

*dr Jakub Kwaśny*¹

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Aktywność inwestycyjna a problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Ważne miejsce w procesie transformacji ustrojowej i gospodarczej mają reformy skutkujące decentralizacją finansów publicznych. Została ona przez część badaczy zaklasyfikowana jako nieodzowny element decentralizacji administracji publicznej, a przez niektórych jako jej warunek konieczny [Schneider, 2003, s. 33]. Na gruncie nauk o finansach rozumiana jest jako przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny [Owsiak, 2001, s. 139] i stanowi jeden z filarów decentralizacji w ujęciu terytorialnym [Ruśkowski, 2004, s. 25]. Oznacza ona nie tyle przekazywanie samorządom określonych dochodów, co przyznanie im swobody dysponowania nimi. Swoboda ta ograniczona jest jednak zakresem przyznanych kompetencji i zadań wynikających wprost z przepisów prawa. Ta swoista samodzielność rozumiana jest w dwóch kategoriach: samodzielności dochodowej, tj. prawa do posiadania i kształtowania własnych dochodów oraz samodzielności wydatkowej, tj. swobody dysponowania posiadanymi dochodami [Piotrowska-Marczak, 1997; Chojna-Duch, 2007; Surówka, 2013]. W praktyce polskiego samorządu o pełnej samodzielności dochodowej można mówić jedynie w kontekście dochodów pochodzących z majątku, a o ograniczonej samodzielności dochodowej w przypadku podatków i opłat lokalnych. Znacznie mniejszy zakres samodzielności dochodowej jest w przypadku subwencji i dotacji, przy czym z tymi ostatnimi wiąże się również ograniczenie samodzielności wydatkowej. Reasumując należy podkreślić, że decentralizacji finansów nie należy utożsamiać z autonomią finansową, gdyż takowa pojawiłaby się dopiero z chwilą przyznania samorządom prawa do nieograniczonego nakładania nowych podatków i kształtowania ich stawek. Istotnym przykładem ograniczenia samodzielności finansowej są nałożone na samorządy limity mak-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: jakub.kwasny@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-0786-304X.

symalnego poziomu ich zadłużenia. Abstrahując od słuszności – bądź jej braku – jest to element potwierdzający umiejscowienie JST w systemie administracji publicznej i jako takie powinny być rozpatrywane. Dlatego istotne wydaje się podjęcie dyskusji nie tyle o samodzielności – czy też autonomii finansowej JST – co o adekwatności dochodowej w stosunku do nakładanych na nie zadań, w tym zadań o charakterze inwestycyjnym i prorozwojowym.

ADEKWATNOŚĆ DOCHODOWA A ZADANIA JST W POLSCE

Funkcjonowanie w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego stwarza wrażenie dużego zakresu decentralizacji finansowej, tymczasem dwa wyższe szczeble samorządu: powiaty i województwa pozbawione są dochodów własnych w postaci podatków, a funkcja redystrybucyjna budżetu państwa wydaje się zbyt duża. Ponadto mnogość tytułów podatkowych posiadanych przez gminy nie gwarantuje efektywnych wpływów z dochodów własnych. W wielu gminach wpływy z takich podatków, jak np. podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, stanowią zupełnie symboliczne źródło wpływów budżetowych [Guziejewska, 2009, s. 67]. Natomiast H. Izdebski zwraca uwagę, że polski system dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zasady dysponowania środkami finansowymi na szczeblu lokalnym, a także i regionalnym, są anachronizmem europejskim [Izdebski, 2014, s. 323–324]. Co więcej, brakuje jego zdaniem mechanizmu zagwarantowania zasady adekwatności², tj. rekompensowania ubytków w dochodach własnych jednostek samorządu, które wynikają ze zmian ustawodawstwa – zarówno zwiększających obszar zadań własnych, jak i powodujących zmniejszenie dochodów własnych (skutek taki miało np. zniesienie najwyższej stawki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych); nie uwzględnia się również zróżnicowania kosztów realizacji zadań przez różne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego.

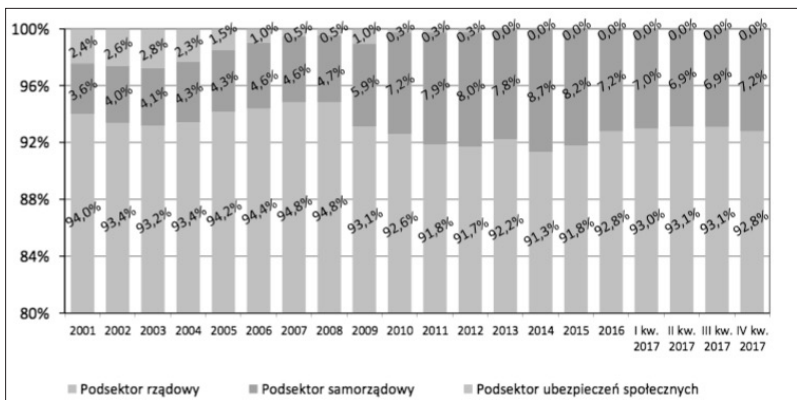
Na istotne problemy związane z funkcjonowaniem w praktyce zasady adekwatności zwraca również uwagę M. Kulesza, którzy przywołuje liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykładni zasady adekwatności. Z analizy przytoczonych wyroków wynika, że stosując zasadę adekwatności, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych, co w rzeczywistości prowadzi do osłabienia pozycji samorządów w stosunku do administracji rządowej. M. Kulesza przytacza przykład Łodzi, która w ciągu dekady „dołożyła” do zadań oświa-

² W artykule 167 Konstytucji RP zapewniono – przynajmniej w teorii – jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), przy czym zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mają odpowiadać stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych (ust. 4). Jest to istotny aspekt zasady adekwatności – środków finansowych do zadań – jeszcze wyraźniej sformułowanej w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [EKSL, 1994].

towych kwotę równą jednorocznemu budżetowi miasta, co w jego opinii jest istotnym naruszeniem konstytucyjnej zasady adekwatności [Kulesza, 2009, s. 19].

Spośród wszystkich trzech szczebli samorządu największą niezależność dochodową posiadają miasta na prawach powiatu. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem przekracza w tym przypadku 60%, w dalszej kolejności są gminy, w których poziom ten oscyluje wokół 50%. Najbardziej uzależnione od transferów centralnych są samorządy powiatowe, których udział przekracza 70% [Kwaśny, 2012, s. 296]. Jak zauważa H. Izdebski, o ile gminy, w tym miasta na prawach powiatu, mogą na ogół wywiązywać się z nałożonych zadań niezależnie od subwencji i dotacji ze względu na stosunkowo obszerny majątek uzyskany w wyniku komunalizacji, o tyle rzeczywiście własne dochody powiatów i województw są w oczywisty sposób zbyt małe, by wyrównać nazbyt często niewystarczające subwencje i dotacje z budżetu państwa [Izdebski, 2014, s. 137]. W dyskusji nad dalszym kształtem reform decentralizacyjnych, słabość finansowa powiatów jest jednym z argumentów za ich likwidacją lub przynajmniej radykalnym zmniejszeniem ich liczebności.

Dodatkowo wydatkowanie funduszy pochodzących ze środków unijnych i innych programów pomocowych stało się silnym bodźcem do podejmowania przez samorządy działań inwestycyjnych zmierzających do rozwoju lokalnego. Powodują one jednak konieczność zaciągania nowych zobowiązań kredytowych. Warto w tym miejscu zauważyć, że samorządy były odpowiedzialne w 2017 r. jedynie za 7% zadłużenia sektora finansów publicznych (rys. 1), a zadłużenie to spowodowane było w dużej mierze realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków UE [Izdebski, 2014, s. 324]. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że zadłużenie to – będące wynikiem aktywnej polityki inwestycyjnej – mogłoby być mniejsze, gdyby np. adekwatne do potrzeb były kwoty subwencji centralnych, w tym konkretnie część oświatowa.



Rys. 1. Państwowy dług publiczny z podziałem na podsektory w latach 2001–2017

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych. Biuletyn kwartalny IV kw. 2017*, s. 4, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 21.04.2018 r.).

W świetle powyższych argumentów wydaje się zasadne, aby postulowana trzecia fala reform decentralizacyjnych rozpoczęła się od dyskusji na temat roli i miejsca samorządów w systemie finansów publicznych. Jest to szczególnie istotne, gdyż perspektywa 2021–2027 będzie najprawdopodobniej ostatnią, w której większość polskich regionów kwalifikowała się będzie do pomocy w ramach europejskiej polityki spójności.

METODYKA BADANIA

W badaniu aktywności inwestycyjnej JST województwa małopolskiego oraz ich polityki zadłużeniowej przyjęto ponad dziesięcioletni zakres czasowy, tj. lata 2006–2016, w których zawiera się pełen okres programowania polityki spójności UE wraz z okresem dwóch lat na rozliczenie projektów. To właściwa i w zupełności wystarczająca perspektywa do sformułowania wniosków na temat polityki inwestycyjnej i zadłużeniowej badanych jednostek. W tym celu wykorzystano uproszczoną analizę wskaźników dotyczących wydatków majątkowych JST (polityka inwestycyjna) oraz wzrostu lub spadku ich poziomu zadłużenia. Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych GUS. W pierwszym etapie analizy ilościowej przedstawiona została aktywność inwestycyjna szczebla gminnego i powiatowego w województwie małopolskim (tj. skumulowany poziom wydatków majątkowych w latach 2006–2016 oraz w wartościach bezwzględnych oraz w przeliczeniu na mieszkańca), a następnie obliczony został skumulowany deficyt/nadwyżka budżetowa w okresie 10 lat, tj. w latach 2007–2016³. Otrzymane wartości przedstawione zostały jako procent skumulowanych dochodów z okresu badania i w sposób uproszczony obrazują zjawisko zadłużania się samorządów. Badanie to pozwoliło na odpowiedź na pytanie, czy wyposażenie w środki finansowe, w tym szczególnie poziom dochodów i decentralizacji finansów publicznych, odpowiada zadaniom realizowanym przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

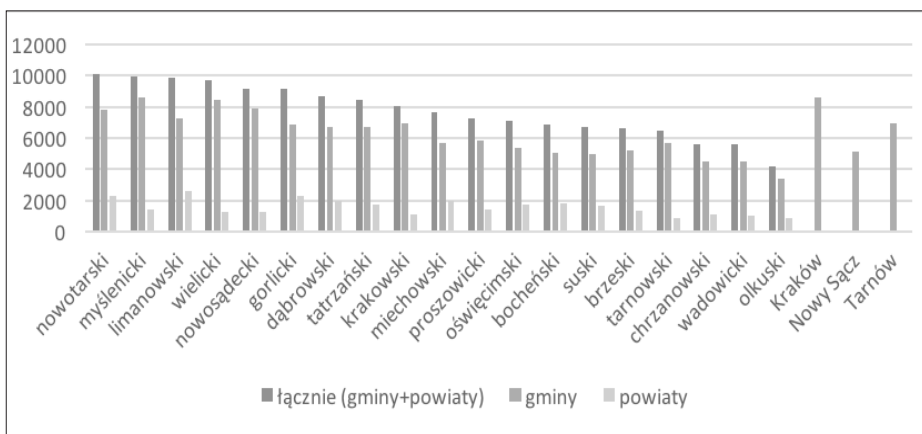
AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA JST W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2006–2016

Aktywność inwestycyjna wymaga od władz samorządowych zaciągania zobowiązań kredytowych niejednokrotnie wykraczających poza jedną kadencję. Coraz częściej jednak władze gmin i powiatów decydują się na wypracowanie nadwyżki budżetowej, a następnie na udział w konkursach o dofinansowanie zadań i projektów w ramach programów operacyjnych wspieranych

³ Różnica w zakresie czasowym badania wynika z dostępności danych w BDL GUS za rok 2006 dla wszystkich badanych jednostek.

z budżetu Unii Europejskiej [Kwaśny, 2017]. Praktyka ta związana jest ściśle z okresem przejściowym w rozliczaniu projektów europejskich (w minionej i obecnej perspektywie), co uwidoczniło się spadkiem – pomiędzy rokiem 2015 a 2017 – o ponad 1 p.p. udziału sektora samorządowego w strukturze długu publicznego (rys. 1).

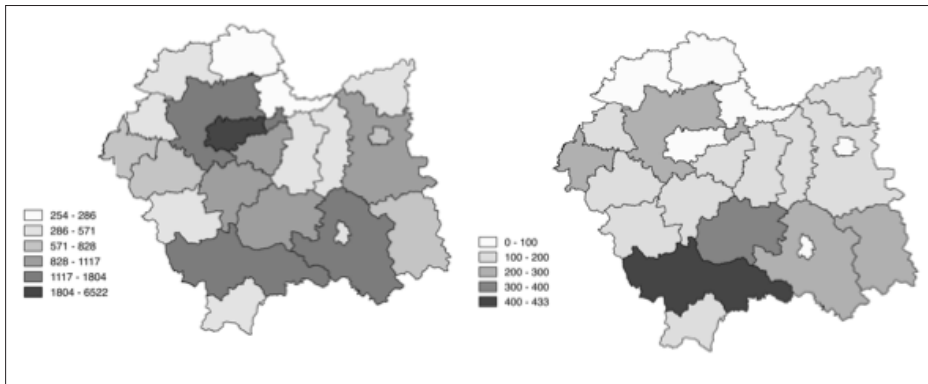
W latach 2006–2016 samorzady gminne w Polsce wydały łącznie ponad 313 mld zł, co daje średnią 8178 zł *per capita*. Z kolei samorzady powiatowe wydały łącznie ponad 36,3 mld zł, co stanowiło ok. 12% wydatków gmin, co daje średnią 1571 zł *per capita*. Również w przypadku Małopolski to właśnie gminy były najbardziej aktywne inwestycyjnie (odpowiadały one łącznie za 86% wydatków majątkowych). Najwięcej zainwestowały gminy w powiatach nowotarskim, myślenickim, limanowskim i wielickim, a najmniej w powiatach chrzanowskim, wadowickim i olkuskim. W grupie miast na prawach powiatu najczęściej w przeliczeniu na mieszkańca wydał Kraków i Tarnów. Najbardziej aktywnymi w tym względzie powiatami ziemskimi z kolei były powiaty: limanowski, nowotarski i gorlicki. Najmniej zainwestowało starostwo tarnowskie (rys. 2).



Rys. 2. Wydatki majątkowe *per capita* gmin w podziale na powiaty i powiatów ziemskich w latach 2006–2016 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Zdecydowanie najwięcej – w wartościach bezwzględnych – w tym czasie zainwestował Kraków (6,5 mld zł) oraz gminy z powiatu krakowskiego (1,8 mld zł). Najmniej wydały gminy w powiecie proszowickim (250 mln zł). Analiza tych wartości pozwala określić potencjał wydatkowy poszczególnych gmin i ich zdolność do prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej. W przypadku samorządów powiatowych – zdecydowanie najwięcej w latach 2006–2016 zainwestowały powiat nowotarski (433 mln zł), a najmniej wydał powiat proszowicki (61,5 mln zł).



Rys. 3. Wydatki majątkowe gmin w podziale na powiaty i powiatów ziemskich w latach 2006–2016 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pozwala to zaobserwować istotne zróżnicowanie wewnątrzregionalne w zakresie polityki inwestycyjnej (rys. 3). Zróżnicowanie to widać również w zestawieniu wartości bezwzględnych wydatków majątkowych. Największa koncentracja inwestycji była w stolicy województwa, a także w powiatach otaczających miasta na prawach powiatu. Świadczy to o istotnym potencjale rozwojowym Krakowa i roli miast w gospodarce lokalnej. Istotny wpływ na wysokość wydatków majątkowych w pozostałych powiatach ma też nadrabianie sporych zaległości w dziedzinie infrastruktury – drogowej (powiaty ziemskie), ale przede wszystkim wodno-kanalizacyjnej (gminy).

POLITYKA ZADŁUŻENIOWA JST W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2007–2016

W analizowanym okresie większości gmin (tj. 133 na 182) w województwie odnotowała wzrost zadłużenia. Najbardziej zadłużały się gminy w powiatach wielickim, myślenickim, brzeskim i tarnowskim, z kolei nadwyżkę wypracowały gminy z powiatu chrzanowskiego. W pozostałych gminach w ujęciu powiatowym skumulowany deficyt nie był wyższy aniżeli 3% dochodów z lat 2007–2016. W przypadku samorządów powiatowych, o ile w Polsce przeciętnie zmniejszały one zadłużenie, o tyle w województwie małopolskim tendencja była odwrotna. W latach 2007–2016 na dziewiętnaście powiatów ziemskich tylko w trzech poziom zadłużenia spadł, największa nadwyżka odnotowana została w powiecie proszowickim (blisko 1,29%), w kolejnych sześciu wzrosła nieznacznie (poniżej 1%), a tylko dwa powiaty zwiększyły swój poziom zadłużenia o więcej aniżeli 3% dochodów z lat 2007–2016. W przypadku miast

na prawach powiatu najbardziej zwiększył swoje zadłużenie Tarnów -2,48%, Kraków -1,83% oraz Nowy Sącz -0,59% (tabela 1).

**Tabela 1. Skumulowane saldo budżetów małopolskich samorządów w latach 2007–2016
(w % skumulowanych dochodów z lat 2007–2016)**

powiat	Zadłużenie	
	gminy	powiaty
bocheński	-2,31	-2,16
brzeski	-3,00	-2,15
chrzanowski	0,18	-2,78
dąbrowski	-0,83	-1,27
gorlicki	-2,38	-0,98
krakowski	-1,66	-0,51
limanowski	-1,63	-4,25
miechowski	-2,28	-2,15
myślenicki	-4,96	-1,39
nowosądecki	-0,97	-1,83
nowotarski	-2,43	-0,51
olkuski	-0,37	-0,91
oświęcimski	-1,63	-0,64
proszowicki	-2,04	1,29
suski	-0,91	-2,54
tarnowski	-2,55	0,03
tatrzański	-2,14	-0,16
wadowicki	-0,89	1,16
wielicki	-5,23	-3,25
Kraków	-1,83	
Nowy Sącz	-0,59	
Tarnów	-2,48	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Ciekawych wniosków dostarcza sytuacja finansowa tzw. wiejskich gmin obwierzankowych leżących w bezpośrednim sąsiedztwie gminy miejskiej o takiej samej nazwie. W czterech na dziesięć przypadków w województwie, podczas gdy gmina miejska wykazywała deficyt, druga ograniczała swoje zadłużenie (Jordanów, Mszana

Dolna, Oświęcim, Spytkowoce). W przypadku Grybowa w obu gminach zadłużenie spadło, a w przypadku gminy wiejskiej w ogóle nie występuje. W pięciu pozostałych (Bochnia, Gorlice, Limanowa, Nowy Targ, Tarnów) – będących jednocześnie stolicami powiatów – zadłużenie wzrosło zarówno w gminie miejskiej, jak i wiejskiej. Kolejną ciekawą obserwacją był jednoczesny spadek zadłużenia samorządu powiatowego i jego wzrost w gminach wchodzących w skład tego powiatu (wadowicki, tarnowski, proszowicki). Sytuacja odwrotna miała miejsce w powiecie chrzanowskim.

Odrębnym przypadkiem jest samorząd województwa małopolskiego, w którym w badanym okresie – na co należy zwrócić szczególną uwagę – udział środków pochodzących z budżetu UE w dochodach ogółem średniorocznie wyniósł aż 31%, a w roku 2009 nawet 52%. Ogólnie w latach 2006–2016 do budżetu województwa trafiło ponad 4 mld zł, z czego w latach 2010–2016 na realizację projektów unijnych samorząd wydał ponad 452 mln zł. Podobnie jak w przypadku małopolskich gmin i powiatów, również samorząd województwa był istotnym inwestorem, a skumulowana wartość wydatków majątkowych w tym czasie wyniosła blisko 5,4 mld zł, co w przeliczeniu na mieszkańca dało kwotę 1580 zł. Prowadzona na szczeblu województwa gospodarka finansowa wymagała w tym czasie zaciągania nowych zobowiązań. Skumulowana wartość deficytów budżetowych w latach 2006–2016 wyniosła blisko 277 mln zł.

WNIOSKI

Podsumowując część teoretyczną można zaryzykować stwierdzenie, że wprowadzone rozwiązania w zakresie źródeł dochodów JST nie gwarantują w praktyce realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności środków finansowych w stosunku do nałożonych zadań. Udział samorządów we wpływach z podatku PIT i CIT ma co prawda charakter stymulujący działania samorządów na rzecz pobudzania rozwoju gospodarki lokalnej, jednak w dużym stopniu wysokość wpływów uzależniona jest od sytuacji makroekonomicznej kraju i zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, niż od działań organów lokalnych. Z tego też powodu trudno jest mówić o niezależności czy też samodzielności finansowej samorządów w Polsce, w tym w szczególności na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

Analiza studium przypadku województwa małopolskiego pozwala zauważyć różnicowany poziom zadłużenia badanych jednostek, niedopasowanie dochodów i zadań pomiędzy różnymi szczeblami organizacji terytorialnej oraz w przypadku gmin miejskich i wiejskich o tej samej nazwie. Poddaje to w wątpliwość zasadność rozdziału funkcji miejskich i wiejskich szczególnie w gminach mniejszych, niebędących stolicami powiatów oraz zasadność funkcjonowania tak dużej liczby powiatów ziemskich. Zasadniczym wnioskiem płynącym z niniejszego artykułu jest postulat rozpoczęcia prac nad dalszą reformą organizacji terytorialnej kraju w tym decentralizacji finansów publicznych.

Reforma ta powinna mieć jednak charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Można to osiągnąć poprzez nadanie nowych funkcji samorządom powiatowym lub też – co wydaje się być bardziej uzasadnione ekonomicznie – ograniczenie ich liczebności albo przekształcenie już istniejących struktur w obligatoryjne związki międzygminne. Mogłyby one dodatkowo pełnić rolę stymulującą politykę inwestycyjną (rozwoju) na szczeblu subregionalnym i lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Chojna-Duch E., 2007, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa.
- EKSL, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
- Guziejewska B., 2009, *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych* [w:] *Finanse lokalne, wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.
- Izdebski H., 2014, *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Kulesza M., 2009, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Kwaśny J., 2012, *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście kryzysu finansowego* [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo UEK, Kraków.
- Kwaśny J., 2017, *Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 49(1), <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.18>.
- Ministerstwo Finansów, 2017, *Zadłużenie sektora finansów publicznych. Biuletyn kwartalny I kw. 2017*, www.finanse.mf.gov.pl (stan na dzień 21.08.2017 r.).
- Owsiak S., 2001, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K., 1997, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E., 2004, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, ABC, Warszawa.
- Schneider A., 2003, *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, “Studies in Comparative International Development”, Vol. 38, No. 3.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie pogwałcenia konstytucyjnej zasady adekwatności środków finansowych w stosunku do nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w Polsce zadań. Poruszonym w artykule problemem badawczym jest poziom decentralizacji finansów publicznych w kontekście aktywności inwestycyjnej JST i ich poziomu zadłużenia w latach 2007–2016. Wывód podzielono na pięć części, tj. analizę literaturową dotyczącą adekwatności dochodowej JST w Polsce, metodologię badania; studium przypadku województwa małopolskiego, w tym analizę danych

statystycznych dotyczących wydatków majątkowych i zadłużenia samorządów oraz wnioski. Analiza studium przypadku pozwoliła zaobserwować większą aktywność inwestycyjną samorządów gminnych aniżeli powiatowych. Ponadto zauważono istotne dysproporcje dotyczące zadłużenia pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi o tej samej nazwie oraz pomiędzy samorządem gminnym i powiatowym. Zasadniczym wnioskiem zawartym w artykule jest konieczność reformy organizacji terytorialnej kraju; bardziej efektywnego podziału dochodów i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego oraz decentralizacji finansów publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie publiczne, aktywność inwestycyjna, rozwój lokalny i regionalny.

Investment activity and the problem of indebtedness of local self-government units

Summary

The aim of the article is to show off the lack of adequacy of financial resources in relation to the tasks imposed on local self-government units (LGU) in Poland. The scientific problem discussed in the article is the level of decentralization of public finances in the context of local government units investment activity and the level of their indebtedness in 2006–2016. The study was divided into five parts, i.e. literature analysis on LGU income sources, methodology, case study of the Malopolskie Voivodship, including statistical analysis of property expenditure and local government debt and conclusions. Analysis of the case study allowed to observe higher investment activity of municipalities and poviats. In addition, significant disproportions were noted regarding the debt between urban and rural municipalities with the same name and between the municipalities and poviats. The basic conclusion contained in the article is the necessity to reform the territorial organization of the country; more effective division of income and competences between local government units and further decentralization of public finances in Poland.

Keywords: local self-government units, public debt, investment activity, regional and local development.

JEL: H72, H74, R58.