

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński

Wpływ spowolnienia gospodarczego na potencjał wydatkowy gmin (na przykładzie województwa zachodniopomorskiego)

1. Wprowadzenie

Ze względu na pogarszającą się w ostatnim czasie sytuację ekonomiczną jednostki samorządu terytorialnego stają przed poważnym wyzwaniem dokonywania zmian w swojej polityce finansowej i budżetach lokalnych. Dotyczy to w szczególności samorządów lokalnych, których dochody budżetu są uzależnione od cyklu koniunkturalnego, mniej natomiast małych jednostek, których potencjał finansowy oparty jest na subwencjach i dotacjach z budżetu państwa. Samorzady, których dochody własne, w tym podatkowe, zajmują znaczące miejsce w strukturze źródeł zasileń finansowych, stoją przed zadaniem dotyczącym pilnego zweryfikowania poziomu planowanych, bieżących oraz inwestycyjnych wydatków budżetowych.

Celem artykułu jest wskazanie na negatywne skutki budżetowe spowolnienia gospodarczego, polegające na zmniejszeniu wpływów z podstawowych dochodów podatkowych oraz załamaniu się dochodów ze sprzedaży majątku kształtujących potencjał wydatkowy w perspektywie kilku lub kilkunastu przyszłych lat. Jako istotne zagadnienie jawi się tu także dokonanie analizy podatności wydatków budżetowych gmin na skutki spowolnienia oraz wskazanie na rozwiązania ograniczające rezultaty występującej dekonunktury na rynkach lokalnych.

2. Wpływ spowolnienia gospodarczego na sytuację społeczno-ekonomiczną w samorządach lokalnych i ich zdolność do realizacji zadań

Uzależnienie dochodów budżetu państwa od czynników systemowych oraz procesów realnych w gospodarce oznacza, co zrozumiałe, równoczesne uzależnienie finansowe od tych samych czynników podmiotów realizujących zadania publiczne. Ich wykonanie może być zagrożone w warunkach załamania gospodarczego i radykalnego spadku dochodów¹.

Kryzys finansowy, jaki miał miejsce w ostatnich latach na świecie, wpłynął na warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, w tym także warunki gospodarcze w samorządzie terytorialnym. W szczególnej sytuacji znalazły się jednostki, których budżety zostały dotkliwie narażone na skutki osłabienia gospodarczego. Problemy finansowe sektora bankowego w dużej mierze ograniczyły bowiem potencjał inwestycyjny rodzimych przedsiębiorstw. Zjawisko to przyniosło ze sobą kolejne skutki dla działalności eksportowej firm funkcjonujących na rynkach wewnętrznych. Od początku IV kwartału 2008 r. (kiedy to polska gospodarka weszła w fazę spowolnienia gospodarczego²) w wielu regionach odnotowano znaczący wzrost liczby zarejestrowanych bezrobotnych i jednocześnie coraz mniejsze nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach. Pojawiać się także zaczęły kolejne symptomy dekoniunktury w postaci likwidacji lub ograniczenia rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej.

Skutki spowolnienia gospodarczego z pewnością nie są rozłożone równomiernie między poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Różny jest potencjał ekonomiczny w gminach, a tym samym różny potencjał rozwojowy dla działalności przedsiębiorstw na ich obszarach. Najbardziej atrakcyjnymi wskaźnikami rozwojowymi odznaczają się miasta, gminy o charakterze miejskim i tereny zurbanizowane. Istotną kwestią jest tu także charakter dominującej na ich terenie działalności gospodarczej, który może być bardziej lub mniej odporny na skutki spowolnienia gospodarczego. W tym kontekście do sektora bezpieczniejszego zalicza się sektor usług publicznych, do sektora zaś w większym stopniu zagrożonego kryzysem – sektor transportu, przemysł drzewny i przemysł chemiczny.

¹ S. Owsiak, *Stabilność systemu zasilenia finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu* [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011, s. 20; oraz A. Możdziej, *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009, s. 86–93.

² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa jednostek samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5, s. 19.

Z drugiej jednak strony oznaką dekoniunktury w samorządach lokalnych jest sytuacja, jaka ma miejsce w ostatnich kilkunastu miesiącach, tj. po raz pierwszy w historii samorządu trzy główne źródła dochodów uległy znacznemu zmniejszeniu w tym samym czasie. Jeśli dodatkowo brakuje również realnego popytu na nieruchomości oferowane przez samorząd, to należy przyjąć, że przed lokalnymi decydentami stoi wyzwanie dotyczące pilnego zweryfikowania poziomu planowanych i prognozowanych bieżących oraz inwestycyjnych wydatków budżetowych. Trzeba jednak zaznaczyć, że zadanie takie jest niebywale trudne, z uwagi na dążenie do absorpcji jak największej ilości środków unijnych oraz wysoki poziom wydatków sztywnych w strukturze wydatków bieżących. Nie bez znaczenia pozostaje tu także ograniczona możliwość kreowania dodatkowych dochodów podatkowych.

Istotnym symptomem osłabienia ekonomicznego w jednostkach samorządowych są reakcje podmiotów uczestniczących w życiu gospodarczym miast i gmin. Spadek dochodów podatkowych, w szczególności płaconych przez nie podatków dochodowych (PIT i CIT), pojawia się obok zmniejszonych wpływów ze sprzedaży nieruchomości przeznaczonych na inwestycje. Potencjalni nabywcy odkładają w czasie decyzje inwestycyjne, oczekując ustabilizowania się sytuacji na rynku. Z drugiej strony wiele podmiotów ogranicza decyzje związane z zakupem majątku komunalnego ze względu na problemy na rynku finansowym i ograniczony potencjał kredytowy³.

Trudna sytuacja gospodarcza przekładająca się na poziom dochodów samorządów lokalnych wymusza wzrost zadłużenia. Samorządy realizujące projekty współfinansowane ze środków unijnych przy ograniczonym wkładzie własnym są zmuszone poszukiwać źródeł zasileń finansowych na zewnątrz. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, a konkretnie jego wzrost, staje się zatem rzeczywistym odbiciem wpływu lokalnej sytuacji gospodarczej na budżety samorządowe.

W kontekście powyższego istotnego znaczenia nabierają także nowe regulacje ustawy o finansach publicznych, które wprowadzają m.in. zapis zakazujący uchwalenia budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe od planowanych dochodów bieżących powiększonych o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Ze względu na negatywne skutki spowolnienia gospodarczego, w wyniku których zmniejszyły się wpływy z podstawowych dochodów własnych, dostosowanie do nowych regulacji prawnych wprowadzonych ustawą o finansach publicznych może nieść dość duże trudności.

³ A. Osiecki, *Dochody z podatków maleją*, „Wspólnota” 2009, nr 39, s. 10–11; oraz *O ile niższe dochody samorządów?* „Wspólnota” 2009, nr 39, s. 12–13.

Poszukując odpowiedzi na pytanie o sposób ochrony lokalnych budżetów przed niekorzystnymi skutkami osłabienia gospodarczego i ich zdolności do realizacji zadań społeczno-gospodarczych, należałoby odnieść się do strategii zarządzania finansami lokalnymi. W zdecydowanie korzystniejszej sytuacji znajdują się samorządy, które w ostatnich latach, w oczekiwaniu na perspektywę finansową 2007–2013 i środki z Unii Europejskiej, nie zadłużyły się i utrzymywały na ustabilizowanym poziomie swoje wydatki bieżące. Dzięki temu nawet po zaciągnięciu zobowiązań na pokrycie części wkładu własnego na rynku kredytowym ich poziom zadłużenia nie przekracza wyznaczonych dopuszczalnych limitów.

3. Dochody koniunkturalne i ich wpływ na potencjał wydatkowy gmin w aspekcie regulacji formalnoprawnych

Władze samorządowe są ważnym inwestorem w gospodarce. Rola jednostek samorządu terytorialnego jako inwestora powinna nadal wzrastać ze względu na wykorzystanie środków unijnych⁴ (rys 1). W ostatnim dziesięcioleciu coraz bardziej widoczny jest również rosnący udział wydatków inwestycyjnych jednostek samorządowych w wydatkach w gospodarce narodowej w porównaniu z wydatkami inwestycyjnymi budżetu państwa. Zjawisko to jest jednym z symptomów decentralizacji finansów publicznych rozpatrywanych w odniesieniu do decentralizacji zadań inwestycyjnych⁵.

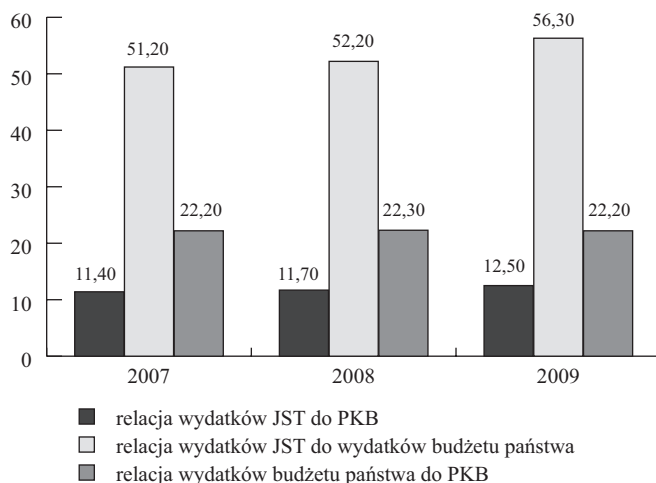
W większości krajów europejskich samorządy odpowiadają za ponad połowę inwestycji finansowanych ze środków publicznych. Można zatem przypuszczać, że w warunkach spowolnienia gospodarczego i trudności finansowych jednym z pierwszych kroków podjętych przez władze samorządowe będą cięcia w wydatkach inwestycyjnych⁶.

Z drugiej jednak strony w okresie spowolnienia gospodarczego potrzeby wydatkowe sektora publicznego raczej rosną, niż maleją. Wynika to chociażby ze zwiększonego zapotrzebowania na środki przeznaczone na zasiłki dla bezrobotnych i inne elementy pomocy społecznej. Taki stan rzeczy najczęściej prowa-

⁴ S. Owsiak, *Polityka monetarna a rozwój samorządu w Polsce* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, IV Forum Samorządowe, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 14, Zeszyty Naukowe US, nr 489, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008, s. 309.

⁵ S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe US, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009, s. 240.

⁶ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *System finansowania samorządów a odporność budżetów lokalnych na wahania cykliczne*, „Wspólnota” 2009, nr 46 (948), s. 6.



Rys. 1. Relacja wydatków jednostek samorządu terytorialnego do PKB i wydatków budżetu państwa oraz relacja wydatków budżetu państwa do PKB (w %)

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010, s. 43.

dzi do zwiększonego zadłużenia publicznego (wraz z wszelkimi długofalowymi negatywnymi skutkami makroekonomicznymi), albo do zwiększenia wysokości podatków, albo do drastycznych cięć wydatków⁷. Taka sytuacja jest ściśle związana z działalnością jednostek samorządu terytorialnego, które – jak pokazują doświadczenia większości krajów o zdecentralizowanej strukturze władzy, odpowiadają za wiele zadań z zakresu szeroko rozumianych usług społecznych. Zadania te łączą się ze sztywnymi potrzebami wydatkowymi, trudnymi do zmniejszenia w okresie dekonjunkury⁸. Stąd też istotne jest, by państwo starało się stworzyć takie ramy instytucjonalno-prawne, które w miarę możliwości zapewniłyby jednostkom samorządowym stabilne dochody podlegające ograniczonemu wpływowi osłabienia lub załamania gospodarczego.

Do oceny wpływu stanu finansów publicznych na szczeblu administracji rządowej, jak również wpływu ogólnej sytuacji makroekonomicznej na gospodarkę finansową samorządu lokalnego nie wystarczy analiza zasad podziału środków publicznych między administrację rządową a samorządową. W szczególności natomiast należy zwrócić uwagę na konstrukcję poszczególnych rodzajów źródeł dochodów samorządowych⁹, które w znacznym stopniu określają potencjał wydatkowy jednostek samorządu terytorialnego. Trzeba bowiem pamiętać, że istotny

⁷ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze...*, s. 7–8.

⁸ P. Swianiewicz, J. Łukomska, *System finansowania samorządów...*, s. 6.

⁹ A. Niezgoda, *Zagrożenie dla gospodarki finansowej gmin, powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10, s. 12.

wpływ na wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego może mieć właśnie skorelowany z koniunkturą wzrost lub spadek ich dochodów¹⁰.

W kontekście wydatków samorządowych istotna staje się ich elastyczność dochodowa. Ramy formalnoprawne dotyczące gospodarki finansowej gmin określają, że podstawowym źródłem dochodów samorządowych powinny być dochody własne. Dochody te są uzupełniane przez subwencje ogólne, stanowiące finansowy mechanizm wyrównawczy, oraz dotacje celowe z budżetu państwa.

W odniesieniu do wpływu spowolnienia gospodarczego na podstawowe źródła dochodów gmin warto wskazać na te, które odznaczają się największą podatnością na koniunkturę lub dekoniunkturę. Wśród takich dochodów budżetowych wymienić należy przede wszystkim:

- udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz w podatku dochodowego od osób prawnych (CIT)¹¹ – najsilniej reagujące na wahania cykliczne w gospodarce lokalnej – gminy nie mają możliwości kształtowania konstrukcji podatków, mogą jednak przez system instrumentów ekonomiczno-organizacyjnych oddziaływać na gospodarkę i funkcjonujące w niej podmioty, a tym samym wpływać na wielkość poboru podatków;

- dochody z podatku od nieruchomości – o umiarkowanej wrażliwości na wahania cykliczne w gospodarce lokalnej – dla gmin podatek ten stanowi wydajne źródło dochodów budżetowych, zakres podatności wpływów na skutki spowolnienia gospodarczego będzie uzależniony od struktury podatników uiszczających ten podatek, stawki podatku od nieruchomości są zdecydowanie wyższe, gdy chodzi o obciążenie gruntów, budynków i budowli związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, w przypadku wystąpienia oznak osłabienia gospodarczego wpływy z tego źródła mogą ulec zmniejszeniu na skutek likwidacji lub ograniczenia rozmiarów działalności gospodarczej;

- dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od środków transportowych oraz innych podatków i opłat uiszczanych przez przedsiębiorców – o widocznej podatności na wahania cykliczne w gospodarce lokalnej – choć wpływy z tych podatków pozostają w korelacji z aktywnością gospodarczą podmiotów prowadzących działalność na rynkach lokalnych, to udział tych źródeł

¹⁰ Ważnym czynnikiem istotnego przyspieszenia nakładów inwestycyjnych samorządu terytorialnego w Polsce są też inwestycje podejmowane przez JST w związku z napływem i wykorzystaniem środków Unii Europejskiej. Szerzej na ten temat: S. Owsiak, *Polityka finansowa państwa...*

¹¹ Wielkość udziału we wpływach z PIT w latach 2008 i 2009 przedstawia następujące zestawienie: gminy odpowiednio: 36,49% i 36,72%, powiaty odpowiednio: 10,25% i 10,25%, województwa odpowiednio: 1,60% i 1,60%, razem odpowiednio: 48,34% 48,57%. Wskaźnik udziału we wpływach z CIT w 2009 r. w porównaniu ze wskaźnikiem obowiązującym w 2008 r. nie uległ zmianie i przedstawiał się następująco: gminy 6,71%, powiaty 1,40%, województwa 14,00%, razem 22,11%. Za: *Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2010, s. 7–9.

dochodów własnych w ogólnej strukturze dochodów budżetowych gmin nie jest tak wysoki jak dochodów opartych na udziale w podatkach dochodowych (PIT i CIT);

– dochody z majątku (w tym dochody z najmu i dzierżawy, sprzedaży składników majątkowych oraz innych umów o podobnym charakterze) – o umiarkowanej podatności na wahania cykliczne w gospodarce lokalnej, w przypadku wystąpienia oznak osłabienia gospodarczego wpływy z tego źródła mogą ulec zmniejszeniu na skutek m.in. likwidacji lub ograniczenia rozmiarów działalności gospodarczej, wyhamowania aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw.

Konkludując, można zatem stwierdzić, że na tle ram formalnoprawnych gospodarki finansowej gmin do najbardziej znaczących symptomów spowolnienia gospodarczego w budżetach lokalnych zalicza się zmiany w dochodach podatkowych związanych z dochodami przedsiębiorstw oraz wpływami z majątku komunalnego. Niewątpliwie skorelowane są one z sytuacją gospodarczą na obszarach lokalnych i kondycją miejscowej przedsiębiorczości. W odróżnieniu od nich subwencje i dotacje są uzależnione od stanu budżetu państwa oraz ogólnej sytuacji makroekonomicznej.

Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego, prowadzona w ostatnim czasie w warunkach dekonjunkury gospodarczej i jej negatywnych następstw, wymaga szczególnego, restrykcyjnego podejścia. W celu zminimalizowania wpływu skutków osłabienia gospodarczego dla sektora finansów samorządowych właściwe wydaje się podjęcie kroków mających na celu zmobilizowanie dysponentów środków publicznych do ich wydatkowania w sposób bardziej oszczędny i gwarantujący właściwe wykonanie niezbędnych zadań.

4. Wydatki budżetowe gmin województwa zachodniopomorskiego w warunkach dekonjunkury na tle tendencji ogólnopolskich

W ostatnich latach w Polsce (dokładniej od 2004 r.) istnieje bezprecedensowy wzrost inwestycji samorządowych. Na skalę tego zjawiska złożyły się dwie nakładające się na siebie przyczyny zewnętrzne w stosunku do polityki samorządowej: dynamiczny wzrost gospodarki, a co za tym idzie – także dochodów budżetowych, a także miliardy euro docierające do Polski w ramach Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych. To głównie wzrost wpływów z funduszy strukturalnych przyczynił się, mimo spowolnienia wzrostu gospodarczego kraju, do ponownego zwiększenia dynamiki inwestycji samorządowych (tabela 1)¹².

¹² P. Swianiewicz, J. Łukomska, *Spowolnienie gospodarcze...*, s. 24.

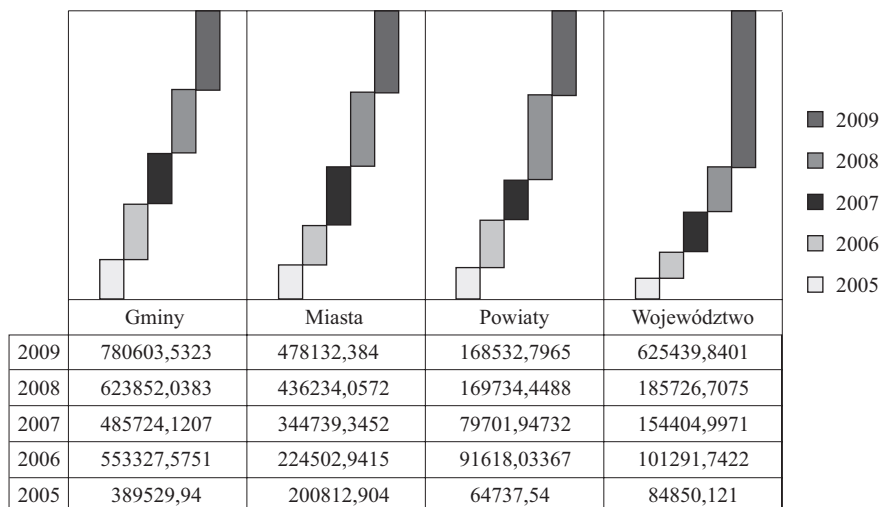
Tabela 1. Wybrane kategorie wydatków budżetowych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2003–2009 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
gminy							
Wydatki ogółem	36 595,3	40 941,8	45 837,5	53 179,6	56 074,1	62 892,7	70 002,6
Wydatki inwestycyjne	6 173,5	7 391,5	8 218,7	10 691,5	10 362,8	12 552,9	15 776,8
Przyrost wydatków inwestycyjnych w (%)		19,7	11,2	30,1	-3,1	21,1	25,7
powiaty							
Wydatki ogółem	11 449,7	12 444,7	13 890,9	15 593,0	16 069,6	18 114,9	21 155,8
Wydatki inwestycyjne	1 006,3	1 257,2	1 609,2	2 272,0	2 097,0	2 606,0	4 054,4
Przyrost wydatków inwestycyjnych w (%)		24,9	28,0	41,2	-7,7	24,3	55,6
województwa							
Wydatki ogółem	4 712,7	5 863,6	7 587,5	10 028,1	11 092,2	13 002,7	20 468,7
Wydatki inwestycyjne	1 546,0	1 689,8	2 384,5	3 563,1	3 932,0	4 525,8	9 688,1
Przyrost wydatków inwestycyjnych w (%)		9,3	41,1	49,4	10,4	15,1	114,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Analiza danych statystycznych pozwala wskazać, że gminy realizują wydatki budżetowe przekraczające poziom uzyskanych dochodów przy coraz większym wykorzystaniu zwrotnych źródeł zasileń w postaci przychodów z zaciąganych kredytów i pożyczek oraz emitowanych papierów wartościowych. Na poziom i strukturę wydatków ma wpływ różnica w tempie i kierunkach zmian poszczególnych ich grup. Dla dalszego rozwoju gmin decydujące znaczenie mają wydatki majątkowe. Zwiększenie udziału tych wydatków może oznaczać poprawę kondycji finansowej jednostek samorządowych, które potrafią wygospodarować nadwyżkę ponad wartość wydatków przewidzianych na realizację obligatoryjnych zadań.

W odniesieniu do gmin województwa zachodniopomorskiego można wskazać na podobne tendencje. O ile w okresie dekonjunkury, jaka pojawiła się w regionie zachodniopomorskim, nie zaobserwowano wyraźnego spadku wartości dochodów własnych (do 2009 r.), o tyle w przypadku wydatków ogółem wzrost był znaczący (ok. 10% w 2009 r.). Ciekawy obraz rysuje się w ostatnim roku poddanym analizie, kiedy zestawiony zostanie wzrost wydatków inwestycyjnych w budżecie gmin i budżecie województwa. O ile w przypadku gmin wzrost wydatków inwestycyjnych wyniósł 11%, o tyle w przypadku województwa aż 60%.



Rys. 2. Wydatki majątkowe gmin i miast na tle pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim

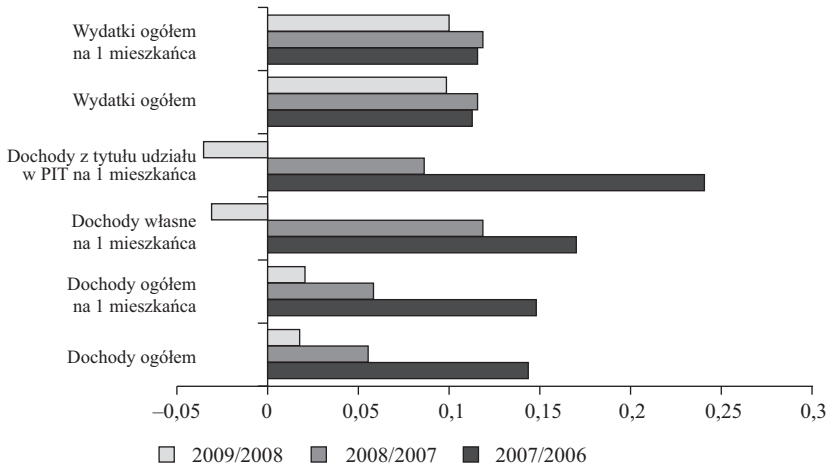
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Z informacji zamieszczonych w raporcie *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na sytuację społeczno-gospodarczą województwa zachodniopomorskiego i jego konsekwencje dla zadań samorządu województwa*¹³ wynika, że w warunkach spowolnienia gospodarczego (analizie poddano lata 2000–2008) potencjał jednostek samorządu terytorialnego w województwie zachodniopomorskim może zostać istotnie osłabiony. Choć zgromadzone w raporcie dane również nie wykazały istotnych i wyraźnych symptomów pogorszenia sytuacji finansowej samorządu lokalnego w realizacji jego zadań, to analiza kształtowania się struktury i dynamiki dochodów samorządowych pozwoliła wskazać, że potencjał wydatkowy nie został osłabiony zmniejszonymi wpływami budżetów lokalnych w tym okresie. Odnotowany został co prawda spadek wartości dochodów z tytułu udziałów w CIT oraz dochodu z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych, ale nie miało to większego znaczenia dla gospodarki finansowej gmin. Zdecydowanemu zmniejszeniu uległy natomiast dochody z majątku.

Dane statystyki publicznej również prowadzą do ciekawych wniosków, zwłaszcza gdy analizą objęta zostanie dynamika zmian w dochodach i wydat-

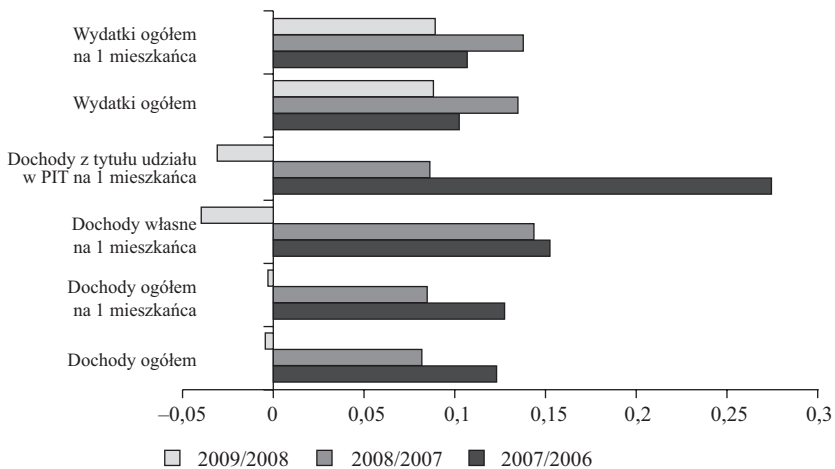
¹³ *Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na sytuację społeczno-gospodarczą województwa zachodniopomorskiego i jego konsekwencje dla zadań samorządu województwa*, Raport wykonany na zlecenie Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, red. W. Tarczyński, Uniwersytet Szczeciński, kwiecień 2009, s. 21–22.

kach w przeliczeniu na mieszkańca (rys. 3 i 4). Zarówno w przypadku tendencji ogólnopolskich, jak i dla województwa zachodniopomorskiego wydatki i dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w ostatnim okresie uległy istotnemu zmniejszeniu.



Rys. 3. Dynamika zmian wielkości dochodów i wydatków budżetów lokalnych Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.



Rys. 4. Dynamika zmian wielkości dochodów i wydatków budżetów lokalnych w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS.

Z danych wynika ponadto, że wydatki inwestycyjne gmin województwa zachodniopomorskiego zostały przeznaczone głównie na cele najbardziej istotne dla rozwoju społeczno-gospodarczego regionu. W pierwszej kolejności zostały poniesione w związku z rozbudową infrastruktury komunalnej, w tym przede wszystkim budową i modernizacją dróg, a następnie z inwestycjami związanymi z gospodarką komunalną, ochroną środowiska oraz oświatą i wychowaniem.

Podsumowując, należy podkreślić, że wydatki gmin województwa zachodniopomorskiego w badanym okresie nie były w widoczny sposób wrażliwe na wahania koniunkturalne. Trend zmian w wydatkach inwestycyjnych przedstawiał się zdecydowanie korzystniej niż trend zmian związany z dochodami budżetowymi. Nie można zatem jednoznacznie stwierdzić, że w gminach województwa zachodniopomorskiego w okresie poddanym analizie lokalne wydatki inwestycyjne odznaczały się istotną elastycznością dochodową.

Upatrując wyjaśnienia takiego stanu rzeczy, można wskazać, że na utrzymanie wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych gmin na pewno wpływ miało utrzymanie, a nawet wzrost subwencji ogólnej, szybszy niż w latach przednich napływ środków unijnych, a także zdecydowanie większe zadłużenie samorządów wynikające ze sfinansowania planowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

5. Podsumowanie

W kontekście przeprowadzonych analiz i sformułowanych wniosków można dodać, że w warunkach spowolnienia gospodarczego gminy powinny restrykcyjnie kształtować swoją gospodarkę finansową. Potrzebne wydaje się podejmowanie działań zmierzających do racjonalizacji oraz ograniczenia wydatków. W przypadku natomiast długookresowej dekonunktury powstawać może nawet konieczność redukcji planowanych zadań, które w najmniej dotkliwy sposób wpłyną na pogorszenie jakości życia społeczności lokalnych.

Ograniczanie wydatków w warunkach spowolnienia gospodarczego wynika z konieczności dopasowania wysokości wydatków do zmniejszonych i bardziej podatnych na cykl koniunkturalny dochodów budżetowych. W okresie takim nie wydaje się zasadne natomiast podejmowanie działań na rzecz zwiększania dochodów transferowych z budżetu państwa. Należy brać pod uwagę zasadę podziału środków między administrację rządową i samorządową proporcjonalnie do zakresu kompetencji i zadań.

Podjmując próbę wskazania rozwiązań na przyszłość, tj. reakcji lokalnych decydentów w kontekście dotkliwych efektów spowolnienia gospodarczego, można odnieść się do typowych sytuacji, tj. ograniczenia lub przesunięcia realizacji niektórych zadań inwestycyjnych w czasie lub też poszukiwania dodatkowych

źródeł zasileń, np. w ramach finansowania zewnętrznego. Ponadto jednostki samorządu terytorialnego wobec dłuższego utrzymywania się zjawisk kryzysowych podjąć powinny działania mające na celu szeroko pojęte stymulowanie rozwoju gospodarczego na swoim terenie prowadzące do aktywizacji lokalnej bazy podatkowej, intensywniejszej współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami w ramach gospodarki komunalnej (kontraktowanie usług komunalnych), przekazywania na rzecz sektora komercyjnego działalności rezerwowanej najczęściej dla sektora samorządowego.

Literatura

- Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, GUS, Warszawa 2010.
- Moździerz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.
- Niezgoda A., *Zagrożenie dla gospodarki finansowej gmin, powiatów w perspektywie kryzysu finansów publicznych*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 10.
- O ile niższe dochody samorządów?* „Wspólnota” 2009, nr 39.
- Osiecki A., *Dochody z podatków maleją*, „Wspólnota” 2009, nr 39.
- Owsiak S., *Polityka monetarna a rozwój samorządu w Polsce* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, IV Forum Samorządowe, „Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 14, Zeszyty Naukowe US, nr 489, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2008.
- Owsiak S., *Polityka finansowa państwa w warunkach kryzysu gospodarczego z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, Zeszyty Naukowe US, nr 526, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2009.
- Owsiak S., *Stabilność systemu zasilenia finansowego a nowatorskie zarządzanie podmiotami publicznymi w warunkach kryzysu* [w:] *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2011.
- Sprawozdanie z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 roku*, Rada Ministrów, Warszawa 2010.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa jednostek samorządów terytorialnych*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 5.
- Swianiewicz P., Łukomska J., *System finansowania samorządów a odporność budżetów lokalnych na wahania cykliczne*, „Wspólnota” 2009, nr 46 (948).
- Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na sytuację społeczno-gospodarczą województwa zachodniopomorskiego i jego konsekwencje dla zadań samorządu województwa*, Raport wykonany na zlecenie Zachodniopomorskiego Urzędu Marszałkowskiego, red. W. Tarczyński, Uniwersytet Szczeciński, kwiecień 2009.

The Impact of an Economic Slowdown on the Gmina's Expenditure Potential (The Case of the Region of Zachodniopomorskie)

The paper discusses the negative impact of an economic slowdown on gmina budgets – decreased basic tax revenues and a downturn in asset-related revenues, affecting gminas' expenditure potential in a dozen or so years to come. The paper focuses on public sector revenues which are most sensitive to unfavourable economic conditions. It may be stated that as a result of the recent deterioration in general economic conditions territorial government entities are facing the challenge of introducing changes to their financial policies and local budgets. It mainly concerns local governments – their budget revenues are more dependent on business cycles than the revenues of smaller entities whose financial potential is based on government subsidies and support. There is an urgent need for local governments – whose own revenues, including taxes, constitute a major source of financing – to verify their planned, current and investment budget expenditures.

Magdalena Kogut-Jaworska – doktor, Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług, Katedra Finansów Publicznych.

Zainteresowania naukowo-badawcze: finanse publiczne, finanse samorządowe, polityka rozwoju lokalnego i regionalnego, zarządzanie strategiczne w jednostkach samorządu terytorialnego.

e-mail: magdalena.kogut@wzieu.pl