

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 333

Gospodarka regionalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi

Danuta Strahl, Andrzej Raszkowski,

Dariusz Głuszczyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Jadwiga Marcinek
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz
Korektor: K.H. Kocur
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:
www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej www.dbc.wroc.pl,
The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon
http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192
ISBN 978-83-7695-492-9

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Sołtys: Czynniki rozwojowe w dokumentach strategicznych miast powiatowych na obszarze peryferyjnym województwa pomorskiego	11
Małgorzata Markowska: Ocena zależności między rozwojem inteligentnym a odpornością na kryzys ekonomiczny w wymiarze regionalnym – przegląd badań.....	22
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Kreowanie i rozwój kapitału intelektualnego w łódzkiej sferze nauki	33
Artur Myna: Zmiany własnościowe a dekapitalizacja wielorodzinnych zasobów mieszkaniowych.....	42
Andrzej Raczyk, Sylwia Dołzblasz: Transgraniczne relacje współpracy i konkurencji podmiotów gospodarczych na pograniczu polsko-niemieckim	53
Marek Obrębalski: Kontrowersje wokół zintegrowanych inwestycji terytorialnych	63
Anna Golejewska, Damian Gajda: Ocena wykorzystania dotacji unijnych na podnoszenie i aktualizację kwalifikacji zawodowych osób pracujących w województwie pomorskim.....	71
Marta Kusterka-Jefmańska: Metodyka badań subiektywnej jakości życia – wybrane inicjatywy.....	81
Robert Krzemień: Zróżnicowanie przestrzenne w polityce badawczo-rozwojowej w układzie regionalnym w Polsce w okresie integracji europejskiej ..	90
Andrzej Raszkowski: Ranking krajów UE na przykładzie <i>The Europe 2020 Competitiveness Report</i>	101
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: Realizacja polityki rozwoju klastrów w wybranych regionach Polski	113
Iwona Maria Ładysz: Wpływ zmian koniunkturalnych na budżety metropolii w Polsce.....	125
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innowacyjność w przedsiębiorstwach logistycznych w województwie dolnośląskim	135
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Rozkład obciążeń podatkowych na lokalnych rynkach nieruchomości – zarys problematyki.....	146
Małgorzata Okręglika: Problematyka finansowania partnerstwa publiczno-prywatnego przez sektor bankowy w Polsce.....	155
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Kwestionariusz pomiaru subiektywnej jakości życia mieszkańców regionów przygranicznych.....	165

Dorota Rynio: Uwarunkowania tworzenia nowego modelu polityki regionalnej w Polsce	173
Rozalia Sitkowska: Procedura wspomaganie procesów decyzyjnych na szczeblu władz regionalnych w obszarze zaawansowanych technologii, z przykładem zastosowania w województwie mazowieckim.....	183
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie małopolskim (NUTS 2)	195
Jakub Hadyński: Regionalne aspekty konkurencyjności w relacji miasto – wieś	203
Katarzyna Iwińska: Kierunki i profil emigracji mieszkańców województwa dolnośląskiego na tle polskiej emigracji w latach 2002 i 2011	213

Summaries

Jacek Sołtys: Development factors in strategic documents of powiat capitals in peripheral areas of Pomeranian Voivodeship.....	21
Małgorzata Markowska: The assessment of relations between smart growth and resilience to economic crisis in regional perspective – research review.....	32
Małgorzata Golińska-Pieszyńska: Creation and development of intellectual capital in Lodz field of science	41
Artur Myna: Ownership changes and depreciation of the multifamily dwelling stock.....	52
Andrzej Raczyk, Sylwia Dolzblasz: Transborder relations of cooperation and competition among firms in the polish-german borderland.....	62
Marek Obrębalski: Controversies over integrated territorial investment.....	70
Anna Golejewska, Damian Gajda: The evaluation of the use of EU grants for improving and updating qualifications of employees in the Pomeranian Voivodeship	80
Marta Kusterka-Jefmańska: Methodology of the research on the subjective quality of life – a review of selected initiatives	89
Robert Krzemień: Spatial diversity of research and development policy in Poland's regional structure in the times of European integration.....	100
Andrzej Raszkowski: Ranking of EU countries based on the example of <i>Europe 2020 Competitiveness Report</i>	112
Alicja Piątyszek-Pych, Joanna Wyrwa: The implementation of the cluster development policy in the selected regions of Poland.....	124
Iwona Maria Ładysz: The impact of business changes on the budgets of the metropolises in Poland.....	134
Jacek Jagodziński, Jarosław Kłosowski: Innovation in logistics companies in the Lower Silesian Voivodeship	145

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Taxes incidence on the local real estate markets – an outline of issues.....	154
Małgorzata Okręglicka: The issues of financing public private partnership by the banking sector in Poland.....	164
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Questionnaire for measuring the subjective quality of life of border regions' inhabitants.....	172
Dorota Rynio: Determinants of creation of a new model of regional policy in Poland	182
Rozalia Sitkowska: Supporting procedure of the decision processes for regional authorities in the area of advanced technologies with the example of application in the Mazovian Voivodeship	194
Zbigniew Piepiora: Financing of the counteraction of natural disasters' effects in Lesser Poland Voivodeship (NUTS 2)	202
Jakub Hadyński: Regional aspects of competitiveness in relation rural area-town.....	212
Katarzyna Iwińska: Directions and profiles of emigrants from the Lower Silesian Voivodeship against Polish emigration in the years 2002-2011....	222

Iwona Maria Ładysz

Dolnośląska Szkoła Wyższa

WPLYW ZMIAN KONIUNKTURALNYCH NA BUDŻETY METROPOLII W POLSCE

Streszczenie: W każdej gospodarce występują na przemian okresy przyspieszenia i spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Zjawiska kryzysowe przekładają się na napięcia w sektorze publicznym w każdym kraju. Trudności finansowe, które ujawniły się w ostatnich latach w wymiarze globalnym, miały także przełożenie na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Celem artykułu jest analiza aspektów formalnoprawnych gromadzenia i rozdysponowywania środków publicznych oraz ich podatności na zmiany koniunkturalne na przykładzie sytuacji 12 metropolii w Polsce.

Słowa kluczowe: spowolnienie gospodarcze, kryzys, budżet, metropolia, samorząd.

DOI: 10.15611/pn.2014.333.12

1. Wstęp

W każdej gospodarce występują na przemian okresy przyspieszenia i spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego. Okresy dekonunktury (spowolnienie gospodarcze, zjawiska kryzysowe) różnią się między sobą czasem i zasięgiem, a także częstotliwością i siłą oddziaływania. Dlatego też zawsze niosą za sobą potencjalne zagrożenia i ryzyko poniesienia strat, a także niepewność działania [Kołodko 2008, s. 335-336]. Zjawiska kryzysowe przekładają się na napięcia w sektorze publicznym w każdym kraju. Z reguły wynika to ze zwiększenia potrzeb wydatkowych, które najczęściej przyjmują formy pomocy społecznej. Sytuacja ta może wpłynąć na zwiększenie poziomu obciążeń fiskalnych lub zadłużenia sektora publicznego albo na obniżanie niektórych, dotychczasowych wydatków, choć w praktyce najczęściej stosowane są rozwiązania mieszane.

Za pierwsze i najbardziej znaczące symptomy spowolnienia gospodarczego uważa się zmniejszenie wpływów budżetowych z tytułu udziału w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych lub wpływów majątkowych, w tym ze sprzedaży, wynajmu lub dzierżawy składników mienia komunalnego. Należy jednak zauważyć, że nie wszystkie samorządy muszą odczuwać skutki spowolnienia w takim samym stopniu. Może to zależeć od tego, w jakim stopniu struktura budżetu

danej jednostki jest oparta na dochodach podatkowych, a w jakim na transferach z budżetu państwa [Osiecki 2009, s. 11]. Jednakże jednostki samorządu terytorialnego mogą poprzez strukturę budżetu wpływać na pobudzenie rozwoju społeczno-gospodarczego lub też łagodzić skutki załamania gospodarczego na regionalnym rynku. Należy przy tym pamiętać, że m.in. od ilości, wielkości i kondycji finansowej i ekonomicznej przedsiębiorstw zależą niektóre z kategorii dochodów budżetowych. Potencjał gospodarczy wpływa także na możliwości wydatkowe samorządu, w tym możliwości inwestycyjne.

Trudności finansowe, które ujawniły się w ostatnich latach w wymiarze globalnym, miały także przełożenie na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Z uwagi jednak na niejednoznaczne zdefiniowanie tego problemu w warunkach polskich, brakuje powszechnie obowiązujących kryteriów oceny kondycji finansowej samorządu [por. Owsiak 2009, s. 7-25]. Celem artykułu jest wyjaśnienie, jak formalnoprawne zasady w zakresie polityki finansowej w sferze publicznej wpływają na zmiany koniunkturalne metropolii polskich.

2. Sytuacja finansowa w polskich metropoliach

Metropolie są miastami skupiającymi kapitał intelektualny i finansowy regionu lub kraju, stanowiącymi środowisko innowacji i wiedzy oraz integracji podmiotów. Ich dynamika rozwoju zależy m.in. od pozycji społecznej, gospodarczej i politycznej kraju, stąd coraz częściej pojawiają się w krajowych dokumentach strategicznych. W Polsce nie przyjęto jednoznacznego sposobu delimitacji metropolii ani ich obszarów metropolitalnych (określenia ich zasięgu terytorialnego i liczby mieszkańców) [szerzej: Ładysz 2009]. W dokumencie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe* wyróżnia się od 5 do 7 tzw. biegunów wzrostu (polaryzacji) i źródeł dyfuzji, natomiast Unia Metropolii Polskich proponuje sieć 12 metropolii (Warszawa, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław, Bydgoszcz, Szczecin, Lublin, Białystok, Rzeszów oraz Gdańsk). W artykule przyjęto podejście Unii Metropolii Polskich.

Źródła dochodów metropolii w Polsce określone są w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego [Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r.]. Należą do nich: dochody własne (wpływy z podatków (tylko gmina), wpływy z opłat (gmina i powiat), udział w podatkach centralnych, dochody z majątku i inne dochody), subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Dochody własne i subwencja mogą być wydatkowane w dowolny sposób zgodnie z decyzją zarządu konkretnej jednostki samorządowej. Natomiast dotacje muszą być wykorzystane zgodnie ze wskazanym celem, mają więc charakter warunkowany [Piotrowska-Marczak 2009, s. 54-66].

Z początkiem czwartego kwartału 2008 r. Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego, co wpłynęło na finanse jednostek samorządu terytorialnego, mimo że skutki tego spowolnienia dały się odczuć dopiero z początkiem kolejnego roku. Spowolnienie wzrostu gospodarczego w Polsce spowodowało obniżenie tempa wzrostu dochodów samorządowych [Swaniewicz, Łukomska 2010, s. 19].

Tendencja ta była widoczna w budżetach samorządów w Polsce. W odniesieniu natomiast do budżetów metropolii zauważyć można było zaskakujący wzrost dochodów ogółem. Wynikało to z większego wykorzystania funduszy europejskich. Struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego w podziale na źródła dochodów została przedstawiona poniżej.

Tabela 1. Struktura i wartość średnich dochodów metropolii w Polsce w latach 2004-2012

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Dochody własne	1057482718,50	1246548903,25	1437537748,69	1673817471,83	1826803866,65
Subwencja ogólna	303935114,08	321277860,25	339365497,67	362286090,17	400335851,42
Dotacje celowe z budżetu państwa	136232848,50	142705572,50	160347383,45	155919779,79	164384316,69
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	
Dochody własne	1788022883,38	1814881270,50	1924605159,38	1999586183,08	
Subwencja ogólna	447148688,58	463333291,17	488207451,00	516518649,58	
Dotacje celowe z budżetu państwa	164749179,97	189643525,80	176045395,11	184332772,05	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

Z punktu widzenia analizy możliwości zarządzania dochodami budżetów jednostek samorządu terytorialnego interesujące są kategorie dochodów, zmieniające się w zależności od szczebla jednostki samorządu terytorialnego. Metropolie, będące miastami na prawach powiatu, korzystają ze źródeł dochodów przewidzianych dla gmin i powiatów. Istotne znaczenie mają w tym przypadku udziały w podatkach centralnych, podatki lokalne i pozostałe dochody. Niektóre podatki lokalne, takie jak np. podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od środków transportu, podatek od nieruchomości, silnie reagują na zmiany koniunktury, choć ich udział w strukturze dochodów własnych nie jest tak wysoki jak udział w podatkach dochodowych od osób fizycznych (PIT) i prawnych (CIT) [Kogut-Jaworska i in. 2011, s. 31-43]. Dochody z PIT i CIT są bardzo wrażliwe na zmiany w koniunkturze gospodarczej i jednocześnie są jednym z głównych źródeł dochodów metropolii. Warto jednak zauważyć, że udziały w podatkach centralnych nie mają wszystkich cech dochodów własnych. Jednostki nie mogą wyznaczać ich stawek, udzielać ulg czy zwolnień, dlatego można powiedzieć, że ich rola w dochodach własnych jest w pewnym stopniu dyskusyjna [Kosek-Wojnar, Surówka 2007, s. 71-72]. Należy więc stwierdzić, że metropolie nie mają w tym wypadku samodzielności dochodowej, a co za tym idzie – wpływu na ich kreowanie.

Ważnym źródłem dochodów finansowania są także transfery z budżetu państwa. Mogą mieć one charakter przypisany (dotacje celowe) oraz nieprzypisany (subwencja ogólna) [szerzej: Piotrowska-Marczak, Uryszek 2009]. W 2010 r. zwiększono

dotacje celowe w takich miastach, jak: Lublin, Łódź, Kraków, Rzeszów, Białystok i Poznań, z uwagi na konieczność usuwania skutków powodzi, która wystąpiła w drugiej połowie maja 2010 (I fala powodziowa) oraz na początku czerwca (II fala). Następnie poziom dotacji celowej z budżetu państwa powrócił do ustabilizowanego poziomu, średnio 7% dochodów ogółem metropolii.

Najczęstszym powodem wykorzystywania subwencji jest motyw wyrównawczy, co ma przeciwdziałać zwiększaniu się różnic między bogatymi i biednymi jednostkami samorządu terytorialnego. Jednakże z drugiej strony mówi się o jej nieefektywności, gdyż może być elementem hamowania rozwoju gospodarczego bogatszych jednostek samorządu terytorialnego i niewykorzystywania w pełni potencjalnej przewagi jednostki w przyciąganiu nowych inwestorów. Można też powiedzieć, że subwencje w pewnym stopniu mogą przyczyniać się do niwelowania bodźców do samodzielnego poszukiwania źródeł dochodów przez biedniejsze jednostki.

Z kolei dotacje przekazywane na konkretne cele i pod ściśle określonymi warunkami mogą różnić się w zależności od ich rodzaju [Piotrowska-Marczak 2009, s. 54-66]. Generalną zasadą jest niewykorzystywanie środków na inny cel niż wskazany w dotacji pod rygorem zwrotu niewłaściwie wykorzystanych sum. Należy przy tym zauważyć, że dotacje z budżetu państwa i subwencja ogólna są ściśle związane z kondycją finansową państwa. Zatem nie zapewniają samodzielności finansowej metropoliom w długim okresie [Nieżgoda 2009, s. 18].

System finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego podlega ciągłym zmianom. Reforma wprowadzona w 2003 r. miała na celu zwiększenie m.in. udziału dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem oraz ograniczenie znaczenia transferów z budżetu państwa. Niestety, zmiana ta łączyła się ze zwiększeniem ryzyka związanego z dużym wpływem wahań koniunkturalnych na wydajność systemu finansowania.

Analiza danych statystycznych wskazuje na znaczący udział dochodów, w stosunku do których zarządy jednostek mogą mieć bezpośredni wpływ na ich wykorzystanie. Jednakże z uwagi na duży zakres zadań realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego mają one ograniczone realne możliwości dysponowania zgromadzonymi środkami. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej średnie dochody ogółem 12 metropolii systematycznie rosły. W 2009 r. dochody ogółem największych miast także wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim, jednak był to najniższy wzrost spośród wszystkich szczebli samorządowych. W kolejnym roku nastąpiło przełamanie negatywnego trendu.

Dochody własne metropolii o wysokim stopniu reakcji na zmiany wahań koniunkturalnych stanowią znaczny, bo 93%, udział w strukturze finansowania zadań. Dochody te w latach 2004-2012 systematycznie rosły w Warszawie, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Szczecinie, Lublinie, Białymstoku, Rzeszowie oraz Gdańsku. Natomiast Wrocław, Bydgoszcz i Katowice odnotowały w 2012 r. odpowiednio 1,3%, 2,4% oraz 0,4% spadek dochodów własnych w stosunku do roku poprzedniego. Z kolei w latach 2009 i 2010 istotnie spadły dochody podatkowe z udziału w po-

datku dochodowym od osób prawnych, z podatku od czynności cywilnoprawnych czy też wpływy z tytułu opłaty skarbowej. Negatywny wpływ na dochody z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznym miało także wprowadzenie w 2009 r. obniżonej skali tego podatku oraz wprowadzenie ulgi prorodzinnej.

Spowolnienie gospodarcze może być szansą i zagrożeniem dla wydatków budżetowych, ponieważ w tym okresie spadają dochody budżetowe, co może wpłynąć na wzrost nierównowagi budżetowej. Jest to czas wymagający bardziej restrykcyjnego podejścia do planowania budżetowego i do zasady gospodarności. Ważnym celem jest utrzymanie dotychczasowego poziomu wydatków lub w miarę możliwości zmniejszenie tempa ich wzrostu. Struktura wydatków metropolii w została przedstawiona poniżej.

Tabela 2. Struktura średnich wydatków metropolii w Polsce w latach 2004-2012

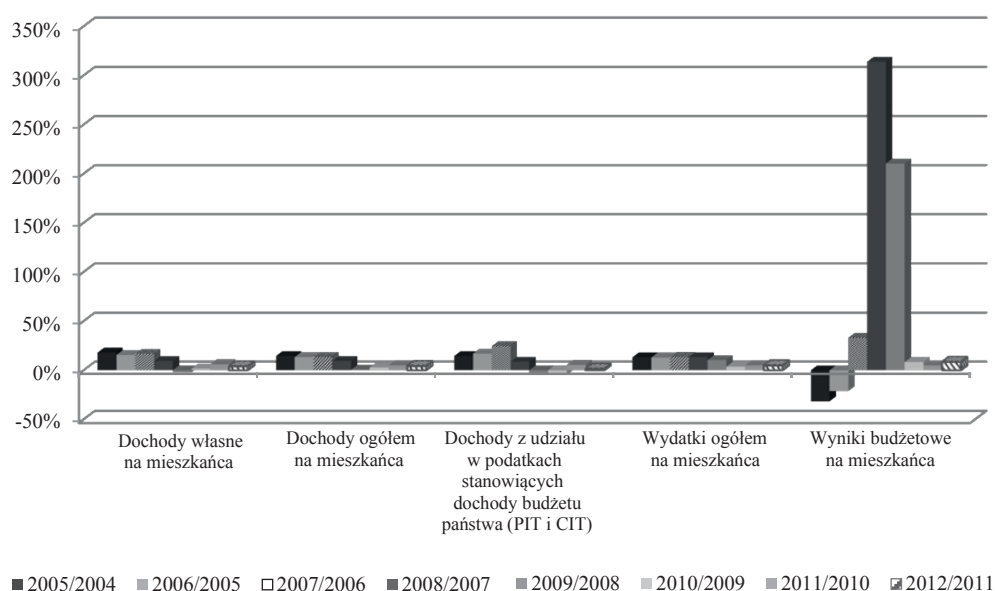
Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
Wydatki bieżące	1301662428,42	1470098675,83	1580361666,81	1715094590,22	1922184004,41
Wydatki majątkowe	236446342,42	267993963,33	378575985,69	505724127,29	588323252,14
Wydatki ogółem	1538108770,83	1738092639,17	1958937652,50	2220818717,51	2510507256,55
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	
Wydatki bieżące	2123064883,83	2225638016,07	2364812724,78	2493095804,01	
Wydatki majątkowe	645927440,69	641673663,95	642213631,35	660854578,11	
Wydatki ogółem	2768992324,52	2867311680,02	3007026356,13	3153950382,12	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

Nominalne kwoty wydatków budżetowych są bezpośrednio skorelowane z zadaniami i kompetencjami jednostek samorządu terytorialnego na poszczególnych szczeblach. W metropoliach polskich znaczący udział mają wydatki o charakterze majątkowym, choć ich udział jest nadal stosunkowo niski w ponoszonych wydatkach ogółem. Wydatki o charakterze prorodzinowym i wspierającym wzrost gospodarczy ponoszone są na szczeblu centralnym i przenoszone poprzez dotacje na cele inwestycyjne na szczebel lokalny i regionalny [szerzej: Piotrowska-Marczak, Uryszek 2009]. Trudna sytuacja finansowa samorządów na skutek niskich wpływów podatkowych i wolnego ożywienia rynku nieruchomości spowodowała ograniczenie dynamiki wzrostu wydatków wielkich miast. Budżety metropolii są ponadto dodatkowo obciążone koniecznością przekazywania części środków na subwencję dla najuboższych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym władze województwa mazowieckiego wystąpiły z wnioskiem o zmniejszenie tej wpłaty do budżetu państwa. Poparły je władze Warszawy i Poznania. Na skutek protestów Ministerstwo Finansów przygotowało propozycje zmian legislacyjnych jako przyczynek do dyskusji o przyszłości „janosikowego” [Departament Analiz Ekonomicznych... 2010, s. 28-38].

W okresie spowolnienia gospodarczego w latach 2008-2012 średni wzrost dochodów ogółem w budżetach metropolii kształtował się na poziomie 3%, a wydatków ogółem na poziomie 7%. W okresie poprzedzającym spowolnienie gospodarcze metropolie wykazywały dynamiczny wzrost wydatków, jednakże od 2009 r. tempo wzrostu wydatków wyraźnie spadło. Wpłynął na to wolniejszy wzrost wydatków inwestycyjnych [Departament Analiz Ekonomicznych... 2012, s. 35-48]. W 2009 r. spadły dochody Bydgoszczy, Łodzi, Warszawy, Rzeszowa i Poznania w stosunku do roku poprzedniego, a w kolejnym roku w Szczecinie i po raz kolejny w Warszawie. Natomiast wydatki najsilniej wzrosły w 2009 r. w Białymstoku i Katowicach, a następnie w Poznaniu i we Wrocławiu. Pomimo to największe miasta pozostały najbardziej znaczącym inwestorem w sektorze jednostek samorządu terytorialnego. Planowane inwestycje w dużej mierze (pomimo spadku dochodów własnych) miały być wykonane dzięki napływowi środków unijnych. Plany inwestycyjne tych miast wymagały jednak szukania zewnętrznych źródeł finansowania.

Dla pełnej oceny wpływu dekonjunktury na budżet metropolii należy ją uzupełnić o poszczególne kategorie dochodów, będące bezpośrednią oznaką spowolnienia gospodarczego, determinującą one bowiem wydatki, których skala jest zależna od sytuacji gospodarczej.



Rys. 1. Zmiana w dochodach i wydatkach budżetowych na mieszkańca metropolii w latach 2004-2012

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Banku Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

Analiza zmian w dochodach i wydatkach metropolii w przeliczeniu na jednego mieszkańca tych miast potwierdza wnioski o dużym wpływie na budżety jednostek samorządu terytorialnego sytuacji gospodarczej w kraju i regionach. Wyraźnie widoczne jest zmniejszenie wpływów z dochodów własnych i dochodów z udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych) w przeliczeniu na mieszkańca, co jest oznaką wystąpienia dekoniunktury gospodarczej. Spowolnienie gospodarcze wpłynęło negatywnie na wartość dochodów fiskalnych, choć dochody i wydatki budżetowe zwiększyły się.

3. Spowolnienie gospodarcze a wyniki budżetowe metropolii

W przypadku konieczności podejmowania działań mających na celu pozyskanie obcych środków finansowych, ich obsługę i spłatę zobowiązań, mówimy o zarządzaniu długiem jednostki samorządu terytorialnego. Przez dług można rozumieć sumę środków finansowych, które pozostawiono do dyspozycji na określony czas i na określonych warunkach jednostce samorządu terytorialnego [Dylewski i in. 2006, s. 177]. Konieczne jest bieżące monitorowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, aby uniknąć problemu nadmiernego zadłużania się samorządów i wzrostu udziału zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w strukturze długu publicznego, co wynika ze ścisłego powiązania z systemem finansów publicznych Polski.

Kwoty dochodów i wydatków budżetów jednostek samorządu terytorialnego przenoszą się na ich wyniki finansowe. Zgodnie z art. 7 ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, a ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Wynik budżetowy ustala się po wyeliminowaniu przepływów finansowych między jednostkami tego sektora.

Rok 2007 był okresem przełomowym, ponieważ w kolejnych latach nastąpiło pogorszenie sytuacji finansowej metropolii. W jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce wystąpiły podobne zmiany poziomu zobowiązań, jak i wyników budżetowych. W przypadku metropolii zmiana wyniku budżetowego w ujęciu *per capita* jest szczególnie widoczna w 2008 i 2009 r., ponieważ w tych latach nastąpił najwyższy wzrost zadłużenia na mieszkańca polskich metropolii. W 2008 r. sytuacja finansowa była najgorsza we Wrocławiu, natomiast w 2009 r. w Białymstoku, Łodzi i Warszawie. Wskaźnik zadłużenia w stosunku do dochodów w 2010 r. zbliżał się do ustawowego limitu, np. w Warszawie blisko 50%, we Wrocławiu ok. 55%, a w Gdańsku do 46% [Departament Analiz Ekonomicznych... 2012, s. 35-48]. Dodatkowo pojawiło się zagrożenie przekroczenia ustawowego wskaźnika po wejściu w życie Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Roz-

porządzenie... z dnia 28 grudnia 2011 r...]. Zgodnie z prognozami w niektórych przypadkach może dojść do przekroczenia ustawowej granicy, jeżeli nie zostaną ograniczone wydatki budżetowe, np. we Wrocławiu czy w Warszawie. Ponadto po wprowadzeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia (w skrócie IWZ)¹ w 2014 r. w kolejnych miastach może nastąpić pogorszenie ich sytuacji budżetowej. Dlatego bardzo ważne jest także utrzymywanie samodzielności wydatkowej przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostki te mogą swobodnie dysponować środkami pochodzącymi z dochodów własnych i subwencji, jednakże nie mają pełnej swobody zarządzania środkami publicznymi w odniesieniu do kształtowania własnych źródeł dochodów.

4. Podsumowanie

Obowiązujące w Polsce przepisy dotyczące gromadzenia i wydatkowania środków publicznych wykazują znaczną wrażliwość na zmiany sytuacji gospodarczej zarówno w kraju, jak i regionie. W okresie dekoniunktury niebezpieczne stają się duży udział w strukturze budżetu pozycji wrażliwych na zmiany sytuacji gospodarczej w kraju i regionie, a także duża zależność między budżetem jednostek samorządu terytorialnego a budżetem państwa. Zdaniem Andrzeja Niezgody brakuje jednoznacznego sposobu naliczania należnych jednostce samorządu terytorialnego udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych (na podstawie dwóch lat poprzedzających rok bazowy) oraz sposobu kalkulowania części wyrównawczej subwencji ogólnej (na podstawie dwóch lat poprzedzających rok bazowy) [Niezgoda 2009, s. 13-18]. Z kolei Anna Cieślak-Wróblewska uważa, że w budżetach samorządowych nie powinny się pojawiać zapisy kreujące nieuzasadnione wydatki o charakterze sztywnym (np. wyrównywanie wynagrodzeń nauczycieli do wartości średniej niezależnie od wypracowanych godzin, zatrudnienie pracowników socjalnych zależne od liczby mieszkańców gminy, a nie rzeczywistych potrzeb) [Cieślak-Wróblewska 2011].

Metropolie w okresie spowolnienia gospodarczego dobrze wykorzystały zewnętrzne źródła finansowania zadań, aby utrzymać ustabilizowany poziom nierównowagi budżetowej. Jednakże należy szukać także innych rozwiązań ich niekorzystnej sytuacji budżetowej, co jest niezbędne w obliczu nadchodzących zmian prawnych, mających na celu ograniczenie poziomu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Zwłaszcza że nie mają one bezpośredniej możliwości wpływu na kształtowanie wielkości własnych i transferowanych źródeł zasilania budżetu oraz na ich wydajność.

¹ Indywidualny wskaźnik zadłużenia jest oparty na średniej arytmetycznej nadwyżki operacyjnej (z ostatnich trzech lat budżetowych) obliczanej dla każdej jednostki samorządu terytorialnego [art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r.].

Ponadto należy pamiętać, że elementem, który wpływa na dostępność zewnętrznych źródeł finansowania zadań, są zapisy ustawy o finansach publicznych [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r.] odnoszące się do równowagi budżetu roku bieżącego, planowania wieloletniego, limitu zadłużania czy też tytułów dłużnych.

Od 2014 r. bardzo istotne znaczenie będzie miał mechanizm kalkulacji zadłużenia, gdyż w pewnym stopniu będzie on dyskryminować jednostki, które będą chciały zaciągać zobowiązania, korzystając ze środków unijnych. Krytyczne uwagi można znaleźć w Uchwale nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych na podstawie art. 25a ust. 1 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych.

Kolejne zmiany wprowadza Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Rozporządzenie... z dnia 28 grudnia 2011 r....], które ma na celu zahamowanie rosnącego poziomu zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego. Rozszerzono listę tytułów dłużnych, które są uwzględniane w limicie zadłużenia metropolii. Z jednej strony ogranicza to możliwości zaciągania nowych zobowiązań oraz wpływa na racjonalizację już istniejących, z drugiej zaś wpływa jednocześnie pozytywnie na zmniejszenie ryzyka niewypłacalności systemu finansów publicznych.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>.
- Cieślak-Wróblewska A., *Niepotrzebne wydatki gmin*, „Rzeczpospolita: Ekonomia” z dnia 5.01.2011.
- Departament Analiz Ekonomicznych Zespół Analiz Sektorowych, PKO Bank Polski: *Raport roczny JST 2010*, Warszawa, wrzesień 2010, s. 28-38.
- Departament Analiz Ekonomicznych Zespół Analiz Sektorowych, PKO Bank Polski: *Raport Roczny 2012. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa, wrzesień 2012, s. 35-48.
- Departament Analiz Ekonomicznych Zespół Analiz Sektorowych, PKO Bank Polski: *Raport Roczny 2011. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, cz. I: *Jednostki samorządu terytorialnego ogółem*, Warszawa, wrzesień 2011, s. 36-51.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., *Finanse samorządowe*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 177.
- Kogut-Jaworska M., Szewczuk A., Zioło M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego*, [w:] *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2011, s. 31-43.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Wydawnictwo Prószyński i S-ka, Warszawa 2008, s. 335-336.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007, s. 71-72.
- Ladysz I., *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWU, Warszawa 2009.

- Nieżgoda A., *Zagrożenia dla gospodarki finansowej gmin i powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10.
- Osiecki A., *Dochody z podatków maleją*, „Wspólnota” nr 39 z dnia 26.09.2009, s. 11.
- Owsiak S., *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, ZN US nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 7-25.
- Piotrowska-Marczak K., *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009, s. 54-66.
- Piotrowska-Marczak K., Uryszek T., *Zarządzanie finansami publicznymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2009.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, DzU 2011, nr 298, poz. 1767.
- Swaniewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa jednostek samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 19.
- Uchwała nr 10/2010 Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z dnia 16 czerwca 2010 r. w sprawie wystąpienia do Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP o wystąpienie z projektem nowelizacji art. 243 i art. 72 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r. na podstawie art. 25a ust. 1 Ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, http://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/uchwala_10_2010_KRRIO.pdf.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU 2010, nr 55, poz. 577, z późn. zm.

THE IMPACT OF BUSINESS CHANGES ON THE BUDGETS OF THE METROPOLISES IN POLAND

Summary: In every economy there are alternating periods of speeding up and slowing down the pace of economic growth. The crisis phenomena bring in tensions in public sector in every country. The financial difficulties which appeared in recent years in the global aspect affected the functioning of entities of territorial self-government in Poland. The purpose of this article is to analyze the strength of impact of business changes on the budget situation of 12 metropolises.

Keywords: economic slowdown, crisis, budget, metropolis, self-government.