

Marzanna Poniatowicz

Lokalny stres finansowy - istota i przejawy w polskich warunkach

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia 46/3,
39-49

2012

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Wydział Ekonomii i Zarządzania, Zakład Ekonomiki i Finansów Samorządu Terytorialnego,
Uniwersytet w Białymstoku

MARZANNA PONIATOWICZ

*Lokalny stres finansowy –
istota i przejawy w polskich warunkach¹*

Local financial stress – its nature and manifestations in Polish conditions

Słowa kluczowe: lokalny kryzys finansowy, podsektor local government, nierównowaga fiskalna, lokalny dług publiczny

Key words: local financial crisis, local government subsector, fiscal imbalance, local public debt

Wstęp

Aktualny globalny kryzys gospodarczy oraz związany z nim kryzys finansowy nie pozostają bez wpływu na gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, przekładając się jednoznacznie na kryzys finansów lokalnych, określane często (zwłaszcza w literaturze anglojęzycznej) mianem lokalnego stresu finansowego (ang. *local government financial stress*) lub też lokalnego stresu fiskalnego (ang. *local fiscal stress*). Celem artykułu jest ukazanie specyfiki i przejawów tego zjawiska w polskich warunkach, a także identyfikacja typowych reakcji władz samorządowych na pojawiające się trudności i problemy w systemie finansów lokalnych.

1. Pojęcie i istota lokalnego stresu finansowego

Pojęcie lokalnego stresu finansowego pojawiło się w drugiej połowie lat siedemdziesiątych XX wieku. Wtedy to drastycznie pogorszyła się sytuacja finan-

¹ Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki.

sowa wielu dużych miast, zwłaszcza amerykańskich, takich jak Nowy Jork, Cleveland, Filadelfia, Waszyngton, Miami, Pittsburgh itp.²

Zgodnie z definicją zaproponowaną przez dwóch amerykańskich ekonomistów, tj. W. Hirsza i A. Rufolo, kryzys (stres) finansowy w jednostce sektora publicznego występuje wtedy, kiedy władza osiąga stan, gdzie normalna elastyczność budżetowa nie istnieje. Zdaniem powoływanych autorów władza publiczna (w naszym przypadku – władza samorządowa) znajduje się w sytuacji stresu finansowego, jeśli nie istnieje kombinacja żadnych akceptowalnych cięć wydatków, wzrostu dochodów lub pożyczek.³

H. Wolman i B. Davis proponują z kolei następującą definicję stresu finansowego jednostki lokalnej: jest to sytuacja, w której władza lokalna dla zachowania równowagi między poziomem wydatków i dochodów zmuszona jest dokonać wyboru między: 1. wzrostem podatków lokalnych, 2. zmniejszeniem poziomu lokalnych wydatków publicznych, 3. zastosowaniem określonej kombinacji działań typu 1 i 2.⁴

Jeszcze inaczej podchodzi do kryzysu finansowego jednostki lokalnej R. P. Inman. W jego opinii o kryzysie możemy mówić w sytuacji, kiedy potencjał jednostki samorządu terytorialnego do generowania dochodów staje się niewystarczający do pokrycia wymaganych prawem wydatków związanych z realizowanymi zadaniami publicznymi.⁵

Interesującą koncepcję teoretyczną dotyczącą przyczyn lokalnego stresu finansowego przedstawia współczesny duński ekonomista P. E. Mouritzen. Zdaniem przywołanego autora, kluczowy problem decyzyjny władz lokalnych, również w aspekcie prowadzonej przez nie gospodarki finansowej, to problem wyboru między dwoma rodzajami kapitałów, tj. kapitałem politycznym i finansowym. Kapitał polityczny władza samorządowa zwiększa przez wyższe lokalne wydatki publiczne, natomiast zwiększenie kapitału finansowego wymaga niskich podatków lokalnych i niskiego zadłużenia. Oba kapitały są w określonym stopniu zamienne. Lokalny stres finansowy dotyczy sytuacji, w której na skutek zewnętrznych, niekorzystnych warunków tej wymiany niemożliwe staje się jed-

² O. Kimhi, *Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crisis*, „Boston University Law Review” 2008, Vol. 88:633, s. 634.

³ W. Z. Hirsch, A. M. Rufolo, *Public Finance and Expenditure in a Federal System*, San Diego 1990, s. 484.

⁴ H. Wolman, B. Davis, *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*, Urban Institute, Washington 1980, s. 1.

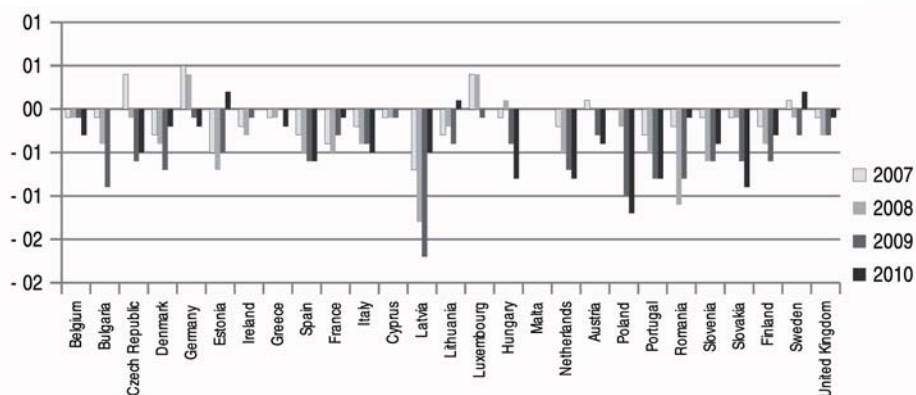
⁵ R. P. Inman, *How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia*, „American Economic Review” 1995, Vol. 85, No. 2.

noczesne utrzymywanie dotychczasowego poziomu kapitału politycznego i finansowego.⁶

2. Nierównowaga fiskalna podsektora samorządowego jako kluczowy syndrom lokalnego stresu finansowego

Jednym z ważniejszych przejawów lokalnego stresu finansowego jest niebilansowanie się dochodów i wydatków budżetowych podsektora samorządowego, a w efekcie pogarszanie się jego wyniku finansowego.

Z danych zaprezentowanych na rys. 1 wynika, że w latach 2007–2010 obserwujemy systematyczne pogarszanie się wyników finansowych podsektora samorządowego w państwach członkowskich UE. Symptomatyczny pod tym względem okazał się zwłaszcza rok 2010, w którym dodatnie, zbiorcze wyniki finansowe analizowanego podsektora odnotowano tylko w trzech państwach (Estonii, Litwie i Szwecji). W tym samym roku Polska osiągnęła najwyższy w UE–27 wskaźnik relacji deficytu podsektora samorządowego do PKB, kształtujący się na poziomie 1,2%, czyli czterokrotnie wyższym niż średni UE–27 (0,3% PKB).



Rys. 1. Wynik podsektora *local government* w Polsce na tle pozostałych krajów członkowskich UE–27 w latach 2007–2010 (jako % PKB)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Statistics Database, Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu, 05.04.2012.

Należy podkreślić, że podmiotami kształtującymi wyniki finansowe polskiego podsektora samorządowego są nie tylko jednostki samorządu terytorial-

⁶ P. E. Mouritzen, *What is a Fiscal Crisis?*, [w:] P. E. Mouritzen (red.), *Managing Cities in Austerity*, Newbury Park, Londyn 1993, s. 19. Szerzej na ten temat również w opracowaniach polskich autorów: M. Wiewióra, *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3, s. 20; P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa 2011, s. 292.

nego (JST), tj. gminy, powiaty, województwa samorządowe, ale również samorządowe osoby prawne należące do sektora finansów publicznych (np. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury). W przypadku pierwszej kategorii wymienionych podmiotów, czyli JST, w ostatnich latach nastąpiło swoiste „tąpnięcie” ich wyników finansowych, a w 2010 r. zbiorczy deficyt tych jednostek, rozumiany jako suma wyników budżetowych na koniec roku, czyli suma poszczególnych deficytów i nadwyżek JST, wyniósł ok. 14,9 mld zł (dla porównania w 2008 r. kwota deficytu wyniosła 2,6 mld zł, w 2009 r. – 13,0 mld). W przypadku drugiej kategorii podmiotów, tj. samorządowych osób prawnych należących do sektora finansów publicznych, podobnie jak w przypadku JST, od 2008 r. obserwowana jest wysoka dynamika spadkowa ich wyników.⁷ Decydujący wpływ na pogarszające się wyniki miała przede wszystkim zła sytuacja finansowa samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Wszystko wskazuje jednak na fakt przejściowego charakteru wysokiego deficytu podsektora samorządowego odnotowanego w 2010 r. W kolejnym, 2011 r., zbiorczy deficyt okazał się o połowę niższy od planowanego i według szacunków Ministerstwa Finansów wyniósł ok. 10,2 mld zł (tj. 67% poziomu z 2010 r.).⁸ Należy przypuszczać, że zgodnie z dotychczasowymi trendami (zwykle wykonanie deficytu jest niższe o ok. 40 % od jego planowanej wielkości)⁹, planowany na 2012 r. ujemny wynik finansowy na poziomie ok. 10,5 mld zł w rzeczywistości okaże się również zdecydowanie niższy (prawdopodobne szacunki to ok. 6 mld zł). Ponadto z wieloletnich prognoz finansowych wynika, że od 2013 r. JST planują osiągnięcie dodatnich wyników budżetowych (w 2013 r. 2,8 mld zł, w 2014 r. 4,3 mld zł, w 2015 r. 7 mld zł).¹⁰

Należy nadmienić, że ważnym czynnikiem sprawczym nierównowagi fiskalnej w podsektorze samorządowym wydają się również działania rządu. Według

⁷ O ile w 2007 r. zbiorczy deficyt tych jednostek kształtował się na poziomie 0,28 mld zł, to w 2010 r. jego wielkość przekroczyła już 1,2 mld zł. Por. Uzasadnienie do projektu z dnia 15 marca 2012 r. o *zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, adres internetowy: http://www.mf.gov.pl/_files/_finansse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/uzasadnienie_do_projektu_z_15.03.2012r.pdf, 20.03.2012, s. 4.

⁸ *Ibid.*, s. 1.

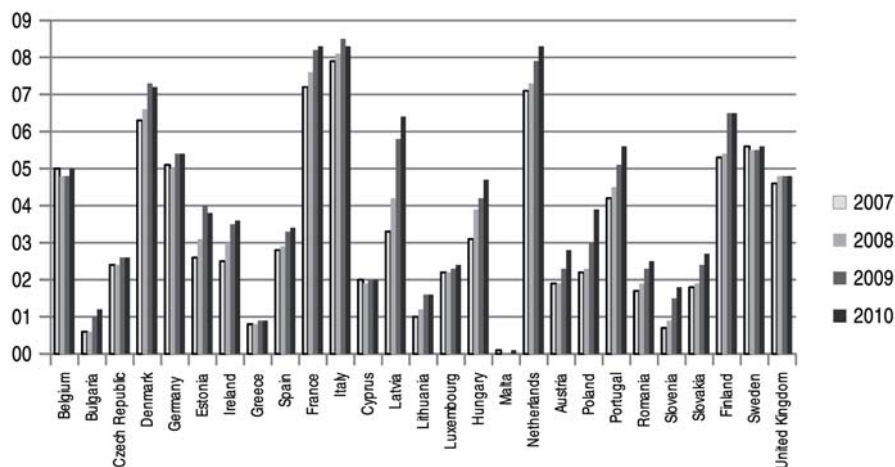
⁹ Zdaniem S. Kawalca, różnica między wielkościami planowanymi a wykonanymi wynika nie tyle z niedoskonałości procesów planowania w JST, lecz z uwarunkowań prawnych i instytucjonalnych, które wymuszają planowanie większego deficytu, niż faktycznie się wykonuje. Szerzej na ten temat w opracowaniu: S. Kawalec, M. Gozdek, A. Miśkowiec, *Analiza dotycząca możliwych sposobów ograniczania zadłużenia i deficytu JST*, Capital Strategy, Warszawa, 27 stycznia 2012, s. 20–22.

¹⁰ *Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Miasto st. Warszawa, Warszawa, luty 2012 r., s. 2.

Związku Miast Polskich od 2000 r. samorządom przybyło około 60 nowych zadań bez odpowiednich rekompensat finansowych, a skutki tego, przekładające się na uszczuplenie budżetów wszystkich JST, szacowane są na ok. 8 mld zł rocznie. W momencie powstawania niniejszego opracowania (kwiecień 2012 r.) miasta członkowskie ZMP przygotowywały w tej sprawie odpowiedni wniosek do Trybunału Konstytucyjnego oraz zbiorowy pozew przeciwko MF.

3. Zadłużenie podsektora samorządowego w aspekcie lokalnego stresu finansowego

Naturalną konsekwencją narastających deficytów budżetowych w podsektorze samorządowym jest przyrost długu lokalnego. Udział zadłużenia JST w relacji do PKB wzrósł od poziomu 2,4% PKB w 2006 r. do ok. 3,9% w 2010 r. Aktualny wskaźnik można określić jako niski na tle całej UE-27 (średnia dla UE-27 to 5,8%, a najwyższe wskaźniki, przekraczające 8% PKB odnotowano w takich państwach, jak: Francja, Włochy i Holandia – por. rys. 2) oraz wysoki na tle nowych państw członkowskich UE. Podkreślenia wymaga fakt, że bardziej zadłużone od polskich samorządów są w naszym regionie tylko samorzady Łotwy, Węgier i Estonii.



Rys. 2. Zadłużenie sektora samorządowego w relacji do PKB w państwach członkowskich UE w latach 2007–2010 (w %)

Źródło: Statistics Database, Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu, 05.04.2012.

Analiza zamian w zakresie wielkości zadłużenia podsektora samorządowego w latach 1999–2011 pozwala zaobserwować bardzo wysoką dynamikę wzrostową długu samorządowego, zdecydowanie wyższą niż w przypadku podsektora rządowego. O ile w 1999 r. zadłużenie podsektora samorządowego kształtowało się

na poziomie 6,2 mld zł, o tyle w 2011 r. była to już kwota ponad 70,4 mld zł (wielkość zadłużenia przed konsolidacją), co oznacza prawie 11-krotny wzrost wielkości długu w analizowanym okresie.¹¹ W tym miejscu należy podkreślić, że obserwowany dynamiczny wzrost zadłużenia podsektora samorządowego to nie tylko efekt sytuacji kryzysowej w systemie finansów lokalnych. Jest on w znacznym stopniu powiązany z rekordową skalą inwestycji samorządowych, współfinansowanych z funduszy pomocowych Unii Europejskiej w perspektywie finansowej 2007–2013. Instrumenty dłużne odgrywają w tym przypadku ważną rolę jako czynnik podnoszenia zdolności absorpcyjnych JST.

Kluczową kwestią z punktu widzenia lokalnego stresu finansowego jest nie tyle wielkość długu, ile wysokość kosztów jego obsługi. Z lokalnym kryzysem zadłużenia (ang. *local debt crisis*) mamy do czynienia w sytuacji, kiedy w konsekwencji kumulacji deficytów podsektora samorządowego z poprzednich lat następuje eskalacja długu samorządowego, a w efekcie pojawia się w tym podsektorze kryzys płynności (ang. *liquidity crisis*), czyli poszczególne JST mają trudności z terminową obsługą swojego zadłużenia. W sytuacji, kiedy JST nie są w stanie regulować swoich zobowiązań, mówimy o kryzysie niewypłacalności (ang. *solvency crisis*). Należy podkreślić, iż w polskich warunkach koszty obsługi zadłużenia samorządowego pozostają wciąż na umiarkowanym poziomie (przykładowo w 2010 r. nie przekroczyły one 1,1% łącznych wydatków JST) i w opinii autorki niniejszego opracowania nie ma podstaw do mówienia o kryzysie zadłużeniowym.¹² Wynika to między innymi z faktu istnienia w polskich przepisach prawa wielu „ostrych regulacji” zorientowanych na limitowanie długu samorządowego (przykłady: „stare” limity długu – zadłużenie nie może przekroczyć 60% dochodów JST, a na spłatę długów JST nie może przeznaczyć więcej niż 15% planowanych dochodów budżetowych czy też obowiązująca od 2011 r. reguła zrównoważonego budżetu bieżącego JST). Limitujący wpływ na dług podsektora samorządowego będzie miał, a w zasadzie już ma, „nowy” limit dopuszczalnych kosztów obsługi zadłużenia określony art. 243 ustawy o finansach publicznych.¹³ Wprawdzie zacznie on obowiązywać dopiero od 2014 r., ale z wyliczeń RIO wynika, że samorządy już rozpoczęły bardzo intensywny proces ograniczania wydatków w kontekście jego stosowania. Dodatkowo mniej więcej w połowie 2012 r., planowane jest również wprowadzenie tzw. reguły

¹¹ Z drugiej jednak strony, w Polsce występuje niewielki udział długu podsektora samorządowego w ogólnej wielkości zadłużenia sektora finansów publicznych (w 2011 r. – ok. 8%), co świadczy o tym, że kluczowym kreatorem długu publicznego pozostaje podsektor rządowy.

¹² Szerzej na ten temat w opracowaniu: M. Poniatowicz, *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzek (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wydawnictwo CeDeWU, Warszawa 2011, s. 95–105.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).

wydatkowej dla podsektora samorządowego. W opinii autorki takich zmian nie powinno wprowadzać się w trakcie trwania roku budżetowego, a poza tym jest to rozwiązanie, które wydaje się zbędne i zbyt restrykcyjne z punktu widzenia już istniejących regulacji limitujących dług i deficyt analizowanego podsektora.

4. Reakcje władz samorządowych w aspekcie lokalnego stresu finansowego

W dostępnej literaturze przedmiotu często można odnaleźć próby systematyzacji i stworzenia typowych, a więc modelowych reakcji władz samorządowych na pojawiające się stropy i napięcia finansowe.¹⁴ Na przykład, H. Wolman wyróżnia następujące etapy postępowania: 1. uruchamianie przez władze samorządowe dostępnych rezerw finansowych i swoistą grę na czas; 2. domaganie się pomocy od rządu; 3. zwiększanie dochodów budżetowych w drodze zwiększenia opłat i stawek podatków lokalnych; 4. redukcja lokalnych wydatków publicznych.

Przeanalizujmy wymienione typy działań pod kątem polskiej praktyki samorządowej. Jak już wcześniej wspomniano, samorządy, niejako uprzedzając wprowadzenie reguły wydatkowej, rozpoczęły intensywny proces cięcia wydatków publicznych. Przede wszystkim dotyczy to zadań oświatowych. Jest to o tyle zrozumiałe, iż wydatki na oświatę i wychowanie stanowią jedną z najważniejszych pozycji wydatków ogółem JST (w 2010 r. było to średnio dla wszystkich JST ponad 33%, ale w przypadkach jednostkowych jest to czasami nawet około 70%). Jednym z aspektów tego procesu jest likwidacja samorządowych placówek oświatowych.¹⁵ Samorządy zaczęły również skrupulatnie sprawdzać kwestie korzystania nauczycieli z prawa do urlopu zdrowotnego. Tzw. urlopy dla parowania zdrowia kosztują gminy łącznie ok. 600 milionów złotych rocznie.¹⁶

Poważną pozycją wydatków samorządowych są wydatki na wynagrodzenia. Co charakterystyczne, nawet w warunkach kryzysowych obserwowany jest dynamiczny wzrost zatrudnienia w polskiej administracji samorządowej, w której aktualnie pracuje ponad 275 tys. osób, a przyrost kadry samorządowej wyniósł w 2010 r. ok. 11 tys. osób (wzrost o 4,5% w stosunku do roku 2009) i był 10-krotnie wyższy niż w administracji centralnej (sic!). W analogicznym okresie wydatki na wynagrodzenia administracji samorządowej wzrosły aż o 8,4%

¹⁴ Szerzej na ten temat w następujących opracowaniach: P. Swianiewicz, *op. cit.*, s. 303–312; H. Wolman, *Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: a Cross National Analysis*, „Journal of Public Policy” 1983, Vol. 3. s. 245–263.

¹⁵ W 2011 r. objęto nią około 300 jednostek, a szacunki dla 2012 r. to ok. 2,5 tys. jednostek. Według danych poszczególnych kuratoriów oświaty, najwięcej placówek przewidzianych do likwidacji dotyczy woj. mazowieckiego – 335, woj. śląskiego – 231, oraz woj. zachodniopomorskiego – 225. Por. A. Grabek, *Rząd zamyka szkoły*, „Rzeczpospolita” 2012, 15.03.

¹⁶ *Nauczyciele nadużywają prawa do leczenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 20 (3158).

(dla porównania, w administracji państwowej o 4,2%).¹⁷ Tak więc w pierwszych latach kryzysu trudno mówić o działaniach oszczędnościowych JST polegających na redukcji zatrudnienia. W 2011 r. pojawiły się już jednak informacje o przeprowadzaniu lub planach pierwszych grupowych zwolnień w urzędach (przykłady: Ruda Śląska, Mysłowice, Bytom i Szczecin).

Popularnym scenariuszem działań w warunkach kryzysowych jest sprzedaż przez JST majątku komunalnego, w tym nieruchomości. Istotnym impulsem do tego typu działań są niewątpliwie wspomniane wcześniej „nowe”, indywidualne limity kosztów obsługi zadłużenia. Ich sposób liczenia, bazujący na tzw. nadwyżce operacyjnej z lat 2011–2012, zachęca samorządy do wyzbywania się majątku w celu poprawy zdolności obsługi długu. Tendencja ta jest szczególnie dobrze widoczna w największych miastach, które w 2012 r. planują masową wyprzedaż nieruchomości.¹⁸ Należy jednak mieć świadomość, że w okresie dekonunktury gospodarczej popyt na nieruchomości spada, między innymi z tych powodów, iż potencjalnym nabywcom znacznie trudniej jest uzyskać finansowanie zewnętrzne. Poza tym wyprzedaż mienia komunalnego nie rozwiązuje problemów finansowych JST w dłuższej perspektywie, co więcej, w ten sposób samorząd pozbawia się ważnych i stabilnych źródeł dochodów.

Następstwem kryzysu jest również nasilenie procesów prywatyzacyjnych spółek komunalnych. W 2012 r. planowana jest sprzedaż nawet kilkudziesięciu takich podmiotów. Jako przykłady można podać: Zakład Wodociągów i Kanalizacji oraz Zakład Drogownictwa i Inżynierii w Łodzi, Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszaniowej w Poznaniu, Miejskie Przedsiębiorstwa Usług Komunalnych w Warszawie, Przedsiębiorstwo Gospodarki Maszyn Budownictwa Warszawa, Miejski Kombinat Budowlany Zachód w Warszawie, Spółkę Energetyka Ciepła Opole itp.¹⁹ JST najchętniej prywatyzują spółki zajmujące się sprzątnięciem, zarządzaniem nieruchomościami czy dostarczaniem ciepła. Najtrudniej przebiega prywatyzacja firm komunikacji miejskiej, a także spółek z branży wodociągowo-kanalizacyjnej, przede wszystkim ze względu na ich strategiczne znaczenie w gospodarce komunalnej.

Kryzys powoduje również masowe podnoszenie przez JST stawek podatków i opłat samorządowych. Coraz częściej gminy przyjmują strategię określania stawek na poziomie stawek maksymalnych, ogłaszanych corocznie przez Mini-

¹⁷ Por. A. Cieślak-Wróblewska, *Rośnie armia urzędników*, „Rzeczpospolita” 2011, 5.05.

¹⁸ Przykładowo, Warszawa przewiduje z tytułu sprzedaży lokali mieszkalnych i usługowych uzyskanie wpływów budżetowych na poziomie ok. 96 mln zł. W przypadku Gdańska planowane wpływy z tego tytułu to ok. 35 mln zł, Wrocławia – 30 mln zł, Krakowa i Łodzi – po 20 mln zł. Por. T. Żółciak, *Miasta ratują finanse i masowo wyprzedają nieruchomości. Zarobią dziesiątki milionów złotych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 33 (3171).

¹⁹ Por. M. Pawlak, *Miasta sprzedają spółki*, „Rzeczpospolita” 2012, 14.02.

stra Finansów. Dotyczy to zwłaszcza podatku od nieruchomości w przypadku największych miast (jako przykłady można podać Warszawę, Poznań, Gdańsk). Oczywiście taka strategia niesie za sobą pewne zagrożenia. Może np. wystąpić zjawisko „głosowania nogami”, czyli zameldowania się osób fizycznych oraz przenoszenia swojej działalności gospodarczej przez firmy do gmin, w których obciążenia podatkowe są mniejsze.²⁰

Wydaje się, iż w warunkach kryzysowych samorzady powinny na szerszą skalę zacząć wykorzystywać instrumenty nowoczesnego zarządzania w sektorze publicznym, w tym instrumenty proponowane w ramach koncepcji Nowego Zarządzania Publicznego (ang. *New Public Management – NPM*). Koncepcja ta bazuje na założeniu pewnych podobieństw w funkcjonowaniu administracji publicznej (również samorządowej) do sektora prywatnego oraz eksponuje znaczenie profesjonalnego zarządzania i efektywności w sektorze publicznym.²¹ Jej podstawowe postulaty, szczególnie uzasadnione w warunkach lokalnego stresu finansowego to: orientacja na efekty (wyniki); wprowadzenie rynkowych mechanizmów konkurencji do podsektora samorządowego; odejście od tradycyjnego budżetu na rzecz tzw. budżetu zadaniowego; orientacja władz samorządowych na konsumenta, formuła podejścia perspektywicznego (wieloletniego) przy zarządzaniu finansami samorządowymi; zastąpienie urzędników samorządowych kompetentnymi menadżerami samorządowymi; współpraca z sektorem prywatnym w zakresie realizacji zadań publicznych; przejrzystość (transparentność) działań władzy samorządowej.

Zakończenie

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce niewątpliwie doświadczyły skutków lokalnego stresu finansowego. Znalazło to przede wszystkim odzwierciedlenie w pogarszających się wynikach finansowych podsektora samorządowego oraz dynamicznym wzroście jego zadłużenia. Obserwowane od 2011 r. wyraźne wyhamowanie tych procesów jest efektem nie tylko obowiązujących w nowej ustawie o finansach publicznych restrykcyjnych mechanizmów reglamentacji deficytu i długu samorządowego, ale również skutecznych działań decydentów JST.

²⁰ W krajach anglosaskich zjawisko to określane jest mianem *foot votig*. Szerzej na ten temat w następujących opracowaniach: Ch. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, No. 64, s. 516–524; I. Somin, *Foot Voting, Political Ignorance, and Constitutional Design*, „Social Philosophy and Policy” 2010, Vol. 28, No. 1, s. 202–227.

²¹ W opinii autorki jedną z najlepszych, anglojęzycznych publikacji, dostępnych na ten temat na rynku jest opracowanie: K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge 2002.

Bibliografia

- Cieślak-Wróblewska A., *Rośnie armia urzędników*, „Rzeczpospolita” 2011, 5.05.
- Grabek A., *Rząd zamyka szkoły*, „Rzeczpospolita” 2012, 15.03.
- Hirsch W. Z., Rufolo A. M., *Public Finance and Expenditure in a Federal System*, San Diego 1990.
- Inman R. P., *How to Have a Fiscal Crisis: Lessons from Philadelphia*, „American Economic Review” 1995, Vol. 85, No. 2.
- Kawalec S., Gozdek M., Miśkowiec A., *Analiza dotycząca możliwych sposobów ograniczania zadłużenia i deficytu JST*, Capital Strategy, Warszawa, 2012.
- Kimhi O., *Reviving Cities: Legal Remedies to Municipal Financial Crisis*, „Boston University Law Review” 2008, Vol. 88:633.
- McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E., *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Routledge 2002.
- Mouritzen P. E., *What is a Fiscal Crisis?*, [w:] P. E. Mouritzen (red.), *Managing Cities in Austerity*, Newbury Park, Londyn 1993.
- Nauczyciele nadużywają prawa do leczenia*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 20 (3158).
- Opinia o projekcie ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*, Miasto st. Warszawa, Warszawa, luty 2012.
- Pawlak M., *Miasta sprzedają spółki*, „Rzeczpospolita” 2012, 14.02.
- Poniatowicz M., *Czy Polsce grozi kryzys zadłużeniowy sektora samorządowego?*, [w:] A. Alińska, B. Pietrzek (red.), *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, Wydawnictwo CeDeWU, Warszawa 2011.
- Somin I., *Foot Voting, Political Ignorance and Constitutional Design*, „Social Philosophy and Policy” 2010, Vol. 28, No. 1.
- Statistics Database, Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu, 05.04.2012.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium S.A., Warszawa 2011.
- Tiebout Ch., *A Pure Theory of Local Expenditures*, „Journal of Political Economy” 1956, No. 64.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.).
- Uzasadnienie do projektu z dnia 15 marca 2012 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, Biuletyn Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów, adres internetowy: http://www.mf.gov.pl/_files_/finanse_samorzadow/bip/projekty_aktow_prawnych/uzasadnienie_do_projektu_z_15.03.2012r.pdf, 20.03.2012.
- Wiewióra M., *Zjawisko kryzysu finansowego jednostki samorządu terytorialnego i jego implikacje dla państwa*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 3.
- Wolman H., Davis B., *Local Government Strategies to Cope with Fiscal Stress*, Urban Institute, Washington 1980.
- Wolman H., *Understanding Local Government Responses to Fiscal Pressure: a Cross National Analysis*, „Journal of Public Policy” 1983, Vol. 3.
- Żółciak T., *Miasta ratują finanse i masowo wyprzedają nieruchomości. Zarobią dziesiątki milionów złotych*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2012, nr 33 (3171).

Summary

The current economic and financial crisis is also affecting the finances of local authorities, bringing about an unquestionable crisis in local finances, often referred to in the literature as local financial (fiscal) stress. The aim of this article is to present the specific features and manifestations of this phenomenon in Polish conditions, and to identify the typical reactions of local authorities to difficulties and problems encountered in the system of local finance. The article describes the process of worsening financial results, and consequently, the rapidly increasing debt, in the local government subsector of the public financial sector. Comparisons are made here with the local government subsectors of other European Union member states. The author proposes the thesis that the high deficit in the Polish local government subsector is of a transitional nature, and attempts to show that existing laws regulating local authority deficit and debt are sufficiently restrictive and effective in terms of controlling the process of the deepening fiscal imbalance and rising debt. In the final section a diagnosis is made of typical reactions of local authorities in conditions of an unstable environment and difficult financial situation. It is also indicated that in crisis conditions a local authority ought to make use of modern public sector management instruments, including those proposed under the New Public Management conception.