyburt: Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
Jolanta Gałuszka: The concept of tax unification in the European Union law.....	69
Feliks Grądalski: Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
Sylwia Grenda: The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
Piotr Gut: Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
Dagmara Hajdys: The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
Jarosław Hermaszewski: Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

Malgorzata Magdalena Hybka: VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
Maria Jastrzębska: Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue	138
Danuta Kołodziejczyk: Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes	150
Paweł Kowalik: The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
Iwona Kowalska: Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland	169
Agnieszka Krzemińska: Local government sector economic position in the public finances in Poland	179
Janusz Kudła: Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
Piotr Laskowski: Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units	201
Sylvia Łęgowik-Świącik: Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
Zofia Łękawa: Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
Paweł Marszałek: Financialization – problems and controversies	230
Magdalena Miszczuk: Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
Ewelina Młodzik: Risk management in the light of the act of public finance	248
Jarosław Olejniczak: Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
Monika Pasternak-Malicka: E-filing as a convenient way to file personal income tax forms	273
Paweł Piątkowski: Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis	282
Krystyna Piotrowska-Marczak: Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman: Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus	300
Marian Podstawka, Agnieszka Deresz: Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010	313
Piotr Ptak: Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland	324
Joanna Rakowska: Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
Jarosław Skorwider: Opportunities of creating the investment potential of rural counties	344

Michał Sosnowski: Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax	358
Marcin Stępień: Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
Monika Szudy: Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+	377
Michał Thlon, Piotr Podsiadło: Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
Monika Truszkowska-Kurstak: Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
Alina Walenia: Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
Adam Wasilewski: EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas	420
Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc: Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture	429
Barbara Wieliczko: Public finance in Poland vs. support for agriculture	439
Dorota Wyszowska: Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
Jolanta Zawora: Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
Magdalena Ziolo: Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them	469
Arkadiusz Żabiński: Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation	481

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

EKONOMICZNA POZYCJA SEKTORA SAMORZĄDOWEGO W SYSTEMIE FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE

Streszczenie: W wyniku reformy samorządowej przeprowadzonej w latach 90. powstał trój-szczeblowy samorząd terytorialny. Jest on jednym z elementów sektora finansów publicznych. Jego rola i miejsce w strukturze finansów publicznych zależą od takich czynników, jak struktura organizacyjna finansów publicznych czy stopień decentralizacji władzy publicznej. Celem artykułu jest określenie ekonomicznej pozycji sektora samorządowego w systemie finansów publicznych. Osiągnięciu tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak dochody i wydatki sektora finansów publicznych i jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB, ich dynamika oraz udział dochodów i wydatków jednostek samorządowych w dochodach i wydatkach publicznych. Empiryczna analiza zostanie również przeprowadzona w odniesieniu do deficytu i długu tych jednostek.

Słowa kluczowe: dochody, wydatki, deficyt, dług jednostek samorządu terytorialnego i sektora finansów publicznych.

1. Wstęp

W wyniku reformy ustrojowej z 1999 r. powstał trój-szczeblowy samorząd terytorialny. Decentralizacja przesunęła ciężar odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy na władze samorządowe. Jednostkom samorządu terytorialnego został przekazany określony zakres władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych i finansowych¹. Uzyskały one możliwość samodzielnego prowadzenia polityki finansowej w zakresie dochodów i wydatków.

Decentralizacja jest czynnikiem, który wyznacza skalę i tempo rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Stabilizuje i pogłębia demokrację poprzez tworzenie warunków do zwiększania partycypacji społecznej, poprawy efektywności usług publicznych i lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych, ponieważ administracja znajduje się bliżej obywatela². Jednym z przejawów procesów decentralizacji jest

¹ T. Famulska, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo AE, Katowice 2009, s. 20.

² L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010, s. 60-61.

również rosnąca rola samorządu terytorialnego, który efektywniej wydatkuje środki publiczne niż pozostałe podmioty sektora finansów publicznych.

Finanse samorządu terytorialnego są częścią finansów publicznych, a ich rola i miejsce w strukturze finansów publicznych zależą od takich czynników, jak: stopień decentralizacji władzy publicznej czy struktura i system finansowy samorządu terytorialnego³. Zatem celem artykułu jest określenie ekonomicznej pozycji sektora samorządowego w systemie finansów publicznych. W tym celu przeprowadzona będzie analiza takich wskaźników, jak dochody i wydatki sektora finansów publicznych i jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB, ich dynamika oraz udział dochodów i wydatków jednostek samorządowych w dochodach i wydatkach publicznych, ponieważ dostarczają one informacji o zakresie decentralizacji państwa oraz samodzielności samorządu terytorialnego. Empiryczna analiza zostanie również przeprowadzona w odniesieniu do deficytu i długu tych jednostek.

2. Rola samorządu terytorialnego w sektorze finansów publicznych

Podstawowa funkcja państwa polega na tworzeniu ram prawnych, które pozwalają przedsiębiorstwom i jednostkom bezpiecznie prowadzić transakcje gospodarcze. Poza nią aktywność państwa polega na produkcji dóbr i usług, regulacji i subwencjonowaniu produkcji prywatnej, zakupach dóbr i usług wytwarzanych przez sektor prywatny oraz redystrybucji dochodów⁴.

Państwo, wykonując swoje zadania, prowadzi określoną działalność. Ingeruje w życie obywateli i funkcjonowanie gospodarki. Poprzez działania stabilizuje gospodarkę, łagodzi skutki recesji gospodarczej. Państwo powinno jednak interweniować wtedy, gdy zawodzi mechanizm rynkowy. Pojawia się bezrobocie, bankrutują instytucje finansowe i przedsiębiorstwa, załamuje się giełda, następują nieuzasadnione wahania cen. Państwo pełni rolę stabilizatora gospodarki, stoi na straży bezpieczeństwa, wkracza z działaniami, gdy sytuacja przyjmuje charakter głębokich zmian⁵.

Państwo jednak często zawodzi. Nie zawsze jest w stanie interweniować w gospodarkę w taki sposób, aby zlikwidować wszystkie negatywne skutki związane z funkcjonowaniem mechanizmu rynkowego, kiedy realizowana jest funkcja stabilizacyjna. Nie jest ono w stanie przeciwdziałać głębokiemu rozwarstwieniu społecznemu i biedzie⁶. Przyczyną zawodności państwa dążącego do osiągnięcia postawionych celów jest ograniczony zasób informacji, ograniczona kontrola nad działaniem prywatnych rynków, biurokracja oraz ograniczenia o charakterze politycznym⁷.

³ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 16.

⁴ J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 33.

⁵ B. Filipiak, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011, s. 16-17.

⁶ Tamże, s. 17.

⁷ J.E. Stiglitz, wyd. cyt., s.10-12.

Państwo, jako podmiot zawodny w swoim działaniu, wymaga wsparcia innych podmiotów, które bardziej efektywnie wykonują zadania stojące przed państwem. Ważnym podmiotem staje się samorząd jako partner państwa. Jest on jednym z elementów składowych sektora publicznego. Jako organ publicznoprawny wykonuje zadania administracji publicznej. Dostarcza dobra i usługi publiczne, a o jego sile i potencjale decyduje przede wszystkim pozycja finansowa. Wspomaga państwo w realizacji jego funkcji. Dokonuje się zatem podział kompetencji i zadań między różne szczeble władzy publicznej. Powstaje struktura rządowa, która przejmuje obowiązki wykonywania zadań władczych państwa oraz samorząd terytorialny. Następuje proces decentralizacji, który jest związany z dążeniem do efektywniejszego i bardziej racjonalnego wydatkowania środków publicznych⁸.

3. Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych

Punktem wyjścia do określenia ekonomicznej pozycji sektora samorządowego w systemie finansów publicznych są dane dotyczą kształtowania się dochodów i wydatków w latach 2000-2010. Z danych zawartych w tab. 1 wynika, że dochody sektora finansów publicznych wzrastały w wartościach bezwzględnych. W badanym okresie zwiększyły się one ponad dwukrotnie. Tempo wzrostu dochodów publicznych w poszczególnych latach było zróżnicowane. Największy ich wzrost wystąpił w 2007 r., kiedy zwiększyły się one o 15,3%. Przyczyną wzrostu dochodów było wysokie tempo wzrostu gospodarczego i związany z tym wzrost dochodów podatkowych⁹. Znaczne obniżenie tempa wzrostu dochodów publicznych w latach 2008-2010 było wynikiem spadku dynamiki PKB oraz zmian systemowych, które polegały na obniżeniu składki rentowej i wprowadzeniu ulg rodzinnych. Znalazło to odzwierciedlenie w stopie redystrybucji dochodów, która się zmniejszyła. Relacja dochodów publicznych do PKB w latach 2003-2007 wzrosła z poziomu 40,1% w 2003 r. do 41,3% w 2007 r. Był to okres prosperity następujący po wyraźnym obniżeniu tempa PKB w latach 2001-2002, kiedy stopa redystrybucji dochodów się zmniejszyła.

Odnosząc się do dochodów jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że w latach 2001-2002 nastąpiło wyhamowanie wzrostu, a nawet spadek w 2003 r. dochodów jednostek samorządowych, co było spowodowane spadkiem tempa wzrostu gospodarczego. W tych latach dynamika dochodów samorządowych była niższa niż dochodów publicznych, co skutkowało zmniejszeniem ich udziału w dochodach publicznych. Spadła również stopa redystrybucji dochodów z 10,6% PKB do 9,7% PKB.

W latach 2004-2010 dochody jednostek samorządu terytorialnego rosły szybciej o 3,1 pkt proc. niż dochody publiczne, co pozwoliło na zwiększenie dochodów tych

⁸ B. Filipiak, wyd. cyt., 19.

⁹ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., Warszawa 2008, s. 467.

Tabela 1. Dochody jednostek samorządu terytorialnego na tle dochodów sektora finansów publicznych w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody publiczne (w mld)	271,6	291,5	300,6	327,0	345,9	382,5	420,4	484,9	515,2	539,9	551,1
Dochody publiczne (% PKB)	39,7	38,8	38,5	40,1	37,5	38,9	39,7	41,3	40,4	40,2	38,9
Dochody JST (w mld)	72,6	79,6	80,0	79,1	91,5	102,9	117,0	131,4	142,6	154,8	162,8
Dochody JST (% PKB)	10,6	10,6	10,2	9,7	9,9	10,5	11,0	11,2	11,2	11,5	11,5
Udział dochodów JST w dochodach SFP ogółem	26,7	27,3	26,6	24,2	26,5	26,9	27,8	27,1	27,7	28,7	29,5
Dochody JST	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gminy	47,6	46,8	48,1	45,5	44,1	44,5	44,2	43,4	43,7	41,9	44,4
Powiaty	17,3	17,6	15,9	14,0	13,6	13,4	12,7	12,3	12,7	13,0	13,8
Miasta na prawach powiatu	30,0	29,7	30,8	34,6	34,7	35,2	35,0	35,7	34,7	32,5	33,1
Województwa	5,1	5,8	5,3	5,8	7,6	6,9	8,1	8,6	8,9	12,6	8,7
Dynamika PKB	104	101,0	101,4	103,8	105,3	103,6	106,2	106,8	105,1	101,6	103,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

jednostek w dochodach publicznych z poziomu 26,5 do 29,5%. Było to związane z obowiązywaniem nowych przepisów regulujących dochody samorządów. Nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zaczęła obowiązywać od 2004 r., spowodowała znaczny wzrost kwot zasilających budżety jednostek samorządowych z tytułu udziału w podatkach centralnych oraz podniesienie poziomu dochodów własnych, co poprawiło ich sytuację finansową. Inną przyczyną było wejście Polski do Unii Europejskiej. W konsekwencji od 2005 r. znaczącym źródłem dochodów samorządowych stały się środki z budżetu wspólnotowego. Powyższe zmiany wskazują na rosnącą samodzielność jednostek samorządowych oraz postępujący od 2004 r. proces decentralizacji finansów publicznych.

W okresie objętym obserwacją największą część dochodów jednostek samorządu terytorialnego gromadziły gminy i miasta na prawach powiatu. Łącznie stanowiły one 77,5% dochodów samorządowych w 2010 r. Korzystna była pozycja miast na prawach powiatu w porównaniu z pozostałymi jednostkami, które w liczbie 65 osiągały prawie 1/3 dochodów samorządowych. Kolejną pozycję zajmowały powiaty. Najmniejszy udział w dochodach ogółem odnotowały województwa.

Z danych zawartych w tab. 2 wynika, że wydatki publiczne wzrastały w wartościach bezwzględnych oraz w relacji do PKB. Gwałtowny wzrost wydatków publicznych w latach 2001-2002 był rezultatem spadku tempa wzrostu gospodarczego. Znalazło to odzwierciedlenie w stopie alokacji. Wzrosła ona z poziomu 43,9% PKB

w 2001 r. do 44,4% PKB w 2002 r. W latach 2003-2007 wydatki sektora finansów publicznych rosły wolniej niż dochody i PKB. Pozwoliło to na zmniejszenie średniej stopy alokacji wydatków z poziomu 44,1% PKB w latach 2001-2002 do 42,2% PKB w okresie 2003-2007. Natomiast w latach następnych wyraźnie były widoczne skutki kryzysu globalnego. Dynamika wydatków publicznych w latach 2008-2010 była wyższa od dynamiki dochodów i od PKB, co skutkowało wzrostem stopy alokacji wydatków.

Od utworzenia trzech szczebli samorządu terytorialnego wielkość jego wydatków stopniowo rosła. W latach 2000-2010 zwiększyły się one ponad dwukrotnie. Do 2004 r. tempo przyrostu wydatków samorządowych było powolne. W 2003 r. nastąpił spadek środków wydatkowanych przez te jednostki, co było związane ze spadkiem dynamiki PKB.

Zmiany w zakresie wydatków samorządowych, jakie nastąpiły do 2003 r., należy ocenić negatywnie, ponieważ świadczą one o powolności, a nawet zahamowaniu procesu decentralizacji w Polsce. Potwierdza to również malejący udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach sektora finansów publicznych oraz w PKB.

Od 2004 r. wydatki jednostek samorządu terytorialnego szybko wzrastały. Było to spowodowane poprawą koniunktury gospodarczej oraz coraz większą absorpcją środków z Unii Europejskiej. Innym czynnikiem były zmiany wynikające z przepi-

Tabela 2. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na tle wydatków sektora finansów publicznych w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wydatki publiczne (w mld)	293,1	329,7	346,6	361,8	387,8	412,1	442,6	483,2	535,8	590,0	635,8
Wydatki publiczne (% PKB)	42,8	43,9	44,4	44,3	42,0	41,9	41,8	41,1	42,0	43,9	44,9
Wydatki JST (w mld)	75,7	82,7	83,2	81,0	91,4	103,8	120,0	129,1	145,2	167,8	177,8
Wydatki JST (% PKB)	11,1	11,0	10,6	9,9	9,9	10,6	11,3	11,0	11,4	12,5	12,6
Udział wydatków JST w wydatkach SFP ogółem	25,8	25,1	24,0	22,4	23,6	25,2	27,1	26,7	27,1	28,4	28,0
Wydatki JST	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gminy	47,8	46,6	47,5	45,2	44,8	44,2	44,3	43,4	43,3	41,7	44,9
Powiaty	16,7	17,3	15,8	14,1	13,6	13,4	13,0	12,4	12,5	12,6	13,4
Miasta na prawach powiatu	30,5	30,4	31,5	34,8	35,2	35,2	34,4	35,5	35,2	33,5	33,2
Województwa	5,0	5,7	5,2	5,8	6,4	7,3	8,4	8,6	9,0	12,2	8,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

sów ustawy o finansach publicznych z 2009 r., które dotyczyły form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych oraz likwidacji zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz samorządowych funduszy celowych, których źródła finansowania i zadania przejął samorząd lub tworzone przez niego jednostki budżetowe. Wzrostu wydatków jednostek samorządu terytorialnego nie zahamował globalny kryzys finansowy, jaki był widoczny od 2008 r. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB wzrosły z 9,9% w 2004 r. do 12,6% w 2010 r. Natomiast udział tych jednostek w wydatkach publicznych wzrósł z poziomu 23,6 do 28%.

Zatem rosnący od 2004 r. udział wydatków samorządowych w wydatkach ogółem całego sektora finansów publicznych oraz w PKB oznacza, że sektor samorządowy odgrywał istotną rolę w sektorze finansów publicznych. Rosło znaczenie funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym. Wzrost udziału wydatków lokalnych w wydatkach publicznych świadczy o postępującym procesie decentralizacji finansów publicznych i rosnącym znaczeniu sektora samorządowego w wydatkowaniu środków publicznych.

Odnosząc się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, należy stwierdzić, że mimo zmniejszenia udziału gmin w wydatkowaniu środków nadal pozostają one ich głównym dysponentem. W pierwszych latach funkcjonowania trójszczeblowej struktury samorządu, kiedy zakres zadań wykonywanych przez powiaty i województwa się kształtował, gminy realizowały prawie 50% wydatków jednostek samorządu terytorialnego. W następnych latach rola gmin w wydatkowaniu środków publicznych malała. Na drugim miejscu pod względem wydatkowanych środków były miasta na prawach powiatu. Ponościły one w analizowanym okresie prawie 1/3 wydatków samorządowych. Wynika to z tego, że łączą one funkcje gminne i powiatowe. Na trzecim miejscu znajdowały się powiaty, których udział w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego malał. Najmniej wydatków dokonywały województwa. W 2010 r. zrealizowały one 8,7% wydatków samorządowych, co stanowiło 1,1% PKB. Tak niski udział wydatków świadczy o małej roli województw w finansowaniu zadań publicznych i skuteczności podejmowanych przez nie działań mających na celu polepszenie warunków funkcjonowania społeczności lokalnej¹⁰.

Dopełnieniem analizy dochodów i wydatków sektora finansów publicznych oraz jednostek samorządu terytorialnego jest analiza wyniku finansowego, który jest czynnikiem generującym dług. Dokonując oceny z punktu widzenia salda sektora finansów publicznych, można zauważyć, że w całym analizowanym okresie występował deficyt. Wyjątkiem był 2007 r., w którym wystąpiła niewielka nadwyżka rzędu 0,1% PKB. Było to spowodowane zmianami w dochodach i wydatkach wynikającymi z poprawy koniunktury. Szybszy wzrost dochodów niż wydatków w latach

¹⁰ L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 120.

2003-2007 pozwolił poprawić saldo sektora finansów publicznych. Następnie nadwyżka została zastąpiona deficytem w wysokości 1,6% PKB w roku następnym, co przedstawia tab. 3. Znaczne pogorszenie wyniku sektora finansów publicznych w porównaniu z rokiem poprzednim było skutkiem czynników wewnętrznych, jak np. wprowadzenie drugiego etapu reformy klina podatkowego oraz zewnętrznych, jakimi były zawirowania w gospodarce wywołane kryzysem finansowym. Ponad dwukrotne zwiększenie deficytu w 2009 r., w porównaniu z 2008 r., miało takie samo podłoże zewnętrzne. Rok 2010 był kolejnym rokiem, kiedy ujemne saldo sektora finansów publicznych uległo pogorszeniu.

Tabela 3. Wynik jednostek samorządu terytorialnego na tle salda sektora finansów publicznych w latach 2000-2010 (w % PKB)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Saldo SFP	-3,1	-5,1	-5,9	-4,3	-4,5	-3,0	-2,1	0,1	-1,6	-3,7	-6,0
Saldo JST	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,2	-0,2	-1,0	-1,1
Gminy	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	0,1	0,0	-0,4	-0,5
Powiaty	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Miasta na prawach powiatu	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,4	-0,4
Województwa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego wystąpiła podobna sytuacja. W okresie objętym analizą jednostki te odnotowały deficyt. Wyjątkiem był 2007 r., w którym wystąpiła nieznaczna nadwyżka w wysokości 0,2% PKB, oraz rok 2004, kiedy budżet był zrównoważony. Utrzymujący się przez cały okres deficyt świadczy o trudnościach tych jednostek w realizowaniu zadań, jakie mają one do spełnienia.

Poza tym różnica między wydatkami a dostępnymi na ich sfinansowanie dochodami rosła podobnie jak w przypadku sektora finansów publicznych w okresie spadku tempa wzrostu gospodarczego i spadała w okresie poprawy koniunktury. Tendencja ta była widoczna w latach 2003-2007, czyli w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego. Saldo jednostek samorządu terytorialnego było bliskie równowagi, natomiast na skutek globalnego kryzysu finansowego w 2009 r. wystąpił deficyt w wysokości 1% PKB i 1,1% PKB w 2010 r. Największe ujemne saldo w 2010 r. odnotowały gminy, a najmniejsze – województwa i powiaty.

Z danych zawartych w tab. 4 wynika, że w badanym okresie dług publiczny zwiększył się ponad dwukrotnie, a jego średnioroczne tempo wzrostu wyniosło 9,7%. Mimo systematycznego wzrostu wartości nominalnej długu jego relacja do PKB znacznie się wahała w badanym okresie. W 2003 r. dług publiczny przekroczył pierwszy próg ostrożnościowy. Wysokie tempo wzrostu gospodarczego oraz reduk-

cja deficytu w następnych latach pozwoliły obniżyć go do 44,9% PKB w 2007 r. Od 2008 r. dług publiczny w relacji do PKB wzrastał na skutek silnego wzrostu potrzeb pożyczkowych sektora finansów publicznych oraz obniżenia tempa wzrostu gospodarczego¹¹. W 2010 r. osiągnął poziom 52,8% PKB, zbliżając się do drugiego progu ostrożnościowego.

Tabela 4. Dług jednostek samorządu terytorialnego na tle długu sektora finansów publicznych w latach 2000-2010

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dług publiczny (% PKB)	40,9	40,2	45,1	50,1	46,8	47,5	47,8	44,9	46,9	49,9	52,8
Dług JST (% PKB)	1,4	1,6	2,0	2,1	2,1	2,2	2,4	2,2	2,3	3,0	3,9
Udział długu JST w długu publicznym ogółem	3,3	4,1	4,4	4,2	4,4	4,5	4,9	4,9	4,8	6,0	7,4
Dług JST	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gminy	54,7	50,9	39,3	38,3	39,5	38,1	38,4	38,5	37,6	36,3	39,8
Powiaty	4,0	4,3	5,8	7,1	7,7	8,6	10,0	10,2	10,0	9,7	9,9
Miasta na prawach powiatu	40,1	42,5	52,1	50,9	49,8	49,2	45,3	43,5	44,4	46,5	42,5
Województwa	1,1	2,3	2,8	3,7	2,9	4,2	6,3	7,8	8,0	7,6	7,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl.

Z analizy danych wynika, że coraz większy wpływ na poziom zadłużenia publicznego miały jednostki samorządu terytorialnego. Ich udział w długu publicznym zwiększał się. Najbardziej widoczny wzrost tej relacji wystąpił w dwóch ostatnich latach. W 2009 r. i 2010 r. w porównaniu z latami poprzednimi udział jednostek samorządowych w długu publicznym wzrósł odpowiednio o 1,2 pkt proc. i 1,4 pkt proc. Podobną skalę wzrostu jednostki te osiągnęły w ciągu dziewięciu lat. W latach 2000-2008 ich udział w zadłużeniu publicznym wzrósł z 3,8 do 4,8%.

Wzrost udziału długu jednostek samorządu terytorialnego w długu publicznym był rezultatem przyrostu długu jednostek samorządowych, który w ostatnich dwóch latach był bardzo dynamiczny. W 2009 r. dług jednostek samorządu terytorialnego wzrósł o 40% w porównaniu z 2008 r., a w 2010 r. o 36,7% w porównaniu z rokiem poprzednim. Dług jednostek samorządu terytorialnego rósł szybciej niż dług publiczny. Zadłużenie publiczne zwiększyło się ponad dwukrotnie, a dług jednostek samorządu terytorialnego – przeszło pięciokrotnie. W konsekwencji udział długu jednostek samorządowych w długu publicznym wzrósł z 3,3% w 2000 r. do 7,4% w 2010 r.

¹¹ Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011 s. 6.

Największy udział w ogólnej kwocie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego miały miasta na prawach powiatu. Jednak w okresie objętym analizą ich udział w zobowiązaniach pozostałych jednostek malał. Na drugim miejscu pod względem poziomu zadłużenia znajdowały się gminy. Trzecią pozycję zajmowały powiaty, a najmniej były zadłużone województwa. Rosło zatem znaczenie jednostek samorządowych w tworzeniu długu publicznego, o czym świadczy jego systematyczny wzrost w badanym okresie. Większa dynamika długu jednostek samorządu terytorialnego niż sektora finansów publicznych jest wynikiem większych potrzeb inwestycyjnych sektora samorządowego, które wiąże się z zapewnieniem wkładu własnego do inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Ministerstwo Finansów w projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 marca 2012 r. zaproponowało utrzymanie limitu długu jednostek samorządu terytorialnego na poziomie 60% dochodów obok nowego indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Projekt zawiera również dodatkowy mechanizm ograniczania deficytu. W 2012 r. deficyt jednostek samorządu terytorialnego nie powinien przekroczyć 10,5 mld zł. Natomiast dla 2013 r. i 2014 r. limit deficytu wynosi odpowiednio 10 mld zł i 9 mld zł. W projekcie zapisano również, że w 2015 r. i kolejnych latach deficyt jednostek samorządowych nie powinien przekroczyć 0,5% PKB. Zaproponowane rozwiązania zmierzają w kierunku znacznego ograniczenia deficytu i długu jednostek samorządu terytorialnego. Znacząco ostrzegają się zasady zadłużania się tych jednostek. Kontynuowanie zasady ograniczającej dług jednostek samorządu terytorialnego do 60% ich dochodów usztywnia i komplikuje finanse samorządowe. Bezpieczeństwo finansowe samorządów zapewnia nowy wskaźnik obsługi długu, który jest dostosowany do kondycji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dodatkowe ograniczenia dla deficytu jednostek samorządowych mogą negatywnie wpłynąć na inwestycje i zdolność tych jednostek do absorpcji środków z Unii Europejskiej.

4. Podsumowanie

Podsumowując, należy stwierdzić, że w analizowanym okresie wzrastała ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych. Od 2004 r. dochody jednostek samorządu terytorialnego rosły szybciej niż dochody publiczne. W konsekwencji udział tych jednostek w dochodach publicznych wzrósł z 26,5% w 2004 r. do 29,5% w 2010 r. Zwiększeniu uległa również stopa redystrybucji dochodów z 9,9% PKB do 11,5% PKB. Wzrastała zatem samodzielność jednostek samorządu terytorialnego. Od 2004 r. postępował również proces decentralizacji finansów publicznych.

Do podobnych wniosków prowadzi analiza wydatków samorządowych na tle sektora publicznego. Do 2003 r. zmniejszał się udział jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach sektora finansów publicznych i w PKB. Zmiany te świadczą o wyhamowaniu procesu decentralizacji w Polsce. Natomiast od 2004 r. wydatki tych jednostek szybko wzrastały, co wiązało się z poprawą koniunktury gospodarczej, większą absorpcją środków z Unii Europejskiej oraz ze zmianami wynikający-

mi z przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r. W 2010 r. wydatki jednostek samorządu terytorialnego wyniosły 12,6% PKB, co stanowiło 28% wydatków publicznych. Zwiększający się udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach publicznych oraz w PKB od 2004 r. oznacza, że rosło znaczenie funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym oraz postępowała decentralizacja finansów publicznych.

Mimo wzrostu udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach sektora finansów publicznych poziom ich nadal pozostawał zbyt niski w porównaniu z potrzebami rozwojowymi tych jednostek. Potwierdzeniem jest rosnący deficyt i dług tych jednostek. Miały one coraz większy wpływ na poziom zadłużenia publicznego, o czym świadczy jego systematyczny wzrost. Dług jednostek samorządowych zwiększał się szybciej niż dług publiczny. Skutkowało to wzrostem udziału tych jednostek w długi publiczny z 3,3 do 7,4%. Dynamika długu jednostek samorządu terytorialnego większa niż długu publicznego była wynikiem większych potrzeb inwestycyjnych sektora samorządowego.

Literatura

- Famulska T., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo AE, Katowice 2009.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2011.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo UE, Wrocław 2010.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r., Warszawa 2008.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2012-2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Ruśkowski E., *Finanse lokalne w dobie w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004.

LOCAL GOVERNMENT SECTOR ECONOMIC POSITION IN THE PUBLIC FINANCES IN POLAND

Summary: As a result of the local government reform, which was conducted in the nineties, there was a three-tier local government. It is one of the elements of public finance sector. Its role and place in the structure of public finances depends on such factors as the organizational structure of public finances, or the degree of decentralization of public authority. The aim of this article is to define the economic position of the local government sector in the public finance system. The analysis was based on several indexes, such as income and expenditure of public finance and local government units in relation to GDP and dynamism, and the share of their income and expenditure of local government in income and public spending. Empirical analysis is also made in relation to the deficit and debt of these entities.

Keywords: income, expenditure, deficit, debt of local governments and public sector.