

**Krakowiak-Drzewiecka M.**

## **WPŁYW ŚWIATOWEGO KRYZYSU EKONOMICZNEGO NA FUNKCJONOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE**

*Opracowanie zostało poświęcone identyfikacji przyczyn i dotychczasowych skutków oddziaływania światowego kryzysu ekonomicznego na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Rozważania zawarte w artykule koncentrują się wokół wpływu, jaki destabilizacja gospodarcza miała, i ma w dalszym ciągu, na finanse publiczne, a w konsekwencji na finanse poszczególnych rodzajów jednostek samorządowych (tj. województw, powiatów, gmin miejskich i wiejskich). Ponadto w podsumowaniu, znajdują się refleksje dotyczące sposobów rozwiązania problemów przedstawionych w artykule oraz przyszłości finansów polskiego samorządu terytorialnego.*

**Słowa kluczowe:** kryzys ekonomiczny, samorząd terytorialny, finanse publiczne

**Wprowadzenie.** W polskiej gospodarce globalny kryzys ekonomiczny we wstępnej fazie nie był istotnie odczuwany. Przyczyny kryzysu miały charakter zewnętrzny, fundamenty polskiej gospodarki były dobre, a recesja nie wystąpiła w żadnym okresie. Jednak w miarę pogłębiania się tendencji recesyjnych w gospodarce światowej kryzys stopniowo zaczął wpływać także na gospodarkę polską. Początkowo wpływ zaburzeń na światowych rynkach finansowych na gospodarkę Polski był ograniczony głównie do rynków kapitałowych. W drugiej połowie 2008r. w związku z pogorszeniem perspektyw gospodarki światowej pogorszeniu uległy także wskaźniki koniunktury oraz nastąpiło obniżenie większości miar aktywności gospodarczej w Polsce. Warto zaznaczyć, że działo się to przy znacznym spadku stopnia wykorzystania mocy produkcyjnych. Jednocześnie w strefie euro rozpoczęła się recesja, która wraz ze wzrostem niepewności dotyczącej perspektyw polskiej gospodarki, skutkowałą wyhamowaniem aktywności inwestycyjnej polskich przedsiębiorstw. Spowolnieniu aktywności gospodarczej towarzyszyło dalsze ograniczenie popytu na pracę (na co wskazuje spadek zatrudnienia i wzrost bezrobocia)<sup>1</sup>.

Rzeczywiste problemy polskiej gospodarki i finansów pojawiły się później, w dalszej fazie kryzysu – jako kryzys finansów publicznych, wynikający z nadmiernego i szybko rosnącego deficytu. W Polsce sytuacja była jednak szczególna. Ponieważ nie doszło do recesji, a nominalny PKB wzrósł o 5,4% nie można było uzasadniać wzrostu deficytowości recesją (Tak jak to miało miejsce w Unii Europejskiej, w której uśredniony PKB zmniejszył się realnie o 4,2% i nominalnie o 5,5%). Nie było też żadnych przesłanek do silnych wzrostów deficytu, ani do nieadekwatnych, zbyt niskich w stosunku do wzrostu PKB wpływów podatkowych (w szczególności CIT w 2009r.). Deficyt sektora finansów publicznych zwiększył się z 46,9 mld zł w 2008r.

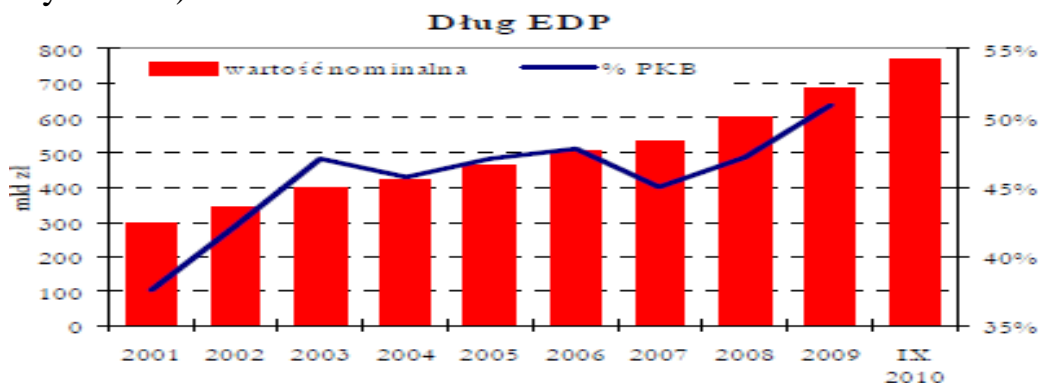
---

© M. Krakowiak-Drzewiecka, 2011

<sup>1</sup> *Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009, s.18-21.

do 95,7 mld w 2009r., czyli przeszło dwukrotnie, w stosunku do PKB z 3,7 w 2008r. do 7,1% w 2009r. W 2010r. wzrost tego deficytu był umiarkowany (7,9% PKB według metodologii ESA), ale wzrost deficytu nastąpił głównie poza budżetem państwa, ze względu na efekty wypychania z sytemu budżetowego państwa do innych podmiotów tego sektora lub poza sektor (w szczególności do Funduszy – ZUS, Krajowy Fundusz Drogowy, Fundusz Pracy) wydatków budżetowych<sup>2</sup>.

Konsekwencją powiększającego się deficytu sektora finansów publicznych jest rosnące zadłużenie państwa. Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EPD) stanowi jeden z elementów kryterium fiskalnego z Maastricht. Na koniec września 2010r. dług EPD w Polsce wyniósł 770 mld zł, z czego 725,2 mld zł wynosił dług podsektora instytucji rządowych na szczeblu centralnym, natomiast dług podsektora instytucji samorządowych na szczeblu lokalnym 43,3 mld zł (Pozostałe zadłużenie dotyczy sektora funduszy ubezpieczeń społecznych). W porównaniu z końcem grudnia 2009r. dług EPD wzrósł o 85,9 mld zł tj., 12,6%<sup>3</sup>. (Por. Rysunek 1)



**Rys. 1 Dług sektora instytucji rządowych i samorządowych (EPD) w Polsce w latach 2001-2010.**

Źródło: *Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, Luty 2011, s. 14.

Wzrost długu publicznego dotyczy oczywiście nie tylko Polski, ale większości gospodarek światowych. Jeżeli w pewnym momencie zostanie odbierany przez rynki finansowe jako nadmierny, może przełożyć się na wzrost stóp procentowych i większych trudności z jego dalszym finansowaniem, jak i silniejszej konkurencji o kapitał pomiędzy krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się<sup>4</sup>.

W kontekście obecnego kryzysu gospodarczego kluczowe znaczenie ma polityka fiskalna i perspektywy kształtowania się sytuacji finansów publicznych. Wzrost deficytu tego sektora w Polsce od 2008r. i jego dalsze przewidywane pogłębienie

<sup>2</sup> Chojna-Duch E., *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. Alińska A., Pietrzak B., CeDeWu, Warszawa 2011, s. 13.

<sup>3</sup> *Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, Luty 2011, s. 14.

<sup>4</sup> *Polska wobec...*, op. cit., s.23.

można oceniać w kategoriach pojawienie się problemów strukturalnych, które wcześniej były mniej widoczne dzięki szybko rozwijającej się gospodarce i wysokim dochodom budżetowym. Obecne spowolnienie gospodarcze ujawniło strukturalne słabości finansów publicznych. W latach 2007-2008, kiedy polska gospodarka notowała wysoką dynamikę wzrostu gospodarczego, wydatki publiczne rosły znacznie szybciej niż PKB. W latach ożywienia gospodarczego dokonano redukcji obciążeń fiskalnych<sup>5</sup>, co zwiększyło deficyt strukturalny sektora finansów publicznych. Z kolei osłabienie dynamiki PKB w 2009r. przyczyniło się do gwałtownego spadku dochodów podatkowych. Ubytek dochodów w połączeniu ze sztywną strukturą wydatków publicznych, podtrzymująca ich wysokie tempo wzrostu, doprowadziły w konsekwencji do silnego wzrostu deficytu sektora finansów publicznych<sup>6</sup>.

Wobec braku zmian systemowych, trwale redukujących deficyt strukturalny sektora finansów publicznych, pozostała część ubytku dochodów podatkowych zostanie zrekomensowana przez działania doraźne, dotyczące dochodów niepodatkowych oraz strony wydatkowej budżetu państwa. Działania te w dużej mierze przyczynią się do ograniczenia deficytu budżetu państwa w sposób jednorazowy oraz przesunięcia go do innych jednostek sektora finansów publicznych lub na przyszłe lata. Cięcia wydatków w ministerstwach mogą także skutkować narastaniem zobowiązań, podobnie jak miało to miejsce pod koniec 2008r., zwiększając w ten sposób deficyt sektora w ujęciu ESA95<sup>7</sup>.

**System finansowania jednostek samorządu terytorialnego.** Obecny kształt systemu finansów publicznych, a w jego ramach system finansowania jednostek samorządu terytorialnego, jest między innymi wynikiem przemian, którym podlegały i nadal podlegają współczesne struktury samorządowe w Polsce. Transformacja samorządu terytorialnego zmierza w kierunku decentralizacji administracji, stworzenia sprawnych ekonomicznie i konkurencyjnych jednostek samorządu terytorialnego. Coraz więcej zadań, leżących dawniej w kompetencjach organów centralnych państwa, zostało przekazane organom samorządu terytorialnego. Przy przekazywaniu kolejnych zadań, mających na celu pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości, walkę z bezrobociem, ubóstwem, rozwój miejscowej infrastruktury technicznej i społecznej kształtował się nowy model zasilania budżetów lokalnych.

Jednym z rozwiązań jakie zastosowano w tym nowym modelu, było zapewnienie partycypacji budżetów lokalnych w podatkach dochodowych, zasilających przedtem wyłącznie budżet państwa. W pierwszych latach transformacji ustrojowej dotyczyło to tylko podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), potem partycypacja samorządów zarówno w tym podatku, jak i podatku od

---

<sup>5</sup> W lipcu 2007r. obniżono stawkę składki rentowej opłacanej przez pracownika o 3 pkt proc., a w styczniu 2008r. dokonano dalszej redukcji tej stawki o 2 pkt proc. płacone przez pracownika i 2 pkt proc. płacone przez pracodawcę. Ponadto w rocznym rozliczeniu podatku dochodowego od fizycznych w 2007r. wprowadzono możliwość odliczenia podatku ulgi prorodzinnej.

<sup>6</sup> *Polska wobec...*, op. cit., s. 29.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 31.

dochodów przedsiębiorstw (CIT) rosła. Rezultatem wprowadzanych po 2003r. zmian systemowych w obszarze finansów publicznych było silniejsze wiązanie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego z aktywnością i wynikami gospodarczymi i poziomem rozwoju ekonomicznego regionu<sup>8</sup>.

Obowiązuje również zasada przekazywania części dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu terytorialnego w obszarach lepiej rozwiniętych do budżetu państwa, po czym następuje redystrybucja tych środków do jednostek w obszarach słabej zagospodarowanych. Celem takiego zabiegu jest niwelowanie dysproporcji w dochodach, związanych zwłaszcza z wpływami z podatków dochodowych.

Proces decentralizacji zadań publicznych i ich finansowania nie został zakończony. Polski system finansów publicznych wymaga jeszcze ciągłych udoskonaleń. Zmiany powinny dotyczyć głównie przejrzystych rozwiązań legislacyjnych w sferze finansowania, kontroli i nadzoru, jak również jednoznacznego określenia zadań i wskazania podmiotów odpowiedzialnych za rzetelność ich wykonania<sup>9</sup>.

Z racji tematu niniejszego opracowania, dalsze rozważania koncentrować się będą przede wszystkim na systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, rozumianym jako ogół zasad, reguł, decyzji, narzędzi i instytucji stworzony przez obowiązujące w danym państwie prawo, którego celem jest zapewnienie warunków i środków zaopatrzenia samorządu terytorialnego w kapitał niezbędny do funkcjonowania i realizacji zadań<sup>10</sup>.

Jak już wcześniej zostało wspomniane, samorząd terytorialny w Polsce uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej i wykonuje zadania publiczne (nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych) we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. W zależności od rodzaju zadania publicznego, jakie jednostki samorządu terytorialnego mają wykonać (zadania własne i zlecone) zagwarantowane lub możliwe jest sfinansowanie lub dofinansowanie z budżetu państwa. Środki pieniężne z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są transferowane w formie subwencji ogólnej bądź dotacji celowej na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone jednostkom samorządu terytorialnego ustawami.

Subwencje są stałą formą finansowania jednostek samorządu terytorialnego realizowaną przy zastosowaniu mniej lub bardziej zobiektywizowanych kryteriów. Ustawa o dochodach jednostek samorządów terytorialnych wprowadza wewnętrzny podział subwencji ogólnej na część oświatową, wyrównawczą, równoważącą (dla gmin i powiatów), oraz regionalną (dla województw), ponadto występuje część rekompensująca<sup>11</sup>. Nadanie częściom subwencji ogólnej określonego charakteru nie ogranicza możliwości samorządu terytorialnego do wydatkowania tych środków na

---

<sup>8</sup> *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s.23.

<sup>9</sup> *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*, red. Filipiak B. i Flejterski St., CeDeWu, Warszawa 2008, s. 45-46.

<sup>10</sup> Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006, s. 71.

<sup>11</sup> *Budżety jednostek ...*, op. cit., s.25.

inne cele, co wynika z ustawowego prawa rady gminy, rady powiatu czy sejmiku województwa do decydowania o przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej. W przypadku dotacji celowych o wielkości, jak i o przedmiocie wykorzystania środków z budżetu państwa decydują organy rządowe. W związku z tym dotacje celowe podlegają także szczególnym zasadom rozliczania, które przejawiają się przede wszystkim w obowiązku zwrotu dotacji wykorzystanych niestosowanie do celu<sup>12</sup>.

Dotacje celowe z budżetu państwa mogą być udzielane do wysokości 50% planowanych wydatków jednostki samorządu terytorialnego na realizację danego zadania (jeżeli odrębne przepisy nie stanowią inaczej). Jednostka samorządu terytorialnego realizująca zadania z zakresu administracji rządowej, na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, otrzymuje od tych organów dotacje celowe w kwocie wynikającej z zawartego porozumienia<sup>13</sup>.

Zatem dochody jednostek samorządowych w Polsce, w największym skrócie, stanowią:

- dochody własne, czyli udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), wpływy z podatków lokalnych, wpływy z opłat, dochody majątkowe;
- dotacje celowe,
- subwencje.

Regulacje prawne obowiązujące w Polsce powinny zapewniać samorządom stabilne dochody podlegające możliwie niewielkim wahaniom w sytuacji spowolnienia czy załamania gospodarczego. Szczególna ochrona budżetów samorządowych przez państwo na wypadek kłopotów gospodarczych wynika z jednej strony z zależności jednostek samorządu terytorialnego i państwa w ramach sektora finansów publicznych, a z drugiej z nierówności w możliwościach reakcji i siły oddziaływania na tego typu zagrożenie, jakimi dysponują struktury samorządowe w porównaniu do państwowych. Samorząd jest znacznie bardziej „bezbronny” od rządu chroniącego budżet państwa. Jednostki samorządowe pozbawione są instrumentów reagowania, z pomocą których państwo może próbować stabilizować sytuację makroekonomiczną i ratować sytuację budżetu. Instrumenty, którymi dysponują samorzady mają znacznie bardziej ograniczony zakres oddziaływania (np. polityka podatkowa, zadłużenie). Ponadto owe instrumenty mają bardzo umiarkowany wpływ zarówno na krótkookresową sytuację własnego budżetu, jak i na warunki ekonomiczne, które w dłuższej perspektywie wpływająca wielkość dochodów budżetowych. Jednocześnie samorzady odpowiadają za wiele zadań z zakresu szeroko rozumianych usług społecznych, które łączą się ze sztywnymi potrzebami wydatkowymi i nie można ich zmniejszać w okresie spowolnienia gospodarczego. Nie można także zapomnieć, że samorządom przyznano odpowiedzialność za pewną część typowych zadań w zakresie redystrybucji (np. zasiłki dla najuboższych, pomoc dla bezrobotnych), które wymagają zwiększenia w momentach, gdy gospodarka

---

<sup>12</sup> Korolewska M., *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacji nr 1164 (IP-108G), dostępne na <http://biurose.sejm.gov.pl>

<sup>13</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 23.

przeżywa kłopoty. Warto także wspomnieć, że samorzady odpowiadają mniej więcej za połowę inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Załamanie inwestycji samorządowych może więc mieć bardzo negatywne, długofalowe konsekwencje nie tylko dla nich samych, ale dla gospodarki kraju<sup>14</sup>.

Istnieją także powody natury bardziej ogólnej, dla których rząd może być, a nawet powinien być zainteresowany sytuacją finansową jednostek samorządowych. Wystarczy wspomnieć o powinności państwa do zapewnienia minimalnego poziomu usług świadczonych obywatelom, pilnowania porządku prawnego i ochrony obustronnych zobowiązań (w których stronami często są jednostki terytorialne), dążenia do efektywnego wykorzystania dochodu publicznego czy zapobiegania pogorszenia swojego ratingu kredytowego (czego odzwierciedleniem może być słabość systemu finansów samorządów lokalnych)<sup>15</sup>.

Obowiązujący w Polsce system finansowania samorządów terytorialnych, mimo przypisywanych mu różnych słabości i niedostatków, okazał się stosunkowo skuteczny w ochronie finansów samorządowych przed skutkami światowego kryzysu ekonomicznego. Barię ochronną budżetów lokalnych stało się silne uzależnienie samorządów od budżetu państwa (uważane zwykle za wadę systemu dochodów samorządowych). Sprawił to znaczny udział subwencji ogólnych wypłacanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa według reguł skonstruowanych w ten sposób, że zmniejszenie łącznych kwot subwencji jest praktycznie niemożliwe. Drugim zabezpieczeniem był znaczący udział w dochodach samorządowych udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, który wykazuje umiarkowaną (w porównaniu np. do podatku dochodowego od osób prawnych) podatność na spowolnienie gospodarcze<sup>16</sup>. W takiej sytuacji spadek dochodów z podatku od osób fizycznych występuje z opóźnieniem, a więc w przypadku przedłużającego się kryzysu dynamika dochodów osobistych – a więc i pochodnych dochodów budżetowych – niewątpliwie musi się obniżyć.

Instytucjonalnych zabezpieczeń stabilności dochodów samorządowych nie należy traktować jako „gwarantów nienaruszalności” budżetów lokalnych. Rozwiązania te skutecznie chronią jednostki samorządowe tak długo, jak długo udaje się utrzymać budżet państwa we względnej równowadze finansowej<sup>17</sup>.

Tymczasem, jak wynika z wcześniejszej części niniejszego artykułu, skutki kryzysu finansowego, które już odczuwa i wszystko wskazuje na to, że jeszcze przez pewien czas będzie odczuwać budżet państwa przenoszą się również na finanse samorządowe.

---

<sup>14</sup> Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 9.

<sup>15</sup> Wiewióra M., *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 30-31.

<sup>16</sup> Świadczą o tym wyniki badań nad podatnością dochodów podatkowym na spowolnienie gospodarcze, przeprowadzonych przez OECD, a opublikowane w: Davey. K., *The impact of economic downturn on local government* (materiały niepublikowane), za: Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 11.

<sup>17</sup> Misiąg W., *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, „Finanse. Finansowy kwartalnik internetowy” 2009, nr 3, s. 5.

**Przewidywane zagrożenia dla jednostek samorządu terytorialnego.** Kiedy okazało się, że światowe spowolnienie gospodarcze wywołało kryzys finansów publicznych w Polsce, pojawiły się opracowania, w których autorzy prezentowali prawdopodobne skutki jakie ta sytuacja może wyrzucić na funkcjonowanie polskiego samorządu terytorialnego<sup>18</sup>. W opiniach tych autorów, różnice w oddziaływaniu kryzysu na budżet państwa i budżet samorządów dotyczą skali (zakresu) i stopnia wpływu. Oznacza to, że część zagrożeń związanych ze światowym kryzysem obejmie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, a inne odczuwalne będą tylko przez niektóre rodzaje jednostek.

Za wspólne zagrożenie dla jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli uznano bardzo prawdopodobne ograniczenie rozmiarów dotacji przekazywanych z budżetu państwa. Dotyczy to zarówno dotacji na zadania zlecone, jak też dotacji na zadania własne. Budżet państwa jest obecnie, i podobnie będzie w następnych latach, bardzo napięty, co oznacza między innymi konieczność usilnego poszukiwania możliwości ograniczenia wydatków budżetowych. W przypadku dotacji na zadania zlecone możliwość „oszczędzania na samorządach” stwarza fakt, że reguły ustalania wysokości tych dotacji są bardzo nieprecyzyjne. Jeszcze łatwiejsze – z punktu widzenia rządu – jest ograniczenie dotacji na zadania własne, których wypłacanie w znacznej części nie ma charakteru obligatoryjnego. Dodatkowo nie bez znaczenia pozostaje fakt, że w 2009 roku obniżono stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT), czego skutkiem będzie zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z udziałów w tym podatku. Przypomnieć też należy, że zmiana stawek podatkowych i zmniejszeniu dochodów publicznych pochodzących z tego podatku, nie towarzyszyły żadne zmiany w systemie dochodów, rekompensujące jednostkom samorządowym utratę dochodów z jednego z głównych źródeł ich dochodów. Zatem negatywne skutki tej zmiany budżety samorządów terytorialnych odczuwać będą przez najbliższe lata.

Analizując potencjalny wpływ spowolnienia wzrostu gospodarczego z perspektywy poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego można stwierdzić, że największe zagrożenia sytuacja kryzysowa niesie dla większych gmin miejskich oraz dla samorządów województw, a najslabiej skutki kryzysu odczują powiaty.

Podstawowym źródłem zagrożenia w przypadku dużych miast jest przede wszystkim potencjalna możliwość dużego spadku dochodów własnych – tak dochodów z podatków, jak i dochodów z majątku. Spowolnienie gospodarcze powoduje pogorszenie sytuacji wielu przedsiębiorstw, co z kolei przełoży się na ich problemy z terminowym opłacaniem podatków. Stabilność dochodów majątkowych również mocno związana jest ze stanem gospodarki (przykładem mogą być choćby dochody z czynszów).

---

<sup>18</sup> Przykładami takich opracowań są pozycje stanowiące bibliografię niniejszego artykułu. Poszczególni autorzy w odmienny sposób i na różnym poziomie ogólności przedstawiali prawdopodobne skutki wpływu światowego kryzysu na samorząd terytorialny w Polsce. Dla przejrzystości wywodu, analiza tej części artykułu oparta zostanie przede wszystkim na wnioskach zawartych w: Misiąg W., *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, „Finanse. Finansowy kwartalnik internetowy” 2009, nr 3.

W przypadku samorządów województw głównym zagrożeniem jest duży udział w ich dochodach wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Zagrożenie to wynika z dwóch istotnych cech tego podatku. Po pierwsze dochody z podatku od osób prawnych (CIT) bardzo szybko reagują na zmiany sytuacji gospodarczej; należy się więc spodziewać, że nawet jeśli w Polsce utrzyma się dodatnia dynamika wzrostu gospodarczego (co wydaje się prawdopodobne, ale nie jest pewne), wpłaty z tytułu CIT mogą ulec wyraźnemu zmniejszeniu. (Czynnikami mogącymi wywołać taki spadek są zwłaszcza trudności z eksportem i tworzenie rezerw na potencjalne negatywne skutki kryzysu tj. niepewne należności, koszty operacji walutowych itp.). Po drugie znacząca część wpływów z CIT pochodzi od przedsiębiorstw z sektora szeroko rozumianych usług, w tym – od banków i firm ubezpieczeniowych, które w największym stopniu narażone są na skutki kryzysu. Wydaje się więc, że samorzady województw zmuszone są do bardzo ostrożnego planowania wpływów z CIT, a co za tym idzie – do dostosowania swych wydatków do opisanych powyżej zagrożeń występujących po stronie dochodowej ich budżetów.

Najsłabiej skutki kryzysu finansowego mają odczuć powiaty (zwłaszcza tzw. ziemskie). Związane jest to ze strukturą dochodów powiatów, w których subwencje ogólne i wpływy z udziałów w podatku od osób fizycznych (PIT) stanowią największy udział. Stosunkowo bezpieczne są też gminy, zwłaszcza gminy wiejskie i małe miasta, dla których subwencje ogólne stanowią podstawowe źródło dochodów.

Niezależnie od problemów związanych z dochodami, zagrożeniem dla sprawnego wykonywania zadań samorządowych mogą być w najbliższym okresie trudności z pozyskaniem środków kredytowych, a co za tym idzie – prawdopodobne spowolnienie inwestycji, w tym również inwestycji finansowych z udziałem środków budżetowych UE. Planowane rozmiary zadań inwestycyjnych wspieranych środkami UE są w latach 2009-2010 znacznie większe niż w latach 2007-2008, gdy stopniowo kończone były zadania z perspektywy finansowej 2004-2006, a zadania finansowane środkami z nowej perspektywy finansowej (2007-2013) dopiero się rozpoczynały.

Samorzady będą więc w najbliższym czasie potrzebowały znacznych środków zarówno na wydatki stanowiące własny wkład finansowy do realizacji zadań wspieranych środkami UE, jak i na prefinansowanie wydatków podlegających refundacji. Przeszkodą w przeznaczeniu dostatecznej kwoty środków własnych będą sygnalizowane powyżej ograniczenia dochodów. Barię w płynnym prefinansowaniu wydatków podlegających refundacji może stać się poważne ograniczenie podaży kredytów. Jeżeli rząd nie zdecyduje się na rozszerzenie możliwości prefinansowania wydatków refundowanych środkami publicznymi, możemy spodziewać się problemów w absorpcji przyznawanych Polsce środków z budżetu UE.

Ewentualne opóźnienia w realizacji zadań finansowanych środkami UE są o tyle niebezpieczne, że prowadzić mogą do nadmiernej kumulacji zadań i wydatków w końcowych latach perspektywy finansowej 2007-2013. Pełna absorpcja środków unijnych może się wtedy okazać trudna nawet przy znacznie lepszej niż obecna koniunkturze gospodarczej. Nie można liczyć na to, by rozwiązaniem tego problemu mogła być próba zastąpienia środków kredytowych środkami pozyskiwanymi z emisji samorządowych papierów wartościowych. Przy widocznej na rynkach



finansowych silnej obawie przed podejmowaniem ryzyka, ewentualne decyzje o kolejnych emisjach obligacji samorządowych prawdopodobnie nie przyniosą zakładanych rezultatów.

Przedstawione zagrożenia najczęściej pojawiały się w opracowaniach poświęconych przewidywanemu zakresowi oddziaływania światowego kryzysu gospodarczego na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Przeanalizujemy zatem, na ile te prognozy do tej pory się sprawdziły<sup>19</sup>.

**Skutki kryzysu ekonomicznego z perspektywy samorządu terytorialnego.** W 2009r. gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego podlegała wpływom recesji w sferze realnej. Wprawdzie Polska utrzymała dodatnią dynamikę PKB, wyróżniając się korzystnie na tle innych krajów Unii Europejskiej, lecz znaczne spowolnienie wzrostu gospodarczego obniżyło wpływy z podatków dochodowych (Por. Tablica 1), a oszczędności wprowadzone przez znowelizowaną ustawę budżetową miały wpływ na niższe od pierwotnych planów, wykonanie dotacji dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>20</sup>.

**Tablica 1**

**Wpływy z podatków dochodowych (PIT i CIT) w dochodach budżetów jednostek samorządów terytorialnych w latach 2007-2009**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	w mln zł			w %		
<b>Ogółem</b>						
Wpływy z CIT	7 615,8	7 474,2	6 616,9	5,8	5,2	4,3
Wpływy z PIT	25 600,4	28 535,0	26 977,0	19,5	20,0	17,4
Pozostałe dochody	98 164,0	106 559,8	121 248,5	74,7	74,7	78,3
<b>Gminy</b>						
Wpływy z CIT	657,4	696,0	652,8	1,15	1,12	1,01
Wpływy z PIT	9 264,7	10 664,2	9 906,3	16,25	17,11	15,27
Pozostałe dochody	47 081,0	50 957,5	54 323,1	82,59	81,77	83,73
<b>Powiaty</b>						
Wpływy z CIT	137,4	144,9	135,7	0,85	0,80	0,68
Wpływy z PIT	2 622,1	2 995,7	2 765,4	16,23	16,51	13,77
Pozostałe dochody	47 081,0	50 957,5	54 323,1	82,92	82,69	85,56
<b>Miasta na prawach powiatów</b>						
Wpływy z CIT	1 770,3	1 924,9	1 650,8	3,78	3,89	3,28
Wpływy z PIT	12 861,8	13 930,5	13 416,7	27,44	28,17	26,66
Pozostałe dochody	34 011,6	35 513,3	36 910,8	68,78	67,93	70,06
<b>Województwa</b>						
Wpływy z CIT	5 050,8	4 708,3	4 177,7	44,50	37,19	21,37
Wpływy z PIT	851,9	944,5	888,7	7,51	7,46	4,55
Pozostałe dochody	5 446,2	7 007,4	14 482,0	47,99	55,35	74,08

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 37.

<sup>19</sup> Próba analizy dokonana zostanie na podstawie dostępnych danych, pochodzących z wtórnych źródeł informacji. Dlatego zakresy czasowe i podmiotowe prezentowanych danych ilościowych mogą się różnić w zależności od cytowanego źródła.

<sup>20</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 86.

W 2009 r. nie udało się wykonać na przewidywanym poziomie dochodów z podatków CIT i PIT, a wpływy z tych podatków były mniejsze niż przed rokiem. W rezultacie spadku wydajności fiskalnej głównych źródeł zasilania budżetów samorządowych, nastąpił spadek dochodów własnych we wszystkich (z wyjątkiem miast na prawach powiatu) grupach jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część wydatków budżetowych administracji samorządowej ma charakter sztywny, co w szczególności dotyczy wydatków na szeroko zdefiniowane cele edukacyjne oraz świadczenia z tytułu pomocy społecznej. W 2009r. zarówno kwota subwencji oświatowej (zrealizowana w 100%), jak i kwota przekazanych dotacji były z reguły niewystarczające na sfinansowanie gwarantowanych ustawowo, potrzeb lokalnych społeczności. Równocześnie jednak, prognozy wydatków były wyższe od faktycznego wykonania (Por. Tablica 2), dzięki czemu zagregowany niedobór budżetów jednostek samorządu terytorialnego okazał się w 2009r. mniejszy od planowanego, choć znacznie większy w porównaniu z wynikiem z 2008r. (W 2007r. wystąpiła nadwyżka w realizacji budżetów jednostek samorządu terytorialnego)<sup>21</sup>.

**Tablica 2.**

**Wykonanie planu i dynamika wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w 2009r.**

Wyszczególnienie	Wydatki zaplanowane na 2009 r. (plany po zmianach) w mln zł	Wskaźnik (w %) wykonania planu	Wykonanie 2008=100
<b>Ogółem</b>			
Wydatki razem	181 270,7	92,6	115,6
Wydatki majątkowe	50 031,8	86,2	135,1
<b>Gminy</b>			
Wydatki razem	76 060,3	92,0	111,3
Wydatki majątkowe	19 484,6	83,0	125,5
<b>Powiaty</b>			
Wydatki razem	22 353,3	94,6	116,8
Wydatki majątkowe	4 642,7	87,2	155,5
<b>Miasta na prawach powiatu</b>			
Wydatki razem	59 774,3	94,0	109,8
Wydatki majątkowe	14 813,8	87,2	111,0
<b>Województwa</b>			
Wydatki razem	23 082,8	88,7	157,4
Wydatki majątkowe	11 090,6	89,8	208,6

*Źródło: Budżety jednostek samorządu terytorialnego, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 46.*

Analitycy z Narodowego Banku Polskiego przewidują, że w najbliższych latach pogorszeniu ulegnie sytuacja dochodowa nie tylko budżetu państwa, lecz również innych jednostek sektora finansów publicznych w tym jednostek samorządu terytorialnego. W porównaniu do planów wystąpi również niedobór dochodów samorządów. Prognozowany przez rząd ubytek wpływów z podatków bezpośrednich będzie miał również przełożenie na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>21</sup> Ibidem, s. 86.

Finanse jednostek samorządu terytorialnego pogorszą się również na skutek osłabienia dynamiki podatków lokalnych, przede wszystkim związanych z rynkiem nieruchomości. W efekcie można oczekiwać zwiększenia deficytów samorządów, a także ograniczenia ich wydatków, w pierwszej kolejności inwestycyjnych, co będzie miało negatywny wpływ na tempo wzrostu gospodarczego<sup>22</sup>.

Do większego niż w poprzednich okresach deficytu budżetów jednostek samorządu terytorialnego przyczyniła się wyższa aktywność inwestycyjna, w szczególności w zakresie modernizacji sieci dróg. Bardziej intensywnie przebiegały prace współfinansowane przez Unię Europejską, co dodatkowo zwiększyło obciążenia budżetów samorządów lokalnych, które musiały pozyskać środki finansujące własny wkład. Wprawdzie nie wykonano planu wydatków majątkowych, ale ich dynamika była znacznie wyższa niż w poprzednich latach, przyczyniając się do pogłębienia niedoboru środków w budżetach samorządów lokalnych. (Por. Rysunek 2).

Zmuszało to samorządy do uzupełniania brakujących zasobów z własnych źródeł lub do pozyskiwania środków z pożyczek i kredytów oraz emisji papierów dłużnych. Działania te były mocno utrudnione. Od połowy 2007r. kredyt dla samorządów był najwolniej rosnącym segmentem rynku bankowego. W czwartym kwartale 2007 r. jego roczna dynamika spadła poniżej 10%, a od marca 2008r. do kryzysu pozostawała w przedziale 1-5%. W rezultacie udział środków pozyskiwanych przez samorządy w formie kredytu, pożyczek, obligacji i papierów wartościowych w całości przychodów samorządów systematycznie obniżał się ostatecznie spadając od poziomu 52% w 2007r. oraz 45% w 2008r. Były to najniższe poziomy w całej dekadzie, dla której wskaźnik ten średnio wynosił 62%<sup>23</sup>.

W konsekwencji, w 2009r., pogorszyły się relacje między zadłużeniem a poziomem dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego i wzrosła liczba samorządów o wysokim ilorazie zobowiązań do dochodów<sup>24</sup>. Rynek kredytów dla samorządów zaczął przyspieszać dopiero w maju 2009r. odnotowując już 20% roczną dynamikę wzrostu, a w kolejnych miesiącach osiągając niesłabnące 30-40% tempo. Równolegle rósł również rynek obligacji komunalnych<sup>25</sup>.

Kilka poprzednich lat było bardzo dobrych dla finansów samorządowych. Przekładało się to także na wzrost nadwyżki operacyjnej (inaczej bieżącej, czyli różnicy między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) większości jednostek<sup>26</sup>. Rok 2008, w którym pojawiły się pierwsze symptomy spowolnienia gospodarczego, nie był już taki jednoznaczny. Przeciętna wielkość nadwyżki operacyjnej wzrosła w województwach, powiatach i gminach wiejskich, ale zmniejszyła się w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich (Por. Tablica 3).

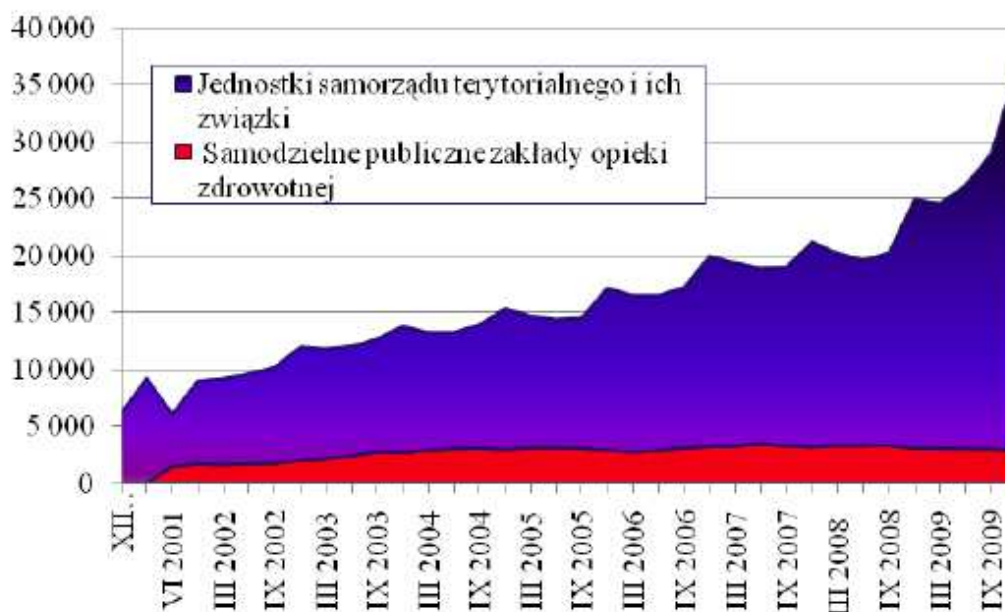
<sup>22</sup> *Polska wobec...*, op. cit., s. 31.

<sup>23</sup> Kluza K., *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. Alińska A., Pietrzak B., CeDeWu, Warszawa 2011, s. 22.

<sup>24</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 87.

<sup>25</sup> Kluza K., *Dostępność finansowania...*, op. cit., s. 23.

<sup>26</sup> Odwołanie do nadwyżki operacyjnej znalazło się w uchwalonej w lipcu 2009r. nowej ustawie o finansach publicznych. Od wysokości tej nadwyżki zależeć będzie zdolność kredytowa jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.



**Rys. 2 Skonsolidowane zadłużenie sektora samorządowego w latach 2000-2009 w mln zł**

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 50.

**Tablica 3. Przeciętna wielkość nadwyżki operacyjnej (bieżącej) jednostek samorządu terytorialnego w przeliczeniu na 1 mieszkańca (mediana rozkładu) w latach 2002-2008**

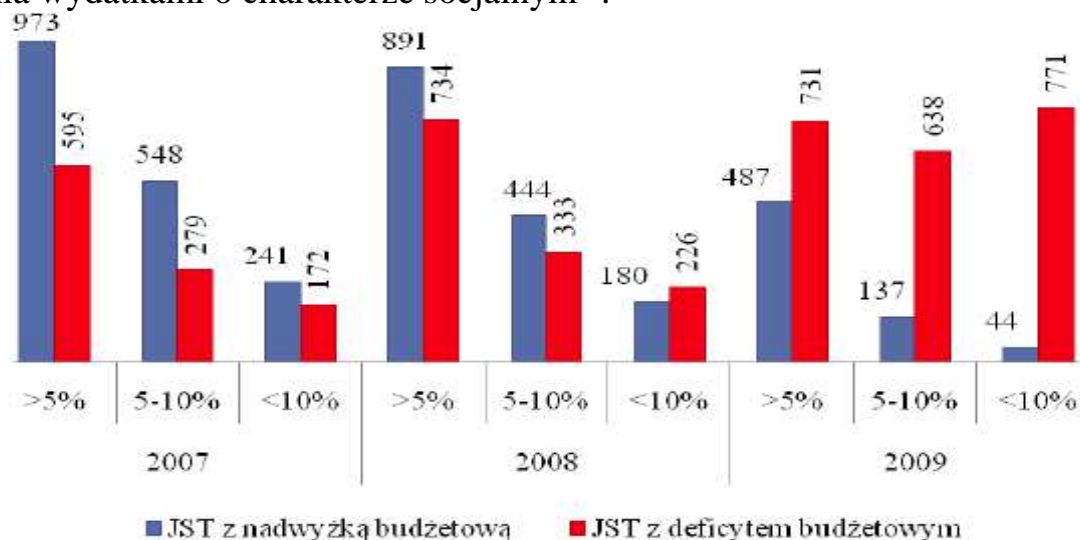
	2002	2004	2005	2006	2007	2008
Powiaty ziemskie	6,0	29,8	29,9	14,6	39,6	40,7
Miasta na prawach powiatu	134,3	199,8	288,3	288,5	471,4	382,9
Miasta powiatowe	124,1	156,5	193,9	183,5	288,5	266,6
Inne miasta	122,2	139,7	181,9	174,7	252,2	244,2
Gminy wiejskie	157,8	183,0	185,9	196,5	256,0	292,8

Źródło: Swianiewicz P., *Kondycja finansowa samorządów*, "Wspólnota" 2010, nr 5, s.49.

Wśród jednostek samorządu terytorialnego, które wypracowały nadwyżkę budżetową, najliczniejszą grupę stanowiły jednostki o relacji nadwyżki do wykonanych dochodów poniżej 5%. Ich udział w grupie jednostek, które osiągnęły nadwyżkę wyniósł 72,9%. Bardzo zmniejszyła się liczba jednostek samorządu

terytorialnego wykazujących nadwyżkę budżetową wyższą od 10% zrealizowanych dochodów. Wśród jednostek samorządu terytorialnego z deficytem budżetowym w 2009 roku najliczniejszą grupę – 36% ogółu – stanowiły jednostki o relacji deficytu do dochodów powyżej 10%<sup>27</sup>. (Por. Rysunek 3) Takie jednostki samorządu terytorialnego żyją bądź na kredyt, bądź „przejadają” swój majątek, wydając na potrzeby bieżące część wpływów z jego sprzedaży. Odsetek takich jednostek po raz pierwszy od kilku lat wzrósł (z wyjątkiem gmin wiejskich, gdzie takich deficytowych jednostek jest najmniej od 8 lat)<sup>28</sup>.

Zasada przekazywania części dochodów uzyskiwanych przez jednostki samorządu lokalnego w obszarach lepiej rozwiniętych i ich redystrybucja poprzez budżet państwa na rzecz obszarów słabiej zagospodarowanych nie przyniosła poprawy sytuacji finansowej w regionach uboższych w całym analizowanym okresie (2003-2009). Swoisty rachunek wyrównawczy dochodów nie zapobiegł następstwom pogłębiającej się coraz bardziej dysproporcji wydajności fiskalnej podstawowych źródeł zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Konstrukcja przedmiotowa dochodów własnych powoduje, że regiony o gęstym zaludnieniu i dobrze rozwiniętej infrastrukturze technicznej mają większe szanse zrównoważenia budżetu, a nawet wypracowania nadwyżki od regionów słabiej rozwiniętych, z dużym udziałem gmin wiejskich. W regionach tych szanse na przełamanie zastoju poprzez aktywność inwestycyjną władz, są niewielkie, ze względu na zbyt duże obciążenia wydatkami o charakterze socjalnym<sup>29</sup>.



**Rys. 3. Liczba jednostek samorządu terytorialnego według relacji wyniku budżetów do wykonanych dochodów**

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010, s. 48

<sup>27</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 49.

<sup>28</sup> Swianiewicz P., *Kondycja finansowa samorządów*, „Wspólnota” 2010, nr 5, s. 51.

<sup>29</sup> *Budżety jednostek...*, op. cit., s. 86.

Kurcząca się i pogrążona w stagnacji gospodarka odprowadza mniej podatków i innych opłat, z których finansowane są działania samorządu. Ważne jest podkreślenie, że tego rodzaju skutki docierają często do samorządów ze znacznym (nawet dwuletnim) opóźnieniem. Wynika ono m.in. z przyjętych sposobów rozliczania podatków, a zwłaszcza udziałów samorządów we wpływach z podatków krajowych. Zastosowana tu formuła często odwołuje się do faktycznych wpływów uzyskanych w przeszłości, w roku ubiegłym lub nawet dwa lata wcześniej. Trzeba zatem pamiętać, że negatywne impulsy w zakresie wielkości wpływów do budżetów samorządowych mogą pojawić się w przyszłości, nawet jeśli negatywne tendencje w gospodarce zostaną już zahamowane lub odwrócone.

Podobnie z opóźnieniem mogą pojawić się zwiększone potrzeby w zakresie wydatków finansowych z budżetów lokalnych. Dobrym przykładem są tutaj wydatki na pomoc społeczną, a zwłaszcza wsparcie dla osób pozostających bez pracy. Można tu mówić o „podwójnie odłożonym wpływie na wydatki samorządowe”. Po pierwsze, bezrobocie pojawia się w okresach spowolnienia gospodarczego z pewnym opóźnieniem. Pracodawcy rozpoczynają od zaniechania przyjmowania nowych pracowników, przymusowych urlopów itp., zwalnianie jest często jednym z ostatnich kroków w ratowaniu sytuacji przedsiębiorstw. Po drugie, bezrobotni przez pierwsze kilka miesięcy otrzymują zasiłek, który finansowany jest z budżetu państwa lub specjalnego funduszu ubezpieczeń społecznych. Dopiero po tym czasie (po utracie prawa do zasiłku) pomoc dla tych osób obciąża budżet pomocy społecznej w jednostce samorządowej<sup>30</sup>.

Zdecydowana większość obaw zgłaszanych przez autorów, podejmujących w swych opracowaniach problematykę wpływu kryzysu ekonomicznego na finanse publiczne i kondycję finansową samorządów terytorialnych, znalazła potwierdzenie w rzeczywistości, z którą musiały się zmierzyć jednostki samorządowe. Zanotowano spadek dochodów własnych samorządów terytorialnych, zwłaszcza zmniejszyły się wpływy z podatków dochodowych PIT i CIT. Tak jak przewidywano niższe od pierwotnych planów było wykonanie dotacji z budżetu państwa dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wzrósł deficyt budżetów jednostek terytorialnych. W pewnym okresie (2007-2008r.) ograniczona była dostępność kredytów dla samorządów terytorialnych. Mimo próby instytucjonalnego „wyrównania” budżetów między regionami uboższymi (w których dominują gminy wiejskie) a obszarami lepiej rozwiniętymi, spowolnienie gospodarcze jeszcze bardziej uwypukliło te dysproporcje. Wzrastające wydatki o charakterze socjalnym (charakterystyczne dla okresu spowolnienia gospodarczego) zmniejszają szanse regionów uboższych na wypracowanie nadwyżki budżetowej.

Trudno jest wyrokować jak sytuacja polskich samorządów będzie się zmieniać. Niewątpliwie skutki oddziaływania spowolnienia gospodarczego będą one jeszcze odczuwać przez najbliższe lata. Nie wszystkie z tych skutków mają negatywny

---

<sup>30</sup> Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze...*, op.cit., s.11.

charakter. Można wskazać przynajmniej trzy konsekwencje światowego kryzysu ekonomicznego o pozytywnym charakterze dla samorządu terytorialnego<sup>31</sup>:

- Gorsza koniunktura na rynku budowlanym to większa konkurencja w przetargach o inwestycje publiczne i niższe ceny zapisywane w kontraktach. Mogą pojawić się istotne, a jednocześnie niespodziewane oszczędności. Jeszcze do niedawna była sytuacja odwrotna tzn. podpisywano umowy z cenami wyższymi niż zakładano we wstępnych kosztorysach;
- W dobie spowolnienia gospodarczego i pojawiających się zapowiedzi zwolnień na rynku pracy, praca w samorządzie staje się bardziej atrakcyjna. Władze lokalne mogą pozyskać na rynku cennych specjalistów, którzy w okresie stabilizacji gospodarczej nie interesowali się pracą w urzędzie. W tym czasie samorzady mają więc sposobność pozyskania wysoko wykwalifikowanej kadry, a od organizacji pracy w urzędzie, systemu motywacyjnego, atmosfery pracy zależy, czy przynajmniej część tych specjalistów zostanie na dłużej, także w okresie wzrostu gospodarczego;
- Pozytywne konsekwencje związane z dopływem funduszy unijnych przy osłabieniu wartości złotówki w stosunku do innych walut, a zwłaszcza euro. W minionych latach realna wartość przekazywanych przez Komisję Europejską środków zmniejszała się na skutek umacniania się złotówki. Potem ta tendencja się odwróciła. Można przewidywać, że w dłuższej perspektywie samorzady mogą otrzymywać większe środki z funduszy strukturalnych. Jednak skutki fluktuacji kursu wymiany mogą więc mieć w przyszłości charakter zarówno pozytywny, jak i negatywny, a w chwili obecnej nie da się przewidzieć dokładnej tendencji zmian.

Przedstawione pozytywne konsekwencje spowolnienia gospodarczego nie równoważą trudności z nim związanych. Jednak dają okazję, by na nowo i z różnych perspektyw spojrzeć na sytuację w jakiej znalazły się polskie finanse publiczne, a co się z tym wiąże finanse samorządów terytorialnych.

Polska gospodarka, coraz silniej zintegrowana z gospodarką europejską i światową, nie mogła się uchronić przed skutkami kryzysu, który dotknął przecież naszych głównych partnerów gospodarczych. Polska okazała się jednak dość odporna na kryzysowe zagrożenia i skutki światowego kryzysu finansowego nie są, jak do tej pory, tak dotkliwe dla Polski, jak dla innych krajów. Spowolnienie gospodarcze spowodowało jednak utratę przez budżet państwa części planowanych dochodów, a wywołana czynnikami leżącymi poza polską gospodarką deprecjacja złotego znacznie powiększyła nasze zadłużenie zagraniczne (w ujęciu złotowym)<sup>32</sup>. Kluczowym problemem była jednak i nadal pozostaje konieczność bezwzględnej redukcji rosnącego deficytu sektora finansów publicznych. Narastająca nierównowaga sektora finansów publicznych w Polsce nie tylko rodzi obawy o stabilność systemu w długim okresie, ale także może blokować wejście Polski do strefy euro w ciągu najbliższych lat.

---

<sup>31</sup> Ibidem, s. 26-27.

<sup>32</sup> Misiąg W., *Budżetowe skutki...*, op. cit., s. 8.

W wyniku przekroczenia poziomu wartości referencyjnej 3% deficytu sektora finansów publicznych w relacji do PKB w 2008r. (3,9%) Polska została objęta w lipcu 2009r. procedurą nadmiernego deficytu. W rekomendacji Rady Unii Europejskiej dla Polski, dotyczącej konieczności zmniejszenia deficytu sektora finansów publicznych do 2012 roku w sposób wiarygodny i trwały, Rada wzywa Polskę do ograniczenia wydatków bieżących oraz poprawy ich efektywności. Dodatkowo, Rada zaleca wprowadzenie wiążących pułapów wydatków publicznych w średnim okresie oraz wzmocnienie kontroli nad wydatkami w ciągu roku budżetowego, co pozwoli zwiększyć szanse powodzenia konsolidacji fiskalnej<sup>33</sup>. Rząd polski przyjął warunkowo zobowiązanie, zastrzegając, że osiągnięcie tego celu może nastąpić rok później, w przypadku wolniejszej poprawy koniunktury. Unia nadal jednak podtrzymuje swoje oczekiwanie wyrażone w rekomendacji. W celu realizacji tego zobowiązania 27 sierpnia 2009r. uchwalona została ustawa o finansach publicznych, wraz z ustawą ją wprowadzającą<sup>34</sup>.

Ustawa o finansach publicznych, miała na celu, jak i wszystkie poprzednie jej edycje, konsolidację finansów publicznych i zwiększenie efektywności procesów wydatkowania w sektorze publicznym, jawności i przejrzystości procedur budżetowych, umożliwienie metody pomiaru tej efektywności oraz porównywanie rezultatów i racjonalizację procedur zarządzania środkami publicznymi. Wprowadza wiele zmian prawnych dotyczących różnych zagadnień budżetu państwa i budżetów samorządowych. Najistotniejsze obejmują zmiany zakresu i organizacji sektora finansów publicznych oraz procedur ostrożnościowych i sanacyjnych, w tym jednostkach samorządu terytorialnego. Przedwcześnie byłoby oceniać czy nowe regulacje zrealizowały przypisane im cele. W opinii Elżbiety Chojnej-Duch: „Proponowane przepisy ustawy o finansach publicznych nie dają należytych gwarancji właściwej realizacji i wdrażania słusznych postulatów konsolidacji, przejrzystości systemu finansów publicznych i z pewnością nie mogą stanowić od dawna oczekiwanej reformy sektora finansów publicznych. Samoistnie nie wpłyną na zmniejszenie skali deficytu sektora finansów publicznych i zadłużenie oraz tworzenie oszczędnych budżetów. Zmiany organizacji państwa są tylko wtedy celowe, gdy rzeczywiście doskonałą system i prowadzą do wyższej efektywności alokacji zasobów lub zmniejszenia wydatków. Obecnie pozorują jedynie aktywność inicjatora. Pozytywnie należy ocenić tylko wolę zmian”<sup>35</sup>.

**Podsumowanie.** Problemy, z jakimi boryka się dziś sektor finansów publicznych w Polsce spowodowane są w dużej części nie tylko skutkami światowego kryzysu, ale zaniechaniami w reformowaniu finansów publicznych. To, czego nie zrobiono w komfortowych warunkach wysokiego wzrostu gospodarczego, trzeba będzie prawdopodobnie realizować teraz, w sytuacji znacznie mniej sprzyjającej takim przedsięwzięciom<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Polska wobec..., *op. cit.*, s. 66.

<sup>34</sup> Chojna-Duch E., *Determinanty polityki fiskalnej...*, *op. cit.*, s. 17.

<sup>35</sup> Ibidem, s.18-19.

<sup>36</sup> Misiąg W., *Budżetowe skutki...*, *op. cit.*, s. 8.



W opracowaniu przygotowanym przez Narodowy Bank Polski zatytułowanym „Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego” autorzy zamieścili szczegółowe propozycje kierunków polityki gospodarczej Polski. Pierwszą grupę propozycji stanowią rozwiązania dotyczące strategii konsolidacji finansów publicznych, uznanej za działanie priorytetowe, które w skrócie można ograniczyć do następujących<sup>37</sup>:

- zasadne byłoby rozważenie wprowadzenia reguł i instytucji budżetowych, które zwiększyłyby dyscyplinę finansów publicznych w przyszłości, zwiększyły efektywność wydatków i poprawiły pozycję polityki fiskalnej względem cyklu,
- potencjalne dostosowania powinny w pierwszej kolejności dotyczyć strony wydatkowej budżetu (badania empiryczne dowiodły, że trwała redukcja deficytu strukturalnego osiągnięta jest dzięki ograniczeniu wydatków bieżących),
- konieczna jest racjonalizacja wydatków publicznych, prowadząca do poprawy ich efektywności,
- działania zmierzające do ograniczenia nierównowagi finansów publicznych nie powinny jednak dotyczyć wydatków inwestycyjnych (z racji kluczowej roli, jaką efektywne wykorzystanie funduszy UE może odegrać w podtrzymywaniu wzrostu gospodarczego w najbliższych latach),
- jednym z możliwych obszarów poprawy efektywności finansów publicznych jest system pomocy społecznej (np. zastosowanie kryterium dochodowego w przypadku szeregu świadczeń, co pozwoliłoby efektywniej kierować pomoc do najbardziej potrzebujących),
- korzystne byłoby unowocześnienie struktury wydatków i przesunięcie części środków na obszary prorozwojowe (badania i rozwój, nauka i edukacja, inwestycje infrastrukturalne),
- stopniowo wydłużany powinien być wiek emerytalny i zrównany wiek emerytalny kobiet i mężczyzn (co wynika z narastających niekorzystnych tendencji demograficznych w Polsce),
- skuteczne może okazać się stworzenie zachęt do wydłużania aktywności zawodowej oraz usuwanie bodźców sprzyjających bierności zawodowej,
- odciążenie finansów publicznych może przynieść ujednoczenie systemu emerytalnego, w tym ograniczenie emerytalnych przywilejów branżowych,
- godnym zastanowienia jest poszerzenie bazy podatkowej, np. poprzez ujednoczenie systemu ubezpieczeń społecznych.

Na ile proponowane rozwiązania znajdą zastosowanie w polityce gospodarczej Polski i ewentualnie jakie przyniosą rezultaty dla systemu finansów publicznych pozostaje sprawą otwartą. Podobnie jak dalszy wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Wszelkie analizy i prognozy komplikuje fakt, że niektóre zjawiska gospodarcze związane ze światowym spowolnieniem gospodarczym docierają do nas z opóźnieniem. Można więc początkowo odnosić wrażenie, że nas nie dotyczą. Dobrze jest więc

---

<sup>37</sup> *Polska wobec..., op. cit., s. 65-70.*

obserwować tendencje w innych krajach po to, by lepiej móc przewidywać, co się może wydarzyć u nas w przyszłości i jakie rozwiązania najlepiej się sprawdziły.

Na zakończenie, warto przytoczyć refleksję Leszka Balcerowicza na temat kryzysów: „O kryzysach często mówi się, że niedobrze, gdy do nich dochodzi, ale jeśli już się zdarzają to przynajmniej uruchamiają one uzdrawiające reformy, które w normalnych warunkach byłyby odrzucane jako niepopularne. To drugie twierdzenie niestety nie zawsze jest prawdą. Bywa bowiem tak, że większość opinii publicznej i w ślad za nią – w demokracji – rządzący politycy stawiają fałszywą diagnozę przyczyn kryzysu i, w efekcie, wprowadzają w życie błędną terapię”<sup>38</sup>.

### **Bibliografia**

1. Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego, red. Filipiak B. i Flejterski St., CeDeWu, Warszawa 2008.
2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2010.
3. Chojna-Duch E., Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. Alińska A., Pietrzak B., CeDeWu, Warszawa 2011.
4. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa 2006.
5. Informacja kwartalna o sytuacji makroekonomicznej i stanie finansów publicznych, Ministerstwo Finansów, Warszawa, Luty 2011.
6. Kluza K., Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2010, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. Alińska A., Pietrzak B., CeDeWu, Warszawa 2011.
7. Korolewska M., Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego w budżecie państwa, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacji nr 1164 (IP-108G), dostępne na <http://biurose.sejm.gov.pl>
8. Misiąg W., Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego, „*Finanse. Finansowy kwartalnik internetowy*” 2009, nr 3, [www.e-finanse.com](http://www.e-finanse.com).
9. Polska wobec światowego kryzysu gospodarczego, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2009.
10. Swianiewicz P., Kondycja finansowa samorządów, „*Wspólnota*” 2010, nr 5, s. 48-56.
11. Swianiewicz P., Łukomska J., Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych, „*Finanse Komunalne*” 2010, nr 5, s.7-32.
12. Taylor J.B., *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN, Warszawa 2010.
13. Wiewióra M., Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa, „*Samorząd Terytorialny*” 2009, nr 3, s. 18-33.

*Подано до редакції 4 березня 2011 року*

---

<sup>38</sup> Fragment Przedmowy napisanej przez Leszka Balcerowicza do wydania polskiej książki J.B. Taylora, *Zrozumieć kryzys finansowy*, PWN, Warszawa 2010.

**Krakowiak-Drzewiecka M.**

***The impact of global economic crisis on the functioning of local government in Poland***

*The paper is dedicated to identification of reasons and consequences caused by the global economic crisis for activity of local-government units in Poland. The influence of economic destabilization on public finance and budgets of self-governments, as well as the ways of solving the problems have been described.*

***Keywords:*** *economic crisis, local government, public finances*

*Monika Krakowiak-Drzewiecka* – katedra Ekonomii i Polityki Transformacji  
Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach.