

# Magdalena Potapińska

---

## Wpływ polityki finansowej państwa w dobie kryzysu gospodarczego na działalność jednostek samorządu terytorialnego

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 43, 285-292

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

MAGDALENA POTAPIŃSKA\*

## WPLYW POLITYKI FINANSOWEJ PAŃSTWA W DOBIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO NA DZIAŁALNOŚĆ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

### Wprowadzenie

Obecna sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych i jej negatywne konsekwencje wywierają wpływ nie tylko na sektor prywatny, lecz także na sektor publiczny. Rozprawy na temat wpływu kryzysu finansowego na funkcjonowanie sektora finansów publicznych skupiają się przede wszystkim na realności zaplanowanych na 2009 r. dochodów, wydatków i poziomu deficytu budżetu państwa, jednakże pomijają skutki, jakie obecna sytuacja gospodarcza może wyrzucić na budżety jednostek samorządu terytorialnego<sup>1</sup>. Stan budżetów tych jednostek jest w znacznym stopniu zdeterminowany prowadzoną przez rząd polityką finansową, na którą składają się polityka fiskalna oraz polityka monetarna.

Politykę finansową państwa najogólniej zdefiniować można jako wszelkie działania podejmowane przez władze monetarne oraz władze fiskalne, ukierunkowane na sferę gospodarczą i społeczną państwa. Prowadzona przez rząd polityka finansowa wpływa na stan gospodarki, od którego w znacznym stopniu uzależniona jest sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego (JST).

\* Magdalena Potapińska – mgr, Katedra Finansów Publicznych, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Uniwersytet Szczeciński.

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: L. Patrzałek, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego na tle makroekonomicznych uwarunkowań 2009 roku*, w: *V Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydaw. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 526), s. 335–341.

Wpływ polityki fiskalnej na sytuację JST jest uzależniony głównie od<sup>2</sup>:

- systemu podatkowego kraju,
- podziału zadań publicznych pomiędzy szczebel centralny a szczebel samorządowy,
- systemu zasilania finansowego jednostek samorządowych,
- zakresu swobody w zaciąganiu pożyczek i kredytów,
- bieżącej polityki rządu w zakresie udzielania dotacji i pożyczek z budżetu państwa.

Polityka monetarna natomiast może wpływać na jednostki samorządowe poprzez pobudzające lub hamujące oddziaływanie na procesy wzrostu gospodarczego poprzez dwa rodzaje czynników<sup>3</sup>:

a) czynniki bezpośrednie, do których zaliczyć można:

- ceny,
- stopy procentowe,
- kursy walutowe;

b) czynniki pośrednie, które oddziałując na wysokość dochodów tworzonych przez przedsiębiorstwa oraz gospodarstwa domowe w gospodarce, w sposób pośredni wpływają na sytuację finansową jednostek samorządowych.

Ze względu na ograniczoną objętość referatu autorka szczególną uwagę poświęci problemowi wpływu kursu walutowego na działalność JST oraz propozycjom rządu odnośnie do dostępnych instrumentów wsparcia.

### **Wpływ kursu walutowego na działalność jednostek samorządu terytorialnego**

Jednym z najbardziej widocznych przykładów związków zachodzących między prowadzoną polityką monetarną a działalnością sektora samorządowego są zjawiska związane z kształtowaniem kursu walutowego. W przeciwieństwie do sektora prywatnego, JST w większości nie doświadczają ryzyka kursowego pojawiającego się przy zaciąganiu kredytów i pożyczek w walutach obcych. Wpływ na taką sytuację mają akty wykonawcze do ustawy o finansach publicznych, dopuszczające tylko w ograniczonym zakresie możliwość zaciągnięcia zobo-

---

<sup>2</sup> S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, w: tamże, s. 10.

<sup>3</sup> S. Owsiak, *Polityka monetarna a rozwój samorządu w Polsce*, w: *IV Forum Samorządowe. Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Wydaw. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego 2008 (Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, nr 489), s. 310–312.

wiązań w walutach obcych. Jednakże nie oznacza to, że JST nie tracą na zmiennym kursie walutowym.

W realizacji zadań, głównie w zakresie infrastruktury, kurs walutowy ma znaczący wpływ na działalność JST przy dokonywaniu zakupów dóbr inwestycyjnych<sup>4</sup>. Największe ryzyko kursowe ponoszą samorządy w wypadku realizacji projektów unijnych. Problemem jest różnica między kursem ustalonym w kosztorysie inwestycji a kursem z momentu zwrotu środków. Jednocześnie – na co zwróciło uwagę Ministerstwo Finansów w odpowiedzi na dezyderat złożony w kwietniu 2006 r. przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – standardowe metody ograniczenia ryzyka kursowego nie mogą mieć zastosowania w przypadku pomocy unijnej, ze względu na niedokładną znajomość wartości dostępnych środków<sup>5</sup>. Problem dokonywania rozliczeń projektów unijnych jest szczególnie ważny, gdyż w razie dużych wahań kursowych może implikować negatywne skutki nie tylko dla budżetów państwa i JST, ale również dla wykonawców podejmujących się realizacją projektów<sup>6</sup>.

### **Instrumenty wsparcia proponowane przez rząd**

Rząd, celem złagodzenia negatywnych skutków kryzysu, podejmuje działania o charakterze trwałym, długookresowym, wspierającym wzrost gospodarczy. Kluczowym czynnikiem przy realizacji podejmowanych działań jest zapewnienie stabilności finansów m.in. sektora instytucji samorządowych<sup>7</sup>.

Przykładem działań mających na celu wsparcie JST w dobie kryzysu jest zestawienie środków dostępnych dla samorządów, stworzone przez Ministerstwo Finansów wspólnie z innymi resortami, pokrótce zaprezentowane w tabeli 1.

---

<sup>4</sup> S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa...*, s. 17.

<sup>5</sup> Tamże, s. 19.

<sup>6</sup> Szerzej: tamże, s. 17.

<sup>7</sup> Szerzej: *Program konwergencji. Aktualizacja 2008*, Warszawa 2008, s. 23.

Tabela 1

Wybrane instrumenty wsparcia dostępne dla jednostek samorządu terytorialnego  
w 2009 r.

Podstawa wsparcia	Resort odpowiedzialny za wdrożenie instrumentu	Przeznaczenie instrumentu wsparcia
Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka (PO IG) 2007–2013	Ministerstwo Gospodarki	Poddziałanie 6.2.2: Wsparcie działań studyjno-koncepcyjnych w ramach przygotowania terenów inwestycyjnych dla projektów inwestycyjnych – JST otrzymują wsparcie na przygotowanie terenów inwestycyjnych dla projektów inwestycyjnych. JST mogą otrzymać dofinansowanie m.in. na opracowanie koncepcji zagospodarowania terenu, opracowania kompleksowych badań geotechnicznych, opracowanie studium wykonalności, analizy formalnoprawne nieruchomości, raporty o oddziaływaniu na środowisko naturalne, projekty doradczo-promocyjne itd.
<i>Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych</i> (Dz. U. Nr 251, poz. 1844).	Ministerstwo Infrastruktury	Zapewnienie schronienia lub mieszkania potrzebującym poprzez budowę, remont, przebudowę oraz zmianę sposobu użytkowania budynków z przeznaczeniem na lokale socjalne. Program przewiduje możliwość ubiegania się o finansowe wsparcie z budżetu państwa przez podmioty, do których ustawowych lub statutowych zadań należy zapewnianie schronienia lub mieszkania potrzebującym, tj. gminy, powiaty, związki międzygminne i organizacje pożytku publicznego
<i>Ustawa z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego</i> (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1070 z późn. zm.).	Ministerstwo Infrastruktury	Preferencyjny kredyt przeznaczony na sfinansowanie infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu niezależnie od formy i typu tego budownictwa, przeznaczony dla gmin. Kredytem ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego można sfinansować maksymalnie 70% kosztów inwestycji związanej z uzbrojeniem terenu, polegającej na budowie sieci kanalizacyjnych, deszczowych, wodociągowych, gazowych, centralnego ogrzewania, elektroenergetycznych i telekomunikacyjnych, a także dróg, ulic i oświetlenia.
<i>Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie decyzji dotyczących finansowania z budżetu państwa inwestycji planowanych do realizacji w ramach programu „Moje Boisko – Orlik 2012”</i> (Dz. U. Nr 61, poz. 376)	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Założeniem rządowo-samorządowego programu pn. „Moje Boisko – Orlik 2012” jest wybudowanie w każdej gminie na terenie całego kraju nowoczesnych, ogólnodostępnych, bezpłatnych kompleksów boisk sportowych wraz z szatniami i zapleczem socjalnym. W realizacji tego programu partycypują finansowo w równych częściach: rząd, samorządy województw oraz gminy.
Program wieloletni „Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć EURO 2012”	Ministerstwo Sportu i Turystyki	Inwestycje związane z budową stadionów piłkarskich w miastach, które, poza Warszawą, zostały wybrane na gospodarzy Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012.

Źródło: [http://www.rio.opole.pl/cms/php/strona.php3?cms=cms\\_rioop&id\\_dzi=35&id\\_men=61](http://www.rio.opole.pl/cms/php/strona.php3?cms=cms_rioop&id_dzi=35&id_men=61) (1.06. 2009).

Swoje propozycje przygotowały ministerstwa: Gospodarki, Finansów, Infrastruktury, Pracy i Polityki Społecznej, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Skarbu Państwa, Sportu i Turystyki, Środowiska, Zdrowia, Edukacji Narodowej, Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rozwoju Regionalnego. Zestawienie to, zdaniem resortu finansów, „może okazać się pomocne przy prowadzeniu gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego w bieżącym roku budżetowym”<sup>8</sup>. Wielu samorządowców jednak jest zdania, że propozycje ministerstw nie przyczynią się do poprawy sytuacji samorządów, gdyż znaczna część to instrumenty, które istniały przed kryzysem, a pozostałe to po prostu środki unijne. Wśród 45 propozycji na szczególną uwagę zasługują instrumenty ukierunkowane na wspieranie innowacyjności gospodarki jak i instrumenty przeznaczone na projekty infrastrukturalne. Zwłaszcza w sytuacji, gdy większość samorządów, szukając oszczędności, nie zamierza – w miarę możliwości – ciąć wydatków związanych z inwestycjami, lecz przede wszystkim szukać oszczędności w bieżącym działaniu urzędów<sup>9</sup>. Realizowane inwestycje są w stanie łagodzić kryzys, szczególnie w wymiarze lokalnym. Zaplanowane wydatki inwestycyjne w największych polskich miastach (tab. 2) nie tylko mogą się przyczynić do wzmożonego popytu na roboty budowlane, ale także mogą wpłynąć na powstawanie miejsc pracy i pewnego rynku zbytu na materiały budowlane oraz konstrukcje stalowe, prace projektowe itp.<sup>10</sup>

Tabela 2

Planowane przez największe polskie miasta wydatki inwestycyjne w 2009 r.  
(w tys. zł)

Miasto	Wydatki	Wydatki majątkowe (w tym planowane inwestycje)
1	2	3
Białystok	1 395 000	521 337
Bydgoszcz	1 314 599	249 968
Gdańsk	2 138 419	613 682
Katowice	1 661 308	536 573
Kraków	3 458 888	803 651
Lublin	1 415 110	332 085
Łódź	2 904 459	831 736
Poznań	3 136 010	1 107 393

<sup>8</sup> <http://www.samorząd.pap.pl> (1.06.2009).

<sup>9</sup> Szerzej: M. Gawrychowski, *Wpływy samorządów będą mniejsze o setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” 2009, nr 117, A1–A3.

<sup>10</sup> <http://www.egospodarka.pl> (1.06.2009).

1	2	3
Rzeszów	708 578	171 597
Szczecin	1 720 654	611 660
Warszawa	12 526 752	3 106 306
Wrocław	3 986 237	1 740 622
Razem	36 366 013	10 626 610

Źródło: M. Gawrychowski, *Wpływy samorządów będą mniejsze o setki milionów złotych*, „Gazeta Prawna” 2009, nr 117, s. A2.

Część samorządów, nie mając możliwości przewidywania kształtu budżetu państwa na rok 2010, decyduje się na przekładanie części zaplanowanych inwestycji na późniejsze terminy, chcąc jak najlepiej przygotować się do skutków spowolnienia gospodarczego. Tabela 3 przedstawia przykładowe weryfikacje planów inwestycyjnych, już zaobserwowane w polskich miastach.

Tabela 3

#### Przykładowe weryfikacje planów inwestycyjnych przez samorządy

Miasto	Planowane zmiany
Wrocław	Radni 6 lipca mieli zatwierdzić listę projektów, których realizacja zostanie na razie wstrzymana.
Gdańsk	W maju powstała lista projektów, z których realizacji miasto rezygnuje.
Warszawa	Trwa analiza mająca na celu wybór projektów, które zostaną zamrożone.
Lublin	Koncentruje się tylko na dokończeniu projektów już rozpoczętych lub finansowanych ze środków UE.
Bydgoszcz	Nie ogranicza inwestycji.
Kraków	Nie planuje ograniczać inwestycji.

Źródło: M. Gawrychowski, *Wpływy samorządów...*, s. A3.

## Obszary ryzyka

Rząd, prowadząc działania zmierzające w kierunku ograniczania negatywnych skutków kryzysu, musi na każdym etapie planowania przewidywać możliwość pojawienia się sytuacji wywierających wpływ na realizację zaplanowanych działań. Szczególnie prowadzona przez rząd polityka finansowa nierozzerwalnie związana jest z pojęciem ryzyka, które może determinować zmiany we wcześniej określonych założeniach. Jednocześnie ryzyko warunkuje oddziaływanie polity-

ki na sektor samorządowy. Do istotnych obszarów ryzyka, których spodziewa się polski rząd w nadchodzącym czasie, należy zaliczyć<sup>11</sup>:

- ryzyko makroekonomiczne, którego głównymi obszarami są:
  - a) głębokość i długość trwania obecnego kryzysu na międzynarodowym rynku finansowym oraz skala jego negatywnego wpływu na sferę realną światowej gospodarki,
  - b) niepewność odnośnie do dalszego kształtowania się cen surowców energetycznych, w szczególności ropy naftowej na rynku światowym,
  - c) stopień wpływu kryzysu na polską gospodarkę, w tym sytuacja u głównych partnerów handlowych, warunki pozyskania środków finansowych,
  - d) awersja do ryzyka i sentyment inwestorów zagranicznych odnośnie do lokowania kapitału w Polsce,
  - e) sytuacja na rynku pracy, w tym skala powrotów Polaków z emigracji zarobkowej;
- pozostałe:
  - a) niższa absorpcja środków z Unii Europejskiej,
  - b) brak uregulowań roszczeń reprivatyzacyjnych,
  - c) kary i odszkodowania,
  - d) poręczenia i gwarancje oraz inne operacje,
  - e) ryzyko legislacyjne i polityczne.

## Podsumowanie

Polityka finansowa państwa ma znaczący wpływ na możliwości rozwojowe JST. Odpowiednio prowadzona, nastawiona na wspieranie samorządów przy jednoczesnej chęci władz samorządowych do jak najmniejszego cięcia wydatków, wpływa na postrzeganie JST jako podmiotów mogących odegrać znaczącą rolę w osłabianiu skutków kryzysu rodzimej gospodarki. Samorządy terytorialne, które będą wspierane adekwatnie do swoich potrzeb, w późniejszym czasie samodzielnie mogą implikować prorozwojowe działania społeczno-gospodarcze zarówno na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym.

Perspektywy dla władz samorządowych wydają się korzystne. Już dziś urzędy gmin, miast i regionów stały się poszukiwanymi przez firmy inwestorami kształtującymi przede wszystkim dużą część rynku budowlanego.

Należy zaznaczyć, że działalność prosamorządowa ze strony rządu nie powinna mieć tylko charakteru doraźnego i być wyłącznie reakcją na zaistniałą

<sup>11</sup> *Program konwergencji...*, s. 25.



sytuację gospodarczą. Rząd powinien prowadzić pragmatyczną politykę wobec potrzeb samorządowych.

Koniecznym działaniem, które musi być podjęte przez samorządy, jest również nieustanne podejmowanie starań dotyczących pozyskiwania nowego kapitału, a także realizacji kolejnych inwestycji, które dodatkowo mogą pojawić się z racji oddziaływania faz cyklu koniunkturalnego u schyłku obecnego kryzysu. Wykorzystywanie nadarżających się okazji może się bowiem przyczynić w konsekwencji do wykreowania trwałej przewagi konkurencyjnej w stosunku do pozostałych JST.

### **Streszczenie**

Prezentowany referat ma na celu ukazanie, iż obecna sytuacja na międzynarodowych rynkach finansowych odciska piętno nie tylko na sektorze prywatnym, lecz także na sektorze publicznym. Wpływa zarówno na budżet państwa, jak i na stan budżetów jednostek samorządu terytorialnego, których kształt w dużym stopniu zdeterminowany jest poprzez prowadzoną przez rząd politykę fiskalną oraz monetarną. Odpowiednio prowadzona polityka finansowa rządu w dobie kryzysu gospodarczego może wpłynąć na możliwość odegrania przez jednostki samorządu terytorialnego istotnej roli w osłabieniu skutków kryzysu gospodarki polskiej i, co więcej, dać impuls do rozwoju gospodarczego.

### **Summary**

#### **INFLUENCE OF THE STATE'S FINANCIAL POLICY DURING ECONOMIC CRISIS ON THE ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS**

The article shows that a current situation in international financial markets influences not only on a private sector but also a public one. It influences not only on the state's budget but also individual budgets of self-government units whose shape is very much determined by the government's fiscal and monetary policy. The government's proper fiscal policy, during economic crisis, can make it possible for the self-government units to play an important role in weakening the results of the crisis in the Polish economy and, what is more, can stimulate an economic growth.