

ALICJA SEKUŁA

Politechnika Gdańska

WYDATKI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W DOBIE KRYZYSU

Wprowadzenie

Kwestie związane z budżetem, a w szczególności procedurą jego opracowywania i przyjmowania, dochodami, wydatkami oraz długiem samorządowym regulowane są w Polsce głównie w dwóch ustawach: o finansach publicznych oraz o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Jedną z przesłanek reformy finansów samorządowych przeprowadzonej w roku 2003 było większe niż dotychczas powiązanie systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego ze stanem gospodarki oraz budżetem państwa. W artykule zbadano, czy w ślad za pogarszającą się sytuacją gospodarczą kraju od strony finansów publicznych, objawiającą się między innymi zmniejszonymi wpływami do budżetu państwa² i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, ograniczeniu uległy również wydatki podsektora samorządowego.

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2008, nr 88, poz. 539; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 (do końca roku 2009 Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.).

² Por. S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 11.

1. Obszary wpływu sytuacji gospodarczej państwa na finanse jednostek samorządu terytorialnego

Jedną z przesłanek powstania samorządu terytorialnego w Polsce pod koniec XX wieku, początkowo na poziomie gmin, potem na poziomie powiatów i województw, było utworzenie podmiotów zdolnych do gospodarowania i zarządzania zdelimitowanym obszarem w warunkach otoczenia rynkowego, co wiąże się nie tylko z koniecznością uwzględniania w działalności wymogów konkurencyjności i budowania przewagi konkurencyjnej³, ale i cykli koniunkturalnych.

Wpływ koniunktury bądź spowolnienia gospodarczego na sytuację ekonomiczną jednostek samorządu terytorialnego może dotyczyć sfery dochodowej lub wydatkowej i może przyjąć formę oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego. Zależności bezpośrednie widoczne są głównie w sferze dochodowej w mniejszych wpływach z niektórych źródeł dochodów własnych zasilających przede wszystkim budżety gmin. Zmniejszeniu ulec mogą na przykład dochody z mienia komunalnego, podatku od czynności cywilnoprawnych lub rozmaitych opłat przypisanych gminom oraz – w mniejszym stopniu – powiatom. Wpływ pośredni związany jest ze skutkami kryzysu. Dotyczy zarówno części dochodowej, jak i wydatkowej. Pogorszenie sytuacji gospodarczej kraju przejawia się w mniejszych wpływach do budżetu państwa, które, z kolei, oznaczają redukcję całkowitych kwot transferowanych na przykład z tytułu subwencji ogólnej lub udziałów w podatkach dochodowych PIT i CIT. Malejące wpływy zmuszają władze samorządowe do dokonania wyboru, w jaki sposób zbilansować budżet. Może to nastąpić przez ograniczenie wydatków lub zwiększenie zadłużenia. Każde z tych rozwiązań ma zalety i wady.

Redukcja wydatków jest nieodzowna zwłaszcza w sytuacji, gdy dalsze zadłużanie jednostki samorządu prowadziłyby do przekroczenia ustawowych progów ostrożnościowych⁴. Utrzymanie ich na tym samym poziomie oznacza świadczenie usług publicznych na dotychczasowym poziomie, co jednocześnie

³ A. Sekuła, *Budowa przewagi konkurencyjnej regionu na przykładzie „Regionalnej strategii innowacji dla województwa pomorskiego”*, w: *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2008, s. 92–93.

⁴ Por. *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 251.



prowadzi do zwiększenia zadłużenia⁵ i rosnących kosztów obsługi długu w przyszłości, a zatem przerzucenia spłaty zaciągniętych zobowiązań na przyszłe pokolenia.

2. Stan gospodarki a stan budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Jak już wspomniano, celem artykułu jest analiza sytuacji wydatkowej podsektora samorządowego w warunkach spowolnienia gospodarczego. Podstawowym miernikiem wielkości gospodarki jest produkt krajowy brutto (PKB). Analizując dane zawarte w tabeli 1, w której ujęto roczne zmiany w przyroście PKB, zauważyć można, że do połowy 2008 roku wzrost gospodarczy utrzymywał się na dość wyrównanym poziomie osiągającym na koniec drugiego kwartału przyrosty roczne w granicach 6%. Widoczna zmiana na niekorzyść nastąpiła w połowie ostatniego przedstawionego w tabeli okresu, czyli w 2009 roku. Wtedy nastąpił spadek przyrostu PKB o blisko 5 punktów procentowych. Gospodarka nadal się rozwija, jednak dużo wolniej niż dotychczas, gdyż PKB zwiększył się jedynie o 1,1% w stosunku do analogicznego okresu sprzed roku. Jednocześnie z doniesień instytucji zajmujących się monitorowaniem stanu gospodarki wiadomo, że Polska jest jedynym europejskim krajem, który w tym czasie zanotował dodatnią zmianę PKB. Można zatem stwierdzić, iż światowy kryzys znalazł odbicie w stanie polskiej gospodarki, która wprawdzie rozwija się dużo lepiej niż gospodarki innych krajów, jednak zdecydowanie wolniej niż w poprzednich latach.

Tabela 1

Podstawowe dane makroekonomiczne dla Polski – stan na połowę roku

| Dane | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------|------|------|------|------|
| PKB [%] | 6,3 | 6,6 | 5,9 | 1,1 |
| inflacja [%] | 1,1 | 2,6 | 4,6 | 3,9 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (www.stat.gov.pl) i Bossy (www.bossa.pl).

Znając globalną sytuację makroekonomiczną Polski, można zbadać, w jakim stopniu znajduje ona odbicie w wydatkach jednostek samorządów teryto-

⁵ Por. K. Ostrowska, *Zadłużenie samorządów będzie dalej rosnąć*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/295704.html>, 24.04.2009 lub *Wzrosną długi miast*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artykul/281983.html>, 26.03.2009.



rialnych. W pierwszej części artykułu zaznaczono, że największy wpływ – zarówno bezpośredni, jak i pośredni – zauważalny jest w sytuacji dochodowej budżetów. Część wydatkowa, przynajmniej w początkowej fazie kryzysu bądź spowolnienia gospodarczego, zwłaszcza w przypadku jednostek samorządu terytorialnego będących w dobrej kondycji finansowej, nie musi odzwierciedlać sytuacji gospodarczej kraju. Teza ta znajduje odbicie w wynikach badań zaprezentowanych w tabeli 2. Przedstawiają one roczne przyrosty wydatków jednostek samorządowych. Zakres czasowy badań jest identyczny dla wszystkich analiz, stąd można porównać zmiany w gospodarce ze zmianami w wielkości wydatków. Jak widać wydatki rosły – całkowite oraz w rozbiciu na dwie podstawowe kategorie, to znaczy majątkowe i bieżące. Zwiększały się w każdym z przedstawianych lat i wzrost ten dotyczył wszystkich szczebli podziału terytorialnego kraju, za każdym razem przekraczając wielkość inflacji, co oznacza przyrost nie tylko nominalny, ale i realny. Największe zmiany, rzędu kilkudziesięciu procent, dotyczyły zwłaszcza wydatków majątkowych i jeśli szukać przejawów kryzysu, to zaobserwować można, że wystąpiły one w latach koniunktury gospodarczej, to znaczy 2006 i 2007. Województwa samorządowe, powiaty grodzkie i ziemskie zwiększały w tym czasie wydatki majątkowe w stosunku rocznym o 40, 60, a nawet 90%. Na połowę roku 2009 takich zmian już nie zanotowano. Największy przyrost wydatków majątkowych w ostatnim analizowanym okresie wystąpił w województwach, nie przekroczył on jednak 30%, czyli był mniejszy niż w poprzednich latach. Wydatki bieżące również się zwiększały, podobnie jak majątkowe, przekraczając poziom inflacji i przyrost PKB, jednak zmiany były mniejsze i bardziej wyrównane. Nie widać, by sytuacja gospodarcza kraju w latach 2008 czy 2009 w jakikolwiek sposób znalazła odbicie w ich poziomie, a nawet zaobserwować można niewielkie zwiększanie tempa przyrostu. Nie dotyczy to województw samorządowych, w których wydatki bieżące w połowie 2009 roku były o 2/5 większe niż w analogicznym okresie roku poprzedniego.



Tabela 2

Dynamika przyrostu wielkości wydatków budżetów JST (rok do roku)
w latach 2006–2009 (stan na połowę roku)

| JST | Rok | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---------------------------|-----------------|------|------|------|------|
| | dane | [%] | [%] | [%] | [%] |
| gminy | wydatki ogółem, | | | | |
| | w tym | 12,9 | 9,0 | 8,8 | 9,8 |
| | majątkowe | 28,3 | 9,4 | 10,3 | 16,5 |
| | bieżące | 11,3 | 8,9 | 8,6 | 9,0 |
| miasta na prawach powiatu | wydatki ogółem, | | | | |
| | w tym | 8,7 | 11,4 | 11,3 | 12,2 |
| | majątkowe | 40,2 | 61,9 | 19,4 | 9,0 |
| | bieżące | 6,1 | 6,1 | 10,0 | 12,8 |
| powiaty | wydatki ogółem, | | | | |
| | w tym | 8,4 | 5,1 | 9,9 | 12,5 |
| | majątkowe | 60,9 | 12,1 | 27,0 | 11,3 |
| | bieżące | 6,5 | 4,8 | 8,9 | 12,6 |
| województwa | wydatki ogółem, | | | | |
| | w tym | 37,8 | 14,6 | 14,5 | 37,7 |
| | majątkowe | 96,3 | 22,9 | 36,2 | 28,0 |
| | bieżące | 29,2 | 12,8 | 9,3 | 40,6 |

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

3. Wydatki podsektora samorządowego

Bardziej szczegółowe zestawienie, wraz z wartościami liczbowymi oraz udziałami poszczególnych kategorii, przedstawiono w tabeli 3. Wynika z niej, że zmiana sytuacji gospodarczej Polski nie znajduje odbicia w strukturze wydatków. Jest to zwłaszcza widoczne w wiejskich, miejskich i miejsko-wiejskich gminach, w których wielkość wydatków majątkowych praktycznie utrzymuje się na poziomie 11%, a bieżących 89%. Podobnie w miarę ustabilizowana sytuacja panuje w powiatach ziemskich. Niewielkiej zmianie uległa struktura wydatków w miastach na prawach powiatu i województwach. Zmniejszył się udział wydatków bieżących, a wzrósł majątkowych. Trend ten nie uległ w roku 2009 jakimś szczególnym odchyleniom, stąd też należy wnioskować, iż jest on wynikiem decyzji władz dotyczących intensyfikacji przedsięwzięć inwestycyjnych, a nie sytuacji gospodarczej kraju.

Kolejną niezmienną pozycją w strukturze wydatków są środki przeznaczone na wynagrodzenia. Jednym ze sposobów zmniejszania deficytu w sytuacji malejących dochodów budżetowych i rosnących wydatków inwestycyjnych może być ograniczenie środków przeznaczanych na wynagrodzenia. Należy jednak pamiętać, że pracownicy samorządowi podlegają szczególnym uregulowaniom prawnym dotyczącym zatrudniania i zwalniania, a także ustalania wy-



nagrodzenia i w tym obszarze jednostki samorządu terytorialnego nie są tak elastyczne, jak na przykład sektor małych i średnich przedsiębiorstw. Jednocześnie w czasach kryzysu zapotrzebowanie na usługi publiczne nie maleje w takim stopniu, w jakim na produkty i usługi oferowane przez sektor przedsiębiorstw, stąd też zmiany w poziomie wydatków związanych z wynagradzaniem pracowników nie pozostają w związku z sytuacją gospodarczą kraju. Środki przeznaczane na ten cel rosną systematycznie i w miarę równomiernie. Również ich udział w globalnych wydatkach utrzymuje się na stosunkowo stałym poziomie, przy czym najwyższy jest w powiatach, w których przekracza połowę wszystkich wydatków, a najniższy w województwach, w których co szósta wydatkowana złotówka powiązana jest z wynagrodzeniami.

Tabela 3

Wydatki związane z wykonaniem budżetów w latach 2006–2009
(stan na połowę roku)

| Rok | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | |
|-----------------------|-----------------------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|
| dane | | [mln zł] | struktura [%] | [mln zł] | struktura [%] | [mln zł] | struktura [%] | [mln zł] | struktura [%] |
| gminy | wydatki ogółem, w tym | 22 730,0 | 100,0 | 24 766,4 | 100,0 | 26 951,0 | 100,0 | 29 586,4 | 100,0 |
| | majątkowe | 2 430,2 | 10,7 | 2 658,3 | 10,7 | 2 931,0 | 10,9 | 3 413,6 | 11,5 |
| | bieżące, w tym | 20 299,8 | 89,3 | 22 108,2 | 89,3 | 24 020,0 | 89,1 | 26 172,9 | 88,5 |
| | na wynagrodzenia i pochodne | 9 794,0 | 43,1 | 10 470,4 | 42,3 | 11 365,1 | 42,2 | 12 418,9 | 42,0 |
| | pozostałe wydatki | 10 511,0 | 46,2 | 11 637,7 | 47,0 | 12 654,9 | 46,9 | 13 753,9 | 46,5 |
| miasta na pr. powiatu | wydatki ogółem, w tym | 17 553,5 | 100,0 | 19 561,6 | 100,0 | 21 767,3 | 100,0 | 24 420,4 | 100,0 |
| | majątkowe | 1 687,8 | 9,6 | 2 732,5 | 14,0 | 3 262,5 | 15,0 | 3 555,8 | 14,6 |
| | bieżące, w tym | 15 865,7 | 90,4 | 16 829,0 | 86,0 | 18 504,9 | 85,0 | 20 864,5 | 85,4 |
| | na wynagrodzenia i pochodne | 6 969,9 | 39,7 | 7 373,4 | 37,7 | 8 099,3 | 37,2 | 8 903,3 | 36,5 |
| | pozostałe wydatki | 8 897,0 | 50,7 | 9 455,7 | 48,3 | 10 405,6 | 47,8 | 11 961,2 | 48,9 |
| powiaty | wydatki ogółem, w tym | 6 688,7 | 100,0 | 7 032,8 | 100,0 | 7 725,6 | 100,0 | 8 690,5 | 100,0 |
| | majątkowe | 343,3 | 5,1 | 384,7 | 5,5 | 488,7 | 6,3 | 543,7 | 6,3 |
| | bieżące, w tym | 6 345,4 | 94,9 | 6 648,2 | 94,5 | 7 236,9 | 93,7 | 8 146,8 | 93,7 |
| | na wynagrodzenia i pochodne | 3 994,8 | 59,7 | 4 241,8 | 60,3 | 4 678,0 | 60,6 | 5 234,2 | 60,2 |
| | pozostałe wydatki | 2 359,8 | 35,3 | 2 406,3 | 34,2 | 2 558,9 | 33,1 | 2 912,6 | 33,5 |
| województwa | wydatki ogółem, w tym | 3 308,4 | 100,0 | 3 792,2 | 100,0 | 4 343,4 | 100,0 | 5 981,1 | 100,0 |
| | majątkowe | 603,3 | 18,2 | 741,6 | 19,6 | 1 010,0 | 23,3 | 1 292,7 | 21,6 |
| | bieżące, w tym | 2 705,1 | 81,8 | 3 050,6 | 80,4 | 3 333,4 | 76,7 | 4 688,3 | 78,4 |
| | na wynagrodzenia i pochodne | 560,0 | 16,9 | 624,3 | 16,5 | 763,5 | 17,6 | 911,1 | 15,2 |
| | pozostałe wydatki | 2 147,1 | 64,9 | 2 426,3 | 64,0 | 2 570,0 | 59,1 | 3 777,2 | 63,2 |

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



Wnioski

Przedstawione badania zostały przeprowadzone w celu określenia, na ile zmiany w gospodarce krajowej widoczne są w wydatkowej części budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wyniki pozwalają sformułować wniosek, że krótkotrwały wpływ, który można nazwać natychmiastowym, nie został zaobserwowany. O ile pierwszy rok spowolnienia gospodarczego odbił się zmniejszeniem wpływów do budżetów samorządowych⁶, o tyle nie widać go w sferze wydatkowej. Rozważyć należy dwa podstawowe aspekty związane z tą sytuacją: po pierwsze, dlaczego tak się dzieje, a po drugie, jakie są jej konsekwencje.

Pierwsze zagadnienie, dotyczące przyczyn braku przejawów kryzysu w wydatkach jednostek samorządu terytorialnego, można analizować z punktu widzenia dwóch głównych kategorii tych wydatków, to znaczy majątkowych i bieżących. Wydatki majątkowe w wielu przypadkach równają się inwestycyjnym. Zmniejszenie ich oznacza najczęściej wydłużenie procesu inwestycyjnego, co odsuwa w czasie termin zakończenia przedsięwzięcia, w konsekwencji zwiększając koszty projektu. Z tego punktu widzenia decyzja o kontynuacji realizacji rozpoczętych już inwestycji wydaje się słuszna. Redukcję wydatków można uzyskać, przesuwając rozpoczęcie nowych inwestycji na kolejne lata. Takie uchwały podejmowane są przez organy stanowiące, jednak efekty tych decyzji będą widoczne w budżetach dopiero w latach następnych. Natychmiastowa redukcja wydatków bieżących również jest możliwa w ograniczonym zakresie. Z danych przedstawionych w tabeli 3 wynika, że poza województwami koszty związane z wynagradzaniem pracowników zatrudnionych w podsektorze samorządowym sięgają nawet kilkudziesięciu procent całkowitych wydatków. Redukcja liczby etatów początkowo wiąże się ze wzrostem przeznaczanych na nie kwot z powodu na przykład wypłacanych odpraw, stąd też efekty takich decyzji, o ile zostały podjęte, również przesunięte są w czasie.

Zagadnienie drugie dotyczy konsekwencji braku zmniejszenia wydatków budżetowych w czasie spowolnienia gospodarczego. Zakładając, zgodnie z rozważaniami teoretycznymi, że wpływy do budżetów samorządowych osiągają niższy niż w poprzednich latach poziom, a wydatki, zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, nie maleją, dochodzi do sytuacji zwiększenia deficytu budżet-

⁶ Por. K. Ostrowska, *2008 rok nie był jeszcze zły, obecny już tak dobry nie będzie*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/arttykul/332140.html>, 11.07.2009.



tu. Rozwiązania ustawowe dopuszczają kilka sposobów jego pokrywania⁷. Jednym z nich jest korzystanie z zewnętrznych źródeł zasilania, na przykład z kredytu. Wydaje się, że większość władz samorządowych właśnie w ten sposób pokryła wydatki w sytuacji zmniejszających się dochodów budżetowych.

Podsumowując, można stwierdzić, że „koszty” kryzysu, które w przypadku samorządów przejawiają się zmniejszeniem wpływów do budżetu, zostały przerzucone na lata późniejsze. Wydatki w ujęciu nominalnym i realnym rosną. Nie bez znaczenia na ich poziom ma wpływ panująca wcześniej koniunktura przejawiająca się znacznym przyrostem dochodów oraz napływ środków z Unii Europejskiej.

LOCAL GOVERNMENT REVENUES IN THE ECONOMIC CRISIS CONDITIONS

Summary

The article discusses Polish local government revenues in the economic crisis conditions. In the beginning the connection between situation of national economy and the finance of local government units was described. Then the condition of Polish economy was shown and on its basis the revenues of local government units were analyzed. The research refers to period since the latter part of 2005 to early part of 2009. In conclusion the results of research were comment.

Translated by Alicja Sekuła

⁷ Por. np. M. Jastrzębska, *Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych*, w: B. Filipiak, *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, t. II, s. 44–52.

