

Katarzyna Owsiak

O negatywnych i pozytywnych skutkach kryzysu finansowego dla samorządu terytorialnego

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 160-172

2011

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.

KATARZYNA OWSIAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

O NEGATYWNYCH I POZYTYWNYCH SKUTKACH KRYZYSU FINANSOWEGO DLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Wprowadzenie

Zagadnienia związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego w Polsce czy innych krajach Unii Europejskiej są przedmiotem rozważań wielu nauk. Spojrzenie na samorząd terytorialny przez ekonomistów łączyły się z takimi zagadnieniami, jak: rola współczesnego państwa w gospodarce (model państwa); zakres sektora finansów publicznych; proces przekształcania się dóbr publicznych w społeczne lub prywatne (granice urynkowania zadań państwa); stopień decentralizacji; procesy integracyjne; efektywność wydatków publicznych; nowe zarządzanie publiczne (budżet zadaniowy). W nauce o zarządzaniu samorząd terytorialny będzie rozpatrywany zarówno w kontekście „jakości” usług publicznych, co jest uwarunkowane „jakością kadr”, która zarządza sektorem publicznym¹, jak też sprawności działania. W innej nauce społecznej – socjologii, samorząd terytorialny będzie brany pod uwagę w celu określenia tożsamości lokalnej, więzi lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego. Dorobek poszczególnych nauk niewątpliwie umożliwia zweryfikowanie spojrzenia na funkcjonowanie współczesnego samorządu terytorialnego w demokratycznym państwie, a także przyczynia się do wskazania cech dobrego samorządu.

¹ A. Szewczuk, *Zarządzanie kadrami w sektorze publicznym oparte na „pojęciu kompetencji”*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki, Di-fin, Warszawa 2007, s. 130 i nast.

Na tle powyższych rozważań rodzą się następujące fundamentalne pytania:

- a) czy istnieje nowe ujęcie definicji samorządu terytorialnego bądź czy przegląd literatury przedmiotu pozwala na zaproponowanie nowego (szerszego) ujęcia samorządu terytorialnego?
- b) czy współczesne nauki ekonomiczne, w tym myśl finansowa, nadążają za zmianami w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego we współczesnym państwie i współczesnej gospodarce?

Próba odpowiedzi na postawione pytania wymaga także podkreślenia faktu, że kryzys finansowy i gospodarczy z lat 2007–2009 oraz jego brzemiennie skutki społeczne wywołały kolejną ożywioną debatę naukową nad rolą państwa, funkcjami finansów publicznych, przyczynami oraz skutkami deficytu budżetowego i długu publicznego.

W kontekście tej debaty interesujące jest rozważenie, na ile różne koncepcje odnoszące się do nowego zdefiniowania roli państwa implikują teorię i praktykę samorządu terytorialnego. Kwestia ta jest o tyle ważna, że kryzys negatywnie wpłynął na sytuację finansową jednostek samorządowych, utrudniał realizację zadań władz samorządowych, a także spowodował radykalny wzrost długu lokalnego.

1. Współczesne ujęcie samorządu terytorialnego

Przeгляд literatury przedmiotu pozwala na stwierdzenie, że występują dwie definicje: samorządu terytorialnego oraz finansów samorządu terytorialnego. W pierwszej definicji samorząd terytorialny określony został jako wyodrębniona terytorialnie i zorganizowana grupa społeczna, posiadająca własne, niezależne organy związane z realizacją zadań na rzecz tej grupy, działająca samodzielnie w zakresie wyznaczonym prawem, podlegająca nadzorowi i kontroli określonych prawem, wchodząca w skład administracji publicznej². W takim ujęciu współczesne państwo wytycza model samorządu terytorialnego (rodzaje zadań, źródła finansowania, formy nadzoru nad nim), określając zarazem relacje państwo–samorząd³.

² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 12.

³ M. Jastrzębska, *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2, s. 11–27.

Pojęcie finansów samorządu terytorialnego odnosi się zaś do zjawisk i procesów związanych z gromadzeniem dochodów oraz dokonywaniem wydatków przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i ich związki. Finanse samorządowe to zjawiska pieniężne związane z działalnością władz samorządowych, która implikuje zasięg terytorialny i miejsca koncentracji finansowych środków publicznych; mechanizm redystrybucji środków publicznych; formy i metody pozyskiwania dochodów oraz reguły kontroli i nadzoru⁴.

1.1. Samorząd terytorialny w ujęciu ekonomii instytucjonalnym

W teorii ekonomii pojawił się nurt określany jako Nowa Ekonomia Instytucjonalna (NEI), będący odpowiedzią na dostrzeżone ograniczenia występujące w ramach założeń teorii ekonomii neoklasycznej. Rozwój NEI przyczynił się do nowego spojrzenia na samorząd terytorialny, postulując rozszerzenie jego ekonomicznego, prawnego, socjologicznego oraz politycznego znaczenia w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa i gospodarki. W ujęciu Nowej Ekonomii Instytucjonalnej samorząd terytorialny postrzegany jest jako ważna instytucja społeczeństwa obywatelskiego, jak również instytucja wspierająca rozwój lokalny i regionalny⁵.

Pomijając rozważania o głównych założeniach ekonomii instytucjonalnej, ogólnie można skonstatować, że przedstawianie samorządu terytorialnego jako instytucji jest uzasadnione. Ustanowienie samorządu terytorialnego dokonuje się na podstawie konstytucji⁶, co w myśl założeń ekonomii instytucjonalnej nadaje samorządowi terytorialnemu status instytucji publicznej.

⁴ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 9–17.

⁵ Więcej na ten temat: A. Jurkowska, K. Owsiak, *Samorząd terytorialny w ekonomii instytucjonalnej*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 122–129.

⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 16, Dz.U. 1998, nr 78 poz. 483, z późn. zm.

1.2. Samorząd terytorialny jako dobro publiczne

Jedną z najciekawszych koncepcji związanych z samorządem terytorialnym zaproponował zespół badaczy pod kierunkiem J. Kleera⁷. Jest to ujęcie samorządu lokalnego jako dobra publicznego, mające swoją podstawę, w sensie teoretycznym, w koncepcji dóbr publicznych. Rozważania opierają się na podkreśleniu szczególnej roli samorządu lokalnego, która wynika z trzech czynników⁸. Po pierwsze, jeżeli uznaje się, że podstawowym systemem politycznym współczesnych państwa jest system demokratyczny, to samorząd lokalny jako jego część będzie lepiej funkcjonował w skali całego państwa. Po drugie, samorząd lokalny jest zmuszony podjąć wyzwanie związane z optymalnym wykorzystaniem ograniczonych finansowych środków publicznych w celu dostarczenia dóbr publicznych. Trzeci czynnik sprowadza się do stwierdzenia, że samorząd terytorialny wprawdzie podlega określonej polityce gospodarczo-społecznej państwa, ale posiada inne priorytety oraz potrzeby, które nie mogą być należycie dostrzegane przez władze centralne. Dlatego łatwiej realizować je na poziomie lokalnym.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, na ile samorząd terytorialny jako instytucja może stać się dobrem publicznym, trzeba stwierdzić, że odpowiedź ta jest uzależniona od ukształtowania się wybranych czynników makrosfery państwowej i mikrosfery lokalnej. W przypadku makrosfery państwowej są to: ład instytucjonalno-prawny, zaufanie społeczne, polityka gospodarcza, dobra wspólne, zróżnicowanie dochodowe, zdolność do kompromisu, zakres szarej strefy i korupcji. Natomiast czynniki związane z mikrosferą lokalną to: związek władzy lokalnej z mikrośrodowiskiem, zakres uprawnień decyzyjnych samorządu lokalnego, sprawność władzy lokalnej, świadomość społeczności lokalnej, stosunek do dóbr lokalnych oraz stosunek do innych⁹.

Wyżej przedstawiony został jedynie zarys koncepcji samorządu terytorialnego jako dobra publicznego. Z pewnością należy stwierdzić, że idea ta poszerza pojmowanie współczesnego samorządu terytorialnego. Analiza poglądów z tego zakresu prowadzi do wniosku, że istnieje niespójność między stopniem

⁷ Zob. *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu – Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2008; *Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, CeDeWu, – Wydawnictwo Fachowe, Warszawa 2009.

⁸ *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, op. cit., s. 5–6.

⁹ Idem, *Samorząd lokalny jako dobro publiczne. Przypadek Polski*, w: *Samorząd lokalny. Od teorii...*, op. cit., s. 35.

centralizacji a decentralizacji, z punktu widzenia terytorialnego można mówić o odmiennym pojmowaniu decentralizacji przez władze centralne niż przez władze lokalne. Ponadto pojawia się sprzeczność pomiędzy uprawnieniami władczymi samorządu a możliwościami ich realizacji oraz brak zaufania społeczności lokalnej do władz na wszystkich szczeblach¹⁰. Wynika stąd, że zagadnienia funkcjonowania współczesnego samorządu terytorialnego jako instytucji należy analizować nie tylko na płaszczyźnie finansowej, lecz także na płaszczyźnie społecznej.

Nowe instytucjonalne podejście do samorządu terytorialnego stanowi atrakcyjne pod względem poznawczym i praktycznym spojrzenie na tę dziedzinę aktywności człowieka. Podejście musi być jednak wzbogacone o doświadczenia płynące z ostatniego głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego. Wynika to z faktu, że od z lat 30. ubiegłego wieku upłynęło wiele czasu. Nieco inaczej sprawa przedstawia się w przypadku doświadczeń Polski, gdzie kryzysy w finansach publicznych wystąpiły w stosunkowo krótkim okresie przemian ustrojowych (transformacji) aż trzykrotnie, w mianowicie w latach: 1991–1992 oraz 2001–2002; trzeci kryzys finansów publicznych pojawił się w latach 2008–2009.

2. Negatywne skutki kryzysu

Aktualnym wyzwaniem dla teorii i praktyki jest określenie wpływu kryzysu finansowego na gospodarkę jednostek samorządu terytorialnego, a także funkcjonowanie samorządu terytorialnego w gospodarce pokryzysowej. W przypadku Polski o randze problemu świadczy uzależnienie wielkości dochodów JST od koniunktury gospodarczej. Związane to jest zwłaszcza z ustanowieniem udziałów w podatkach centralnych (podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych), co spowodowało, że dochody jednostek samorządowych z tych tytułów w okresie spowolnienia gospodarki były mniejsze, niż zakładano, czego skutkiem było znaczne zwiększenie zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Przegląd literatury przedmiotu prowadzi do wniosku, że zjawisko kryzysu finansowego, w tym także kryzysu finansów publicznych, spowodowało kon-

¹⁰ Zob. także: K. Kopczevska, *Rola sektora publicznego w przestrzennym rozwoju państwa*, CeDeWu, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011.

centrację na finansowym wymiarze działalności JST. Jest to adekwatne do istniejących regulacji, w ramach których JST są podmiotem sektora finansów publicznych oraz modelu finansowania współczesnego samorządu terytorialnego. W przypadku Polski samorząd terytorialny pomimo pewnych perturbacji finansowych wykonuje swoje zadania, ale trzeba pamiętać, że z jednej strony wskaźniki finansowe świadczą o jego kondycji, z drugiej zaś strony ocena JST należy do społeczności lokalnej. Informacje napływające z Europy świadczą o poważnych problemach samorządu terytorialnego, np. w Portugalii rozpoczynają się przygotowania do wprowadzenia reformy administracji samorządowej, której skutkiem ma być zmniejszenie liczby gmin co najmniej o 20% w 2012 r. i podobnie w 2013 r., a opartej na łączeniu JST i ograniczeniu liczby pracowników administracji samorządowej¹¹. Ponadto jesienią rząd zamierza opublikować białą księgę zadłużonych spółek komunalnych, w której znajdą się wskazówki dotyczące sposobu ich oddłużania (długu firm komunalnych szacowany jest na 1,5 mld euro)¹². Działania te są wynikiem podpisanej z Międzynarodowym Funduszem Walutowym, Europejskim Bankiem Centralnym i Unią Europejską umowy w sprawie trzyletniego pakietu pomocowego dla Portugalii w wysokości 78 mld euro.

3. Pozytywne skutki kryzysu

W roku 2010 Stowarzyszenie *The Commonwealth* opublikowało dokument pt. *The Global Financial Crisis and Local Government*¹³, w którym poruszono następujące kwestie: propozycję zbadania, jaki wpływ miał globalny kryzys finansowy na dochody i wydatki władz lokalnych, a następnie ocenienia siły tego wpływu; określenie, jak globalny kryzys wpłynął na proces decentralizacji; uznanie kryzysu finansowego za katalizator pozytywnych zmian władz lokalnych. W dokumencie wyszczególniono ogólne oceny, które powinny być podstawą dyskusji na temat wpływu kryzysu finansowego na sytuację samorządu terytorialnego. Oceny te można uznać za istotne punkty wyjścia do dalszych

¹¹ Premier Portugalii, Pedro Passos Coelho, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finance&dep=92877&data=&_Checksum=1171111312 (14.07.2011).

¹² Ibidem.

¹³ A. Nickson, *The Global Financial Crisis and Local Government*, Commonwealth Secretariat, Discussion Paper, September 2010, No. 9, <http://www.thecommonwealth.org/files/229431/FileName/DiscussionPaper9.pdf> (10.06.2011).

badania w tym zakresie. Zaliczyć do nich należy m.in.: reakcję władz samorządowych na rządowe cięcia w transferach fiskalnych dla władz lokalnych; możliwe działania władz lokalnych na rzecz ograniczenia bezrobocia spowodowanego kryzysem. Kryzys finansowy może wywołać negatywne skutki instytucjonalne polegające na spowolnieniu, a nawet odwróceniu procesu decentralizacji. Jednocześnie kryzys finansowy może wymusić zreformowanie podatku od nieruchomości w kierunku uczynienia z niego wydajnego źródła dochodów władz samorządowych. Trudności w finansowaniu działalności władz lokalnych mogą sprzyjać ukróceniu oszustw podatkowych i unikania opodatkowania.

Wpływ kryzysu finansowego na funkcjonowanie samorządu terytorialnego może być znacznie szerszy. Należałoby uwzględnić też stopień realizacji przez władze lokalną wyznaczonych zadań publicznych oraz ocenić postęp w sprawnym działaniu administracji lokalnej. Z punktu widzenia tradycji historycznej, podziału terytorialnego, innego rodzaju zadań wykonywanych przez samorząd terytorialny, a także sposobu jego finansowania w różnych krajach studia porównawcze mogłyby być inspirującym materiałem dla władz lokalnych.

Kryzys finansowy – pomijając jego negatywne skutki – daje możliwość zmian i wyciągnięcia wniosków prowadzących do lepszego planowania oraz wzmocnienia współpracy z sektorem prywatnym, organizacjami społecznymi, różnymi szczeblami władzy centralnej i lokalnej w kraju i za granicą. Przy takim założeniu interesująca jest koncepcja dotycząca przyjęcia nowego strategicznego myślenia o przyszłość, która została sformułowana jako swoista odpowiedź na kryzys i znana jest jako standardy barcelońskie (*The Barcelona Principles*). Standardy te zostały sprecyzowane przez międzynarodową grupę lokalnych przywódców podczas warsztatów w Barcelonie w marcu 2009 r., a dotyczą¹⁴:

- a) zapewnienia aktywnego i opartego na współpracy przywództwa na szczeblu lokalnym;
- b) kontynuacji rozpoczętych publicznych inwestycji;
- c) w dłuższej perspektywie budowania lokalnej ekonomicznej strategii mającej na celu tworzenie nowych miejsc pracy, rozwoju przedsiębiorczości i innowacji;

¹⁴ N. Lee, K. Morris, A. Jones, J. Huxley, E. Allen, G. Clark, *Recession and Recovery: The Role of Local Economic Leaders*, The Work Foundation, OECD, LEED Programme, June 2009, s. 16, http://www.theworkfoundation.com/Assets/Docs/UK_recession_%20international%20summary.pdf (10.06.2011).

- d) w krótszym okresie skupienia się na osobach w wieku produkcyjnym, dochodach, zatrudnieniu oraz projektach inwestycyjnych;
- e) budowania narzędzi oraz podejścia do utrzymania zewnętrznych inwestycji w dłuższym okresie;
- f) budowania prawdziwych relacji z sektorem prywatnym, związkami zawodowymi oraz innymi kluczowymi partnerami;
- g) podjęcia kroków w celu zapewnienia trwałości i wydajności prac publicznych, infrastruktury i głównych osiągnięć;
- h) wzmocnienia kontaktów ze społecznością lokalną w celu wspierania jej w trudnych sytuacjach;
- i) zwiększenia otwartości na świat, a przez to z zwiększenia atrakcyjności dla międzynarodowej społeczności i kapitału;
- j) tworzenia narodowych i lokalnych koalicji z władzą różnych szczebli.

4. Próby ograniczania samorządności terytorialnej – doświadczenia polskie

Zgodnie z teorią, jak i prawnymi rozwiązaniami w systemie finansowania JST znajdują się też dochody o charakterze wyrównawczym (tzw. subwencja wyrównawcza, zwana „janosikowym”). Idea redystrybucji poziomej – w literaturze przedmiotu również określana jako mechanizm wyrównania fiskalnego w sektorze samorządowym – jest regulowana zapisami ustawy z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹⁵. Subwencja wyrównawcza przysługuje gminom, powiatom i województwom samorządowym. Najogólniej rzecz ujmując, w przypadku gmin kwotę tej części subwencji otrzymują te gminy, w których dochody o charakterze podatkowym w przeliczeniu na jednego mieszkańca są niższe od 92% poziomu przeciętnego dla wszystkich gmin. Jeżeli zaś chodzi o powiaty i województwa samorządowe, to prawo do otrzymania subwencji wyrównawczej przysługuje tym jednostkom, które uzyskały dochody podatkowe na poziomie niższym od przeciętnego dla danego typu jednostek. Wielkość subwencji ogólnej, w tym jej części wyrównawczej, jest corocznie określana w ustawie budżetowej.

Lata spowolnienia gospodarczego w Polsce spowodowały, że idea mechanizmu wyrównawczego została podważona przez środowisko samorządowe,

¹⁵ Dz.U. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

a w argumentacji podnoszono kwestię niezgodności tego rozwiązania z cytowaną powyżej Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz Europejską Kartą Samorządu Lokalnego¹⁶, które to akty przyznają prawo do samodzielnego kształtowania polityki finansowej. W następstwie tego pojawiły się zaskarżenia tej formy sposobu ustalania wysokości wpłat z tytułu subwencji wyrównawczej na rzecz biedniejszych jednostek do Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsi taką decyzję podjęli radni Sejmiku Województwa Mazowieckiego, poparci wnioskiem 75 gmin mazowieckich do premiera i ministra finansów, potem Rada Warszawy, a ostatnio Rada Miasta Krakowa (przykładowo Kraków od 2004 r. wpłacił już 250 mln zł, a w 2011 r. kwota ta będzie wynosiła około 65 mln zł¹⁷).

Pojawienie się kryzysu finansów publicznych jako skutku spowolnienia gospodarczego wywołało problem związany z dopuszczalnymi rozmiarami deficytu budżetowego oraz długu publicznego. W takiej sytuacji rząd polski zmuszony był do podjęcia działań mających na celu ograniczanie tych wielkości. Sporne decyzje o tzw. szukaniu oszczędności i dodatkowych dochodów dotyczyły nie tylko podwyżki VAT, ale także zmiany klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego¹⁸. Oznaczało to zaliczenie do zadłużenia publicznego kredytów i pożyczek zaciąganych w związku z realizacją umów o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dasze zmiany miały polegać na zaliczaniu do długu publicznego papierów wartościowych, których zbywalność jest ograniczona; umów sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach; umów leasingu zawartych z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy; umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu. Pierwsze reakcje środowiska samorządowego sprowadzały się do wyrażenia opinii, że takie rozstrzygnięcie stanowi zagrożenie dla partnerstwa publiczno-prywatnego, a także dla samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. Dalsze niezadowolenie zostało wyrażone w ten sposób, że władze Krakowa skierowały do Trybunału Konstytucyjnego

¹⁶ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.

¹⁷ *Kraków skarży „janosikowe”*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/55687,680729-Krakowscy-radni-za-wnioskiem-do-TK-w-sprawie--janosikowego-.html> (29.06.2011).

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

wniosek o orzeczenie niezgodności z Konstytucją oraz ustawą o finansach publicznych¹⁹ jednego z przepisów cytowanego rozporządzenia (§ 3 pkt 2)²⁰.

W maju 2011 r. pojawiła się propozycja ministra finansów odnosząca się do ograniczania poziomu deficytu jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nią w 2012 r. deficyt JST nie będzie mógł przekraczać 4 procent dochodów, w kolejnych latach będzie ta relacja obniżana o jeden punkt procentowy, aż do osiągnięcia w 2015 r. poziomu docelowego 1 procentu²¹. Jednakże w tej materii osiągnięto kompromis i resort finansów nie wprowadzi w życie propozycji ustawowego ograniczania deficytu JST²². W warunkach kryzysu finansów publicznych jednostki samorządu terytorialnego jako jednostki sektora finansów publicznych i tak muszą podjąć działania oszczędnościowe, których celem będzie ograniczenie deficytu całego sektora finansów publicznych. Zgodnie z Programem Konwergencji w 2012 r. deficyt JST powinien być niższy o 0,4 punktu procentowego PKB w porównaniu z 2011 r. Już w lipcu 2011 r. ministerstwo finansów podjęło prace nad mechanizmem (nowa reguła), którego wprowadzenie miałyby na celu monitorowanie poziomu deficytu. Podczas spotkania członków Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego 20 lipca 2011 r. ustalono, że ministerstwo finansów będzie na bieżąco analizowało sytuację sektora samorządowego i informowało za pośrednictwem Biuletynu Informacji Publicznej o poziomie deficytu²³. Natomiast strona samorządowa prowadzić będzie dalsze prace nad szczegółowymi rozwiązaniami, wśród których mogą się znaleźć przepisy dotyczące m.in. obligatoryjnego uchwalania różnicy między dochodami a wydatkami na dany rok budżetowy, nie mniejszej niż zawarta w wieloletniej prognozie finansowej obowiązującej na dzień 30 czerwca. Po 15 września władze samorządowe nie będą mogły wprowadzać zmian w budżecie zwiększających deficyt, chyba że za zgodą ministerstwa finansów. W sytuacji przekroczenia limitu ministerstwo finansów będzie mogło wprowadzić

¹⁹ Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U., Nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

²⁰ *Dług w Trybunale*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=93346&data=&_Checksum=512088063 (22.07.2011).

²¹ S. Kawalec, A. Miśkowiec, *Awantura o deficyt samorządów*, „Rzeczpospolita” (4.05.2011), s. B10.

²² *Nie będzie reguły Rostowskiego dla samorządów*, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artykul/548326,663681_Nie_będzie_reguły_Rostowskiego_dla_samorzadów.html (25.06.2011).

²³ *Ministerstwo na progu*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorzad.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=93501&data=&_Checksum=283572894 (26.07.2011).

zakaz zwiększania deficytu dla wszystkich JST, a każda jednostka, która zaplanowała większy deficyt niż ten z 30 czerwca, będzie musiała ograniczyć go proporcjonalnie według wskazań ministerstwa finansów, na przykład każda JST o 5%²⁴. Ponadto ustalono, że do deficytu będzie można doliczyć niewykorzystane deficyt lub nadwyżkę z poprzedniego roku, wolne środki (niewykorzystane kredyty), przychody z prywatyzacji, dodatkowe środki unijne, środki na usuwanie skutków klęsk żywiołowych, zobowiązania w wyniku przejścia przez JST samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz zobowiązań na realizację projektów podjętych w ramach programu przebudowy dróg lokalnych²⁵.

Podsumowanie

Z powyższych rozważań wynika, że rozwój ekonomii instytucjonalnej przyczynił się do nowego spojrzenia na rolę i funkcjonowanie samorządu terytorialnego w systemie demokratycznym. Przejawem tego jest interesująca koncepcja traktowania instytucji samorządu terytorialnego jako specyficznego dobra publicznego. Kryzys gospodarczy i finansowy 2007–2009 ujawnił nie tylko negatywne skutki w postaci załamania się dochodów samorządowych, wzrostu deficytów budżetowych i wzrastającego zadłużenia. Trudna sytuacja finansowa, w jakiej znalazły się władze samorządowe w wielu krajach, w tym i w Polsce, stanowiła silny impuls do poszukiwania nowych sposobów funkcjonowania samorządu w warunkach kryzysowych. Wyrazem tego jest bliżej scharakteryzowana w artykule deklaracja z Barcelony (*The Barcelona Principles*). Kryzys zmusił teoretyków i praktyków samorządu terytorialnego do rewizji relacji politycznych i finansowych między władzami centralnymi a władzami samorządowymi. Dobrym przykładem jest Polska, gdzie poszukuje się konsensusu w sprawie centralnej kontroli zadłużania się jednostek samorządowych bez naruszania ich autonomii.

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

Literatura

- Dług w Trybunale*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorza d.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=93346&data=&_CheckSum=512088063 (22.07.2011).
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe. Narzędzia. Decyzje. Procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r., Dz.U. 1994, nr 124, poz. 607.
- Jastrzębska M., *Nowy model samorządu terytorialnego. Istota, zadania, autonomia, władze, jednostki organizacyjne, finanse, nadzór*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 1–2.
- Jurkowska A., Owsiak K., *Samorząd terytorialny w ekonomii instytucjonalnej*, w: *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*, red. J. Sokołowski, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 39, t. 1, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Kawalec S., Miśkowiec A., *Awantura o deficyt samorządów*, „Rzeczpospolita”, 4.05.2011, s. B10.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1998, nr 78, poz. 483, z późn. zm.
- Kopczewska K., *Rola sektora publicznego w przestrzennym rozwoju państwa*, CeDe-Wu, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2011.
- Kraków skarży „janosikowe”*, „Rzeczpospolita”, <http://www.rp.pl/artukul/55687,680729-Krakowscy-radni-za-wnioskiem-do-TK-w-sprawie--janosikowego-.html> (29.06.2011).
- Lee N., Morris K., Jones A., Huxley J., Allen E., Clark G., *Recession and Recovery: The Role of Local Economic Leaders*, The Work Foundation, OECD, LEED Programme, June 2009, s. 16, http://www.theworkfoundation.com/Assets/Docs/UK_recession_%20international%20summary.pdf (10.06.2011).
- Ministerstwo na progu*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorza d.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=szablon.depesza&dep=93501&data=&_Checksum=283572894 (26.07.2011).
- Nickson A., *The Global Financial Crisis and Local Government*, Commonwealth Secretariat, Discussion Paper Number 9, September 2010, <http://www.thecommonwealth.org/files/229431/FileName/DiscussionPaper9.pdf> (10.06.2011).
- Nie będzie reguły Rostowskiego dla samorządów*, „Rzeczpospolita”, http://www.rp.pl/artukul/548326,663681_Nie_bedzie_reguly_Rostowskiego_dla_samorzadow.html (25.06.2011).
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.

- Premier Portugalii, Pedro Passos Coelho*, http://www.samorzad.pap.pl/palio/html.run?_Instance=cms_samorząd.pap.pl&_PageID=2&s=depesza&dz=redakcyjne.finanse&dep=92877&data=&_Checksum=1171111312 (14.07.2011).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.
- Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2008.
- Samorząd lokalny. Od teorii do badań empirycznych*, red. J. Kleer, CeDeWu, Wydawnictwa Fachowe, Warszawa 2009.
- Szewczuk A., *Zarządzanie kadrami w sektorze publicznym oparte na „pojęciu kompetencji”*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki, Difin, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

THE NEGATIVE AND POSITIVE EFFECTS OF THE FINANCIAL CRISIS ON THE LOCAL GOVERNMENT

Summary

The financial and economic crisis of 2007–2009, and its momentous social consequences caused another scientific debate on the role of the state, public finance functions, causes and consequences of budget deficits and public debt.

In the context of this debate, it is interesting to consider how various concepts relating to the new definition of the role of the state implies the theory and practice of local government. This issue is important because the crisis has negatively affected the financial position of local government units, has caused a dramatic increase local debt.

Translated by Katarzyna Owsiak