

Krystyna Piotrowska-Marczak

Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego : aspekt finansowy

Ekonomiczne Problemy Usług nr 76, 191-202

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.

KRYSTYNA PIOTROWSKA-MARCZAK

Wyższa Szkoła Bankowa w Toruniu

ZAGROŻENIA ROZWOJU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO – ASPEKT FINANSOWY

Wprowadzenie

Narastający od trzech lat w Polsce deficyt budżetowy i w konsekwencji dług publiczny spowodował nasilenie dyskusji temu problemowi poświęconych. Cechuje je różnorodność stanowisk i propozycji ograniczania tego zjawiska. Początkowo koncentrowano się na roli w tym procesie sektora rządowego – centralnego, aktualnie toczy się debata nad udziałem w tym układzie sektora samorządowego. Wyraźnie występuje dążenie do wprowadzenia limitów zadłużenia na tym szczeblu.

W tym kontekście powstaje pytanie nie tylko o udział sektora samorządowego w zadłużeniu finansów publicznych, ale także o to, czy proponowane ograniczenia nie spowodują zagrożenia dla rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Aby to stwierdzić, trzeba orzec, co się rozumie pod pojęciem rozwoju i jakie czynniki go charakteryzują. W tym kontekście konieczna jest koncentracja na wydatkach majątkowych i inwestycyjnych w okresie przełomu światowego kryzysu, tj. w latach 2008–2009. Ponadto niezbędne jest wskazanie wydatków związanych z realizacją programów unijnych. I wreszcie przedstawienie relacji deficytu jednostek samorządu terytorialnego do dochodów. Ze względu na rozbieżność danych w pełni uzasadnione jest wykorzystanie informacji zawartych w sprawozdaniach Regionalnych Izb Obrachunkowych.

Przeprowadzona analiza będzie podstawą do przedstawienia ocen związanych z rządowymi projektami zmian i konsekwencjami, jakie mogą przynieść, zagrażając rozwojowi jednostek samorządu terytorialnego.

1. Pojęcie rozwoju i jego mierniki

Ewolucja ludzkości i postęp cywilizacyjny nieodłącznie są związane z ideą polepszania warunków bytu społeczeństw. Prowadzi to do zmian we wszystkich dziedzinach życia, tworząc jakościowo nowe struktury. Przekształcenia, które w związku z tym mają miejsce, prowadzą po drodze, której celem jest rozwój.

Rozwój „jest to proces przeobrażeń prowadzących do stanów i form doskonalszych i efektywniejszych”¹.

Z istoty swojej rozwój jest zjawiskiem ciągłym, który może być jedynie bardziej lub mniej intensywny bądź może zostać zakłócony na pewien czas, co często przyjmuje postać cyklu, mającego powtarzalny charakter. Mimo tych zaburzeń rozwój nie jest przejściowy, tylko trwały.

„Trwałość rozwoju rozumiana jest jako taki proces zmian, który realizuje cechę trwałości ocenianą pozytywnie z punktu widzenia określonego systemu wartości”².

W odniesieniu do struktur lokalnych i regionalnych z inicjatywy ONZ w 1972 r. pojawiła się koncepcja rozwoju zrównoważonego. Wskazuje się w niej na niezbędność zintegrowanych działań w różnych obszarach w celu zaspokojenia potrzeb społeczeństwa aktualnie istniejącego z perspektywą dla kolejnych pokoleń³.

Ważne jest, aby lokalne instytucje umiały skoncentrować się na stworzeniu programów strategicznych, a potem konsekwentnie je realizowały.

Duże znaczenie w tym procesie odgrywa „ład instytucjonalno-prawny”⁴, który winien być względnie stabilny.

Tymczasem, ograniczając się tylko do roku 2009, należy wskazać na istotne zmiany przepisów prawnych w Polsce. W dniu 27 sierpnia 2009 r. uchwalono nową ustawę o finansach publicznych. W styczniu 2009 r. uchwalono ustawę

¹ J. Korol, *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007, s. 5.

² Ibidem, s. 5.

³ Ibidem, s. 25.

⁴ Ibidem, s. 28.

o zmianie organizacji i podziale zadań administracji publicznej w województwie, co zmieniło kompetencje marszałka i wojewody. Ten drugi uzyskał uprawnienia nadzorcze i kontrolne w województwie, a gospodarzem został marszałek. Ponadto uzyskał on możliwość uzyskania dotacji celowej na program przebudowy dróg lokalnych w latach 2008–2011. A także w 2009 r. znowelizowano ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, pozostawiając większą swobodę stronom⁵.

Przytoczone akty to przykład zmian w zakresie decentralizacji zadań. Głównie chodzi tu o zakres kompetencji i obszary przekazane przez władzę centralną władzy regionalnej i lokalnej.

Niezależnie od korekt władza samorządowa jest realizowana w czterech zasadniczych obszarach:

- a) infrastruktura techniczna,
- b) infrastruktura społeczna,
- c) porządek i bezpieczeństwo publiczne,
- d) ład przestrzenny i ekologiczny⁶.

Z tego katalogu wynika, że ważną rolę w gospodarce jednostek samorządu terytorialnego odgrywa infrastruktura. W tym zakresie należy w pełni podzielić następujący pogląd: „Wykorzystanie infrastruktury jako czynnika rozwoju stanowi jeden z zasadniczych elementów teorii »wielkiego pchnięcia« (*Big Push Theory*), czyli przeprowadzenie takich inwestycji, które zapoczątkowały rozwój, a następnie stymulowały jego samopobudzenie”⁷.

Niezaprzeczalny jest zatem związek między inwestowaniem w infrastrukturę a rozwojem jednostek samorządu terytorialnego. Proces ten nie może być ograniczony do bieżących działań, musi bowiem być ściśle powiązany z długoterminową strategią rozwoju wyznaczającą długofalowe cele i przewidywać możliwości oraz określać procedury postępowania w sytuacji konieczności dokonywania zmian pod wpływem czynników zarówno zewnętrznych, jak i we-

⁵ *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 115-116.

⁶ Por. *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001, s. 60.

⁷ H. Janowska, *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w infrastrukturę gminną jako narzędzie wspierające rozwój lokalny*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 360, WNUS, Szczecin 2003, s. 151.

wewnętrznych. Ponadto musi ona zawierać system określania i kontroli efektów⁸. Idea takich strategii ściśle związana jest z koniecznością przewidywania drogi rozwoju, stojącej w przeciwieństwie do zachowawczych koncepcji, których podstawą jest stagnacja, zaniechanie korekt i zmian stanu aktualnego. W tym postępowaniu bezapelacyjnie trzeba podejmować decyzje inwestycyjne, mające krótki i długi termin realizacji. Zarówno w jednym, jak i drugim przypadku konieczne jest obligatoryjne ustalenia etapów realizacji zadań i zapewnienie środków. Ponadto niezbędne jest przewidywanie i określenie poziomu ryzyka⁹.

Trzeba zwrócić szczególną uwagę na fakt, że „rozwój traktowany jest jako proces zmian jakościowych i ilościowych w czasie. Zrównoważony rozwój posiada atrybuty, takie jak:

- a) trwałość – związana z tym, że proces rozwoju w czasie nie znika;
- b) samopodtrzymanie – odnoszące się do faktu, że rozwój zrównoważony generuje procesy o właściwym poziomie sił wpływających na rozwój i zasoby ekonomiczne;
- c) zbilansowanie – oznacza zachowanie pożądanego proporcji między zmiennymi¹⁰.

Nie można zatem separować procesów inwestycyjnych na poziomie ogólnokrajowym i regionalnym.

„Polityka regionalna państwa jest jednym z najważniejszych instrumentów polityki gospodarczej rządu¹¹. Celem tej polityki powinien być długotrwały rozwój oparty na czynnikach endogennych.

Jak zatem przedstawia się polityka inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach kryzysowych: 2008, 2009?

2. Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w latach 2008–2009

W literaturze przedmiotu mówi się o wielu różnych wskaźnikach rozwoju ekonomicznego, do których zalicza się na przykład: wartość brutto środków

⁸ M. Kogut-Jaworska, *Finansowe narzędzia strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego a zarządzanie ryzykiem w procesie wdrażania monitoringu*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 26, Poznań 2010, s. 65.

⁹ Ibidem, s. 68-69.

¹⁰ J. Korol, op. cit., s. 35.

¹¹ Ibidem, s. 36-37.

trwałych na mieszkańca, nakłady na działalność innowacyjną czy badawczo-rozwojową na mieszkańca oraz udział pracujących w usługach¹².

W niniejszych rozważaniach skoncentrowano się na odniesieniach do wydatków majątkowych i inwestycyjnych, analizę ograniczając do początkowego okresu kryzysu gospodarczego na świecie.

Pierwsza zasadnicza kwestia to: w jakim tempie omawiane wydatki się zmieniały (tabela 1).

Tabela 1

Dynamika budżetowych wydatków majątkowych i inwestycyjnych w 2009 r. (2008 = 100%)

Lp.	Województwa	Wydatki ogółem realnie	Wydatki majątkowe	W tym inwestycyjne
1	Polska, w tym:	112,1	135,1	135,0
2	gminy	107,8	125,5	125,7
3	m.st. Warszawa	104,3	100,2	96,8
4	miasta na prawach powiatu	106,8	113,4	111,2
5	powiaty	113,3	155,4	155,6
6	województwa samorządowe	153,9	208,6	214,1
7	dolnośląskie	110,9	129,2	131,7
8	kujawsko-pomorskie	108,3	127,1	125,7
9	lubelskie	110,6	121,9	122,0
10	lubuskie	126,0	233,6	236,8
11	łódzkie	115,8	150,7	149,8
12	małopolskie	111,7	137,6	137,2
13	mazowieckie	104,9	101,6	100,7
14	opolskie	115,4	160,5	160,4
15	podkarpackie	117,2	158,8	158,9
16	podlaskie	123,9	193,0	193,6
17	pomorskie	110,6	123,7	123,6
18	śląskie	110,7	129,1	126,6
19	świętokrzyskie	123,2	191,5	192,1
20	warmińsko-mazurskie	115,2	160,3	161,7
21	wielkopolskie	113,6	146,5	149,4
22	zachodniopomorskie	114,2	145,0	140,9

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 166.

¹² Ibidem, s. 48–49.

Okazuje się, że największą dynamikę miały wydatki majątkowe województw samorządowych. Ta sama tendencja odnosi się do wydatków inwestycyjnych. Ponadto występuje duże zróżnicowanie między województwami. Zwraca uwagę najwyższy wskaźnik dynamiki w woj. lubuskim, podlaskim i świętokrzyskim. Dowodzi to tendencji prawidłowej, nie były to bowiem województwa najbardziej rozwinięte.

Kolejne zagadnienie to kwestia: jaką część wydatków ogółem zajmują omawiane wyżej dwie grupy (tabela 2).

Tabela 2

Struktura wydatków budżetowych majątkowych i inwestycyjnych JST w latach 2008–2009

Lp.	Województwa	Wydatki majątkowe		Wydatki inwestycyjne	
		2008	2009	2008	2009
1	Polska, w tym:	22,0	25,7	21,2	24,8
2	gminy	20,5	23,1	20,0	22,5
3	m.st. Warszawa	19,9	18,5	19,8	17,8
4	miasta na prawach powiatu	23,5	24,1	22,3	22,4
5	powiaty	14,5	19,3	14,4	19,2
6	województwa samorządowe	36,7	48,7	34,8	47,3
7	dolnośląskie	24,5	27,7	23,1	26,6
8	kujawsko-pomorskie	20,7	23,5	20,4	23,0
9	lubelskie	19,9	21,3	19,2	20,5
10	lubuskie	17,1	30,9	16,6	30,4
11	łódzkie	22,9	28,9	22,0	27,7
12	małopolskie	21,5	25,7	21,4	25,5
13	mazowieckie	24,4	22,8	23,5	21,8
14	opolskie	18,7	25,2	18,2	24,5
15	podkarpackie	18,6	24,5	18,3	24,1
16	podlaskie	19,4	29,4	19,3	29,2
17	pomorskie	24,2	26,2	23,4	25,3
18	śląskie	23,0	26,0	22,0	24,4
19	świętokrzyskie	18,5	27,7	18,1	27,2
20	warmińsko-mazurskie	17,1	23,0	16,8	22,8
21	wielkopolskie	22,1	27,6	21,0	26,8
22	zachodniopomorskie	21,8	26,8	20,6	24,7

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych...*, s. 166.

W województwach samorządowych dynamika wydatków majątkowych i inwestycyjnych w 2009 r. zbliżała się do granicy prawie 50%. Ale takiego poziomu nie osiąga ani jedno z województw.

W tym kontekście ważne jest, jak przedstawiają się analizowane wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca (tabela 3).

Tabela 3

Wydatki majątkowe i inwestycyjne budżetów JST na jednego mieszkańca w latach 2008 i 2009 (zł)

Lp.	Województwa	Wydatki ogółem		Wydatki majątkowe		W tym inwestycyjne	
		2008	2009	2008	2009	2008	2009
1	Polska, w tym:	3809	4399	838	1130	809	1090
2	gminy	2475	2748	507	635	494	619
3	m.st. Warszawa	6161	6631	1227	1228	1222	1181
4	miasta na prawach powiatu	3695	4088	867	985	822	917
5	powiaty	713	831	103	160	103	159
6	województwa samorządowe	341	536	125	261	119	254
7	dolnośląskie	4143	4738	1015	1311	958	1262
8	kujawsko-pomorskie	3660	4087	758	962	748	938
9	lubelskie	3309	3782	660	806	636	777
10	lubuskie	3576	4626	612	1428	594	1405
11	łódzkie	3516	4206	805	1215	775	1164
12	małopolskie	3632	4172	782	1072	777	1062
13	mazowieckie	4949	5345	1205	1220	1161	1164
14	opolskie	3442	4104	644	1036	625	1005
15	podkarpackie	3438	4142	640	1014	629	999
16	podlaskie	3302	4212	642	1240	636	1232
17	pomorskie	4040	4590	978	1205	943	1160
18	śląskie	3484	3983	802	1037	768	973
19	świętokrzyskie	3398	4349	629	1206	615	1184
20	warmińsko-mazurskie	3731	4426	637	1020	625	1010
21	wielkopolskie	3637	4243	803	1172	764	1137
22	zachodniopomorskie	3839	4516	836	1212	791	1114

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych...*, s. 167.

W większości przypadków omawiane wydatki kształtują się na poziomie powyżej 1000 zł, ale nie przekraczają 1500 zł. W zakresie wydatków majątko-

wych poniżej wskazanej granicy są powiaty i województwa. To samo odnosi się do wydatków inwestycyjnych.

Na przedstawionym tle rodzi się pytanie, w jakim zakresie jednostki samorządu terytorialnego wydatkują środki przeznaczone na programy i projekty ze źródeł zagranicznych (tabela 4).

Tabela 4

Wydatki na programy i praktyki JST ze źródeł zagranicznych w 2009 r. (%)

Lp.	Województwa	Udział w wydatkach ogółem
1	Polska, w tym:	11,2
2	gminy	5,4
3	m.st. Warszawa	1,8
4	miasta na prawach powiatu	7,8
5	powiaty	7,1
6	województwa samorządowe	48,0
7	dolnośląskie	10,9
8	kujawsko-pomorskie	10,8
9	lubelskie	9,7
10	lubuskie	20,6
11	łódzkie	13,7
12	małopolskie	11,3
13	mazowieckie	5,1
14	opolskie	15,1
15	podkarpackie	12,3
16	podlaskie	17,8
17	pomorskie	10,5
18	śląskie	12,8
19	świętokrzyskie	17,2
20	warmińsko-mazurskie	13,6
21	wielkopolskie	10,6
22	zachodniopomorskie	11,5

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych...*, s. 169.

W największym stopniu wskazane wydatki ponoszą województwa samorządowe.

W tej sytuacji należy zwrócić uwagę na stopień zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w tym samym czasie, tj. w 2009 r. (tabela 5).

Tabela 5

Deficyt budżetów JST w relacji do dochodów w 2009 r. (%)

Wyszczególnienie	Relacja deficytu do dochodów
Polska, z tego:	10,3
gminy	10,7
m.st. Warszawa	12,2
miasta na prawach powiatu	11,9
powiaty	6,8
województwa samorządowe	7,1

Źródło: *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych...*, s. 143.

Okazuje się, że relacja deficytu budżetowego do dochodów była najniższa w powiatach, a następnie województwach.

Biorąc pod uwagę, że sytuacja w 2010 r. zmieniła się w kierunku zwiększenia zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, czy należy bić na alarm i wprowadzać restrykcje ograniczające skalę zadłużenia?

3. Konsekwencje zmian rządowych regulacji zadłużenia dla rozwoju JST

Sytuacja związana z zadłużeniem jednostek samorządu terytorialnego, która miała miejsce w 2010 r., wywołała napięcie, pogłębione narastającym zadłużeniem sektora rządowego i związane z tym poszukiwanie środków na jego ograniczenie. Charakterystyczna dla jednostek samorządu terytorialnego była zmiana w konfiguracji zadłużenia w poszczególnych kategoriach. Znacznie zwiększyło się zadłużenie w gminach wiejskich i powiatach. Czy to oznacza, że istnieje pilna potrzeba wprowadzenia nowych restrykcji? Wydaje się, że jest to zbyt pochopne działanie, niemające uzasadnienia w dłuższej niż jeden rok perspektywie. Niewątpliwie stało się to wynikiem dążenia do rozłożenia odpowiedzialności za wzrastające zadłużenie i włączenia do tego jednostek samorządu terytorialnego.

„W większości innych krajów europejskich przyjmuje się milcząco, że za ogólny poziom długu publicznego odpowiada rząd centralny [...]. Trzeba przy

tym zauważyć, że poziom długu centralnego jest zazwyczaj nieproporcjonalnie wyższy od długu lokalnego¹³.

Ponadto zwraca się uwagę, że poziom długu publicznego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest wyższy niż w starych krajach¹⁴. Wydaje się to oczywiste, stopień zaniedbania bowiem, szczególnie jeśli chodzi o infrastrukturę, wymaga w „nowych krajach” stosunkowo dużych nakładów inwestycyjnych.

Tymczasem w Polsce dąży się do zwiększenia dyscypliny finansowej jednostek samorządu terytorialnego, eliminując łączny limit zadłużenia na koniec roku i wprowadzając limit równy przeciętnej nadwyżce operacyjnej z ostatnich trzech lat. W ten sposób wyznacza się zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto wprowadza się obowiązek przedstawienia zróżnicowanego budżetu bieżącego. Na to nakłada się konieczność opracowania programu dochodów i wydatków na czas spłaty zaciąganego kredytu i emitowanych obligacji. W przypadku zatem inwestycji wieloletnich może to być kilkanaście lat, co jest pozbawione podstaw, wynikających z braku na tak długi okres prognoz makroekonomicznych dotyczących np. PKB czy inflacji.

Poza ustawą o finansach publicznych z 2009 r. sytuację multiplikuje rozporządzenie ministra finansów z grudnia 2010 r.¹⁴ określające sposób klasyfikacji tytułów dłużnych: wlicza do nich nie tylko kredyty i pożyczki, ale także umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym obciążające dług, umowy sprzedaży płatne w ratach itp.

Do tego należy dodać, że rozporządzenie to ogłoszono pod koniec grudnia 2010 r., a weszło w życie po kilku dniach, tj. 1 stycznia 2011.

Trudno dziwić się reakcji samorządów terytorialnych, która daleko odbiega od aprobaty. W tych warunkach należy się zastanowić, jakie zagrożenia się rodzą, w szczególności w odniesieniu do rozwoju i jego mierników w postaci inwestycji, przy obecnie proponowanych restrykcjach.

Na tym tle pojawia się wiele pytań zarówno natury ogólnej, jak i szczegółowej. Są to między innymi takie pytania:

1. Czy nadmierne zadłużenie występuje równomiernie we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego? A w związku z tym, czy nie należy dokonywać ocen jednostkowych, a nie globalnych?

¹³ P. Swianiewicz, *Czy potrzebne są nowe regulacje zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?*, w: *Stan zadłużenia samorządów a możliwości finansowania inwestycji*, BGK Warszawa 2011, s. 5.

¹⁴ Dz.U. 2010, nr 252, poz. 1692.

2. Czy zadłużenie, które miało miejsce na przełomie lat 2009–2010, jest procesem, który będzie narastał? Wydaje się, że nie, trzeba bowiem odnieść to do cykli inwestycyjnych, od których nie można abstrahować.
3. Czy można uznać kredyty za niewłaściwe źródło finansowania bez odniesienia ich do celu, na jaki są zaciągane? Niewątpliwie wykorzystanie kredytu (weryfikowanego zresztą przez Regionalne Izby Obračunkowe) na cele inwestycyjne jest w pełni uzasadnione, ponieważ tylko w ten sposób można uzyskać postęp w rozwoju.
4. Należy się zastanowić, czy wprowadzony w ustawie o finansach publicznych w 2009 r. podział budżetu na bieżący i majątkowy nie jest wystarczającym zabezpieczeniem przed „wchodzeniem w nadmierne zadłużenie”. Trzeba zauważyć, że kredyty na finansowanie działalności bieżącej faktycznie są zaciągane sporadycznie.
5. Dlaczego zadłużenie nie obejmuje zadłużenia spółek komunalnych?
Na tle przedstawionych kwestii należy wskazać, jakie konsekwencje niesie ze sobą rygorystyczna polityka skierowana pod adresem samorządów w Polsce. Wydaje się, że najważniejsze z nich są następujące:
 - a) spowolnienie tempa rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, co oznacza, szczególnie w obszarach byłej Polski B, brak postępu w poprawieniu walorów życia społecznego;
 - b) ograniczenie planów podejmowania nowych inwestycji;
 - c) wstrzymywanie inwestycji w toku;
 - d) zahamowanie wniosków o finansowanie ze środków unijnych,
 - e) nieuzasadniony brak racjonalnego wykorzystania kredytów i obligacji komunalnych do finansowania rozwoju JST.

Biorąc pod uwagę przedstawione okoliczności, należy z dużym dystansem potraktować propozycję „sztywnego” zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, co może hamująco wpływać na ich rozwój.

Literatura

- Janowska H., *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w infrastrukturę gminną jako narzędzie wspierające rozwój lokalny*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 360, Szczecin 2003.

- Kogut-Jaworska M., *Finansowe narzędzia strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego a zarządzanie ryzykiem w procesie wdrażania monitoringu*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu nr 26, Poznań 2010.
- Korol J., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju w modelowaniu procesów regionalnych*, Wyd. Adam Marszałek, Toruń 2007.
- Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Oficyna Wydawnicza Branta, Warszawa 2001.
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu jednostek samorządu terytorialnego w 2009 r.*, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., *Czy potrzebne są nowe regulacje zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce?*, w: *Stan zadłużenia samorządów a możliwości finansowania inwestycji*, BGK Warszawa 2011.

TREATS TO THE DEVELOPMENT OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT UNITS – THE FINANCIAL ASPECT

Summary

Growing budget deficit and public debt induce an impulse to seek ways to reduce their levels. This process affects local and regional government units too. The article aims to answer the question about whether the restrictions being planned and the limitations introduced by the Ministry of Finance' regulation of 23 December 2010 will not decelerate the units' development, as well as thinning out their chances of raising EU funds.

Translated by Janusz Kwitecki