

Małgorzata Wosiek

Uniwersytet Rzeszowski

UWARUNKOWANIA ROZWOJU KAPITAŁU INTELEKTUALNEGO W KONTEKŚCIE SYTUACJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Celem opracowania jest wskazanie skutków pogarszającego się stanu finansów publicznych i wpływu tego zjawiska na zdolność do realizacji zadań społeczno-gospodarczych przez samorządy terytorialne (gminy, powiaty, województwa). Uwagę skoncentrowano na działaniach, które tworzą przestrzeń do rozwoju kapitału intelektualnego lokalnych społeczności – usług społecznych (oświata, ochrona zdrowia, kultura) oraz aktywności inwestycyjnej. Rozważania prowadzono w kontekście hipotezy badawczej, że wydatki ukierunkowane na rozwój kapitału intelektualnego z różną wrażliwością reagują na obniżający się potencjał wydatkowy samorządów. Wnioskowanie przeprowadzono w oparciu o analizę dynamiki oraz struktury dochodów i wydatków budżetowych oraz poziomu zadłużenia samorządów w latach 2007-2011 na tle tendencji obserwowanych po 1999 r. Narastający w latach 2007-2011 dług i deficyt finansów publicznych znalazł swoje odbicie w obniżeniu potencjału wydatkowego samorządów terytorialnych oraz we wprowadzeniu dodatkowych, systemowych utrudnień w realizacji zadań społeczno-gospodarczych przez te jednostki. Cięcia dotknęły także działań wspierających rozwój kapitału intelektualnego lokalnych społeczności. Największe oszczędności poczyniono, co prawda, w wydatkach kulturalnych, o drugoplanowym znaczeniu z punktu widzenia rozwoju lokalnego. W sferze usług społecznych obawy budzi jednak skala redukcji wydatków prorozwojowych – przeszło dwukrotnie wyższa w porównaniu ze zmianami ogólnych wydatków inwestycyjnych. Relatywnie największą odpornością na obniżenie dochodów wykazały się wydatki oświatowe. W ich przypadku ujawnia się jednak problem swoistej bezradności w racjonalnym kształtowaniu ich struktury. Zjawiska te są właściwe dla wszystkich szczebli administracji samorządowej. W istniejących warunkach samorządy terytorialne powinny szukać realnego rozwiązania problemu nie tyle w redukcji prorozwojowych wydatków inwestycyjnych, ile w funkcjonalizacji wydatków bieżących.

Słowa kluczowe: usługi społeczne, samorząd terytorialny, kapitał intelektualny.

1. Wstęp

Celem opracowania jest wskazanie wpływu pogarszania się w ostatnich latach stanu finansów publicznych na zdolność do realizacji zadań społeczno-gospodarczych powierzonych jednostkom samorządu terytorialnego (gminom, powiatom, województwom). Uwagę skoncentrowano na tych działaniach samorządów, które tworzą prze-

strzeń do rozwoju kapitału intelektualnego lokalnych społeczności – usługach społecznych (oświata, ochrona zdrowia, kultura) oraz aktywności inwestycyjnej.

Rozważania prowadzono w kontekście hipotezy badawczej, że wydatki ukierunkowane na rozwój kapitału intelektualnego z różną wrażliwością reagują na obniżającą się potencjał wydatkowy samorządowych jednostek terytorialnych. Wnioskowanie przeprowadzono w oparciu o analizę dynamiki oraz struktury dochodów i wydatków budżetowych oraz poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2011 na tle tendencji obserwowanych po 1999 r.

2. Rola jednostek samorządowych w rozwoju kapitału intelektualnego

W globalnej gospodarce, coraz powszechniej bazującej na zasobach wiedzy, paradoksalnie, mimo wzrostu mobilności czynników wytwórczych, konkurencja przybiera charakter terytorialny związany z konkretną przestrzenią geograficzną, ekonomiczną i społeczną¹. Istotne fundamenty długookresowych przewag konkurencyjnych podmiotów gospodarczych, a w konsekwencji regionów i całych krajów, tworzą bowiem czynniki specyficzne² – o charakterze niematerialnym, jakościowym i endogenicznym – wyróżniające terytoria i lokalne społeczności, dostępne jedynie w określonych lokalizacjach, dodatkowo o ograniczonej mobilności przestrzennej. Choć na ten najwyższy poziom konkurowania jakością, innowacyjnością wspięły się jedynie obszary określane jako wysoko rozwinięte gospodarczo, to wzorzec ten – niczym latarnia morska – wytyczna kierunki rozwoju i modernizacji słabiej rozwiniętym terytoriom.

Doświadczenia rozwiniętych gospodarek wskazują, że w swej istocie o zdolności (jednostek, społeczności, regionów, krajów) do efektywnego przekształcania zasobów w aktywa³ tworzące wartość decyduje wyposażenie w czynniki specyficzne, jak na przykład kapitał intelektualny. W jego skład wchodzi kapitał ludzki wraz z „oprzyrządowaniem” niezbędnym do przełożenia ludzkiej wiedzy, umiejętności i kompetencji na konkretne wyniki gospodarcze. Tę swoistą infrastrukturę tworzą: kapitał społeczny, strukturalny (procesów, rozwoju) oraz relacji⁴.

¹ A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 63-71.

² Czynniki specyficzne wyraźnie identyfikują region, określają jego specjalizację i odróżniają go od konkurentów. Przeciwstawia się im czynniki generyczne, które są uniwersalne, podobne, występują na każdym obszarze i są tam dostępne po zbliżonej cenie. A. Jewtuchowicz, wyd. cyt., s. 114.

³ W literaturze wyróżnia się zasoby – unieruchomiony potencjał, który dopiero może zostać ujawniony lub wykorzystany, oraz aktywa – wykorzystywane i realizowane przez region na rynku. I. Pietrzyk, *Zasoby specyficzne jako determinanta konkurencyjności regionów*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001, s. 12-13.

⁴ Kapitał ludzki charakteryzuje wiedzę oraz indywidualne kompetencje mieszkańców danego terytorium. Kapitał społeczny występuje w postaci obowiązujących norm postępowania i zaufania. Kapitał strukturalny obejmuje elementy infrastruktury społecznej i technicznej, szczególnie związane

Zasoby kapitału intelektualnego tkwią w różnych funkcjach, strukturach, technologiach, ulokowanych na różnych poziomach systemu (mieszkańcy, przedsiębiorstwa, organizacje, instytucje, cechy odnoszące się do regionu jako całości). Na najniższym poziomie, w ujęciu mikroekonomicznym, akumulacja tego kapitału dokonuje się na skutek indywidualnych działań. Mają one przede wszystkim charakter inwestycji ukierunkowanych na człowieka,⁵ ale także wyrażają się w twórczej działalności jednostek, w wyniku której powstaje nowa wiedza. Na wyższych poziomach agregacji w proces ten zaangażowane są organizacje, przedsiębiorstwa i jednostki publiczne, a kapitał intelektualny powstaje również w wyniku interakcji społecznych⁶. W szerszym zakresie tworzenie każdej z kategorii kapitału intelektualnego może być wspierane przez racjonalne, zaprogramowane i poddane społecznej kontroli działania instytucjonalne na szczeblu lokalnym, regionalnym oraz centralnym.

Misją instytucji publicznych jest przede wszystkim tworzenie warunków do rozwoju tego kapitału w długim okresie. Wiodącą rolę odgrywa wsparcie sfery badawczo-rozwojowej i szkolnictwa wyższego udzielane zasadniczo ze szczebla centralnego. W tych działaniach jednostkom samorządowym przydzielono przede wszystkim funkcję wspierającą związaną z realizacją usług społecznych, wśród których najważniejszą rolę przypisuje się systemowi oświaty. Funkcję tę dopełniają zadania z zakresu ochrony zdrowia i usług kulturalnych.

Pośrednio warunki do rozwoju kapitału intelektualnego tworzą działania podnoszące atrakcyjność inwestycyjną, osiedleńczą i turystyczną danego terytorium. Kapitał ten może być bowiem zasilany z zewnątrz, w postaci importu wysoko zaawansowanych technologii czy imigracji wykwalifikowanych pracowników. Istotnym źródłem tych zasileń są bezpośrednie inwestycje zewnętrzne oraz międzynarodowe sieci współpracy. Pozyskiwana tą drogą wiedza przez procesy dyfuzji może przenikać do wszystkich podmiotów i sektorów lokalnej gospodarki.

z tworzeniem, wymianą i wykorzystaniem wiedzy, m.in. infrastrukturę społeczeństwa informacyjnego, infrastrukturę edukacji (zwłaszcza na poziomie wyższym), sferę B+R oraz kapitał własności intelektualnej w postaci patentów, licencji czy znaków towarowych. Kapitał relacji tworzy warunki do rozwoju wiedzy przez kooperację z podmiotami z otoczenia zewnętrznego i ujawnia się m.in. przez potencjał związany z wizerunkiem regionu na zewnątrz (atrakcyjność regionu dla partnerów handlowych, inwestorów, turystów, mieszkańców), potencjał związany z przynależnością regionu do różnych międzynarodowych i międzyregionalnych sieci współpracy itp. Szerzej: M. Wosiek, *Kapitał intelektualny w rozwoju regionów Polski Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012, s. 20-30.

⁵ S.R. Domański, *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993, s. 19-20.

⁶ Według F. Fukuyamy „Kapitał społeczny jest cały czas tworzony spontanicznie przez ludzi wykonujących swoje codzienne obowiązki”, za: A. Niesporek, *Miejsce i funkcjonowanie pojęcia kapitału społecznego w teorii socjologicznej*, [w:] *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwiazzonek, T. Nawrocki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008, s. 22.

3. Zmiany w dochodach JST w latach 2007-2011

Potencjał do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST różnego szczebla określają m.in.: poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, zwłaszcza zaś udział tzw. dochodów własnych określających stopień finansowej samodzielności samorządów. Pod tym względem w Polsce obserwujemy znaczne zróżnicowania, tak w przekroju regionalnym, jak i ze względu na szczebel administracji samorządowej. Z wcześniejszych analiz autorki wynika, że w przekroju terytorialnym w latach 1999-2010 najniższym zakresem samodzielności finansowej cechowały się samorzady z Polski Wschodniej, a największe dysproporcje dochodowe (w stosunku do średniej krajowej) dotyczyły gmin wiejskich oraz powiatów ziemskich⁷. Z kolei ze względu na istniejące rozwiązania systemowe największą możliwością kreowania dochodów własnych cechują się gminy, a najmniejszą – powiaty.

Na te zróżnicowania w latach 2007-2011 nakładają się skutki oddziaływania bodźców egzogenicznych płynących z rynku (dekoniunktura gospodarcza) oraz ze sfery regulacji (motywowanych nadmiernie wzrastającym deficytem i długiem finansów publicznych). Interferencyjne następstwa oddziaływania obu sfer na poziom i zmiany dochodów samorządów lokalnych ilustruje tab. 1.

W latach 2008-2011 oddziaływanie to przybiera postać przede wszystkim wyraźnie niższej dynamiki wzrostu (w niektórych przypadkach zmniejszenia realnych wpływów) składników dochodów własnych, wrażliwych na wahania cyklu koniunkturalnego – dochodów podatkowych (zwłaszcza udziałów we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz od osób prawnych, dochodów z podatków lokalnych), wpływów majątkowych ze sprzedaży, wynajmu czy dzierżawy składników mienia⁸.

W latach 2007-2011 towarzyszyło temu ograniczanie transferowanych z budżetu centralnego dotacji koniecznych do sfinansowania wydatków (największe w roku 2009). W okresie 2010-2011 dodatkowo doszło do tego wyraźne wyhamowanie tempa zmian wielkości subwencji ogólnej (a w 2011 r. w gminach oraz w województwach nawet obniżenie realnych wpływów z tego tytułu). Prawidłowości te dotyczyły wszystkich szczebli lokalnej samorządności.

Zaobserwowana w latach 2007-2011 tendencja do wyhamowania tempa wzrostu podstawowych dochodów jest symptomem ekonomicznego osłabienia jednostek samorządowych. Zakładając utrzymanie napięcia w sektorze finansów publicznych w najbliższych latach, należy stwierdzić, że zmiany te mogą powodować dość duże trudności w realizacji zadań społeczno-gospodarczych powierzonych tym jednostkom. Mimo malejących wpływów muszą one wykonywać te same zadania. Jest to

⁷ M. Wosiek, wyd. cyt., s. 116-119.

⁸ Szerzej na ten temat M. Kogut-Jaworska, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011, s. 324-325.

Tabela 1. Dynamika dochodów budżetów lokalnych w Polsce w ujęciu realnym (w stosunku do roku poprzedniego, ceny 1999 = 100)

Wybrane kategorie dochodów		2000	2001	2002	2003	2004*	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dochody ogółem	a	-2,9	2,2	-9,1	3,5	8,0	11,3	11,8	7,5	4,9	0,6	8,6	0,6
	b	2,0	3,1	20,3	-6,3	11,9	11,8	11,9	11,6	1,2	-1,6	4,4	1,2
	c	15,8	6,0	-14,4	-10,1	8,4	8,0	6,8	6,2	7,8	7,0	9,2	0,4
	d	-65,8	17,7	-10,0	7,3	47,5	-0,7	33,0	16,7	7,0	49,2	-29,7	2,5
Dochody własne	a	-6,4	1,5	-18,8	2,6	12,3	7,5	9,3	14,1	11,0	-5,5	4,8	2,5
	b	1,4	1,5	36,0	-2,0	27,3	13,7	12,0	13,6	7,1	-6,5	0,5	0,6
	c	46,5	13,8	5,1	-8,4	150,1	21,9	9,9	12,5	17,8	-6,2	8,4	-1,1
	d	-11,5	-1,6	2,3	9,6	462,9	5,3	19,0	20,8	8,2	-17,6	-12,0	12,2
– udział we wpływach z podatku PIT i CIT	a	-13,1	-5,9	-26,3	2,4	33,8	12,1	16,1	23,0	9,9	-10,2	-1,2	8,4
	b	-6,4	2,1	33,2	-3,3	59,2	13,2	14,2	20,8	4,0	-8,2	-5,9	2,4
	c	-11,2	-4,4	-25,0	4,1	819,3	34,2	15,4	21,8	9,2	-10,7	-1,7	7,9
	d	166,9	-6,7	-0,4	0,3	589,6	-1,1	17,7	23,1	-8,1	-13,4	-6,7	6,8
– dochody podatkowe ustalone i pobierane na podst. odrębnych ustaw	a	–	–	–	–	–	–	2,5	6,6	3,1	-0,8	1,2	–
	b	–	–	–	–	–	–	7,9	11,7	-4,2	-5,2	3,4	–
– dochody z podatku od nieruchomości	a	2,2	23,3	4,8	1,3	4,2	5,3	2,9	1,9	1,3	2,3	4,1	3,4
	b	0,3	17,9	27,4	5,0	5,0	2,8	3,6	1,9	2,0	1,5	3,6	2,6
– dochody z majątku	a	–	-38,2	-22,7	5,0	6,7	-3,8	24,8	30,3	-2,7	-16,2	6,7	-5,0
	b	–	-36,2	10,7	9,2	12,9	25,3	33,4	-2,1	-13,0	-4,9	8,7	-1,8
	c	39,3	-54,4	10,7	-1,6	16,7	-6,3	31,7	-5,9	5,5	-17,0	16,7	2,1
	d	-94,0	83,6	34,9	32,6	4,3	11,0	-18,4	81,8	-6,1	-11,4	59,6	14,5
Dotacje celowe z budżetu państwa Dotacje celowe ogółem	a	11,3	-14,7	2,3	-15,1	31,7	48,3	40,7	3,1	2,1	-4,6	15,1	-0,9
	b	-4,0	-2,7	9,3	-37,8	1,1	9,3	13,5	-1,2	2,8	-2,9	8,4	-1,9
	c	6,0	7,6	-18,8	-31,4	-19,2	-1,4	11,7	-0,5	15,1	3,7	1,3	11,0
	d	-67,4	32,9	-16,3	12,9	-35,4	-29,1	18,4	7,3	92,8	-49,0	36,4	-4,1
Subwencja ogólna z budżetu państwa	a	-2,6	9,7	3,6	5,9	0,4	-0,5	4,0	3,3	7,0	6,7	0,5	-1,6
	b	7,8	9,2	2,7	6,0	-13,3	3,7	3,8	4,3	5,0	7,1	1,8	1,4
	c	24,4	2,9	-13,5	7,9	-1,8	3,5	1,1	6,2	4,0	10,3	3,2	-0,7
	d	-70,9	7,1	-6,3	-0,8	-17,5	2,5	52,6	-0,8	2,9	18,9	2,7	-18,5
– część oświatowa subwencji ogólnej	a	–	11,5	7,5	4,9	-1,6	-1,3	2,2	2,7	5,3	3,4	2,1	0,2
	b	–	8,7	-5,9	16,9	-0,5	3,3	1,2	2,9	5,9	5,5	2,6	2,5
	c	31,4	2,3	-15,6	10,1	2,7	5,6	1,1	2,7	4,4	5,2	1,7	1,1
	d	-88,1	1,1	-8,9	3,8	1,3	19,8	1,3	0,6	-1,3	3,8	1,6	3,2

a – gminy bez miast na prawach powiatu; b – miasta na prawach powiatu; c – powiaty; d – województwa.

* W 2004 r. wprowadzono nową ustawę o dochodach JST (DzU 2003 nr 203, poz. 1996) zwiększającą udział samorządu terytorialnego w podatkach CIT i PIT oraz zmniejszającą rolę subwencji w finansowaniu zadań JST.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS oraz danych Ministerstwa Finansów: *Finanse samorządów, Sprawozdania budżetowe za lata 1999-2011*, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 [dostęp 5.07.2012].

tym większe wyzwanie, że równoległe wzrastają wymagania i oczekiwania lokalnych społeczności co do zakresu oraz jakości usług publicznych oferowanych przez JST. Napięcia potęgują dodatkowo niekorzystne zmiany demograficzne związane z procesem starzenia się społeczeństwa, pociągające za sobą wzrost popytu na usługi socjalne i ochrony zdrowia, oraz w mniejszych jednostkach konieczność utrzymania szkół przy malejącej liczbie uczniów.

Negatywny wpływ pogarszającego się stanu finansów publicznych na budżety lokalne przenosi się także przez zmiany legislacyjne inicjowane na szczeblu centralnym⁹. W tym względzie w ostatnich latach obserwujemy w Polsce stałą praktykę podporządkowania samorządowych ustaw finansowych zabezpieczeniu bieżących interesów finansowych państwa i dokonywania w nich zmian zazwyczaj pod presją czasu¹⁰. Należy przy tym wskazać, że działania te dokonują się – ze względu na konstrukcję dochodów budżetów lokalnych – w sytuacji ich permanentnego finansowego uzależnienia od transferów z budżetu państwa.

W latach 2007-2012, w związku z koniecznością ograniczenia państwowego długu publicznego, zostały podjęte działania, co do których można odnieść wrażenie, że wprowadzają dodatkowe systemowe trudności w realizacji funkcji społecznych i gospodarczych przypisanych władzom lokalnym. Inicjatywy te przede wszystkim pogłębiają tendencję do zmniejszenia potencjału wydatkowego jednostek samorządowych. Ich przykładami są m.in.:

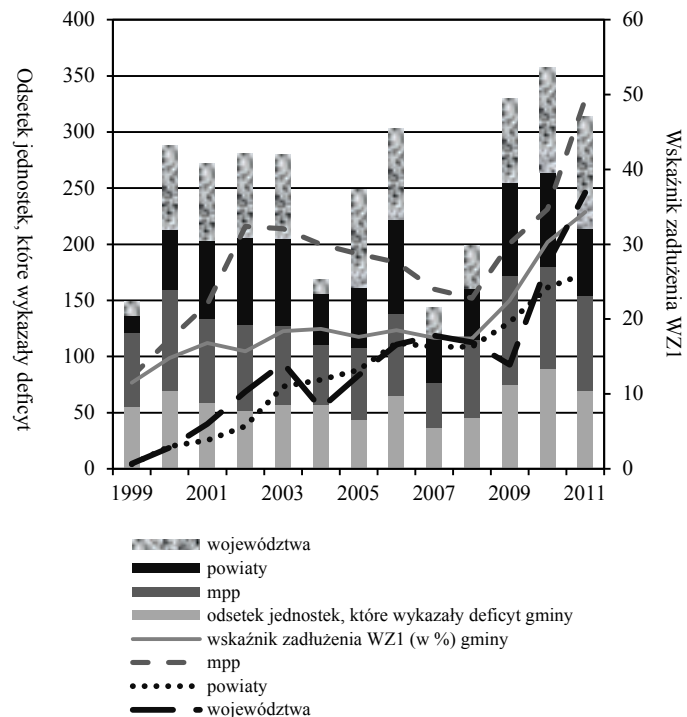
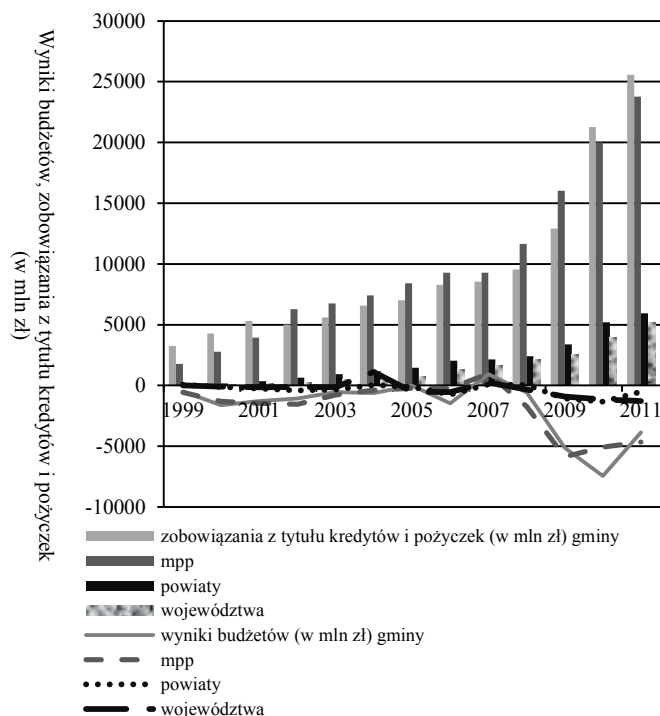
- obserwowana tendencja do wypychania wydatków budżetowych z budżetu państwa do innych podmiotów tego sektora¹¹,
- wprowadzenie – problemowych w warunkach kryzysu – przepisów limitujących poziom zadłużenia dla gmin, powiatów oraz województw w zależności od wypracowania skumulowanej (za 3 lata poprzedzające dany rok budżetowy) nadwyżki operacyjnej¹² – szacuje się, że uzależnienie pułapu zadłużenia od dochodów, które osiągnięto w warunkach spowolnienia gospodarczego, zawęzi przestrzeń do zadłużenia się dla JST i będzie krzywdzące z punktu widzenia możliwości ich rozwoju w czasie kryzysu i co najmniej trzy lata później.

⁹ W analizach i ekspertyzach wskazuje się, że na obniżenie tempa wzrostu dochodów własnych JST obserwowane w latach 2008-2011, obok przyczyn koniunkturalnych, wpływ miały także zmiany systemowe wprowadzone w tym okresie, m.in. od 2009 r. zmiana skali podatkowej podatku PIT. A. Moździerz, *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 62-66.

¹⁰ J. Głumińska-Pawlic, „Złe prawo” barierą naprawy finansów samorządowych, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, KUL, Lublin 2007, s. 208.

¹¹ E. Chojna-Duch, *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 13.

¹² Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn zm., art. 242 i 243.



Rys. 1. Wyniki budżetów, zobowiązania i zadłużenie* JST

*Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek stanowią największą (od 75 do 90%) część zobowiązań JST. Wskaźnik zadłużenia W_{Z1} obliczono jako udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

Źródło: jak w tab. 1.

Wymienione działania niosą realne zagrożenia dla zachowania podstawowych standardów usług publicznych świadczonych przez JST. Przesłanki do takiego sformułowania wypływają z analizy wyników finansowych i poziomu zadłużenia JST (rys. 1).

Większość jednostek (średnio około 65% z nich) w latach 1999-2011 wykazywało się deficytem, co wskazuje, że postawione do dyspozycji JST środki nie pozwalały na wykonywanie wszystkich ustawowych działań. Należy także wskazać, że w okresie nasilającego się kryzysu systemu finansów publicznych (od 2008 r.) liczba takich jednostek systematycznie wzrastała, co szło w parze ze znacznym powiększeniem deficytu sektora samorządowego. Najbardziej niekorzystne wskaźniki osiągnięto w 2010 r.: ujemny wynik finansowy wykazywało wtedy około 90% gmin i miast na prawach powiatu, 84% powiatów i 15 województw. Towarzyszyła temu systematycznie pogarszająca się kondycja finansowa JST – wzrost wartości zobowiązań i znaczny wzrost wskaźników zadłużenia. Szczególnie widoczne jest to w przypadku miast na prawach powiatu, które pozbawione są możliwości kreowania dochodów własnych, a obciążają je wysokie koszty świadczenia usług publicznych. Są one najbardziej zadłużone wśród wszystkich jednostek terytorialnych.

W tym miejscu należy jednak dodać, że w wielu ekspertyzach wyrażana jest pozytywna opinia o dotychczasowych efektach funkcjonowania JST. Podkreśla się prorozwojowy charakter długu JST (w odróżnieniu od antywzrostowej struktury wydatków budżetu centralnego)¹³, co było powiązane z realizacją projektów inwestycyjnych, w znacznej części dofinansowanych ze środków unijnych. W latach 2008-2010 JST były znaczącym źródłem inwestycji, które napędzały gospodarkę, w sposób istotny przyczyniały się do postępu cywilizacyjnego i tworzyły sprzyjające warunki do uaktywnienia się jakościowych czynników rozwojowych (jak kapitał intelektualny)¹⁴. Nałożone w trosce o wynik całego sektora finansów publicznych ograniczenia dotyczące możliwości korzystania z kapitału zewnętrznego mogą zatem nie tylko utrudnić samorządom terytorialnym wywiązanie się z funkcji społeczno-gospodarczych, ale przede wszystkim wyhamować inwestycje i związane z nimi efekty mnożnikowe.

4. Tendencje kształtowania się związanych z rozwojem kapitału intelektualnego wydatków JST

Wydatki samorządów, które bezpośrednio kształtują warunki rozwoju kapitału intelektualnego lokalnych społeczności, w różnym stopniu absorbują lokalne budżety (zob. tab. 2). Największym obciążeniem są wydatki na oświatę, które stanowią

¹³ H. Ćwikliński, *Ocena nowej roli władz publicznych w gospodarce – osiągnięcia i niedostatki*, s. 9, www.ekonom.ug.edu.pl/web/download.php?OpenFile=271 [dostęp 1.08.2012].

¹⁴ Udział wydatków majątkowych samorządów w PKB w latach 2009-2010 przekroczył 3%; stanowiły one odpowiednio 15,7 oraz 18% akumulacji brutto w Polsce. K. Kluza, *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011, s. 21.

w gminach około 34% ogółu wydatków budżetowych, w powiatach – około 30% i jedynie na poziomie wojewódzkim – niewiele ponad 5% ogólnych wydatków. Pozostałe kategorie wydatków – na kulturę, ochronę zdrowia, w gminach i powiatach – nie przekraczały 3-5% ogólnych wydatków, marginalne znaczenie (poniżej 0,5% całości wydatków) odgrywały wydatki na naukę, szkolnictwo wyższe oraz informatykę. Znaczną część wydatków budżetowych w tych jednostkach (około 20%) stanowiły za to inwestycje (głównie infrastrukturalne) zwiększające atrakcyjność inwestycyjną i osiedleńczą tych terytoriów.

Tabela 2. Udział wydatków związanych z kapitałem intelektualnym w wydatkach budżetowych ogółem (w %)

Kategoria wydatków		1999	2002	2004	2007	2008	2009	2010	2011
Oświata i wychowanie	a	39,6	40,1	42,7	36,5	35,9	35,0	33,3	34,8
	b	37,8	27,8	34,1	28,2	28,4	27,7	27,8	28,0
	c	42,8	30,9	36,2	33,3	31,9	29,8	28,5	29,5
	d	14,1	10,0	8,3	5,9	5,7	5,1	5,3	5,3
Ochrona zdrowia	a	1,4	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	0,7	0,8
	b	2,7	1,6	1,9	1,8	1,8	1,7	1,8	1,6
	c	5,5	5,0	4,9	4,5	5,7	5,5	5,9	6,3
	d	15,8	10,9	8,9	9,7	9,5	7,0	6,2	6,0
Kultura	a	2,9	2,9	2,8	3,2	3,2	3,4	3,9	3,6
	b	3,0	2,9	3,1	3,7	3,9	4,1	4,2	3,8
	c	0,6	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,5
	d	15,3	14,5	13,1	10,4	9,9	7,7	8,5	8,5
Nauka i szkolnictwo wyższe	a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	b	0,1	0,1	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
	c	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,0
	d	0,0	0,2	0,3	1,0	0,4	0,8	0,2	0,2
Informatyka	a	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	b	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
	c	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
	d	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,7
Wydatki majątkowe	a	21,9	17,2	18,1	18,5	20,0	22,5	24,7	22,5
	b	17,2	16,0	14,0	21,5	21,8	21,5	21,5	20,1
	c	6,5	8,1	10,1	13,0	14,4	19,2	21,7	18,6
	d	31,7	28,7	28,8	35,4	34,8	47,3	37,5	39,4

a – gminy bez miast na prawach powiatu; b – miasta na prawach powiatu; c – powiaty; d – województwa.

Źródło: jak w tab. 1.

Ponadto:

- na tle wszystkich jednostek samorządowych wyraźną odmiernością cechują się budżety województw, w których dominowały wydatki majątkowe (około 35-38% ogólnych wydatków), większe proporcje (niż w gminach i powiatach) przeznaczano na kulturę i ochronę zdrowia, a znacznie mniejsze – na oświatę¹⁵,
- od 2002 r. w budżetach gmin i powiatów, od 2004 r. w województwach pojawiły się i systematycznie wzrastały wydatki przeznaczone na informatyzację (aczkolwiek ich poziom nie przekraczał 1% ogółu wydatków),
- od 2004 r. w budżetach gmin i województw systematycznie wzrastały wydatki kierowane na naukę i szkolnictwo wyższe, ale w 2010 r. na poziomie wojewódzkim nastąpiło załamanie tej tendencji (takich zmian nie obserwuje się w budżetach gminnych) – w obu przypadkach zmiany te następowały przy marginalnym udziale tych wydatków w całości budżetu.

W oparciu o przedstawione dane można stwierdzić, że zasadnicze działania JST związane z rozwojem kapitału intelektualnego lokalnych społeczności dotyczą oświaty oraz na poziomie gmin i województw – animacji kulturalnej, a w powiatach i województwach – ochrony zdrowia. Na wszystkich szczeblach samorządności niebagatelną rolę odgrywa aktywność inwestycyjna.

Uwzględniając zaś tendencje kształtowania się wydatków tworzących przestrzeń dla rozwoju kapitału intelektualnego (tab. 3), uwagę zwracają następujące prawidłowości:

- mimo systematycznego kurczenia się podstawowych kategorii dochodów samorządowych tendencja ta z opóźnieniem (bo dopiero od 2011 r., a jedynie w województwach już w 2010 r.) znalazła swoje odbicie po stronie wydatków¹⁶,
- cięcia objęły wszystkie główne kategorie związane z kapitałem intelektualnym, przy czym w największym stopniu dotknęły wydatków na cele kulturalne, a mniejszym – wydatków na oświatę czy ochronę zdrowia; jest to przesłanka w kierunku wnioskowania, że wydatki ukierunkowane na rozwój kapitału intelektualnego z różną wrażliwością reagują na obniżający się potencjał wydatkowy JST,
- w warunkach kurczenia się środków budżetowych samorządy wybierają prostszą, ale niekorzystną z punktu widzenia rozwoju lokalnego ścieżkę ratowania gospodarki budżetowej – daje się zaobserwować efekt wypychania wydatków inwestycyjnych przez wydatki bieżące (które mają w większości sztywny charakter); zjawisko to ze szczególną mocą ujawniło się w 2011 r. (w województwach już w 2010 r.); w tym okresie we wszystkich jednostkach samorządowych wyraźnie ograniczono wydatki o charakterze inwestycyjnym,

¹⁵ Ta zróżnicowana struktura zadań własnych jest wynikiem ustawowego podziału zadań publicznych zawartego m.in. w: Ustawie o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Ustawie o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. i Ustawie o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r.

¹⁶ To przesunięcie w czasie tłumaczy się koniecznością dokończenia rozpoczętych projektów inwestycyjnych, w tym w znacznej części tych realizowanych przy wsparciu ze środków unijnych. Wniosekowanie to znajduje uzasadnienie w tendencji kształtowania się wydatków majątkowych inwestycyjnych JST, które uległy wyraźnemu zmniejszeniu dopiero w 2011 r. (tab. 3).

- redukcja wydatków inwestycyjnych dotknęła także sfery związane z kapitałem intelektualnym – oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia (tutaj cięcia rozpoczęto już w 2009 r.) oraz kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego; można także zauważyć, że skala obniżenia inwestycji w oświacie i ochronie zdrowia była przeszło dwukrotnie większa niż w innych sferach (w porównaniu do zmian ogólnych wydatków inwestycyjnych; można przypuszczać, że priorytetem pozostała rozbudowa twardej infrastruktury technicznej – drogowej oraz wodociągowej i kanalizacyjnej).

Tabela 3. Dynamika wybranych kategorii wydatków JST w Polsce w ujęciu realnym (w stosunku do roku poprzedniego, ceny 1999 = 100)

Kategoria wydatków		2000	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wydatki ogółem	a	0,16	8,09	14,91	2,86	7,62	7,56	11,05	-4,16
	b	5,04	10,11	11,93	8,53	7,03	6,13	2,26	0,07
	c	17,56	5,01	11,19	0,54	8,17	12,86	9,79	-3,16
	d	5,36	20,21	30,91	7,91	12,48	52,13	-27,39	2,79
Wydatki majątkowe inwestycyjne (ogółem)	a	-5,95	15,67	28,85	-5,44	16,23	21,46	21,67	-12,70
	b	-1,71	21,33	40,47	22,55	8,30	4,85	2,46	-6,61
	c	35,52	20,70	39,84	-9,96	19,24	50,35	24,58	-17,28
	d	-4,60	5,60	48,01	7,65	10,45	106,9	-42,52	7,99
Wydatki na oświatę i wychowanie – ogółem	a	5,17	14,19	4,72	3,89	6,01	4,70	5,64	0,42
	b	4,60	18,61	4,02	4,25	7,69	3,69	2,44	0,84
	c	6,60	3,93	4,65	1,53	3,61	5,52	4,92	0,55
	d	-6,57	6,51	9,17	-2,42	8,84	36,91	-24,77	3,01
Wydatki na oświatę i wychowanie – wydatki majątkowe ogółem	a	-2,41	7,07	13,35	-11,27	8,15	10,00	9,83	-27,28
	b	-0,22	16,67	27,40	17,86	37,97	-0,56	-11,13	-28,50
	c	77,39	7,15	27,00	-29,93	22,47	25,16	24,89	-10,32
	d	-16,16	85,00	50,32	-35,02	68,74	168,9	-78,98	14,65
Wydatki na ochronę zdrowia – ogółem	a	-11,39	4,75	7,57	-0,85	6,89	1,86	3,81	3,21
	b	5,13	28,87	16,57	0,97	7,44	3,75	6,03	-11,20
	c	82,30	-3,81	24,37	-12,77	38,19	9,45	15,87	4,29
	d	-3,73	0,25	18,26	1,84	9,68	11,72	-35,58	0,11
Wydatki na ochronę zdrowia – wydatki majątkowe	a	-34,33	22,05	20,67	-12,35	19,23	5,87	-0,12	-30,64
	b	-39,65	47,67	30,27	21,32	5,56	-9,01	-0,31	-35,50
	c	7,59	-15,78	46,21	-11,30	54,93	-29,47	-10,70	-31,02
	d	-0,04	1,58	35,97	10,27	11,02	34,96	-43,64	-3,63
Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	a	1,78	7,44	26,04	4,44	7,92	13,98	25,56	-9,90
	b	4,55	12,50	17,64	15,52	14,08	10,38	5,90	-9,54
	c	19,44	7,41	31,66	-6,25	1,78	11,28	36,55	-11,59
	d	3,93	11,57	21,81	8,10	7,00	17,63	-19,59	2,34

a – gminy bez miast na prawach powiatu; b – miasta na prawach powiatu; c – powiaty; d – województwa.

Źródło: jak w tab. 1.

Z analiz wrażliwości wydatków budżetowych na zmiany wielkości dochodów można wnioskować (tab. 4), że największe zagrożenie dla wywiązywania się z funkcji społeczno-gospodarczych przez JST (w warunkach kurczenia się wpływów budżetowych) istnieje w zakresie aktywności inwestycyjnej i animacji kulturalnej. W razie konieczności wydatki na te cele prawdopodobnie ustąpią miejsca doraźnym potrzebom. Znaczną wrażliwością na zmiany dochodów budżetowych cechują się ponadto wydatki na ochronę zdrowia. W ich przypadku – w reakcji na obniżenie dochodów – można oczekiwać ograniczenia w finansowaniu inwestycji i przekształceń infrastrukturalnych¹⁷. Trzeba pamiętać, że odbywać się to będzie w sytuacji rosnącego zapotrzebowania na usługi medyczne jako następstwa obserwowanego procesu starzenia się polskiego społeczeństwa.

Tabela 4. Związek dynamiki wydatków budżetowych JST z dynamiką dochodów*

Wydatki	Par. kier. liniowej f. regresji (a)	R ²	p	Par. kier. liniowej f. regresji	R ²	p
	gminy			miasta na pr. powiatu		
Ogółem	1,02	0,77	0,0001	0,92	0,80	0,0001
Majątkowe	1,80	0,50	0,01	2,14	0,75	0,003
Na oświatę	<i>0,38</i>	<i>0,16</i>	<i>0,197</i>	<i>0,54</i>	<i>0,20</i>	<i>0,144</i>
Na ochronę zdrowia	0,77	0,34	0,047	<i>-0,01</i>	<i>0,001</i>	<i>0,98</i>
Na kulturę	1,40	0,55	0,0061	0,98	0,59	0,004
	powiaty			województwa		
Ogółem	1,03	0,88	0,0001	0,42	0,45	0,017
Majątkowe	1,92	0,50	0,0101	0,71	0,40	0,028
Na oświatę	<i>0,33</i>	<i>0,14</i>	<i>0,223</i>	0,28	0,34	0,047
Na ochronę zdrowia	3,21	0,58	0,004	<i>0,26</i>	<i>0,11</i>	<i>0,30</i>
Na kulturę	1,50	0,45	0,017	0,22	0,43	0,021

* Kursywą oznaczono parametry nieistotne statystycznie. Liniowa funkcja regresji o postaci: wskaźnik dynamiki wydatków = a × wskaźnik dynamiki dochodów ogółem + b (gdzie dochody oraz wydatki w ujęciu realnym); p – wartość prawdopodobieństwa testowego dla liniowości funkcji regresji.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych z tab. 1 i 3.

Wśród wydatków związanych z tworzeniem przestrzeni dla rozwoju kapitału ludzkiego charakter wydatków sztywnych mają te związane z realizacją obligatoryjnych zadań oświatowych. Muszą być one wykonywane niezależnie od posiadanych dochodów. I w tym obszarze można jednak wskazać na pewne niepokojące tendencje w reakcji na obniżenie wpływów budżetowych (zob. tab. 5).

¹⁷ Finansowanie opieki zdrowotnej przez JST obejmuje bowiem inwestycje i przekształcenia infrastrukturalne oraz pokrywanie długów i dalsze finansowanie samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej generujących stratę. M. Jaworzyńska, *Planowanie finansowe w zakładach opieki zdrowotnej*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 19-21.

Tabela 5. Charakterystyka wydatków samorządowych na oświatę i wychowanie

Charakterystyka		1999	2004	2007	2008	2009	2010	2011
Wydatki na oświatę i wychowanie w relacji do dochodów z tyt. części oświatowej subwencji ogólnej i dotacji wykazanych w dziale 79 – Oświata i wychowanie (%)	a	135,2	116,5	130,7	128,8	130,0	132,0	130,9
	b	124,6	136,0	143,2	142,9	139,1	137,8	134,9
	c	100,8	102,6	108,9	107,2	106,4	108,1	107,3
	d	105,0	115,6	142,0	142,2	186,0	140,4	132,1
Udział wydatków na wynagrodzenia w wydatkach na oświatę (%)	a	52,8	56,8	56,4	56,7	57,3	57,7	60,5
	b	54,2	58,6	56,1	55,3	55,5	56,7	61,1
	c	63,9	63,7	61,4	61,4	60,9	60,3	62,1
	d	61,7	63,4	57,6	54,2	40,8	55,6	58,7
Udział wydatków majątkowych w wydatkach na oświatę i wychowanie (%)	a	10,0	7,8	7,0	7,1	7,5	7,8	5,6
	b	4,4	2,9	5,3	6,7	6,5	5,6	4,0
	c	2,3	3,6	4,2	5,0	5,9	7,0	6,2
	d	2,6	3,4	6,9	10,7	21,0	5,9	6,5

a – gminy bez miast na prawach powiatu; b – miasta na prawach powiatu; c – powiaty; d – województwa.

Źródło: jak w tab. 1.

Jeśli się przyjrzy sposobowi finansowania wydatków oświatowych oraz ich wewnętrznej strukturze i dającym się zaobserwować w ostatnich latach tendencjom, można wskazać, że:

1. Tempo wzrostu tych wydatków powiązane było (zwłaszcza od 2005 r.) z rozmiarami dochodów transferowanych centralnie w ramach subwencji oświatowej, która jest podstawowym źródłem finansowania zadań oświatowych. W warunkach kryzysu finansów publicznych, ograniczanie skali subwencjonowania w latach 2010-2011 przełożyło się na wyhamowanie tempa wzrostu tych wydatków.

2. Dochody transferowane z budżetu państwa na cele oświatowe permanentnie były i są niewystarczające w stosunku do potrzeb wydatkowych samorządów i wiązały się koniecznością zaangażowania części dochodów własnych lub zaciąganiem kredytów i pożyczek. W największym stopniu nierównowaga ta dotyczyła gmin, miast na prawach powiatu oraz województw (gdzie wydatki o blisko 30% przewyższały środki redystrybuowane z budżetu centralnego). Można zatem przypuszczać, że wprowadzone limity w zadłużaniu się przez JST wprowadzą dodatkowe trudności w finansowaniu i realizowaniu zadań oświatowych przez samorzady, tym bardziej że odbywać się to będzie na kanwie kryzysu demograficznego i zmniejszającej się liczby dzieci i młodzieży w placówkach oświatowych (co pociąga za sobą mniejsze dofinansowania z budżetu centralnego, przy nieznacznie zmniejszających się kosztach stałych).

3. Znaczna część wydatków z działu „Oświata i wychowanie” (bo około 60%) była i jest przeznaczana na wynagrodzenia, wydatki majątkowe stanowiły zaledwie

6-7%. Ograniczanie finansowania oświaty w warunkach kryzysu finansów publicznych skutkowało wzrostem udziału wydatków osobowych. Do 2010 r. towarzyszyło temu wprawdzie utrzymanie proporcji środków przeznaczanych na inwestycje, ale od roku 2011 wydatki inwestycyjne uległy wyhamowaniu. Ekspertki wskazują, że pożądaną racjonalizację systemu wydatków oświatowych przez samorzady utrudniają ograniczone (systemowo) możliwości sterowania wydatkami bieżącymi¹⁸ oraz strukturą zatrudnienia w szkołach (konieczność przestrzegania ustaleń Karty Nauczyciela). Utrzymanie istniejących regulacji przy obniżającej się liczbie uczniów, zmniejszającym się subwencjonowaniu i ograniczaniu możliwości zadłużania się przez JST może grozić wstrzymaniem modernizacji infrastrukturalnej w tej sferze¹⁹.

5. Podsumowanie

Kryzys finansów publicznych ujawniający się ze szczególną mocą w okresie dekonunktury gospodarczej w latach 2007-2011 (i być może kolejnych) znalazł swoje odbicie w obniżeniu potencjału wydatkowego samorządów terytorialnych i wprowadzeniu dodatkowych – nie tylko finansowych, ale i systemowych – trudności w realizacji zadań społeczno-gospodarczych przez te jednostki. Cięcia w wydatkach dotknęły także usług publicznych – oświaty, ochrony zdrowia, kultury – a także wydatków inwestycyjnych tworzących sprzyjające warunki do rozwoju kapitału intelektualnego lokalnych społeczności. Trzeba też pamiętać, że obniżenie pozyskiwanych dochodów zmniejszyło możliwości współfinansowania i realizowania projektów wspieranych funduszami z Unii Europejskiej.

W warunkach kryzysowych działania oszczędnościowe w postaci redukcji bądź odwołania wydatków inwestycyjnych czy ograniczenie tempa wzrostu innych kategorii wydatków są klasyczną strategią zachowania JST²⁰. Jednak odnośnie do za-

¹⁸ Por. A. Cieślak-Wróblewska, *Niepotrzebne wydatki gmin*, „Rzeczpospolita” z 25.01.2011; J. Sierak, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak (red.), PWE, Warszawa 2011, s. 385.

¹⁹ Według raportu NIK na dzień 30 września 2009 r. blisko połowa polskich szkół nie posiadała sal gimnastycznych, a 29% pozostałych dysponowało tylko niewielkimi salkami. Według oceny NIK konieczne jest także dalsze zwiększanie miejsc w przedszkolach. Inne kontrole NIK wykazywały także nieprawidłowości związane z zapewnieniem bezpiecznych i higienicznych warunków nauki, 84% skontrolowanych w 2007 r. placówek nie zapewniało możliwości pobierania nauki przez uczniów niepełnosprawnych ze względu na bariery architektoniczne w obiektach szkolnych. *Informacja o wynikach kontroli wychowania fizycznego i sportu w szkołach publicznych*, NIK, Warszawa, lipiec 2010, s. 25, www.nik.gov.pl/plik/id,1942,vp,2355.pdf; *Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego*, NIK, Warszawa, maj 2011, s. 6, www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol,7708.html; *Informacja o wynikach kontroli utrzymania obiektów oraz przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w publicznych szkołach i placówkach oświatowych*, NIK, Warszawa listopad 2007, s. 6-7, www.nik.gov.pl/kontrol/wyniki-kontroli-nik/kontrol,1974.html [dostęp 14.08.2012].

²⁰ A. Szewczuk, *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 332.

dań związanych z rozwojem kapitału intelektualnego obawy może budzić skala redukcji wydatków prorozwojowych, inwestycyjnych – przeszło dwukrotnie wyższa w porównaniu ze zmianami ogólnych wydatków inwestycyjnych. Przeprowadzone analizy wskazały, że największe zagrożenie dla wywiązania się z funkcji społeczno-gospodarczych przez JST – w reakcji na obniżenie dochodów – istnieje w zakresie animacji kulturalnej oraz inwestycji infrastrukturalnych w obszarze pozostałych usług społecznych. Relatywnie największą odpornością na obniżenie potencjału wydatkowego wykazują się wydatki oświatowe. W ich przypadku ujawnia się jednak problem swoistej bezradności jednostek samorządowych w racjonalnym kształtowaniu struktury wydatków sztywnych.

Niewątpliwie należy uwzględnić kontekst gospodarczy i społeczny skutków obniżenia się potencjału wydatkowego. Trzeba pamiętać, że omawiane wydatki odgrywają zróżnicowaną rolę w rozwoju aktywów intelektualnych i rozwoju społeczno-gospodarczym. O ile zadania kulturalne w obu przypadkach pełnią rolę dopełniającą, drugoplanową, o tyle groźniejsza wydaje się przejściowa lub całkowita rezygnacja z realizacji zadań inwestycyjnych. Wiąże się bowiem z wyhamowaniem impulsów prorozwojowych i mnożnikowych. Z kolei niekorzystne procesy demograficzne, wyrażające się w procesach starzenia się społeczeństwa, wprowadzają dodatkowe napięcia (rosnące zapotrzebowanie i wymagania) w zakresie realizacji zadań oświatowych i ochrony zdrowia przez JST. Wszystkie wskazane procesy sprzęgają się i tworzą splot niesprzyjających okoliczności do rozwoju jakościowych, intelektualnych atrybutów lokalnych społeczności.

W warunkach kurczenia się dochodów budżetowych i przy rosnących wymaganiach otoczenia społecznego realnego rozwiązania problemu w sferze usług społecznych należałoby szukać w efektywniejszym wykorzystaniu finansów publicznych. Pożądana racjonalizacja gospodarki budżetowej powinna obejmować nie tyle redukcję prorozwojowych wydatków inwestycyjnych, ile funkcjonalizację wydatków bieżących. Tymczasem w Polsce na kryzys finansów lokalnych w ujęciu ekonomicznym nakładają się wadliwe rozwiązania w systemie finansów publicznych utrudniające pożądane procesy naprawcze. Ustawowe regulacje w zakresie oświaty, ochrony zdrowia czy finansowania pomocy społecznej z jednej strony wprowadzają powszechne standardy świadczenia usług społecznych, ale z drugiej tworzą sztywne ramy dla rodzaju, procedur i zakresu wydatków JST. Można podać liczne przykłady na to, że obecny system nie prowadzi do efektywnej alokacji zasobów, a wiele przepisów generuje zbędne czy zbyt wysokie wydatki²¹. Do tego dochodzą czynniki mikroekonomiczne permanentnie kreujące niesprawność w działalności samorządu terytorialnego, jak²²: zachowania biurokratyczne, słabo oddziałujące bodźce właściwe dla konkurencji rynkowej (motywuujące do przedsiębiorczości i maksymalizacji produktywności), ograniczenia w polityce kadrowej.

²¹ A. Cieślak-Wróblewska, wyd. cyt.

²² J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 235-241.

Przezwyciężenie tych blokad nie jest proste, ale też nie jest niemożliwe. Wymaga wielokierunkowych, konsekwentnych działań restrukturyzacyjnych nie tylko w sferze samorządowego zarządzania, ale i w systemie prawno-finansowym samorządu terytorialnego. Płaszczyzny racjonalizacji można wskazać w oparciu o analizę kosztów jednostkowych w samorządach. Wybór tej trudniejszej opcji racjonalizacji gospodarki budżetowej niesie realną możliwość efektywniejszego wykorzystania środków publicznych. Racjonalna gospodarka budżetowa sprzyja przy tym utrzymaniu długookresowej równowagi budżetowej. Warunki kryzysowe mogą te procesy naprawcze albo utrudniać, albo przyspieszyć – jako szansa na nowe, menadżerskie podejście do zarządzania sektorem samorządowym.

Literatura

- Chojna-Duch E., *Determinanty polityki fiskalnej wobec globalnego kryzysu ekonomicznego*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Cieślak-Wróblewska A., *Niepotrzebne wydatki gmin*, „Rzeczpospolita” z 25.01.2011.
- Ćwikliński H., *Ocena nowej roli władz publicznych w gospodarce – osiągnięcia i niedostatki*, www.ekonom.ug.edu.pl/web/download.php?OpenFile=271 [dostęp 1.08.2012].
- Domański S.R., *Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy*, PWN, Warszawa 1993.
- Finanse samorządów. Sprawozdania budżetowe za lata 1999-2011*, Ministerstwo Finansów www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 [dostęp 5.07.2012].
- Glumińska-Pawlic J., „Złe prawo” barierą naprawy finansów samorządowych, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, KUL, Lublin 2007.
- Informacja o wynikach kontroli utrzymania obiektów oraz przestrzegania bezpieczeństwa i higieny w publicznych szkołach i placówkach oświatowych*, NIK, Warszawa, listopad 2007, www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,1974.html [dostęp 14.08.2012].
- Informacja o wynikach kontroli wychowania fizycznego i sportu w szkołach publicznych*, NIK, Warszawa, lipiec 2010, www.nik.gov.pl/plik/id,1942,vp,2355.pdf [dostęp 14.08.2012].
- Informacja o wynikach kontroli wychowania przedszkolnego*, NIK, Warszawa, maj 2011, www.nik.gov.pl/kontrola/wyniki-kontroli-nik/kontrola,7708.html [dostęp 14.08.2012].
- Jaworzyńska M., *Planowanie finansowe w zakładach opieki zdrowotnej*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kluza K., *Dostępność finansowania dla samorządów w okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2010*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Kogut-Jaworska M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)*, Zeszyty Naukowe PTE nr 10, Kraków 2011.
- Moździerz A., *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa 2011.
- Niesporek A., *Miejsce i funkcjonowanie pojęcia kapitału społecznego w teorii socjologicznej*, [w:] *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*, red. M.S. Szczepański, K. Bierwiaczonek, T. Nawrocki, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2008.
- Pietrzyk I., *Zasoby specyficzne jako determinanta konkurencyjności regionów*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów a przedsiębiorczość i przemiany strukturalne*, red. A. Klasik, Prace Naukowe

- Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2001.
- Sierak J., *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu*, [w:] S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, PWE, Warszawa 2011.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Filozofia nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego a praktyczne implikacje*, [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003 nr 203, poz. 1996).
- Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DzU 2009 nr 157, poz. 1240 z późn. zm.).
- Wosiek M., *Kapitał intelektualny w rozwoju regionów Polski Wschodniej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2012.

DETERMINANTS OF DEVELOPMENT OF INTELLECTUAL CAPITAL IN THE CONTEXT OF FINANCIAL CONDITION OF SELF-GOVERNMENT ENTITIES

Summary: The aim of the study is to indicate the results of deteriorating condition of public finance for the ability to fulfill socio-economic tasks by local self-governments (*gminy, powiats, voivodeships*). The attention is focused on activities that create possibilities for the development of intellectual capital of local societies – that is social services (education, health care, culture) as well as on an investment activity. The discussion was aimed at verification of the hypothesis assuming that different kinds of expenditure directed at development of intellectual capital responded to the decreasing financial potential of self-governments with different sensitivity. The conclusions were based on an analysis of dynamic and structure of budget revenue and expenditure as well as on the level of debt of self-governments within the years 2007–2011, in the background of tendencies observed after 1999. The increasing debt and deficit of public finances within years 2007–2011 were reflected by a lower potential of expenditure of local self-governments and by the implementation of additional system barriers for the fulfillment of socio-economic tasks by the entities. Cuts were also present in a dimension of activities that support development of intellectual capital of local societies. The most serious limits were put on cultural expenditure, that are, as a matter of fact, of a minor importance for local development. However, in the sphere of social services the scale of reduction in pro-development expenditure brings concern – it is more than twofold higher compared with changes in total investment expenditure. Education expenditures are characterised by the relatively highest resistance to the revenue decrease. In their case, however, a problem of some kind of helplessness in rationalisation of their structure appears. The phenomena are characteristic for all levels of self-government administration. In the existing condition, local self-governments should search for realistic solution to the problem not by the reduction of pro-development investment expenditure but by increasing the functionality of current expenditure.

Keywords: social services, local self-government, intellectual capital.