Wojciech Misterek
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

TRUDNOŚCI Z WYKORZYSTANIEM BUDŻETU JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO JAKO NARZĘDZIA PLANISTYCZNEGO W SYTUACJI SPOWOLNIENIA GOSPODARCZEGO[1]

1. Budżet jako narzędzie planowania finansowego w jednostkach samorządu terytorialnego

Budżet, zgodnie z art. 211 Ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów jednostki samorządu terytorialnego. Regulacje prawne gwarantują gminom, powiatom i województwom znaczny zakres samodzielności finansowej zarówno na etapie opracowania budżetu, realizacji, jak i możliwości dokonywania zmian. Zasadą naczelną w tym zakresie jest ochrona poprzez oddzielenie budżetu państwa od budżetu poszczególnych jednostek (Rajca 2001). Oznacza to zapewnienie autonomii w zarządzaniu gmin, powiatów i województw oraz stworzenie niezależnych systemów w ramach finansów publicznych. O znacznej samodzielności w zakresie prowadzenia gospodarki finansowej na podstawie budżetu świadczą, wg J. Gumińskiej-Pawlic, swobody w zakresie:

- Przygotowania budżetu – jednostki samorządowe mają prawo do samodzielnego opracowania procedury budżetowej, a następnie przygotowania zgodnie z nią projektu budżetu oraz przyjęcia go i nadania mu rangi uchwały.
- Realizacji budżetu – odpowiednie organy wykonawcze, przy pomocy skarbników i dysponentów samodzielnie realizują budżet zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej. Istotnym zakresem samodzielności organów wykonawczych na tym etapie jest także możliwość autonomicznego

[1] Artykuł powstał w ramach realizacji grantu badawczego MNiSW nr N N113 240836, nt. Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim.

podejmowania decyzji o dyspozycji rezerw budżetowych. Gminy, powiaty i województwa mają także pełną swobodę w wyborze banku prowadzącego obsługę kasową.

- Dokonywanie zmian budżetu i zmian w budżecie – zapewnienie gminom, powiatom i województwom prawa dokonywania zmian budżetu oraz zmian w budżecie gwarantuje znaczną elastyczność na etapie realizacji oraz możliwość efektywnego reagowania na zmieniającą się sytuację jednostki. Należy tutaj zauważyć, że dokonywanie zmian całego budżetu jest znacznie trudniejsze i praktycznie wyłącznie zagwarantowane dla odpowiednich organów uchwałodawczych. Dokonywanie zmian w budżecie, czyli takich, które nie mają wpływu na globalną kwotę planowanych dochodów i wydatków, jest wykorzystywane częściej i w odpowiednich granicach, może być wykonywane przez organ wykonawczy, jeżeli został on wcześniej upoważniony do tego przez organ uchwałodawczy (Gumińska-Pawlic 2003).

Nieznacznymi ograniczeniami samodzielności w prowadzeniu gospodarki na podstawie budżetu są zapisy dotyczące charakteru dochodów i wydatków budżetowych. Ustawa o finansach publicznych w art. 52 przyjmuje, że ujęte w budżetach jednostek sektora finansów publicznych dochody stanowią prognozy ich wielkości, zaś wydatki i rozchody określone zostały jako nieprzekraczalne limity. To nierówne potraktowanie strony przychodowej i wydatkowej zwiększa bezpieczeństwo finansów publicznych, ogranicza jednak swobodę w gospodarowaniu środkami finansowymi uzyskanymi ponad planowane dochody przez gminy, powiaty i województwa. Zjawisko to jest znacznie częściej spotykane w sytuacji dobrej koniunktury na rynku i wysokich wpływów z podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych.

Tematem tego opracowania jest analiza trudności w wykonaniu i zarządzaniu budżetem w sytuacji spowolnienia gospodarczego, kiedy jednostki samorządu terytorialnego muszą borykać się z niskimi dochodami, niepozwalającymi im na wykonanie zaplanowanych zadań. Opisana sytuacja występuje od połowy 2008 r., kiedy to zawirowania na rynkach finansowych znalazły odzwierciedlenie w recesji większości gospodarek Europy i świata. Chociaż problemy gospodarcze w Polsce mają znacznie mniejsze nasilenie, i wciąż możemy korzystać ze wzrostu gospodarczego, to jego dynamika jest znacznie niższa od oczekiwanej. Ma to silne przełożenie na sytuację jednostek samorządu terytorialnego, które, zgodnie z procedurą budżetową, planowały swoje wpływy i wydatki w trzecim kwartale 2008 r., kiedy to nie było wielu informacji o sile oddziaływania kryzysu, a planowany wzrost gospodarczy znacznie przewyższał obecną rzeczywistość. W konsekwencji znaczna większość gmin, powiatów i województw przeszacowała swoje dochody i jednocześnie zawyżyła plany wydatkowe na 2009 r. Potwierdzeniem tego jest analiza zamieszczona w punkcie drugim niniejszego opracowania.

Dekoniunktura w gospodarce oraz trudności w realizacji planów budżetowych uwidoczniły nieefektywność związaną z zarządzaniem budżetem jako narzędziem planowania finansowego. Jego obecna konstrukcja działowa skłania do ograniczenia wydatków długoterminowych, które mają charakter inwestycyjny, w okresach mniejszych wpływów budżetowych. Działanie to wydaje się być uzasadnione jedynie w perspektywie krótkoterminowej i jest efektem pasywnego podejścia do zarządzania finansowego. Wydaje się jednak, że samorządy, podobnie jak przedsiębiorstwa, powinny być zarządzane bardziej aktywnie, czego efektem byłoby zmniejszenie wydatków bieżących i utrzymanie wysokiego poziomu inwestycji. Tym samym zapewnione byłyby wpływy w kolejnych okresach, co umożliwiłoby rozwój regionu i poprawę środowiska życia samych mieszkańców. Czynnikiem umożliwiającym takie działanie jest rynek kapitałowy, który pozwala gminom, powiatom i województwom na pozyskiwanie środków na inwestycje ze zwrotnych źródeł finansowania i ich zwrot z dochodów kolejnych okresów. Niestety, większość jednostek samorządu terytorialnego, borykając się z problemem niższych wpływów w okresie dekoniunktury gospodarczej, zamiast zwiększać zadłużenie, decyduje się raczej na redukcję inwestycji, przy jednoczesnym utrzymaniu wysokich wydatków na działalność bieżącą. Potwierdzeniem tego jest analiza zamieszczona w dalszej części tego opracowania.

2. Wpływ sytuacji spowolnienia gospodarczego na realizację planów budżetowych JST

Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego jest silnie powiązana z efektywnością gospodarki oraz poszczególnych przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie samorządu.

W konsekwencji dekoniunktura gospodarcza, jaka występuje od połowy 2008 r., nie pozostaje bez wpływu na budżety samorządowe. Uwidacznia się to zwłaszcza w zmniejszeniu dochodów, których głównym elementem są wpływy skorelowane z koniunkturą rynkową, czyli z podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych oraz podatków lokalnych. Potwierdzeniem tego są dane zamieszczone w tabeli 1, gdzie wyraźnie można zauważyć problemy z realizacją planów budżetowych w III kwartale 2009 r. W analizowanym okresie samorządy wykonały plany budżetowe w zakresie wpływów z dochodów ogółem na poziomie 69,8%, czyli o kilka punktów procentowych niższym niż w analogicznym okresie lat poprzednich. Jest to głównie konsekwencją niższych od oczekiwanych wpływów z dochodów własnych, realizacja budżetu w tym zakresie była na poziomie zaledwie 67,1%. Wynika to przede wszystkim z niskiego wykonania dochodów z podatków PIT i CIT, a także ze zmniejszonych wpływów z podatków i opłat lokalnych. Dodatkowym czynnikiem, który spotęgował problemy dochodów samorządowych

w analizowanym okresie, jest mniejszy od oczekiwań wskaźnik pozyskania środków z dotacji. Chociaż zjawisko to pojawiło się już w 2008 r., to należy je także wiązać z dekoniunkturą gospodarczą. Jest to bowiem efekt niższych od oczekiwanych wpływów z budżetu państwa na dotacje inwestycyjne. Wykonanie budżetu w tym zakresie na koniec III kwartału w latach 2008 i 2009 było na poziomie ok. 37%, czyli o kilka punktów procentowych niższym niż w analogicznych okresach lat poprzednich. Związane jest to z przenoszeniem na szczebel samorządowy problemów budżetu państwa i próby zmniejszania jego deficytu poprzez ograniczanie transferów do gmin, powiatów i województw.

Tabela 1. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dochodów na koniec III kwartału w latach 2006–2009 (w %)

Wyszczególnienie	III kw. 2006	III kw. 2007	III kw. 2008	III kw. 2009
DOCHODY OGÓŁEM	73,5	76,3	73,4	69,8
Dochody własne	69,6	75,3	73,4	67,1
Dotacje	69,5	69,2	60,6	61,2
Subwencja	82,7	82,6	82,5	82,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 30 września za lata 2006–2009.

Szczegółowa analiza porównawcza poszczególnych szczebli samorządowych pokazuje, że najtrudniejszą sytuację w zakresie pozyskiwania dochodów mają województwa. Na koniec III kwartału 2009 r. dochody do budżetu wyniosły niecałe 60% wpływów planowanych na cały rok. Jest to aż o około 10 punktów procentowych gorzej w porównaniu z analogicznym okresem w latach 2006–2007. Co prawda sytuacja jest zbliżona do zanotowanej w roku poprzednim, jednak wynika ona z innych przyczyn. W 2008 r. wystąpiło bardzo duże ograniczenie wpływów z dotacji, czyli powodem trudnej sytuacji dochodowej województw były przesunięcia związane z ratowaniem budżetu państwa. W 2009 r. główną przyczyną zaistniałej sytuacji była dekoniunktura gospodarcza, która wpłynęła na niższe dochody przedsiębiorstw, a na rynku pracy spowodowała wzrost bezrobocia i utrzymanie lub spadek płac. W konsekwencji na koniec III kwartału 2009 r. plany budżetowe województw w zakresie pozyskiwania dochodów własnych, w których środki z podatków dochodowych od osób fizycznych i osób prawnych mają szczególne znaczenie, zostały wykonane w 67,4%, czyli o kilka punktów procentowych mniejszym niż w latach poprzednich.

Znacznie niższe wpływy z dochodów własnych wystąpiły także w przypadku pozostałych szczebli samorządowych, przy czym największa dysproporcja, w porównaniu z poprzednimi latami, została zdiagnozowana w powiatach. Wśród tych jednostek wykonanie budżetu w zakresie dochodów własnych na koniec III kwartału było na poziomie zaledwie 61,8%, czyli blisko 10 punktów procento-

wych niższym niż w latach poprzednich. To potwierdza bardzo duże uzależnienie najbiedniejszego szczebla samorządu terytorialnego od wpływów z PIT i CIT oraz wskazuje na konieczność większej dywersyfikacji dochodów własnych. Uwidacznia to fakt, że w gminach i miastach na prawach powiatów, którym zagwarantowano dochody z podatków lokalnych, wystąpiły znacznie wyższe wskaźniki wykonania budżetu zarówno w zakresie dochodów własnych, jak i dochodów ogółem. Dodatkowo dysproporcja względem lat poprzednich jest niższa i wynosi zaledwie kilka punktów procentowych.

Tabela 2. Wykonanie budżetów poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dochodów na koniec III kwartału w latach 2006–2009 (w %)

Wyszczególnienie		III kw. 2006	III kw. 2007	III kw. 2008	III kw. 2009
Gminy	DOCHODY OGÓŁEM	74,1	76,1	75,1	71,0
	Dochody własne	68,9	74,2	72,4	65,6
	Dotacje	73,5	71,3	70,1	66,4
	Subwencja	82,2	82,1	82,0	81,8
Miasta na prawach powiatu	DOCHODY OGÓŁEM	73,6	77,9	76,4	72,6
	Dochody własne	70,9	77,1	74,7	69,4
	Dotacje	69,3	71,0	71,6	69,9
	Subwencja	84,4	84,2	84,0	83,9
Powiaty	DOCHODY OGÓŁEM	74,7	75,6	75,6	71,0
	Dochody własne	66,2	70,4	71,5	61,8
	Dotacje	69,1	67,6	66,9	62,4
	Subwencja	83,3	83,1	82,9	82,5
Województwa	DOCHODY OGÓŁEM	67,7	72,1	57,1	59,5
	Dochody własne	69,5	74,9	72,8	67,4
	Dotacje	48,7	52,8	36,9	52,3
	Subwencja	78,0	78,1	77,6	77,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 30 września za lata 2006–2009.

Zdiagnozowana powyżej sytuacja ma silne przełożenie na wielkość i charakter wydatków, jakie zostały zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Wykonanie budżetów w zakresie wydatków ogółem na koniec III kwartału 2009 r. wyniosło zaledwie 58,2% i jest o 2–3 punkty procentowe niższe niż w analogicznym okresie lat poprzednich. Co ważniejsze, wydatki bieżące zrealizowane zostały na poziomie 68,3%, czyli w prawie dwukrotnie większym stopniu niż wydatki inwestycyjne. Wpływ na taką sytuację miał ich charakter, gdyż większość z nich musi być stale ponoszona w kolejnych miesiącach. Przykładem tego jest jedna

z najważniejszych kategorii budżetowych, czyli płace. Wydaje się więc, że niski wskaźnik wykonania wydatków inwestycyjnych uwidacznia wcześniej wspomnianą słabość zarządzania finansowego gmin, powiatów i województw poprzez budżet. Jego obecna konstrukcja ułatwia w okresach niskich dochodów dokonywanie przesunięć z zadań inwestycyjnych na obsługę podstawowych funkcji, do jakich powołane zostały samorządy. Jest to niestety rozwiązanie krótkowzroczne, gdyż utrudnia realizację wszystkich projektów rozwojowych zapisanych w wieloletnich planach inwestycyjnych.

Tabela 3. Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków na koniec III kwartału w latach 2006–2009 (w %)

Wyszczególnienie	III kw. 2006	III kw. 2007	III kw. 2008	III kw. 2009
WYDATKI OGÓŁEM	60,9	60,1	57,5	58,2
Wydatki majątkowe	36,2	36,0	32,6	35,6
Wydatki bieżące	69,0	68,0	67,1	68,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 30 września za lata 2006–2009.

Potwierdzeniem tego jest analiza struktury wykonania budżetu dla poszczególnych szczebli samorządowych, która pokazuje, że największej redukcji projektów inwestycyjnych dokonały samorządy o najtrudniejszej sytuacji finansowej. Największe przesunięcie środków z wydatków majątkowych na obsługę bieżącej działalności nastąpiło w powiatach. Jednostki te, mając znaczące problemy z równoważeniem budżetu w okresach dekoniunktury, dokonały istotnego ograniczenia inwestycji, w celu wykonania postawionych przed nimi zadań. Tym samym plany inwestycyjne na koniec III kwartału w latach 2008–2009 zostały zrealizowane na poziomie około 29%, czyli o kilka punktów procentowych niższym niż w latach poprzednich. Podobna sytuacja wystąpiła w gminach, z których znaczna część, zwłaszcza gmin wiejskich i wiejsko-miejskich, boryka się w okresie dekoniunktury z problemem niskich dochodów i trudności w realizacji planów związanych z deficytem. W konsekwencji wykorzystały one obecną konstrukcję budżetu do przesunięcia środków z zaplanowanych projektów inwestycyjnych na wykonywanie zadań bieżących. Tym samym plan inwestycyjny na koniec III kwartału w latach 2008–2009 został wykonany zaledwie w 33%, czyli 4–6 punktów procentowych gorzej niż w okresach silnego wzrostu gospodarczego. Należy przypuszczać, że gdyby z badania zostały wyłączone bogatsze gminy miejskie, skala redukcji inwestycji byłaby znacznie wyższa. Potwierdza to analiza sytuacji najbogatszych jednostek, jakimi są miasta na prawach powiatów. Podmioty te, mając stabilną sytuację dochodową, uzyskaną dzięki szerokiemu spektrum wpływów, a dodatkowo dysponując najlepiej przygotowaną kadrą zarządzającą, zdecydowały się na utrzymanie wskaźnika inwestycji na stałym poziomie. Czynnikiem, który w znacznej mierze wpłynął na wykonanie

planów inwestycyjnych na poziomie zbliżonym do lat poprzednich, były zewnętrzne źródła finansowania, które pozwalają na zarządzanie przepływami finansowymi w kolejnych okresach.

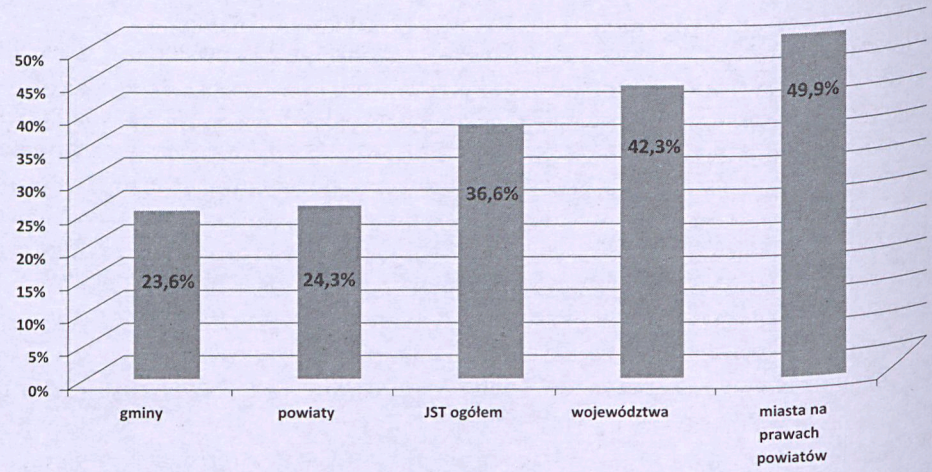
Tabela 4. Wykonanie budżetów poszczególnych szczebli jednostek samorządu terytorialnego w zakresie dochodów na koniec III kwartału w latach 2006–2009 (w %)

Wyszczególnienie		III kw. 2006	III kw. 2007	III kw. 2008	III kw. 2009
Gminy	WYDATKI OGÓŁEM	62,4	61,3	59,5	58,8
	Wydatki majątkowe	38,8	37,4	33,0	32,9
	Wydatki bieżące	70,1	68,3	68,8	69,7
Miasta na prawach powiatu	WYDATKI OGÓŁEM	61,3	60,8	60,6	61,4
	Wydatki majątkowe	36,2	38,5	38,9	39,2
	Wydatki bieżące	68,9	68,6	68,6	69,7
Powiaty	WYDATKI OGÓŁEM	64,2	63,4	62,0	59,6
	Wydatki majątkowe	33,4	31,0	29,4	29,6
	Wydatki bieżące	70,5	69,4	68,9	68,8
Województwa	WYDATKI OGÓŁEM	48,1	48,0	37,3	47,5
	Wydatki majątkowe	30,2	28,6	22,3	38,3
	Wydatki bieżące	59,5	61,1	50,0	56,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 30 września za lata 2006–2009.

Ciekawa sytuacja wystąpiła w województwach. Te jednostki, pomimo znacznych problemów z gromadzeniem dochodów w okresie spowolnienia gospodarczego, nie zdecydowały się na redukcję inwestycji. Co warte podkreślenia, wskaźnik wykonania budżetu w zakresie wydatków majątkowych w III kwartale 2009 r, był znacznie wyższy niż w latach poprzednich i osiągnął poziom blisko 40%. Jest to od kilku do kilkunastu punktów procentowych więcej niż w analogicznym okresie w latach 2006–2008. Należy więc przypuszczać, że, podobnie jak w przypadku miast na prawach powiatów, czynnikiem, który umożliwił ekspensywną politykę inwestycyjną w tej grupie samorządów, były zewnętrzne źródła finansowania. Dodatkowo zarówno miasta na prawach powiatów, jak i województwa realizują wiele projektów współfinansowanych z poszczególnych programów Unii Europejskiej, co znacznie ułatwia im ustabilizowanie wydatków inwestycyjnych. Wymaga to jednak odpowiedniego wkładu własnego, który pochodzi głównie ze zwrotnych źródeł finansowania. Potwierdza to analiza długu zamieszczona na rysunku 1, wskazująca na bardzo wysoką dynamikę wzrostu w tych dwóch grupach samorządowych. Na koniec III kwartału 2009 r. zadłużenie województw i miast na prawach powiatów wzrosło o ponad 40%, czyli prawie dwukrotnie więcej niż w przypadku

gmin i powiatów. Potwierdza to tym samym wcześniej postawioną tezę, że miasta na prawach powiatów i województwa znacznie odważniej zarządzają swoimi finansami i starają się aktywnie wykorzystywać dług w celu zredukowania problemów dochodowych związanych ze spowolnieniem gospodarczym. W konsekwencji nie ograniczają one wydatków inwestycyjnych, dbając o długoterminowy rozwój jednostki.



Rysunek 1. Dynamika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na koniec III kwartału 2009 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Raport 2009, s.14)

Zakończenie

Analiza powyższej sytuacji wskazuje, że gminy, powiaty i województwa, bazując na bardzo wygórowanych oczekiwaniach co do wzrostu gospodarczego, mają bardzo duże problemy z wykonaniem założonych wydatków. Taka sytuacja, przy obecnej konstrukcji budżetu, skłania je do poszukiwania oszczędności. W konsekwencji starają się one ograniczać wykonywanie wybranych zadań. Dzieje się to, niestety, kosztem inwestycji, które albo ulegają znacznemu rozłożeniu w czasie, albo też poszczególne projekty zostają całkowicie zaniechane. Wydaje się, że jest to droga dobra jedynie w perspektywie krótkoterminowej, gdyż pozwala na minimalizację deficytu budżetowego przy spełnieniu większości ustawowo określonych zadań bieżących.

Niestety, konsekwencją tego jest wolniejszy rozwój infrastruktury, która stanowi główną przesłankę do wzrostu aktywności gospodarczej w danym regionie. To bowiem od dostępności do szlaków komunikacyjnych, a w szczególności dróg,

odpowiednio przygotowanych i uzbrojonych terenów inwestycyjnych oraz dobrej infrastruktury telekomunikacyjnej zależy możliwość pozyskania inwestorów. Stwarza to także odpowiednie warunki do wzrostu aktywności gospodarczej lokalnych firm, które dzięki tym inwestycjom łatwiej i taniej mogą rozwijać swoją działalność. Działania te w perspektywie długoterminowej są korzystne nie tylko dla przedsiębiorców, ale i samych mieszkańców, gdyż powstają miejsca pracy i zmniejszeniu ulega bezrobocie, główny problem większości regionów w Polsce. Warto także zaznaczyć, że wzrost aktywności gospodarczej regionu ma także silne przełożenie na poprawę sytuacji budżetowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Dzieje się to zarówno w wyniku spadku wydatków na opiekę socjalną, jak i, co wydaje się być znacznie ważniejsze, przyczynia się do wzrostu dochodów. W przypadku gmin możliwe jest pozyskanie większych wpływów z podatków lokalnych (dotyczy to głównie podatku od nieruchomości dla gmin i miasta na prawach powiatów), a dla wszystkich samorządów zwiększeniu ulegają wpływy z podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych.

Obecna konstrukcja budżetu, która zachęca w okresach spowolnienia gospodarczego do znacznego zredukowania wydatków na inwestycje, jest także niekorzystna z punktu widzenia absorpcji środków Unii Europejskiej. Znaczące dla polskich samorządów środki na inwestycje, zaplanowane do wykorzystania w latach 2007–2013, stanowią potencjał do zniwelowania dysproporcji pomiędzy regionami w naszym kraju oraz zmniejszenia zacofania infrastrukturalnego względem innych państw Unii. Niestety, projekty tego typu wymagają wygospodarowania odpowiedniego wkładu własnego, który powinien pochodzić od gmin, powiatów czy też województw. W konsekwencji obecna redukcja planów inwestycyjnych w poszczególnych samorządach może spowodować mniejszą od oczekiwanej absorbcję środków, co należy uznać za marnotrawstwo. Można bowiem oczekiwać, że po 2013 r. szanse uzyskania wsparcia z Unii Europejskiej na rozwój infrastruktury będą znacznie mniejsze.

Warto więc w tym miejscu zastanowić się nad możliwością dokonania zmian w konstrukcji budżetu. Istotną nieefektywnością dla działalności inwestycyjnej samorządowej gospodarki budżetowej jest brak podziału na działalność bieżącą i inwestycyjną. Nie gwarantuje to przestrzegania istotnej zasady finansów publicznych, że wydatki bieżące powinny być finansowane z bieżących wpływów, a inwestycje z przychodów zwrotnych. Wprowadzenie takiego podziału ograniczyłoby nadmierną konsumpcję bieżącą, realizowaną z pożyczek lub sprzedaży majątku, kosztem wykonania drogich, długotrwałych inwestycji. Stworzenie, wzorem wielu państw o silnie zakorzenionej samorządności, takiej konstrukcji budżetu poprawiłoby dyscyplinę działalności bieżącej, zmniejszyłoby ryzyko polityczne w przygotowaniu budżetu oraz zagwarantowałoby większe środki inwestycyjne. Ułatwiłoby to także organom wykonawczym zarządzanie długiem i poprawiłoby stabilność i wiarygodność finansową gmin, powiatów i samorządnych woje-

wództw (Kornberger-Sokołowska 2001). Pewnym niebezpieczeństwem tej formy budżetu, które szczególnie uwidacznia się w okresie spowolnienia gospodarczego i zmniejszonych wpływów do budżetu, jest dynamiczny wzrost zadłużenia. Samorządy, nie mogąc zmniejszać swoich wydatków inwestycyjnych, będą zmuszone do pozyskiwania zewnętrznego finansowania zarówno na realizację projektów infrastrukturalnych, jak i na finansowanie znacznych bieżących niedoborów. Chociaż w pojedynczych przypadkach, głównie wśród mniejszych i uboższych gmin i powiatów, zjawisko to może być niebezpieczne, to jednak z punktu widzenia budowania potencjału inwestycyjnego poszczególnych regionów nad takim rozwiązaniem warto się zastanowić. Tym bardziej że badania zdolności kredytowej poszczególnych jednostek wskazują na bardzo wysoki potencjał do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Możliwe byłoby więc zastosowanie mechanizmu charakterystycznego dla przedsiębiorstw, czyli wykorzystanie zwrotnych źródeł finansowania w przypadku możliwości realizacji projektów rozwojowych oraz wzrost zadłużenia w okresach dekoniunktury, celem wykorzystania potencjału inwestycyjnego jednostki.

Innym rozwiązaniem, które również czerpie swoje wzorce z praktyki gospodarczej, jest, coraz powszechniej omawiany w literaturze przedmiotu, budżet zadaniowy. Jego istotą jest całkowite odstąpienie od planowania wydatków w podziale na poszczególne części, działy i rozdziały, na rzecz przyporządkowania środków do odpowiednio skonkretyzowanych i zhierarchizowanych celów. Pozwala to na efektywniejsze zarządzanie środkami przeznaczonymi na poszczególne zadania oraz ułatwia kontrolę ich wykonywania. Dodatkowym elementem tej konstrukcji jest bowiem jednoczesne wyznaczenie mierzalnych rezultatów dla poszczególnych zadań, które w łatwy sposób pozwalają na weryfikację postępu prac oraz efektywność wydatkowania środków (Lubińska, Strąk, Lozano-Platonoff i Będzieszak 2008). Odpowiednie wdrożenie budżetu zadaniowego w jednostce samorządu terytorialnego powinno także ułatwić realizację planowania długookresowego, które powinno mieć odzwierciedlenie w wieloletnich planach inwestycyjnych oraz wieloletnich planach finansowych.

Bibliografia

Glumińska-Pawlic J. (2003), *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Studium finansowo-prawne*. Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.

Kornberger-Sokołowska E. (2001), *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego,* LIBER, Warszawa.

Lubińska T., Strąk T., Lozano-Platonoff A., Będzieszak M. (2008), *Istota oraz wybrane efekty pierwszego etapu wdrażania reformy finansów publicznych – budżet zadaniowy* w: Głuchowski J. red. *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Rajca L. (2001), *Gmina jako podmiot władzy publicznej i jako właściciel mienia,* Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

Raport (2009), MF, *Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego za trzy kwartały w latach 2008–2009,* Warszawa, grudzień.

DzU (2009), Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. DzU 09.157.1240.

DIFFICULTIES IN USING THE BUDGET AS A PLANNING TOOL OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE ECONOMIC DOWNTURN

Summary

The economic slowdown in Poland, which is the result of the global crisis started in mid-2008, has passed through a strong financial position of local government units. Lower income, mainly from the PIT and CIT, lead municipalities, districts and provinces to find solutions that would allow them to carry out excessive budget plans. The current budget structure encourages them to reduce some expenses, while maintaining a high level of current expenditure. This solution seems to be disadvantageous from the standpoint of long-term development, because it slows down the speed of infrastructure development, a key factor for economic revival. In order to prevent such a situation, local governments should consider the introduction of the division of the budget into current and investment part or use of the task budget. These solutions make investment activity independent from the local economic situation and facilitate long-term growth through better execution of multi-annual investment plans.