

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

280

Finanse i nieruchomości w rozwoju lokalnym i regionalnym



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Beata Bal-Domańska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

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 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-321-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Część 1. Finansowe aspekty działalności jednostek samorządu terytorialnego

Katarzyna Wójtowicz: Samorządowe reguły fiskalne jako sposób przywracania stabilności finansów publicznych – doświadczenia państw UE.....	13
Marek Obrębalski: Kontrowersje wobec „janosikowego” systemu samorządowego finansowego wspierania jednostek samorządu terytorialnego	21
Jarosław Hermaszewski: Nadwyżka operacyjna w analizie sytuacji finansowej gminy Sława w latach 2004-2011	31
Jarosław Skorwider-Namiołko: Zmiany w poziomie własnego potencjału inwestycyjnego gmin w okresie niestabilności finansowej	41
Kinga Wasilewska: Możliwości inwestycyjne gminy wobec rosnącego zadłużenia.....	50
Katarzyna Kokoszka: Nowa perspektywa finansowa Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej 2014-2020 – w kierunku regionalizacji?	59
Agnieszka Wasiuk: Pozyskiwanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego przez Karkonoski Park Narodowy w latach 2009-2011 na realizację współpracy transgranicznej	67
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: RPO województwa lubelskiego w rozwoju obszarów peryferyjnych.....	75
Lech Jańczuk: Ocena rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Aspekt finansowy	84
Wioletta Czemieli-Grzybowska: Rola pomocy publicznej w procesie konwergencji.....	95
Wojciech Wachowicz: Ekonomiczne, prawne i społeczne uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w samorządach terytorialnych	103
Joanna Nucińska: Pojemność informacyjna tradycyjnego i zadaniowego budżetu JST w zakresie finansowania oświaty w Polsce.....	112

Część 2. Nieruchomości na rynku lokalnym

Joanna Cymerman: Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego.....	123
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Zbywanie nieruchomości komunalnych we Wrocławiu w latach 2001-2011	131
Sławomir Kłosowski: Zasady i uwarunkowania procesu wyceny nieruchomości w Republice Federalnej Niemiec	139
Marcelina Zapotoczna: Zarządzanie nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na przykładzie miasta Olsztyn.....	146
Katarzyna Frodyma: Metoda DEA w analizie efektywności nakładów na gospodarkę odpadami	156

Summaries

Part 1. Financial aspects of local government units activities

Katarzyna Wójtowicz: Sub-central fiscal rules as a way to restore sub-national fiscal sustainability of the European Union states	20
Marek Obrębalski: Controversies in accordance with "Janosik" financial helping system of self-governed territorial units	30
Jarosław Hermaszewski: Operating surplus in the analysis of the financial situation of municipality of Sława in the years 2004-2011	40
Jarosław Skorwider-Namiołko: Changes in the level of own investment potential of communes in the time of financial instability	49
Kinga Wasilewska: Investment opportunities of municipalities in comparison with raising debt.....	58
Katarzyna Kokoszka: New financial perspective of the Common Agriculture Policy of the European Union 2014-2020 – in the direction of regionalization?	66
Agnieszka Wasiuk: Acquisition of funds from the European Regional Development Fund by Karkonosze National Park between 2009-2011 for the implementation of cross-border cooperation	74
Waldemar A. Gorzym-Wilkowski: ROP for Lublin voivodeship in regional development.....	83
Lech Jańczuk: Assessment of local and regional development in Poland. Financial aspect.....	94

Wioletta Czemieli-Grzybowska: Role of public support in the process of convergence	102
Wojciech Wachowicz: Economic, legal and social constraints of public-private partnerships in local governments.....	111
Joanna Nucińska: Information capacity of line-item and performance based budgets of local government in Poland in the range of education funding	119

Part 2. Real estate on the local market

Joanna Cymerman: Effectiveness of municipal real estate management from the perspective of local social and economic development.....	130
Jan Kazak, Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak: Selling municipal property in Wrocław in 2001-2011	138
Sławomir Kłosowski: Principles and conditions of the real estate valuation in the Federal Republic of Germany.....	145
Marcelina Zapotoczna: Management of real estate residential communities with the participation of municipalities on the example of Olsztyn.....	155
Katarzyna Frodyma: The DEA method in the analysis of effectiveness expenditure on waste management.....	166

Lech Jańczuk

Katolicki Uniwersytet Lubelski im. Jana Pawła II

OCENA ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO W POLSCE. ASPEKT FINANSOWY

Streszczenie: Celem artykułu jest dokonanie oceny finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Rozwój lokalny i regionalny przedstawiono jako proces efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów finansowych, ludzkich i naturalnych w celu stworzenia odpowiednich miejsc pracy oraz osiągnięcia korzystnych standardów społecznych. Oceny dokonano na podstawie analizy historycznej, instytucjonalnej i finansowej. Ujęcie historyczne pozwoliło zbadać kluczowe okresy w ewolucji finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Ujęcie instytucjonalne służyło identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za ten rozwój. Natomiast uwarunkowania finansowe tych podmiotów stały się podstawą oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w aspekcie finansowym.

Słowa kluczowe: rozwój lokalny i regionalny, jednostki samorządu terytorialnego, samodzielność finansowa.

1. Wstęp

Rozwój lokalny i regionalny w teorii i praktyce uznaje się za proces, w którym zasadniczą rolę kreatywną odgrywa efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych, ludzkich i naturalnych w celu stworzenia odpowiednich miejsc pracy oraz osiągnięcia korzystnych standardów społecznych w danym układzie lokalnym i regionalnym. Warto w tym miejscu doprecyzować, że pojęcie „rozwój lokalny i regionalny” jest pewnym skrótem myślowym. W rzeczywistości chodzi o rozwój społeczno-gospodarczy na poziomie lokalnym i regionalnym. O ile wzrost gospodarczy oznacza jedynie zmiany ilościowe, rozwój gospodarczy zmiany ilościowe i jakościowe, o tyle rozwój społeczno-gospodarczy oprócz zmian ilościowych i jakościowych oznacza zmiany instytucjonalno-społeczne. Realizacja tych procesów powinna być ukierunkowana na wyrównywanie efektywności w zagospodarowywaniu lokalnych i regionalnych czynników produkcji, a w konsekwencji prowadzić do osłabienia różnic dzielących społeczności samorządowe i wzrostu atrakcyjności układów lokalnych i regionalnych. Przy tych uwarunkowaniach szczególną rolę w rozwoju lokalnym i regionalnym odgrywa aspekt finansowy jednostek samorządu terytorialnego, który wynika z ustawowo nałożonego na nie obowiązku wykonywania

zadań publicznych, kształtujących warunki życia i pracy społeczności lokalnej, zgodnie z ustalonym i zatwierdzonym budżetem.

Celem artykułu jest dokonanie oceny finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce. Zastosowano metodę analizy historycznej, instytucjonalnej i finansowej. Ujęcie historyczne pozwoliło zbadać kluczowe okresy w ewolucji finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Ujęcie instytucjonalne służyło identyfikacji podmiotów odpowiedzialnych za ten rozwój. Natomiast uwarunkowania finansowe tych podmiotów stały się podstawą oceny rozwoju lokalnego i regionalnego w aspekcie finansowym.

2. Uwarunkowania historyczne

W Polsce po II wojnie światowej można wyróżnić przynajmniej trzy główne okresy charakterystyczne dla zakresu podmiotowego rozwoju lokalnego i regionalnego. Pierwszy okres, charakterystyczny dla PRL-u, datować można do 1989 roku. Drugi to lata 1989-1999, trzeci od roku 1999 do chwili obecnej. W pierwszym okresie za rozwój lokalny i regionalny odpowiedzialne było państwo. Działania w tym zakresie były realizowane przez terenowe organy władzy i administracji państwowej oraz przedsiębiorstwa państwowe. Przedsiębiorstwa państwowe, chociaż nie było to ich zadanie własne, w dużej mierze również tworzyły i rozwijały infrastrukturę lokalną (przychodnię). W drugim okresie wystąpił dualizm odpowiedzialności podmiotowej. Za rozwój lokalny odpowiedzialne były „samorządowe” gminy, natomiast za rozwój regionalny odpowiadały „państwowe” województwa. W okresie trzecim za rozwój lokalny odpowiedzialne są gminy i powiaty, natomiast w rozwoju regionalnym pozostawiono dualizm odpowiedzialności „samorządowych” i „państwowych” województw (marszałek i wojewoda).

W wielu krajach samorząd terytorialny kształtował się przez dziesiątki lat. Aktywność samorządowa odzwierciedlała poziom integracji na szczeblu lokalnym, a równocześnie sprzyjała umacnianiu więzi społecznych. Pomiędzy rozwojem samorządności terytorialnej a poczuciem przynależności do danej wspólnoty lokalnej zachodziły skomplikowane związki o charakterze sprzężeń zwrotnych. Istota i znaczenie więzi lokalnych kształtowały się ewolucyjnie wraz ze zmianami doktrynalnymi, postępowaniem cywilizacyjnym i wzrostem świadomości obywatelskiej, która z kolei narzucała dostosowywanie regulacji ustrojowych do oczekiwań społecznych. Idea samorządu terytorialnego nie była w zasadzie obecna w Polsce przez prawie pół wieku. Jednocześnie ludność w Polsce podlegała, nie zawsze dobrowolnym, procesom migracyjnym. Reforma samorządowa z 1990 roku była dość ryzykownym wyzwaniem. Nie do końca wiadomo było, jak silnie i skutecznie idea samorządu terytorialnego będzie wchłaniana przez wspólnoty lokalne [Gilowska 1998, s. 8].

3. Uwarunkowania instytucjonalne

Reaktywowanie samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej wprowadziła ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym. Kolejne zmiany dotyczące funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego wprowadziła ustawa z 17 października 1992 roku o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (powszechnie znana jako mała konstytucja). Niestety zmiany te doprowadziły do kolizji wymienionych aktów prawnych. I tak m.in. na mocy ustawy z 1990 roku na samorządzie gminnym ciążył obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych (art. 7, ust. 1), ustawa z 1992 roku takiego obowiązku nie nakładała. Mała konstytucja nie gwarantowała również samorządom gminnym środków finansowych na zadania własne ani też nie przewidywała sądowej ochrony samodzielności finansowej gmin. Należy również dodać, iż przyjęte akty prawne, regulujące kwestie samorządu terytorialnego, były przyjmowane jako tymczasowe, ich ważność była przedłużana corocznie przez parlament (nierzadko w „ostatniej chwili”). Te i inne przyczyny, a raczej ich konsekwencje wymagały ujednoczenia legislacyjnego sektora samorządowego. W sensie podmiotowym były to jedno z najważniejszych barier hamujących rozwój lokalny i regionalny w Polsce.

Przełomu w tej dziedzinie dokonała Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku. W kwestii samorządu terytorialnego konstytucja zawiera sformułowania w większości zbieżne z Europejską Kartą Samorządu Lokalnego. Do najważniejszych należą następujące postanowienia:

- ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej (art. 15);
- podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, jednak w drodze ustawy można tworzyć inne jednostki samorządu terytorialnego (art. 164) – zapis ten stanowił podstawę do utworzenia powiatów i województw samorządowych;
- jednostki samorządu terytorialnego posiadają osobowość prawną, przysługują im prawa własności, a samodzielność samorządów podlega ochronie sądowej (art. 165);
- jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (art. 167) oraz samorządy mają prawo do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w granicach ustalonych w ustawie (art. 168);
- zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez samorządy jako zadania własne (art. 166).

Mankamentem ustawy konstytucyjnej jest pewna „niedookreśloność” sformułowań i brak precyzyjnych definicji pojęć w niej zawartych. Konstytucja nie wyraża idei procesu decentralizacji administracji publicznej, przewiduje jedynie tworzenie innych niż gminy jednostek samorządu terytorialnego, dzieląc je na lokalne i regionalne. Nie

tworzy też przesłankę do przekazywania zadań i kompetencji organów administracji rządowej do administracji samorządowej. Stwierdza jedynie, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując istotną część zadań publicznych [Konstytucja 1997, art. 16, ust. 2]. Nietrudno zauważyć pewną niedookreśloność pojęcia „istotna część”. Konstytucja nie chroni również jednostek samorządu terytorialnego przed instrumentami ograniczającymi ich samodzielność finansową. Istnieje wprawdzie przepis [Konstytucja 1997, art. 165, ust. 2] o ochronie samodzielności, ale jak się wydaje, ma on charakter wyłącznie deklaracyjny.

Z chwilą powołania powiatów i województw samorządowych (1 stycznia 1999 roku) proces reaktywowania samorządu terytorialnego w Polsce w sensie organizacyjnym został zakończony. W sensie kompetencyjnym proces decentralizacji administracji publicznej wciąż trwa i będzie kontynuowany aż do chwili, gdy samorządy terytorialne przejmą od administracji rządowej zasadniczą część zadań i kompetencji wraz ze środkami odpowiednimi do realizacji tych zadań.

4. Uwarunkowania finansowe

Skupiając się nad aspektem finansowym oceny, należy odnieść się do źródeł finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa [Konstytucja 1997, art. 167, ust. 2]. Z wymienionych grup dochodów najbardziej predyktywne są dochody własne. Cechą charakterystyczną dochodów własnych jest ich bezzwrotny i bezwarunkowy charakter, nie partycypują w nich inne podmioty, a ich celem jest zasilenie budżetu. Im większy jest udział tej grupy dochodów w całości dochodów gmin, powiatów i województw samorządowych, tym bardziej samodzielną politykę rozwoju lokalnego i regionalnego mogą prowadzić podmioty za nią odpowiedzialne. Ustawa o samorządzie województwa wręcz nakazuje stworzenie z dochodów własnych zasadniczego źródła finansowania zadań województwa [Ustawa 1998, art. 67, ust. 1].

Dotacje celowe i subwencje ogólne stanowiły średniorocznie w okresie 1999-2011 razem około połowy dochodów ogółem gmin. Przy czym charakterystyczny był sukcesywny wzrost tej grupy dochodów w dochodach ogółem. Natomiast w przypadku powiatów dotacje celowe i subwencje ogólne średniorocznie w omawianym okresie stanowiły około 84% dochodów ogółem, a w przypadku województw samorządowych około dwóch trzecich dochodów ogółem.

Uzależnienie budżetu samorządowego od transferów z budżetu państwa jest przyczyną wielu konfliktów hamujących rozwój lokalny i regionalny, wśród których można wyróżnić:

- konflikt z autonomią administracji lokalnej i regionalnej (szczególnie gdy kryteria przyznawania dotacji nie są jednoznaczne);
- wyrównywanie przez dotacje różnic między jednostkami samorządu terytorialnego, co jest sprzeczne z efektywną alokacją kapitału;

- konflikt z zasadą legitymizacji administracji samorządowej;
- antymotywacyjny charakter dotacji w wypadku lokalnego i regionalnego rozwoju ekonomicznego.

Subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego są przepływami wewnątrz systemu finansów publicznych. Natomiast dochody własne to dochody pozyskiwane przez samorządy terytorialne z zewnątrz tego systemu. Wykorzystując dochody własne, jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej, głównie poprzez władztwo w zakresie ich kształtowania. Równie ważnym elementem tej grupy dochodów jest możliwość stosowania ulg i zwolnień systemowych oraz ulg, zwolnień, umorzeń i odroczeń podatkowych w drodze decyzji administracyjnych. Tylko takie źródła dochodów umożliwiają w pełni samodzielne prowadzenie polityki rozwoju lokalnego i regionalnego.

Sposób pozyskiwania dochodów oraz ich wolumen bezpośrednio przekładają się na wydatki (zwłaszcza na ich strukturę). Wydatki sektora samorządowego są ściśle powiązane z zadaniami, jakie musi on realizować. Rodzaje i zakres zadań publicznych regulują odpowiednie ustawy [Gilowska 1998, s. 120-132]. Podział zadań pomiędzy sektor rządowy i samorządowy uwarunkowany jest koncepcją prowadzenia działalności publicznej. Z reguły ugrupowania lewicowe dążą do interwencjonizmu państwowego. U podstaw tej koncepcji leży ograniczone zaufanie do człowieka ze skłonnością do materialnego zabezpieczenia uboższych warstw społeczeństwa. W efekcie ograniczona zostaje „samorządność”, powiększane są koszty funkcjonowania państwa poprzez nazbyt rozbudowany aparat administracyjny [Wojtyna 2000, s. 103-122]. Ugrupowania liberalne natomiast opowiadają się za własnością prywatną, wolnym rynkiem oraz swobodą obywatelską jako podstawą prowadzenia działalności gospodarczej [Zalewski 2007, s. 29]. Liberalowie główny nacisk kładą na podnoszenie kreatywności, samodzielności oraz samorządności obywateli. Należy wyjaśnić, iż przedstawione koncepcje są biegunowo skrajne. Większość metod prowadzenia działalności publicznej zawiera się pomiędzy przedstawionymi rozwiązaniami. W zależności od koncepcji prowadzenia działalności publicznej zmieniają się rodzaje oraz zakres zadań, a zatem i wydatki sektora samorządowego [Polarczyk 1998, s. 19].

Wśród wielu kryteriów podziału wydatków samorządowych z punktu widzenia rozwoju lokalnego i regionalnego wyróżnia się podział na wydatki bieżące i majątkowe. Wydatki bieżące, jak sama nazwa wskazuje, związane są z bieżącym (rocznym) funkcjonowaniem jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast wydatki majątkowe w sposób bezpośredni wpływają na rozwój lokalny i regionalny, przyciągają inwestycje sektora prywatnego, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszania bezrobocia wśród społeczności lokalnych, a także do wzrostu bazy podatkowej. Oznacza to powstanie swoistego rynku, w którym samorządy konkurują ze sobą o przyciąganie inwestycji. W sektorze prywatnym maleje znaczenie czynnika materialnego, a wzrasta znaczenie *know-how*, metod zarządzania etc. W efek-

cie sektor prywatny poszukuje lokalizacji optymalnych dla swojego rozwoju. Samorządy, chcąc konkurować o inwestycje sektora prywatnego, muszą zapewnić wykwalifikowanym kadrom tego sektora odpowiedni standard życia poprzez dobrze rozwiniętą infrastrukturę (kulturalną, usługową, komunikacyjną, mieszkaniową), odpowiednią jakość środowiska naturalnego. Warto jednak podkreślić, iż między wydatkami bieżącymi a majątkowymi istnieje naturalna konkurencja, gdyż przy danych środkach finansowych władze samorządowe muszą dokonywać wyborów pomiędzy tymi grupami wydatków [Jańczuk 2011, s. 285].

Abstrahując od struktury dochodów samorządowych (niekorzystnej, gdyż ciągle transfery z budżetu państwa stanowią większość ich dochodów), wydatki majątkowe odzwierciedlały skalę finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego. W całym okresie analizy cechą charakterystyczną był fakt, że po zrealizowaniu wydatków bieżących (w zdecydowanej większości obligatoryjnych) samorządy terytorialne podejmowały większy wysiłek inwestycyjny, niż wynikałoby to z ich potencjału (różnicy pomiędzy dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi). Było to możliwe poprzez sukcesywne zaciąganie zobowiązań finansowych oraz dzięki wykorzystywaniu środków Unii Europejskiej. W tabeli 1 zaprezentowano relację środków na wydatki majątkowe (środki) w stosunku do dochodów ogółem oraz relację wydatków majątkowych do dochodów ogółem.

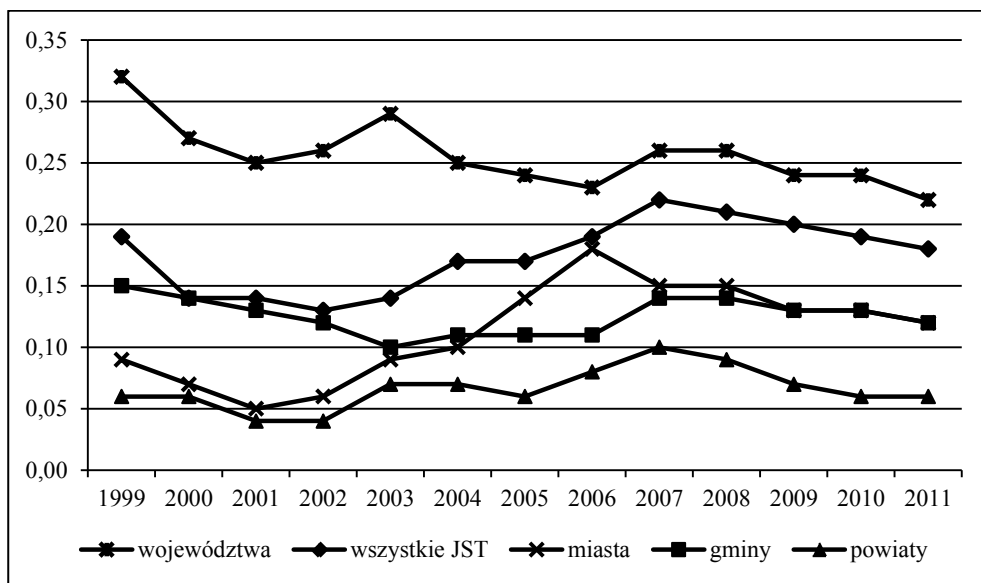
Tabela 1. Relacja środków na wydatki majątkowe i wydatków majątkowych do dochodów ogółem poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wszystkie JST	środki	0,19	0,14	0,14	0,13	0,14	0,17	0,17	0,19	0,22	0,21	0,2	0,19	0,18
	w. majątkowe	0,19	0,19	0,18	0,17	0,16	0,17	0,18	0,21	0,21	0,22	0,21	0,2	0,18
Gminy	środki	0,15	0,14	0,13	0,12	0,1	0,11	0,11	0,11	0,14	0,14	0,13	0,13	0,12
	w. majątkowe	0,22	0,22	0,2	0,19	0,17	0,19	0,18	0,21	0,19	0,21	0,19	0,18	0,17
Powiaty	środki	0,06	0,06	0,04	0,04	0,07	0,07	0,06	0,08	0,1	0,09	0,07	0,06	0,06
	w. majątkowe	0,08	0,09	0,08	0,09	0,1	0,12	0,15	0,13	0,14	0,14	0,12	0,12	0,11
Miasta	środki	0,09	0,07	0,05	0,06	0,09	0,1	0,14	0,18	0,15	0,15	0,13	0,13	0,12
	w. majątkowe	0,19	0,18	0,17	0,16	0,14	0,15	0,16	0,2	0,22	0,24	0,23	0,23	0,21
Województwa	środki	0,32	0,27	0,25	0,26	0,29	0,25	0,24	0,23	0,26	0,26	0,24	0,24	0,22
	w. majątkowe	0,32	0,3	0,29	0,3	0,34	0,29	0,36	0,38	0,36	0,38	0,37	0,35	0,34

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 1999-2011, informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

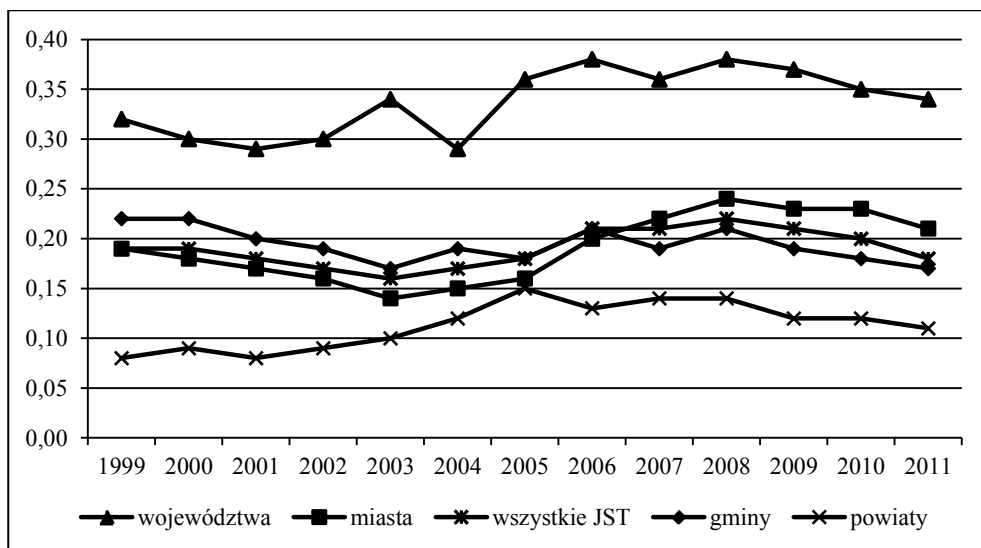
Dane zawarte w tabeli 1 przedstawiono graficznie na rysunkach 1 i 2.

Z tabeli 1 oraz rysunków 1 i 2 wynika, że w zakresie podmiotowym najslabiej rozwój lokalny finansowany był na poziomie powiatów. Mogły one przeznaczyć zaledwie kilka procent swoich dochodów na ten cel. Poprzez sukcesywne zadłużanie się i dzięki środkom unijnym rozwój lokalny na poziomie powiatów finansowany był w granicach kilkunastu procent ich dochodów ogółem. Na poziomie gmin i miast na prawach powiatu średnioroczne możliwości tych dwóch grup jednostek samorzą-



Rys. 1. Udział środków na wydatki majątkowe w dochodach ogółem w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.



Rys. 2. Udział wydatków majątkowych w dochodach ogółem w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zawartych w tabeli 1.

du terytorialnego oscylowały w granicach 11-12% ich dochodów ogółem, natomiast w rzeczywistości rozwój lokalny finansowany był na poziomie 19% ich dochodów ogółem. W zakresie finansowania rozwoju regionalnego potencjał województw samorządowych był o wiele większy i dzięki temu województwa mogły przeznaczyć na ten cel około jednej trzeciej swoich dochodów ogółem.

Charakterystyczne były również trendy zarówno potencjału, jak i rzeczywistego wpływu na rozwój lokalny i regionalny. Lata 1999-2003 w zakresie „potencjału” to lata stagnacji, wynikające głównie z unormowań legislacyjnych (tymczasowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego corocznie przedłużana i „nie-doskonała” ustawa o finansach publicznych z 1998 roku). Znaczne przyspieszenie w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego nastąpiło w latach 2004-2008. Wynikało ono ze wzrostu potencjału wskutek zmian legislacyjnych. Były to z jednej strony zarówno nowe akty prawne w zakresie dochodów, jak i nowa ustawa o finansach publicznych, z drugiej zaś odpowiedzialna polityka w zakresie finansów publicznych w latach 2005-2007 (były to jedyne lata w całej historii III Rzeczypospolitej, kiedy system finansów publicznych zanotował nadwyżki budżetowe). Znacznie zwiększyły się również możliwości wykorzystania środków Unii Europejskiej (zamiana środków przedakcesyjnych na strukturalne). Elementy te spowodowały wzrost finansowania polityki lokalnej i regionalnej. Kolejne lata, głównie wskutek światowego kryzysu finansowego, charakteryzowały się stagnacją w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego. Spowolnienie gospodarcze spowodowało mniejsze (realne) wpływy do budżetów samorządowych, co przy stałych wydatkach bieżących zmniejszyło środki na wydatki majątkowe.

W ujęciu regionalnym w okresie analizy w większości poszczególnych grup jednostek samorządu terytorialnego nastąpił wzrost wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem. Wyjątkiem były gminy w województwach: dolnośląskim (-5%), lubuskim (-5%), mazowieckim (-12%), opolskim (-2%), podkarpackim (-6%) i wielkopolskim (-6%), miasta na prawach powiatu w województwach: lubuskim (-55%), łódzkim (-19%), małopolskim (-26%), mazowieckim (-11%) i opolskim (-30%), a także województwo mazowieckie (-5%) i śląskie (-23%). W badanym okresie największy wzrost wydatków majątkowych w strukturze wydatków ogółem, biorąc pod uwagę wszystkie grupy jednostek samorządu terytorialnego łącznie, wystąpiły w takich województwach, jak: kujawsko-pomorskie (177%), lubelskie (155%), warmińsko-mazurskie (124%), wielkopolskie (121%), pomorskie (116%), zachodniopomorskie (113%) i łódzkie (112%). W pozostałych regionach wzrosty były mniej niż dwukrotne (wyliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2).

Na poziomie gmin w roku 1999 najgorsza sytuacja w zakresie relacji wydatków majątkowych do wydatków ogółem wystąpiła w takich województwach, jak kujawsko-pomorskie (17,1%) i lubelskie (17,7%), najlepsza zaś w województwach mazowieckim (25,5%) i dolnośląskim (24,4%). W roku 2011 najgorzej pod tym względem

Tabela 2. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w ujęciu regionalnym w poszczególnych grupach jednostek samorządu terytorialnego w roku 1999 i 2011

Województwa	Gminy		Powiaty		Miasta		Województwa	
	1999	2011	1999	2011	1999	2011	1999	2011
Dolnośląskie	24,4%	23,3%	10,1%	15,0%	15,3%	23,9%	39,8%	41,9%
Kujawsko-pomorskie	17,1%	21,1%	2,3%	16,9%	17,9%	25,8%	28,6%	31,7%
Lubelskie	17,7%	24,8%	4,6%	23,4%	14,8%	20,6%	19,2%	42,0%
Lubuskie	21,4%	20,3%	7,1%	15,1%	15,0%	14,3%	30,4%	36,7%
Łódzkie	20,9%	21,6%	7,2%	14,7%	17,5%	14,2%	9,4%	43,2%
Małopolskie	21,4%	26,0%	7,5%	21,1%	19,6%	14,6%	35,3%	52,1%
Mazowieckie	25,5%	22,5%	4,7%	17,3%	19,0%	16,9%	25,9%	24,8%
Opolskie	20,6%	20,1%	3,2%	14,7%	26,5%	18,6%	26,7%	41,2%
Podkarpackie	22,7%	21,4%	10,1%	25,6%	14,6%	30,8%	40,9%	43,1%
Podlaskie	21,5%	23,4%	6,8%	20,3%	21,0%	28,4%	28,4%	45,8%
Pomorskie	20,0%	24,4%	7,8%	18,1%	24,2%	28,7%	11,3%	44,7%
Śląskie	19,7%	22,9%	5,8%	21,5%	16,0%	19,3%	54,0%	41,3%
Świętokrzyskie	20,9%	24,8%	12,1%	19,9%	11,0%	28,9%	42,4%	43,7%
Warmińsko-mazurskie	18,7%	22,8%	5,3%	16,7%	12,9%	24,7%	13,5%	36,2%
Wielkopolskie	23,0%	21,6%	4,0%	18,1%	23,7%	27,6%	21,0%	46,6%
Zachodniopomorskie	22,0%	22,9%	6,2%	19,0%	21,3%	26,7%	16,1%	50,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 1999 i 2011.

dem wypadły województwa opolskie (20,1%) i lubuskie (20,3%), a najlepiej małopolskie (26%) i świętokrzyskie (24,8%). Na poziomie powiatów w 1999 roku w zakresie relacji wydatków majątkowych do wydatków ogółem również województwo kujawsko-pomorskie (2,3%) oraz opolskie (3,2%) były w najmniej korzystnej sytuacji. Najlepiej pod tym względem wypadły świętokrzyskie (12,1%) i podkarpackie (10,1%). Z kolei w 2011 roku najmniej korzystną relację tego miernika w dalszym ciągu miało województwo opolskie (14,7%), a także łódzkie (14,7%), natomiast najbardziej korzystną również podkarpackie (25,6%) oraz lubelskie (23,4%). Na poziomie miast na prawach powiatu w 1999 roku najniższą relację wskaźnika wydatków majątkowych do wydatków ogółem zanotowano w województwie świętokrzyskim (11,0%) i warmińsko-mazurskim (12,9%), natomiast najwyższą w opolskim (26,5%) i pomorskim (24,2%). W 2011 roku nastąpiła zmiana w poszczególnych regionach, najniższa wartość miernika wystąpiła w łódzkim (14,2%) i lubuskim (14,3%), a najwyższa w podkarpackim (30,8%) oraz świętokrzyskim (28,9%). Relatywnie najmniej środków na inwestycje w 1999 roku przeznaczały województwa łódzkie (9,4%) i pomorskie (11,3%), a najwięcej śląskie (54%) i świętokrzyskie (42,4%). W 2011 roku najmniej inwestycyjnymi województwami były

mazowieckie (24,8%) i kujawsko-pomorskie (31,7%), natomiast najbardziej proinwestycyjnymi małopolskie (52,1%) i zachodniopomorskie (50,5%) (wyliczenia własne na podstawie danych zawartych w tabeli 2).

5. Zakończenie

W podsumowaniu nasuwa się wniosek, że sposób finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce jest niewystarczający. Podmioty odpowiedzialne za rozwój lokalny są w stanie przeznaczyć na ten cel 10-20% swojego budżetu (uwzględniając w tym rosnące zadłużenie i wykorzystane środki Unii Europejskiej). Potencjał w tym względzie mają jeszcze mniejszy. A on jest elementem decydującym o stopniu finansowania rozwoju lokalnego (zarówno jako bezpośrednie wydatki, jak i tzw. wkład własny przy zwrotnych środkach finansowych czy dotacjach unijnych). Nieco lepiej przedstawia się sytuacja w zakresie rozwoju regionalnego. Województwa samorządowe mają pod tym względem najlepszą sytuację finansową w porównaniu z pozostałymi grupami jednostek samorządu terytorialnego i przeznaczają na ten cel od jednej trzeciej do połowy swoich wydatków ogółem.

Znacznie gorzej ocena finansowania rozwoju lokalnego i regionalnego wypada na tle całego systemu finansów publicznych. Warto zwrócić uwagę, że polski system finansów publicznych składa się budżetu państwa, który stanowi około połowy tego systemu, jednostek samorządu terytorialnego z udziałem na poziomie od 25% (w 1999 roku) do 30% (w 2011 roku) oraz pozostałych podmiotów systemu finansów publicznych (głównie agencje i fundusze celowe, z których największym jest NFZ) z udziałem 25-20% [Jańczuk 2012]. Uwzględniając te relacje, okazuje się, że w Polsce rozwój lokalny i regionalny finansowany jest na poziomie zaledwie kilku procent ogółu środków publicznych. Poziom ten jest zbyt niski, zważywszy, że Polska powinna skracać dystans w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego w stosunku do państw Europy Zachodniej.

Literatura

- Gilowska Z., *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Muncypium, Warszawa 1998.
- Jańczuk L., *Ewolucja samodzielności finansowej samorządu terytorialnego w III Rzeczypospolitej*, [w:] *XX lat samorządu terytorialnego w Polsce – sukcesy, porażki, perspektywy*, red. K. Mieczkowska-Czeraniak, K. Radzik, Wyd. UMCS, Lublin 2012.
- Jańczuk L., *Stan finansów publicznych jako determinanta zamożności społeczeństwa w III Rzeczypospolitej*, [w:] *Ekonomia, polityka, etyka*, red. A.F. Bocian, t. V, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2011.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483).
- Polarczyk K., *Porównania międzynarodowe finansów sektora publicznego*, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu, Raport nr 150, Warszawa 1998.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998, nr 91, poz. 576).
Wojtyła A., *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2000.
Zalewski A., *Nowe zarządzanie publiczne w praktyce*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007.

ASSESSMENT OF LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT IN POLAND. FINANCIAL ASPECT

Summary: The purpose of this article is to assess the funding of the local and regional development in Poland. The local and regional development is presented as a process of the effective use of available financial resources, human and natural, to create jobs and achieve favourable social standards. The assessment was based on historical, institutional and financial analysis. The historical analysis allowed to investigate key periods in the financing evolution of the local and regional development. The institutional analysis served to identify the entities responsible for this development. However, the financial conditions of these entities became the basis for evaluation of the local and regional development in the financial aspect.

Keywords: local and regional development, local government units, financial independence.