

# Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2017 (129)

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego  
Ekonomiczne Problemy Usług)

## **Rada Naukowa**

prof. dr Frank Fichert – Fachhochschule Worms  
prof. Anders Henten – Aalborg Universitet København  
prof. dr hab. Bernard F. Kubiak – Uniwersytet Gdański  
prof. dr hab. Stanisław Owsiak – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie  
prof. Knud Erik Skouby – Aalborg Universitet København  
prof. dr Christian Wey – Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

<b>Lista recenzentów</b>	dostępna na stronie: <a href="http://www.wnus.edu.pl/epu">www.wnus.edu.pl/epu</a>
<b>Redaktor naczelny</b>	dr hab. Michał Pluciński prof. US
<b>Redaktorzy naukow</b>	prof. zw. dr hab. Krystyna Brzozowska, dr Marta Szaja
<b>Redaktor statystyczny</b>	dr Rafał Czyżycki
<b>Sekretarz redakcji</b>	dr Marta Szaja
<b>Redakcja językowa</b>	Małgorzata Duda
<b>Skład komputerowy</b>	Iwona Mazurkiewicz-Jamrozik
<b>Korekta wydawnicza</b>	Anna Ciciak
<b>Projekt okładki</b>	Katarzyna Pawlik

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: [www.wnus.edu.pl/epu](http://www.wnus.edu.pl/epu)

Artykuły dostępne są w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon: [http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php) oraz w bazie indeksacyjnej Bazhum i Index Copernicus

© Uniwersytet Szczeciński 2017

**ISSN 1896-382X**

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIwersytetu Szczecińskiego

Wydanie I. Ark. wyd. 19,0. Ark. druk. 19,0. Format B5. Nakład 85 egz.

## Spis treści

### **Grażyna Ancyparowicz**

- Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na inwestycje i wzrost polskiej gospodarki 5–19

### **Adam Adamczyk, Dawid Dawidowicz**

- Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich 21–32

### **Kamil Borowski**

- Analiza wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego 33–40

### **Wojciech Bożek**

- Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura 41–52

### **Krystyna Brzozowska**

- Finansowanie hybrydowe w sektorze finansów publicznych w Polsce 53–64

### **Maciej Cieślukowski**

- Znaczenie testu prywatnego inwestora w ocenie efektywności inwestycji publicznych 65–76

### **Rafał Czyżycki**

- Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy województw w Polsce 77–87

### **Karolina Drela**

- Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rynek pracy osób młodych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego w perspektywie finansowej 2014–2020 89–102

### **Małgorzata Gorzalczyńska-Koczkodaj, Rafał Koczkodaj**

- Zarządzanie finansami gospodarstw domowych oraz jednostek sektora finansów publicznych – podobieństwa i różnice 103–115

### **Dagmara Hajdys, Dorota Burzyńska**

- Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce 117–129

### **Dorota A. Hałaburda**

- Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytoerialnego 131–142

### **Rafał Klóska**

- Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce jako kryterium analizy skupień 143–151

**Magdalena Kogut-Jaworska, Bogdan Wankiewicz**

Kontrakt samorządowy jako nowy instrument finansowania zintegrowanych działań w ramach partnerstw lokalnych we wdrażaniu polityki spójności Unii Europejskiej 2014–2020 153–164

**Alicja Korenik**

*Smart city* jako forma rozwoju miasta zrównoważonego i fundament zdrowych finansów miejskich 165–175

**Dorota Korenik**

Podejścia i metody w badaniu efektywności szpitali samorządowych w Polsce 177–190

**Małgorzata Ofiarska**

Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego 191–203

**Zbigniew Ofiarski**

Podatkowoprawne instrumenty wspierania nowych inwestycji w programach pomocy regionalnej dla przedsiębiorców w wybranych „uchwałach pomocowych” gmin 205–218

**Maciej Pawłowski**

Zielone obligacje rządowe 219–227

**Beata Sadowska**

Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej 229–243

**Małgorzata Skweres-Kuchta**

Inwestycja w rozwój kompetencji kluczowych wśród dzieci i młodzieży – studium przypadku 245–255

**Magdalena Ślebocka**

Wykorzystanie analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego dla potrzeb przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie miasta Łodzi 257–268

**Tomasz Uryszek**

Wieloletnia prognoza finansowa a zrównoważenie finansów sektora samorządowego. Przykład największych miast w Polsce 269–278

**Jolanta Zawora, Paweł Zawora**

Możliwości finansowania działalności inwestycyjnej przez gminy województwa podkarpackiego 279–292

**Wojciech Zbaraszewski**

Finansowanie obszarów prawnie chronionych na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego 293–304

Grażyna Ancyparowicz

Narodowy Bank Polski  
Rada Polityki Pieniężnej  
e-mail: [grazyna.ancyparowicz@gmail.com](mailto:grazyna.ancyparowicz@gmail.com), [sekretariat.rpp@nbp.pl](mailto:sekretariat.rpp@nbp.pl)

## Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na inwestycje i wzrost polskiej gospodarki

**Kody JEL:** E65, G20, G28, H70

**Słowa kluczowe:** budżet, wieloletnie ramy finansowe, inwestycje, fundusze strukturalne, polityka spójności

**Streszczenie.** Niniejsze opracowanie jest przyczynkiem do oceny wpływu absorpcji środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na dynamikę inwestycji sektora publicznego oraz indukowanych przez nie inwestycji w sektorze przedsiębiorstw. Na podstawie danych bilansu płatniczego i sprawozdawczości z wykonania budżetu państwa przeprowadzono analizę napływu środków unijnych do Polski w latach 2004–2016, ich udziału w wydatkach majątkowych budżetu państwa oraz w nakładach inwestycyjnych brutto na środki trwałe. Następnie, na podstawie porównania wyników rzeczywistego scenariusza ze scenariuszem kontrfaktycznym (zakładającym brak transferów), oszacowano wpływ środków unijnych na dynamikę polskiego PKB, inwestycji i zatrudnienia w okresie poakcesyjnym.

### Wprowadzenie

W 2016 roku wysokie w poprzednich latach tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się, co w opinii niektórych środowisk przypisano niemal w całości zahamowaniu transferów środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Istotnie, ze względu na zmianę uwarunkowań systemowych strumień środków unijnych był bardzo wąski, lecz zjawisko to dotknęło przede wszystkim projekty współfinansowane przez budżet państwa

i samorządy, natomiast spadek aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw prywatnych wynikał nie tyle z braku inwestycji indukowanych przez sektor budżetowy, ile z dużej niepewności przedsiębiorców co do prawno-instytucjonalnych warunków działalności gospodarczej. Wątpliwości te ustąpiły dopiero pod koniec grudnia minionego roku, a optymistyczne dane napływające z polskiej gospodarki niemal od początku 2017 roku wydają się potwierdzać słuszność tezy, że nie środki pomocowe, ale wspólny rynek przynosi największe korzyści z członkostwa w Unii Europejskiej. Jednak prawdą jest także, iż proces konwergencji infrastruktury ekonomicznej i społecznej krajów Europy Środkowej i Wschodniej przebiega szybciej dzięki wsparciu z budżetu Wspólnoty.

Niniejsze opracowanie jest przyczynkiem do oszacowania związku między absorpcją środków przekazanych Polsce w ramach polityki spójności a dynamiką inwestycji sektora publicznego oraz indukowanych przez nie inwestycji prywatnych w latach 2004–2016. Analiza pomija środki budżetowe wydatkowane na cele bieżące oraz transfery na Program Rozwoju Obszarów Wiejskich i Wspólną Politykę Rolną. Na podstawie symulacji przeprowadzonych z wykorzystaniem modelu NECMOD dokonano ekonometrycznej oceny wpływu środków finansujących politykę spójności na dynamikę PKB i zatrudnienie w okresie poakcesyjnym.

## 1. Podstawowe zasady gospodarki budżetowej Unii Europejskiej

System finansowy Wspólnoty Europejskiej ma na celu zagwarantowanie Unii Europejskiej autonomii finansowej w ramach dyscypliny budżetowej. System ten składa się z budżetu ogólnego, obejmującego środki pieniężne zgromadzone w samym budżecie, oraz finansowania pozabudżetowego, pochodzącego z takich źródeł jak: Europejski Fundusz Rozwoju<sup>1</sup>, operacje pożyczkowo-kredytowe realizowane przez Komisję Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Centralny. Z punktu widzenia strategii oraz celów ekonomicznych i społecznych określonych w danej perspektywie finansowej, podstawowe znaczenie ma ogólny budżet Unii, finansowany niemal w całości (99%) z zasobów własnych. Dochody budżetowe określa Rada po konsultacji z Parlamentem Europejskim, po czym decyzja w sprawie systemu zasobów własnych podlega ratyfikacji przez państwa członkowskie<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Europejski Fundusz Rozwoju (30 mld euro), z uwagi na jego charakter, jest finansowany spoza budżetu UE, podobnie jak projekty ITER (*International Thermonuclear Experimental Reactor*) czy europejski program monitorowania Ziemi (GMES, obecnie Copernicus), których koszty są zbyt wysokie, aby mogły zostać włączone do budżetu UE.

<sup>2</sup> Podstawą prawną konstrukcji systemu finansowego Unii Europejskiej są art. 311 i 332 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz art. 106a i 171 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej; decyzja Rady 2014/335/UE z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 105), rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 29) oraz rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania

Od 1970 roku na „tradycyjne” zasoby własne budżetu Unii Europejskiej składają się cła, opłaty rolne i opłaty wyrównawcze od cukru oraz izoglukozy, powiększone od 1979 roku o udziały w podatku od wartości dodanej (VAT<sup>3</sup>). Wpływy te w obecnie rozpoczętej perspektywie budżetowej 2014–2020 stanowią około 25% całkowitego dochodu budżetu Unii Europejskiej (w tym wpływy z VAT ok. 12,3%)<sup>4</sup>. Od tego czasu definicja zasobów własnych uległa modyfikacji<sup>5</sup>. W szczególności, składka wpłacana jako odsetek dochodu narodowego równa standardowemu odsetkowi produktu narodowego brutto (PNB) krajów członkowskich miała być pobierana wyłącznie w przypadku, gdy pozostałe zasoby własne nie pokrywają w pełni wydatków Wspólnoty (Decyzja 376, 2009). Obecnie składka ustalana w ramach procedury budżetowej na każdy rok stanowi około 70% dochodów Wspólnoty. Pozostałe dochody to: podatki od wynagrodzeń pracowników unijnych instytucji, składki krajów trzecich na rzecz niektórych programów oraz kary nałożone w związku z naruszeniem zasad konkurencji bądź innych przepisów prawa, a także dochody z przeniesionego salda i dostosowań o charakterze technicznym (łącznie ok. 5% wpływów do budżetu UE).

Korygowanie nierównowagi budżetowej wywołanej różną wysokością składek płaconych przez państwa członkowskie pierwotnie miało odzwierciedlać dyferencjację potencjału ekonomicznego krajów członkowskich<sup>6</sup>, lecz w miarę upływu czasu budziło wiele kontrowersji. Sytuacja finansowa UE skomplikowała się jeszcze bardziej pod wpływem

---

tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych (Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 39). Po ratyfikacji tych aktów prawnych weszły one w życie z dniem 1 października 2016 r. i obowiązują z mocą wsteczną od dnia 1 stycznia 2014 r.

<sup>3</sup> Partycypację budżetu EWG w podatku VAT przewidziano w decyzji z 1970 r., lecz była ona pobierana dopiero od 1979 r., po harmonizacji systemów VAT w państwach członkowskich.

<sup>4</sup> W przypadku tradycyjnych zasobów własnych państwa członkowskie mogą teraz zatrzymać 20% (poprzednio 25%) pobranych kwot.

<sup>5</sup> W perspektywie budżetowej 2014–2020 obowiązuje Decyzja 335, 2014.

<sup>6</sup> Uzgodniony w 1984 r. „rabat brytyjski” polegał na obniżeniu wysokości składki Wielkiej Brytanii o równowartość dwóch trzecich różnicy pomiędzy jej składką (z wyłączeniem tradycyjnych zasobów własnych) a kwotą otrzymywaną przez nią z budżetu. W 2007 r. rabat ten został dostosowany w sposób umożliwiający stopniowe wyłączenie z obliczeń wydatków pozarolniczych w państwach członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej od 2004 r. Korekta ta finansowana jest przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie z wyjątkiem Niemiec, Holandii, Austrii i Szwecji, w przypadku których obowiązuje niższa składka na finansowanie rabatu brytyjskiego. Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja korzystały również z obniżonej stawki poboru VAT w latach 2007–2013, a Holandii i Szwecji przysługiwała w tym samym okresie obniżona składka z tytułu PNB. Ten mechanizm korekty utrzymano w perspektywie 2014–2020 dla Wielkiej Brytanii wraz z odnośnym finansowaniem, przy czym ustanowiono obniżone stawki poboru zasobów własnych opartych na VAT dla Niemiec, Holandii i Szwecji (0,15%) oraz wprowadzono kwoty obniżki brutto wkładów rocznych opartych na PNB dla Danii (130 mln euro), Holandii (695 mln euro) i Szwecji (185 mln euro) i na trzy lata dla Austrii (30 mln euro w 2014 r., 20 mln euro w 2015 r. i 10 mln euro w 2016 r.). Ostatnie dostosowanie w systemie zasobów własnych dotyczy modyfikacji decyzji wykonawczej w celu umożliwienia państwom członkowskim odroczenia do dnia 1 września następnego

kryzysu zadłużenia Grecji, uporczywej recesji w pozostałych krajach Eurolandu, a ostatnio – decyzji o wyjściu Wielkiej Brytanii ze Wspólnoty. Próbując rozwiązać wynikające stąd problemy, Parlament Europejski, powołując się na Traktat z Lizbony w rezolucji z dnia 16 kwietnia 2014 roku, podkreślił znaczenie grupy wysokiego szczebla ds. zasobów własnych, w skład której weszli przedstawiciele parlamentu, rady i komisji. Grupa ta, na podstawie rezolucji z 6 lipca 2016 roku, dokonuje generalnego przeglądu systemu zasobów własnych UE we współpracy z parlamentami krajowymi.

W rezolucji z 26 października 2016 roku Parlament zwrócił uwagę na potrzebę zmniejszenia udziału wkładów opartych na PNB oraz wezwał do gruntownej reformy albo wręcz odstąpienia od wpływów z tytułu składki VAT, wprowadzenia nowych źródeł zasobów własnych oraz wycofywania wszelkich form rabatów. Do końca 2017 roku Komisja przedstawi pakiet legislacyjny dotyczący pozyskiwania zasobów własnych, mając na uwadze uproszczenie procedur, sprawiedliwość i przejrzystość zasad zasilania budżetu przez państwa członkowskie.

Plany wykorzystania funduszy strukturalnych (opracowane przez kraje członkowskie, w uzgodnieniu z Komisją Europejską<sup>7</sup>) najpierw przyjmują formę umów partnerstwa, a następnie krajowych i regionalnych programów operacyjnych. W perspektywie 2014–2020 wprowadzono wymóg spełnienia tzw. warunków wstępnych (Rozporządzenie, 2013), a duża część związanych z tym formalności następuje już po dacie rozpoczęcia perspektywy finansowej, opóźniając w ten sposób uruchomienie absorpcji funduszy. Na warunki wstępne składa się siedem warunków ogólnych (obejmujących m.in. przepisy przeciw dyskryminacji, dotyczące zamówień publicznych, pomocy publicznej, ochrony środowiska) oraz 29 warunków tematycznych odnoszących się do poszczególnych obszarów wsparcia, przy czym każdy z nich obowiązuje tylko te kraje, które korzystają z danego obszaru wsparcia, w związku z czym zamożniejsze kraje UE (niekwalifikujące się do wsparcia przeznaczonego dla najbiedniejszych regionów) miały do spełnienia mniejszą liczbę warunków tematycznych niż Polska i inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

## 2. Wieleletnie ramy finansowe i strategia na lata 2014–2020

Art. 332 TFUE w powiązaniu z art. 7 rozporządzenia finansowego dotyczącego rozdyponowania środków z perspektywy finansowej 2014–2020 (Rozporządzenie 1311, 2013) stanowią, że wszystkie wydatki (ok. 960 mld euro) i dochody z tytułu wpłat krajów członkowskich (ok. 908 mld euro), ujęte w wieloletnie ramy finansowe, będą służyły realizacji celów określonych w *Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju*

---

roku udostępnienia wyjątkowo wysokich kwot wynikających z dostosowań zasobów własnych na podstawie VAT i DNB.

<sup>7</sup> W przypadku średnich i dużych krajów UE (w tym Polski) w proces ten, oprócz władz państwowych, są także zaangażowane samorządy (w zakresie regionalnych programów operacyjnych).



*sprzyjającego włączeniu społecznemu*<sup>8</sup>. Priorytety tej strategii to: rozwój ekonomiczny oparty na wiedzy i innowacji (rozwój inteligentny); wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej (rozwój zrównoważony); wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną (rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu). Te trzy priorytety są wzajemnie powiązane, dają one obraz europejskiej społecznej gospodarki rynkowej w XXI wieku.

Wydatki budżetowe ujęte w wieloletnich ramach finansowych (tab. 1) mają pomóc podniesieniu konkurencyjności krajów członkowskich Unii Europejskiej poprzez wyrównywanie historycznie ukształtowanych różnic w poziomie rozwoju, w szczególności w takich obszarach jak rolnictwo, infrastruktura, szkolnictwo, bezpieczeństwo publiczne. Ponadto ze wspólnego budżetu będą (tak jak uprzednio) finansowane koszty administracyjne utrzymania instytucji Unii Europejskiej oraz pomoc humanitarna i rozwojowa dla krajów trzecich.

Po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej środki na zobowiązania w perspektywie 2014–2020 zaplanowano w kwocie niższej o 44 mld euro niż poprzednio, przy czym o 4 mld euro zwiększono pulę na pobudzanie wzrostu gospodarczego oraz o ponad 3 mld euro na bezpieczeństwo i administrację, zmniejszono zaś o około 48 mld euro nakłady na wsparcie sektora żywnościowego oraz projekty proekologiczne i o ponad 8 mld euro środki na wyzwania globalizacji. Niektóre programy zostały wpisane w jednolite ramy finansowe ze wspólnymi zasadami, przy jednoczesnym ograniczeniu w możliwie największym stopniu liczby wyjątków lub przypadków szczególnych, dzięki czemu zmniejszyła się liczba odrębnych programów i instrumentów. Na przykład trzy główne źródła finansowania badań i innowacji połączono w jedne wspólne ramy strategiczne dla badań naukowych i innowacyjności. W przypadku dzielonego zarządzania funduszami wspólne

---

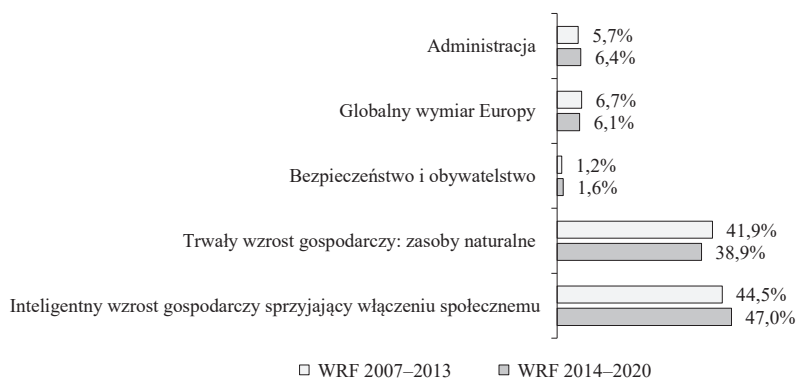
<sup>8</sup> Komisja Europejska, *Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM: COM\_2010\_092; COMNAT: COM\_2010\_2020\_FIN; CELEX: 52010DC2020). Strategia ta zajmuje się strukturalnymi słabościami europejskiej gospodarki (zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym, starzenie się społeczeństw) w nawiązaniu do procesów globalizacji, rosnącego zapotrzebowania na ograniczone zasoby naturalne. Dokumenty z nią powiązane to m.in.: Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM (2014) 130 final z 5.03.2014); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: *Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* (COM (2012) 299; Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli z marca 2010 r.; *Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej* (Dz.U. L 192 z 18.07.2015), s. 27–31; Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015 (Dz.U. L 268 z 15.10.2015), s. 28–32, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:em0028>).

ramy strategiczne zastąpiły dotychczasowe podejście polegające na ustanowieniu odrębnych zestawów wytycznych strategicznych dla wszystkich instrumentów.

Tabela 1. Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej (28 krajów) (mln euro)

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Zobowiązania	134 318	135 328	136 056	137 100	137 866	139 078	140 242
Zobowiązania w % DNB	1,03	1,02	1,00	1,00	0,99	0,98	0,98
Inteligentny wzrost gospodarczy	60 283	61 725	62 771	64 238	65 528	67 214	69 004
Wzrost gospodarki i zatrudnienia	15 605	16 321	16 726	17 693	18 490	19 700	21 079
Polityka spójności	44 678	45 404	46 045	46 545	47 038	47 514	47 925
Zasoby naturalne, w tym:	55 883	55 060	54 261	53 448	52 466	51 503	50 558
rynek rolny i płatności bezpośrednie	41 585	40 989	40 421	39 837	39 079	38 335	37 605
Bezpieczeństwo i obywatelstwo	2 053	2 075	2 154	2 232	2 312	2 391	2 469
Globalny wymiar Europy	7 854	8 083	8 281	8 375	8 553	8 764	8 794
Administracja	8 218	8 385	8 589	8 807	9 007	9 206	9 417
Wyrównania	27	0	0	0	0	0	0
Płatności	128 030	131 095	131 046	126 777	129 778	130 893	130 781
Płatności w % DNB	0,98–1,23	0,98–1,23	0,97–1,23	0,92–1,23	0,93–1,23	0,93–1,23	0,91–1,23

Źródło: Tabela wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej (2017).



Rysunek 1. Struktura budżetu Unii Europejskiej według działów (WRF 2007–2013; WRF 2014–2020)

Źródło: Multiannual financial framework 2014–2020 (2017).

Bardzo ważnym elementem strategii *Europa 2020* pozostała kwestia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, toteż tam skierowano najwięcej środków – ponad 450 mld euro, z tego: około 163 mld euro dla regionów w ramach celu konwergencji, niespełna 40 mld euro dla regionów w fazie przejściowej, nieco ponad 53 mld euro dla regionów w ramach celu konkurencyjności, niemal 12 mld euro na współpracę terytorialną, prawie 69 mld euro na Fundusz Spójności. Ponadto Komisja przeznaczyła 40 mld euro na wdrożenie mechanizmu „Łącząc Europę” oraz 10 mld euro na inwestycje związane z transportem w ramach Funduszu Spójności (z tego po ok. 9 mld euro na energię oraz na technologie informatyczne i komunikacyjne, zaś transport bez mała 32 mld euro).

Drugą pod względem wielkości wydatków pozycję – ok. 373 mld euro – stanowiły środki przyznane w ramach wieloletniej perspektywy budżetowej 2014–2020 na wsparcie rolnictwa i gospodarki żywnościowej. Najwięcej, bo niemal 3/4 tej kwoty, przekazano na pierwszy „ekologiczny” filar tego instrumentu, kierując pozostałe zasoby przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich na programy służące podniesieniu konkurencyjności i innowacyjności sektora agrarnego w warunkach zmian klimatu i środowiska. Ponadto około 15 mld euro przeznaczono na działania pośrednio wspierające rolnictwo (4,5 mld euro na badania i innowacje, 2,2 mld na zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, 2,5 mld na pomoc żywnościową, 2,5 mld na Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, 3,5 mld euro na rezerwę). Wśród innych znaczących pozycji wieloletnich ram finansowych należy wymienić 70 mld euro na instrumenty pomocy zewnętrznej, natomiast inne cele wskazane mają być osiągnięte przy stosunkowo niskich nakładach. Na przykład na edukację i szkolenia przewidziano tylko 15,2 mld euro, jeszcze mniej na kulturę – zaledwie 1,6 mld euro, zastrzegając, że to finansowanie powinno być uzupełniane przez fundusze strukturalne.

### 3. Transfery z Unii Europejskiej a inwestycje i wzrost gospodarczy w Polsce

W okresie poakcesyjnym Polska pozyskała z Unii Europejskiej 546 mld zł, a wpłaciła około 179 mld zł; napływ środków netto (w ujęciu płatniczym) wyniósł zatem około 367 mld zł. W ujęciu rocznym skala tego wsparcia (początkowo niewielka) wzrosła po 2007 roku w związku z zamknięciem procedury nadmiernego deficytu wobec Polski i udostępnieniem środków ujętych w ramach finansowych 2007–2013 (tab. 2).

Znaczna część napływających do naszego kraju zasobów unijnych była kierowana na rozwój infrastruktury technicznej (w tym najpierw inwestycji drogowych, a następnie – kolejowych). Pozwoliło to na sfinansowanie bardzo kapitałochłonnych przedsięwzięć, lecz – z uwagi na obligatoryjny wkład własny – pociągało za sobą coraz wyższe obciążenia strony wydatkowej budżetu państwa (tab. 3) i budżetów samorządów. Trudno to śledzić w sprawozdaniach z wykonania budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż od 2010 roku wszelkie wydatki sektora instytucji rządowych i samorządowych (*general government*) związane z realizacją projektów współfinansowanych

przez Unię Europejską wykazywano bowiem w budżecie środków z Unii Europejskiej (tab. 3). Pojęcie *general government* jest szersze od definicji budżetu państwa, obejmuje bowiem samorządy, instytucje ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych oraz różne podmioty prawne (w tym niektóre specyficzne przedsiębiorstwa) i fundusze celowe. W szczególności wiadomo, że budowa autostrad i dróg szybkiego ruchu była współfinansowana z Funduszu Drogowego (*Przegląd wydatków publicznych...*, 2017), zaś samorządy realizowały około 40% inwestycji publicznych ogółem i wydatkowały około połowy środków przekazanych przez Unię Europejską w ramach polityki spójności (*Budżety jednostek samorządu terytorialnego*, 2017).

Tabela 2. Transfery Polski z Unią Europejską w bilansie płatniczym po akcesji do Unii Europejskiej

Rok	Przychody	Rozchody	W relacji do PKB w %		W relacji do nakładów inwestycyjnych brutto w %	
	mld zł		przychody	rozchody	przychody	rozchody
2004	10,7	5,8	1,1	0,6	6,2	3,4
2005	15,9	9,8	1,6	1,0	8,5	5,2
2006	20,3	9,8	1,9	0,9	9,3	4,5
2007	27,5	10,6	2,3	0,9	10,3	4,0
2008	25,5	12,2	2,0	0,9	8,6	4,1
2009	40,8	13,4	3,0	1,0	13,9	4,6
2010	44,7	14,3	3,1	1,0	15,2	4,9
2011	59,0	14,7	3,8	0,9	18,2	4,5
2012	64,9	15,9	4,0	1,0	20,1	4,9
2013	66,2	18,1	4,0	1,1	21,2	5,8
2014	72,3	17,3	4,2	1,0	21,3	5,1
2015	54,4	18,2	3,0	1,0	15,1	5,0
2016	44,0	19,3	2,4	1,0	13,2	5,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017), *Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez Polskę w 2016 r.* (2017).

Tabela 3. Dochody i wydatki budżetu państwa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (mln zł)

Rok	Budżet państwa ogółem		Środki z UE w budżecie państwa**		Budżet środków z UE		Transfery budżetowe*** środków w rozliczeniach z UE		
	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	dochody	wydatki	saldo
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2004	156 281	197 698	2 588	5 825	—	—	2 588	5 825	−3 237
2005	179 772	208 133	2 447	9 753	—	—	2 447	9 753	−7 306
2006	197 640	222 703	1 985	9 839	—	—	1 985	9 839	−7 854
2007	236 368	252 324	7 534	17 582	—	—	7 534	17 582	−10 048

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2008	253 547	277 893	14 739	25 167	—	—	14 739	25 167	–10 428
2009	274 183	298 028	31 871	32 432	—	—	31 871	32 432	–561
2010	250 303	294 894	3 248	25 269	34 460	48 125	37 709	73 394	–35 685
2011	277 557	302 682	2 072	26 132	46 519	60 830	48 591	86 962	–38 371
2012	287 595	318 002	2 177	26 743	62 478	68 309	64 655	95 052	–30 397
2013	279 151	321 345	1 524	28 429	68 597	63 872	70 121	92 301	–22 180
2014	283 543	312 520	1 530	26 090	66 559	68 406	68 088	94 496	–26 408
2015	289 137	331 743	1 753	26 875	62 711	67 695	64 464	94 570	–30 106
2016*	313 809	368 549	1 738	27 948	51 692	71 641	53 429	99 589	–46 160
2017*	325 428	384 774	1 796	27 109	58 417	69 848	60 214	96 957	–36 743

\* Dane za lata 2004–2015 – wykonanie, dane za lata 2016–2017 – plan.

\*\* Od 2010 r. (włącznie) pod pojęciem „Środki z UE w budżecie państwa” jako dochody wykazano „Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł nie podlegające zwrotowi”, jako wydatki sumę dwu pozycji: „Środki własne Unii Europejskiej” oraz „Współfinansowanie projektów z udziałem środków UE”.

\*\*\* „Transfery budżetowe” stanowią po stronie dochodów sumę „Środków z Unii Europejskiej i innych źródeł nie podlegających zwrotowi” oraz dochodów wykazanych w budżecie środków z UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania* (2014–2015), Ustawy budżetowe (2016–2017).

W ramach perspektywy finansowej 2007–2013 płatności dla Polski wyniosły 63,8 mld euro (najwięcej w Unii Europejskiej), zaś stopa absorpcji funduszy strukturalnych – 95%. Ponad 40% wydatków kapitałowych instytucji rządowych, samorządowych spółek komunalnych, firm energetycznych, spółek kolejowych i innych podmiotów publicznych było ich wkładem w rozwój infrastruktury technicznej. Pozostałe transfery skierowano na innowacyjne projekty biznesowe prywatnych przedsiębiorstw, przy czym również znaczną część stanowiły nakłady brutto na środki trwałe. Niewykorzystane środki z tej perspektywy finansowej (maksymalnie 5%) przekazane zostaną jako płatność salda końcowego po przeprowadzeniu przez Komisję Europejską działań audytowych.

Tabela 4. Wydatki majątkowe budżetu państwa w relacji do nakładów w gospodarce narodowej na środki trwałe oraz wydatków budżetowych na projekty z udziałem środków Unii Europejskiej

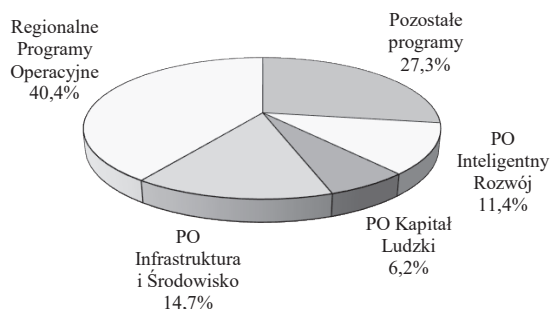
Rok	Wydatki majątkowe budżetu państwa			Wydatki budżetu państwa na współfinansowanie projektów z udziałem środków UE**		
	mln zł	udział w wydatkach budżetu państwa w %	relacja do nakładów inwestycyjnych brutto w %	mln zł	relacja do wydatków majątkowych budżetu państwa w %	relacja do nakładów inwestycyjnych brutto w %
1	2	3	4	5	6	7
2004	11 080	5,6	6,5	b.d.	b.d.	b.d.
2005	10 167	4,9	5,4	b.d.	b.d.	b.d.
2006	11 066	5,0	5,1	b.d.	b.d.	b.d.
2007	13 260	5,3	5,0	17 582	132,6	6,6
2008	14 920	5,4	5,0	25 167	168,7	8,5

1	2	3	4	5	6	7
2009	14 654	4,9	5,0	32 432	221,3	11,0
2010	15 439	5,2	5,3	10 923	70,8	3,7
2011	14 915	4,9	4,6	11 401	76,4	3,5
2012	13 570	4,3	4,2	10 801	79,6	3,3
2013	12 877	4,7	4,1	10 300	80,0	3,3
2014	15 254	4,9	4,5	8 830	57,9	2,6
2015	20 056	6,0	5,5	8 679	43,3	2,4
2016*	17 699	4,8	5,3	8 704	49,2	2,6

\* Dane za lata 2004–2015 – wykonanie, dane za rok 2016 – plan.

\*\* Pozycja nie obejmuje wydatków wykazywanych od 2010 r. w „Budżecie Unii Europejskiej”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Sprawozdania...* (2004–2015), Ustawy budżetowe (2016–2017), *Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017).



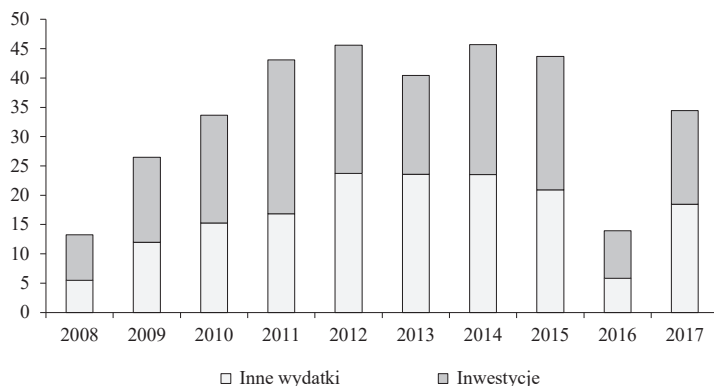
Rysunek 2. Struktura realizowanych w Polsce programów operacyjnych z perspektywy budżetowej 2014–2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017), s. 56).

W początkach perspektywy budżetowej 2007–2013 udział inwestycji w środkach pochodzących z funduszu spójności wynosił ok. 8%, przy czym w pierwszych dwóch latach ich absorpcja była bliska zera, zaś w latach końcowych przekraczała 10% alokacji rocznie. Podobnie rozpoczęła się perspektywa 2014–2020; na koniec 2016 roku z 82,2 mld euro przyznanych na politykę spójności (alokację środków przedstawia rys. 2), trafiło do Polski 6,6 mld euro<sup>9</sup>, o ponad 60% mniej od transferu środków pomocowych

<sup>9</sup> Stanowiło to 101% prognozowanej kwoty, podczas gdy średnia dla UE wyniosła tylko 52%. Rada Ministrów, *Wieloletni Plan Finansowy Państwa*, Warszawa, kwiecień 2017, s. 8; *Konkluzje przewodniczącego Rady Europejskiej z 9 marca 2017 r.* Pobrane z: [http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/09-conclusions-pec\\_pdf](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/03/09-conclusions-pec_pdf).

w roku poprzednim<sup>10</sup>. W konsekwencji inwestycje publiczne spadły (według wstępnych szacunków) do najniższego od 2005 roku poziomu –3,7% PKB (rys. 3).



Rysunek 3. Wykorzystanie środków z funduszu spójności w latach 2008–2017 na inwestycje i inne cele (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017), s. 56.

Narodowy Bank Polski oszacował wpływ środków napływających do Polski w ramach polityki spójności na dynamikę PKB, inwestycje i zatrudnienie (tab. 5). W scenariuszu zakładającym brak napływu tych zasobów, wzrost zdolności wytwórczych polskiej gospodarki obniżyłby się w latach 2004–2016 (w cenach z 2005 r.) ze 150% do około 143% (o 7 p.p.), na co wpłynęłaby niższa akumulacja kapitału publicznego i kapitału przedsiębiorstw. Średnie roczne tempo wzrostu PKB obniżyłoby się w tym okresie z 3,8% do 3,3% (w cenach z 2005 r. z 1,3 do 1,2%) ze względu na obniżenie dynamiki nakładów brutto na środki trwałe o 17,4 p.p. (faktycznie, w cenach z 2005 r. dynamika ta wyniosła 165%). W związku z mniejszym przyrostem nowych miejsc pracy współczynnik zatrudnienia (który wzrósł według badania aktywności ekonomicznej ludności z 51,9% w 2004 r. do 56,3% w grudniu 2016 r.) obniżyłby się o 3 p.p., co w pierwszej kolejności mogłoby pogorszyć sytuację osób starszych i absolwentów. W rzeczywistości (*Biuletyn*, 2017), mimo pewnego spowolnienia dynamiki PKB w 2016 roku, wysoki popyt wewnętrzny (przede wszystkim dzięki wzrostowi konsumpcji prywatnej) wywarł pozytywny wpływ na poziom zatrudnienia; w rezultacie stopa bezrobocia (BAEL) ukształtowała się na poziomie bliskim historycznego minimum (5,4% w marcu 2017 r.).

<sup>10</sup> Art. 65. Rozporządzenia Rady (UE) nr 1303/2013 mówi, że projekty nie mogą zostać wybrane do wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, jeśli projekty te zostały fizycznie ukończone lub w pełni zrealizowane przed przedłożeniem instytucji zarządzającej wniosku o dofinansowanie w ramach programu operacyjnego.

Tabela 5. Szacunek wpływu transferów z budżetu UE na PKB, inwestycje, PKB i zatrudnienie w Polsce

Rok	Scenariusz dynamiki (t/r) PKB w %		Różnica między scenariuszami: bazowym i kontrfaktycznym				
	bazowy	kontrfaktyczny	dynamika w p.p.				liczba pracujących (narastająco w tys. osób)
			PKB	nakłady inwe- stycyjne brutto na środki trwałe	produkt potencjalny	pracujący	
2004	5,1	4,9	-0,2	-1,6	0,0	-0,1	-13,7
2005	3,5	3,4	-0,1	-0,5	-0,1	-0,2	-34,3
2006	6,2	5,8	-0,4	-2,1	-0,2	-0,2	-61,3
2007	7,2	6,8	-0,3	-1,0	-0,3	-0,3	-100,9
2008	3,9	3,6	-0,3	-0,5	-0,3	-0,2	-136,2
2009	2,5	1,8	-0,7	-2,9	-0,4	-0,3	-178,5
2010	3,6	2,9	-0,8	-3,8	-0,5	-0,5	-261,5
2011	5,0	3,9	-1,1	-4,4	-0,7	-0,6	-366,0
2012	1,7	0,8	-0,9	-2,3	-0,9	-0,8	-478,3
2013	1,4	0,7	-0,6	0,0	-1,0	-0,3	-523,8
2014	3,3	2,4	-0,9	-1,3	-0,9	-0,2	-568,9
2015	3,9	3,0	-0,9	-1,2	-0,9	-0,5	-650,3
2016	2,8	2,8	0,0	4,1	-0,8	0,0	-658,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski* (2016), s. 5–6.

Warto wspomnieć, że niezależnie od środków przyznanych w Polsce w perspektywie 2014–2020, nasz kraj od 2015 roku uczestniczy we wdrażaniu *Planu inwestycyjnego dla Europy*, przygotowanego przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny. Plan ten ma poprawić do końca bieżącego roku warunki inwestowania i wygenerować dodatkowe inwestycje publiczne i prywatne w Unii Europejskiej co najmniej na kwotę 315 mld euro<sup>11</sup>. Podstawowym filarem tego instrumentu jest Europejski Fundusz Inwestycji Strategicznych (*European Fund for Strategic Investments – EFSI*). Polska uzyskała dzięki temu gwarancje o wartości 47 mln euro, które umożliwiły podpisanie ośmiu umów z instytucjami finansowymi. Zatwierdzonych zostało 20 dużych projektów infrastrukturalnych o wartości 1,7 mld euro, które powinny wygenerować finansowanie o wartości około 5,4 mld euro, niezależnie od 800 mln euro przeznaczonych na wsparcie projektów inwestycyjnych podejmowanych przez małe i średnie przedsiębiorstwa. Według oceny Ministerstwa Rozwoju z tego rodzaju finansowania skorzysta 12 300 małych i średnich przedsiębiorstw oraz start-upów.

<sup>11</sup> Komisja Europejska wystąpiła z propozycją przedłużenia finansowania tego instrumentu do 2020 r., co ma skutkować zwiększeniem inwestycji do 500 mld euro.



## Podsumowanie

Najważniejszy mechanizm wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, jakim jest wspólny rynek, wciąż nie jest w pełni wykorzystany, interesy silniejszych ekonomicznie krajów dominują nad interesami Wspólnoty. Wydatki publiczne współfinansowane przez Unię Europejską, obok rzeczywistych i potencjalnych korzyści, jakie niesie efekt popytowy na dynamikę PKB i zatrudnienie, generują także koszty i ryzyka związane z efektem podażowym inwestycji i zaburzeniami równowagi na poziomie makroekonomicznym i w poszczególnych sektorach<sup>12</sup>.

Wśród badaczy panuje konsensus, że fundusze pomocowe powinny wspierać działanie wspólnego rynku, a nie subsydiować wybrane grupy interesów, ograniczając tym samym działanie mechanizmów rynkowych. W żadnym z państw-beneficjentów pieniądze unijne nie zastąpiły strukturalnych reform, o czym dobitnie świadczy m.in. przykład takich krajów jak Hiszpania, Portugalia i Grecja, które mimo ogromnego napływu kapitału w okresie 1980–2012 pozostały krajami peryferyjnymi strefy euro, a poziom życia ich mieszkańców odbiega od poziomu liderów Wspólnoty. Natomiast pozytywne efekty dały decyzje zorientowane na dalsze poszerzenie wspólnego rynku i rozciągnięcie go na obszary dotąd nie w pełni nim objęte (m.in. rynek usług czy rynek energii).

Jednym z najważniejszych wyzwań stojących przed Polską na początku XXI wieku jest optymalne wykorzystanie jej potencjału rozwojowego, aby zapewnić trwałą i zrównoważony wzrost ekonomiczny i podniesienie poziomu życia zwłaszcza tych grup społecznych, które poniosły największe koszty transformacji ustrojowej. Musimy to czynić przede wszystkim własnymi środkami, pamiętając, że fundusze strukturalne jedynie ułatwiają i przyspieszają proces konwergencji ekonomicznej, ale go nie zapewniają. Warto podkreślić, że siłą motoryczną wzrostu polskiej gospodarki były i pozostały nadal przede wszystkim autonomiczne inwestycje rodzimych przedsiębiorstw. Środki unijne miały natomiast fundamentalne znaczenie dla podejmowania niezwykle kapitałochłonnych inwestycji, które w istotnym stopniu przyczyniły się do poprawy jakości życia zarówno społeczności lokalnych, jak i wszystkich użytkowników nowo wybudowanych obiektów.

## Bibliografia

- Biuletyn Statystyczny* (2017). Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoeczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-42017,4,63.html> (24.05.2017).
- Budżety jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe* (2017). Ministerstwo Finansów. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl> (24.05.2017).

---

<sup>12</sup> Transfery zewnętrzne wywołują wiele zniekształceń rynkowych, np. większa skala redystrybucji negatywnie oddziałuje na tempo wzrostu gospodarczego i nakłady inwestycyjne, ogranicza mobilność siły roboczej, osłabia konkurencję w sektorze agrarnym, spowalnia konsolidację gospodarstw rolnych i procesy dostosowawcze (Marzinotto, 2016; Hardt, 2009, s. 55; Rutkiewicz, 2017).

- Decyzja Rady (UE) 2015/1848 z dnia 5 października 2015 r. w sprawie wytycznych dotyczących polityk zatrudnienia państw członkowskich na rok 2015* (2015). Dz.U. L 268, s. 28–32. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:em0028> (15.05.2017).
- Decyzja Rady 2014/335/UE z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* (2014). Dz.U. L 168 z 7.06.2014, s. 105.
- Decyzja Rady 88/376/EWG w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich* (2009). Euratom, Dz.U. 143.
- Europa 2020: Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010). Komisja Europejska (COM: COM\_2010\_092; COMNAT: COM\_2010\_2020\_FIN; CELEX: 52010DC2020).
- Hardt, Ł. (2009). Czy Fundusze Europejskie mogą stać się czynnikiem przeciwdziałającym spowolnieniu gospodarczemu? W: K. Bartosik (red.), *Gospodarka Polski. Prognozy i opinie*. Warszawa: PAN.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego: Działanie na rzecz stabilności, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia* (COM (2012) 299).
- Konkluzje Rady Europejskiej w Brukseli z marca 2010 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM (2014) 130 final z 5.03.2014).
- Makroekonomiczne uwarunkowania polityki pieniężnej* (2017). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Marzinotto, B. (2016). Income Inequality and Macroeconomic Imbalances under EMU. *LEQS – LSE ‘Europe in Question’ Discussion Paper Series*, 110.
- Multianual financial framework 2014–2020. Comparison with previous financial frameworks* (2014). Pobrane z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_pl.htm) (15.05.2017).
- Podsumowanie realizacji strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu* (COM(2014) 130 final z 5.03.2014).
- Przegląd wydatków publicznych na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego*. Raport z przeglądu, Ministerstwo Finansów. Pobrane z: <http://www.mf.gov.pl> (24.05.2017).
- Roczne wskaźniki makroekonomiczne* (2017). Główny Urząd Statystyczny. Pobrane z: <http://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne> (10.05.2017).
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020* (2014). Dz.U. UE, L 347/884.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 608/2014 z dnia 26 maja 2014 r. określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej* (2014). Dz.U. L 168, s. 29.
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 609/2014 z dnia 26 maja 2014 r. w sprawie metod i procedury udostępniania tradycyjnych zasobów własnych, zasobów własnych opartych na VAT i zasobów własnych opartych na DNB oraz w sprawie środków w celu zaspokojenia potrzeb gotówkowych* (2014). Dz.U. L 168.

- Rutkiewicz, K. (2011). *Znaczenie Funduszy Europejskich dla rozwoju gospodarczego Polski*. Pobrane z: [http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/37116/08\\_Krzysztof\\_Rutkiewicz.pdf](http://bibliotekacyfrowa.pl/Content/37116/08_Krzysztof_Rutkiewicz.pdf) (15.05.2017).
- Sprawozdania operatywne z wykonania budżetu państwa za lata 2004–2015*. Ministerstwo Finansów.
- Tabela wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1311&from=EN> (15.05.2017).
- The implementation of the provisions in relation to the ex-ante conditionalities during the programming phase of the European Structural and Investment (ESI) Funds. Final report* (2016). metis GmbH, Directorate-General Regional and Urban Policy, European Commission, July.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL> (15.05.2017).
- Ustawy budżetowe na lata 2016 i 2017. Ministerstwo Finansów.
- Wpływ funduszy UE na rozwój gospodarczy Polski* (2016). Warszawa: Narodowy Bank Polski.
- Wykorzystanie funduszy strukturalnych przez Polskę w 2016 r.* (2017). Narodowy Bank Polski.
- Zalecenie Rady (UE) 2015/1184 z dnia 14 lipca 2015 r. w sprawie ogólnych wytycznych dotyczących polityk gospodarczych państw członkowskich i Unii Europejskiej* (2015). Dz.U. L 192, s. 27–31.

## THE IMPACT OF THE EUROPEAN UNION STRUCTURAL FUNDS ON INVESTMENTS AND GROWTH OF THE POLISH ECONOMY

**Keywords:** budget, multiannual financial framework, investments, structural funds, cohesion policy

**Summary.** This study presents an evaluation of the impact of the European Union structural funds on the dynamics of investments in the public sector and enhancement of investments in the private enterprise sector in Poland. Based on the state's balance of payments data and the reports on the state's budget execution, we analyze the inflow of the European structural funds into Poland in 2004–2016 and estimate their contribution to investments into the tangible assets. Next, based on simulations using the NECMOD model, we make the econometric evaluation of the impact of the cohesion policy funds on the development of the Polish economy after accession to the European Union.

## Cytowanie

- Ancyparowicz, G. (2017). Wpływ funduszy strukturalnych Unii Europejskiej na inwestycje i wzrost polskiej gospodarki. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 5–19. DOI: 10.18276/epu.2017.129-01.



Adam Adamczyk<sup>1</sup>, Dawid Dawidowicz<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania  
e-mail: [milano@wneiz.pl](mailto:milano@wneiz.pl)

<sup>2</sup> Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Ekonomiczny  
e-mail: [dawid.dawidowicz@zut.edu.pl](mailto:dawid.dawidowicz@zut.edu.pl)

## Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich

**Kody JEL:** H71, G29, H63

**Słowa kluczowe:** polityka podatkowa, zadłużenie miast, jednostki samorządu terytorialnego

**Streszczenie.** Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz jakie czynniki mogą wpływać na zróżnicowanie stawek tego podatku. W badaniu wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona oraz metodę aglomeracji Warda. Wyniki badania pozwalają stwierdzić, że większość miast prowadzi względnie podobną politykę w zakresie stawek podatku od nieruchomości oraz że istnieje zależność między stawkami tego podatku a liczbą mieszkańców miasta.

### Wprowadzenie

Podatek od nieruchomości, będący najważniejszym źródłem dochodów podatkowych (Swianiewicz, 2011) gmin/miast, stanowi potencjalnie istotny instrument lokalnej polityki podatkowej. Obok podstawowej funkcji pozyskiwania dochodów podatkowych może on bowiem także realizować funkcje pozafiskalne, jak funkcja bodźcowa czy funkcja redystrybucyjna. Innymi słowy podatek ten teoretycznie może stanowić narzędzie przyciągania inwestorów, wspierania instytucji pożytku publicznego czy odgrywać rolę czynnika zachęcającego potencjalnych mieszkańców do osiedlania się na terenie danej

gminy. Należy zadać jednak pytanie o skuteczność bodźców wkomponowanych w konstrukcję tego podatku. W znacznej mierze zależy one będą od tego, czy wysokość obciążeń z tytułu tej daniny jest na tyle duża, żeby wpływać na zachowania podatników. Sama skuteczność bodźców podatkowych w podatku od nieruchomości nie gwarantuje jednak tego, że gminy będą zainteresowane ich wykorzystaniem. Gminy/miasta wykorzystujące podatek od nieruchomości po to, aby osiągnąć cele pozafiskalne, muszą bowiem zrezygnować z części dochodów podatkowych poprzez obniżanie stawek podatkowych.

Celem artykułu jest uzyskanie odpowiedzi na pytanie, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości oraz jakie czynniki mogą wpływać na zróżnicowanie stawek tego podatku.

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania badawcze autorzy wykorzystali opartą na analizie wariancji metodę aglomeracji Warda oraz analizę współzależności, a przedmiotem badania były wszystkie miasta wojewódzkie.

## 1. Zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości w świetle teorii opodatkowania

Ocena polityki podatkowej miast w zakresie podatku od nieruchomości wymaga wcześniejszego poznania dorobku teoretycznego w zakresie tego rodzaju opodatkowania. Podatki od nieruchomości funkcjonują w systemie podatkowym od długiego czasu. Wynika to głównie z właściwości przedmiotu opodatkowania. Prawo własności do nieruchomości jest bowiem stosunkowo proste do ustalenia i zidentyfikowania, a w związku z tym opodatkowanie nieruchomości jest trudne do uniknięcia.

Współczesny dorobek teoretyczny w zakresie opodatkowania nieruchomości można podzielić na trzy nurty:

- perspektywę tradycyjną,
- perspektywę nową,
- perspektywę korzyści (Felis, 2012, s. 89).

Perspektywa tradycyjna zakłada, że podatki od nieruchomości obciążać mogą zarówno ziemię (grunty), jak i kapitał (budynki). W przypadku podatku obciążającego ziemię rzeczywisty ciężar opodatkowania ponoszą właściciele lub najemcy. Wynika to z faktu, że zasób ziemi jest względnie stały w czasie, a co za tym idzie jego podaż charakteryzuje się sztywną elastycznością cenową. Nałożenie podatku na podaż ziemi spowoduje, że podatek zostanie w pełni skapitalizowany w cenie gruntu, prowadząc do spadku jego wartości. Opodatkowanie gruntu, obciążając ekonomiczną rentę, nie zniekształca działalności gospodarczej. Inaczej może być w przypadku budynków wykorzystywanych w celach komercyjnych, które uznawane są za tzw. pośredni czynnik wytwórczy, charakteryzujący się znaczną elastycznością cenową podaży. Nałożenie podatku na tego typu budynki zostanie w pewnej części przerzucone na nabywców – co z kolei może wpłynąć na decyzje przedsiębiorstw dotyczące procesów produkcji. Stąd w literaturze przedmiotu pojawiają się sugestie, aby budynki wykorzystywane w działalności komercyjnej zwolnić

z opodatkowania (European Economy, 2012). Wzmiankowane podejście daje zatem asumpt do zróżnicowania wysokości stawek w zależności od tego, czy przedmiotem opodatkowania jest grunt, czy budynek, oraz z uwzględnieniem przeznaczenia nieruchomości. Jednocześnie należy zauważyć, że faktyczne opodatkowanie nieruchomości w Polsce stoi w sprzeczności z wnioskami płynącymi z teorii, gdyż to właśnie nieruchomości przeznaczone na cele komercyjne zwykle opodatkowywane są najwyższymi stawkami.

Druga perspektywa przyjmuje, że opodatkowanie gruntów działa w sposób podobny do opodatkowania łącznych zasobów kapitału (Felis, 2012, s. 89–94). Jednocześnie oddziaływanie opodatkowania będzie zróżnicowane w poszczególnych regionach w zależności od wielkości popytu na usługi lokalne. Teoria ta uzasadnia zatem terytorialne zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości.

Trzecia perspektywa wskazuje, że opodatkowanie gruntów powinno się postrzegać jako opłatę za korzystanie z lokalnych usług publicznych. Z tego punktu widzenia podatek traktowany jest jako neutralna opłata z tytułu korzystania z usług publicznych (Felis, 2012, s. 90–94). Zgodnie z tą perspektywą wysokość opodatkowania nieruchomości powinna być powiązana z wartością dostarczanych przez samorząd dóbr publicznych.

## 2. Zróżnicowanie opodatkowania nieruchomości – przegląd literatury

Polski podatek od nieruchomości oparty na opodatkowaniu powierzchni jest konstrukcją anachroniczną, a przez to unikatową. Dlatego też, analizując politykę podatkową gmin w Polsce, trudno nawiązać do badań prowadzonych za granicą. Prowadzone w Polsce badania i rozważania dotyczące stosowanej polityki podatkowej w zakresie podatku od nieruchomości dotyczą głównie następujących obszarów:

- a) zróżnicowania polityki podatkowej gmin w zakresie podatku od nieruchomości;
- b) możliwości skutecznego oddziaływania za pomocą preferencji w podatku od nieruchomości na działalność gospodarczą;
- c) czynników wpływających na politykę podatkową gmin w zakresie podatku od nieruchomości;
- d) znaczenia podatku od nieruchomości w dochodach gmin oraz celowości jego wykorzystania.

Analitycy nie są w stanie udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy gminy prowadzą zróżnicowaną, czy zbliżoną politykę w zakresie podatku od nieruchomości, mimo iż wydaje się ona prosta. Jak wynika z badań prowadzonych na zlecenie Senatu RP w Polsce, przyznane przez ustawodawcę możliwości kształtowania przez gminy obciążeń podatkowych w zakresie podatku od nieruchomości przez obniżanie stawek podatku w stosunku do stawek maksymalnych oraz udzielania ulg i zwolnień są wykorzystywane w stosunkowo niewielkim zakresie. Zatem niewątpliwie w sprawowanej przez ten podatek funkcji dominuje funkcja fiskalna w stosunku do funkcji stymulacyjnej (Kancelaria Senatu, 2010). Z kolei Satoła na podstawie badań prowadzonych na próbie

gmin województwa małopolskiego stwierdził, że stosowały one zróżnicowane stawki podatku od nieruchomości (Satoła, 2013, s. 425–434).

Problem skuteczności wykorzystania podatku od nieruchomości jako narzędzia realizacji celów gospodarczych budzi kontrowersje. W literaturze przedmiotu można spotkać zarówno opinie, zgodnie z którymi podatek od nieruchomości jest skutecznym instrumentem realizacji celów gospodarczych, jak i takie, które jej przeczą. M. Podstawka i E. Rudowicz twierdzą, że w największym stopniu na kreowanie rozwoju lokalnego wpływają wykorzystywane przez władze lokalne elementy konstrukcyjne istniejące w podatku od nieruchomości. Ich zdaniem jest on najbardziej efektywnym podatkiem kreującym politykę rozwoju lokalnego. Z kolei Satoła, opierając się na badaniach gmin województwa małopolskiego, świętokrzyskiego i podkarpackiego, stwierdził, że brak jest związku kosztów opodatkowania gruntów i budynków wykorzystywanych w celach komercyjnych ze skłonnością do rozwoju przedsiębiorczości lokalnej (Satoła, 2014). Zdaniem tego autora wynika to z faktu, że wysokość obciążeń przedsiębiorstw z tytułu podatku od nieruchomości w sumie obciążeń publiczno-prawnych jest znikoma. W konsekwencji nawet bardzo korzystne rozwiązania w tym podatku nie stanowią dla przedsiębiorców wystarczająco silnego bodźca rozwojowego.

Kolejnym problemem dyskutowanym przez badaczy zajmujących się opodatkowaniem nieruchomości jest zagadnienie czynników wpływających na politykę podatkową gmin. Najczęściej jako przyczynę zróżnicowania polityki podaje się charakter jednostki samorządowej. Śmiechowicz twierdzi, że preferencje podatkowe chętniej stosują gminy niż miasta na prawach powiatu, które dość często przyjmują stawki bliskie bądź równe stawkom maksymalnym. Powodem takiej sytuacji może być fakt, że duże miasta dzięki swojej specyfice z natury rzeczy przyciągają przedsiębiorców, którzy dodatkowo w większych miejscowościach mają szersze możliwości osiągnięcia wysokich dochodów niż w miastach małych. Miasta na prawach powiatu wprowadzają natomiast na szeroką skalę zwolnienia, dzięki którym stymulują podmioty gospodarujące na ich obszarze do korzystnych dla danej jednostki działań i zachowań (Śmiechowicz, 2013, s. 457–479). Do podobnych wniosków doszli eksperci Biura Analiz i Dokumentacji, według których większą skłonność do udzielania preferencji podatkowych mają gminy niż miasta na prawach powiatu i różnica ta jest znaczna. Skutki obniżenia stawek podatku są trzy- lub czterokrotnie wyższe w grupie gmin niż w grupie miast na prawach powiatu, zaś skutki stosowania ulg i zwolnień są dwukrotnie wyższe. W największym zakresie z możliwości kształtowania wielkości obciążenia podatkiem od nieruchomości korzystają gminy wiejskie, natomiast w najmniejszym gminy miejskie (Kancelaria Senatu, 2010). Badano także wpływ koniunktury gospodarczej na politykę gmin w zakresie podatku od nieruchomości. Przeprowadzone analizy wskazują, że gminy nie stosowały odmiennych strategii podatkowych w okresie prosperity i w okresie kryzysu. Świadczy to o tym, że założenia polityki podatkowej gmin oparte są w większym stopniu na zapewnieniu stabilnych wpływów do budżetu realizowanych przy pomocy indeksacji stawek podatkowych o wskaźnik inflacji, a nie na aktywnym reagowaniu na zmiany koniunktury gospodarczej (Satoła, 2013, s. 425–434).



### 3. Dane i metoda badania

Zakresem badania objęto wszystkie miasta wojewódzkie. Dokonany wybór był podyktowany tym, że wcześniejsze badania prowadzone były głównie dla gmin sąsiadujących, znajdujących się w obrębie jednego lub sąsiadujących województw. Ze względu na bliskie położenie badanych podmiotów prowadzone polityki w zakresie stawek podatku od nieruchomości mogły być znacznie powiązane ze względu na konkurencję między sąsiadującymi gminami. Uwzględnienie w badaniu odległych od siebie jednostek pozwoliło na częściowe wyeliminowanie tego problemu. Drugim powodem, dla którego do analizy wybrano miasta wojewódzkie, był fakt, że charakteryzują się one najwyższym poziomem rozwoju ekonomicznego w danym regionie, dzięki czemu stanowią w miarę homogeniczną, (zatem porównywalną) próbę. W przeprowadzonej analizie wykorzystano dane dotyczące stawek podatku od nieruchomości we wszystkich miastach wojewódzkich według stanu obowiązującego w 2017 roku (tab. 1). Do charakterystyki miast wojewódzkich wybrano następujące miary (tab. 2): dochody miasta *per capita*, zamożność miasta *per capita*, wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów miasta, liczbę mieszkańców oraz powierzchnię i stopę bezrobocia w poszczególnych miastach. W konstrukcji wskaźnika zamożności miasta pomija się wpływ dotacji celowej, a uwzględnia się wyłącznie dochody własne oraz otrzymane subwencje. Ponadto uwzględnione we wskaźniku dochody zostały skorygowane o składki przekazywane przez samorządy w związku z subwencją równoważącą i skutki zmniejszenia stawek oraz ulgi i zwolnienia w podatkach lokalnych (Swianiewicz, Łukomska, 2015, s. 4–5).

Tabela 1. Wysokości stawek podatku od nieruchomości w miastach wojewódzkich w 2017 roku

Miasto	A	B	C	D	E	F	G	H	I
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Wrocław	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Toruń	0,78	4,51	2,98	0,33	0,60	22,16	10,59	4,59	7,62
Bydgoszcz	0,89	4,32	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Lublin	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,46	10,59	4,61	7,62
Gorzów Wielkopolski	0,88	4,51	2,98	0,45	0,67	22,00	10,59	4,61	7,62
Zielona Góra	0,70	4,54	2,98	0,27	0,42	22,66	8,42	4,01	5,24
Łódź	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Kraków	0,89	4,54	2,98	0,33	0,75	22,66	10,59	1,84	5,33
Warszawa	0,89	4,54	2,98	0,46	0,74	22,66	10,59	4,61	7,62
Opole	0,84	4,29	2,97	0,27	0,61	22,66	10,51	4,60	7,50
Rzeszów	0,89	4,54	2,98	0,29	0,66	22,66	10,59	4,61	6,61
Białystok	0,84	4,50	2,98	0,45	0,73	22,36	10,59	4,16	7,40
Gdańsk	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Katowice	0,81	4,42	2,98	0,38	0,68	22,19	10,38	4,46	7,45
Kielce	0,83	4,54	2,98	0,38	0,64	22,30	4,65	4,46	7,40

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Olsztyn	0,80	4,20	2,98	0,40	0,70	21,80	10,00	4,61	7,30
Poznań	0,89	4,54	2,98	0,47	0,75	22,66	10,59	4,61	7,62
Szczecin	0,89	4,54	2,98	0,46	0,70	22,66	10,59	4,61	7,62

Objaśnienia: A – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków; B – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych; C – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji; D – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego; E – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) mieszkalnych; F – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; G – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, H – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń, I – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał miast wojewódzkich.

Tabela 2. Miary charakteryzujące społeczno-ekonomiczną sytuację miast wojewódzkich

Miasto	Liczba mieszkańców na koniec 2015 roku	Powierzchnia w tys. km <sup>2</sup>	Stopa bezrobocia na koniec 2015 roku	Dochody <i>per capita</i> w 2015 roku	Zamożność <i>per capita</i> w 2015 roku	Wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów w 2014 roku
Wrocław	635 759	292,82	3,3	5 696,68	4 958,57	64,10
Toruń	202 689	115,70	6,9	5 717,40	3 960,01	95,34
Bydgoszcz	355 645	175,98	5,4	4 520,36	3 761,36	70,58
Lublin	340 727	147,00	7,9	4 979,76	3 944,88	63,35
Gorzów Wlkp.	123 762	85,72	5,1	4 232,37	3 542,76	32,25
Zielona Góra	138 711	278,30	6,3	4 514,24	3 916,21	43,63
Łódź	700 982	293,20	9,5	5 462,86	4 121,89	78,27
Kraków	761 069	326,85	4,4	5 424,19	4 670,80	48,88
Warszawa	1 744 351	517,24	3,3	8 228,21	6 763,83	43,81
Opole	118 931	96,55	5,3	5 423,05	4 735,84	35,81
Rzeszów	185 896	120,40	7,3	5 473,38	4 288,29	55,27
Białystok	295 981	102,10	10,5	4 615,36	4 034,23	39,23
Gdańsk	462 249	261,96	4,0	5 882,89	4 629,49	43,37
Katowice	299 910	164,70	3,8	5 516,66	4 746,75	41,73
Kielce	198 046	109,45	8,8	5 497,20	4 191,59	53,89
Olsztyn	173 444	88,33	5,8	6 932,95	4 724,31	24,73
Poznań	542 348	261,80	2,4	6 099,13	4 574,24	57,78
Szczecin	405 657	300,55	6,8	5 283,54	4 322,99	49,39

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: GUS, Business Insider Polska; Swianiewicz, Łukomska (2015), [www.polskawliczbach.pl](http://www.polskawliczbach.pl).

W celu uzyskania odpowiedzi na postawione pytania badawcze w pierwszej kolejności wykorzystano metodę analizy współzależności przez obliczenie współczynnika korelacji Pearsona między stawkami podatku od nieruchomości dla poszczególnych miejscowości oraz wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie.

Dla oceny zróżnicowania polityk w zakresie wysokości stawek podatku od nieruchomości wykorzystano metodę aglomeracji Warda. Metoda ta nie wymaga określenia z góry liczby skupień, na które dzielona jest badana zbiorowość. Dzięki zastosowaniu tego narzędzia możliwa jest kwantyfikacja podobieństwa różnych obiektów pod względem wielu kryteriów. Pozwala to zatem grupować miasta, uwzględniając zróżnicowanie wielu stawek podatku od nieruchomości jednocześnie.

Obliczeń dokonano w programie Microsoft Office Excel oraz w programie Statistica 12.

#### 4. Wyniki przeprowadzonego badania

Pierwsze pytanie badawcze brzmiało, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości. Analiza diagramu drzewa (rys. 1) i odległości<sup>1</sup> między skupieniami pozwala na stwierdzenie, że spośród 18 miast uwzględnionych w analizie znaczna część (15 miast) prowadzi relatywnie podobną politykę w zakresie stosowania stawek podatku od nieruchomości. Wyraźnie różną politykę w zakresie stawek prowadzą trzy miasta, tj. Zielona Góra, Kraków oraz Kielce.

Drugie pytanie badawcze dotyczyło czynników, które mogą warunkować prowadzoną przez analizowane miasta politykę w zakresie wysokości stawek podatku od nieruchomości. W analizie uwzględniono sześć charakterystyk pozwalających w sposób syntetyczny opisać sytuację społeczno-ekonomiczną badanych jednostek.

W dalszej kolejności przeanalizowano 54 współczynniki korelacji między dziewięcioma stawkami a sześcioma zmiennymi charakteryzującymi rozmiary oraz sytuację ekonomiczną miast. Wśród zmiennych charakteryzujących analizowane miasta najbardziej skorelowaną zmienną była liczba mieszkańców, dlatego w pierwszej kolejności przedstawione zostaną wyniki prowadzonych analiz dla tej zmiennej. Była ona istotnie dodatnio skorelowana ze stawkami obciążającymi zarówno grunty, jak i budynki związane z prowadzoną działalnością gospodarczą, działalnością podmiotów pożytku publicznego i budynków mieszkalnych (tab. 3). Najwyższy współczynnik korelacji odnotowano w wypadku zależności między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych. Na rysunkach 2 i 3 przedstawiono zależność liniową i logarytmiczną między liczbą mieszkańców miast wojewódzkich, a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych.

---

<sup>1</sup> Odległość rozumiana jest jako suma kwadratów odchyleń między dwoma dowolnymi skupieniami.

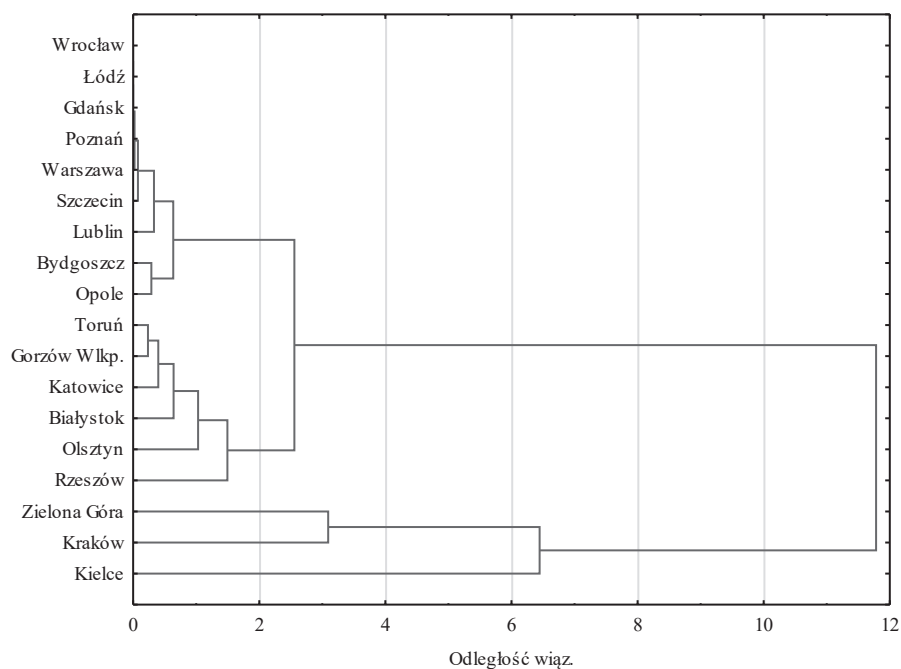
Tabela 3. Korelacje między stawkami podatku od nieruchomości a wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie

Zmienna	Pogrubione i oznaczone gwiazdką wsp. korelacji są istotne z $p < 0,05$ 000 N = 18																
	średnia	odch. std.	zmienne społeczno-ekonomiczne					stawki podatku od nieruchomości									
			A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O
A	5,51	0,31	1,000	<b>0,844*</b>	-0,311	<b>0,536*</b>	<b>0,637*</b>	0,243	<b>0,566*</b>	0,393	0,348	<b>0,558*</b>	<b>0,664*</b>	<b>0,491*</b>	0,296	-0,209	0,121
B	207,70	116,05	<b>0,844*</b>	1,000	-0,424	<b>0,513*</b>	<b>0,676*</b>	0,085	0,273	0,442	0,239	0,278	0,228	<b>0,606*</b>	0,181	-0,232	-0,167
C	5,93	2,27	-0,311	-0,424	1,000	-0,407	<b>-0,52</b>	0,205	-0,171	0,097	0,070	-0,078	-0,154	-0,152	-0,307	0,073	0,004
D	5 527,79	930,73	<b>0,536*</b>	<b>0,513*</b>	-0,407	1,000	<b>0,884*</b>	-0,103	0,132	-0,096	0,028	0,122	0,275	-0,011	0,068	0,126	0,208
E	4 438,22	703,71	<b>0,637*</b>	<b>0,676*</b>	<b>-0,52*</b>	<b>0,884*</b>	1,000	-0,244	0,204	-0,002	-0,106	0,093	0,267	0,228	0,135	-0,019	0,091
F	52,30	17,37	0,243	0,085	0,205	-0,103	-0,244	1,000	0,115	0,343	0,237	0,110	0,100	0,266	0,068	0,109	0,182
G	0,85	0,05	<b>0,566*</b>	0,273	-0,171	0,132	0,204	0,115	1,000	0,228	0,067	<b>0,608*</b>	<b>0,856*</b>	0,377	0,396	0,021	0,417
H	4,48	0,10	0,393	0,442	0,097	-0,096	-0,002	0,343	0,228	1,000	0,461	0,173	0,034	0,418	-0,104	-0,170	-0,162
I	2,98	0,00	0,348	0,239	0,070	0,028	-0,106	0,237	0,067	0,461	1,000	0,445	0,234	-0,169	-0,072	-0,084	-0,084
J	0,41	0,08	<b>0,558*</b>	0,278	-0,078	0,122	0,093	0,110	<b>0,608*</b>	0,173	0,445	1,000	<b>0,755*</b>	0,018	0,246	0,330	<b>0,646*</b>
K	0,69	0,08	<b>0,664*</b>	0,228	-0,154	0,275	0,267	0,100	<b>0,856*</b>	0,034	0,234	<b>0,755*</b>	1,000	0,113	0,420	-0,016	<b>0,499*</b>
L	22,47	0,27	<b>0,491*</b>	<b>0,606*</b>	-0,152	-0,011	0,228	0,266	0,377	0,418	-0,169	0,018	0,113	1,000	0,158	-0,164	-0,214
M	10,09	1,45	0,296	0,181	-0,307	0,068	0,135	0,068	0,396	-0,104	-0,072	0,246	0,420	0,158	1,000	0,009	0,180
N	4,38	0,66	-0,209	-0,232	0,073	0,126	-0,019	0,109	0,021	-0,170	-0,084	0,330	-0,016	-0,164	0,009	1,000	<b>0,759*</b>
O	7,25	0,75	0,121	-0,167	0,004	0,208	0,091	0,182	0,417	-0,162	-0,084	<b>0,646*</b>	<b>0,499*</b>	-0,214	0,180	<b>0,759*</b>	1,000

Objaśnienia: A – liczba mieszkańców miast na koniec 2015 r.; B – powierzchnia miasta wojewódzkiego; C – stopa bezrobocia miasta wojewódzkiego; D – dochody *per capita* w 2015 r.; E – zamożność *per capita* w 2015 r.; F – wskaźnik zadłużenia jako procent dochodów w 2014 r.; G – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków; H – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pod wodami powierzchniowymi stojącymi lub wodami powierzchniowymi płynącymi jezior i zbiorników sztucznych; I – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów niezabudowanych objętych obszarem rewitalizacji; J – stawka podatku od nieruchomości dla gruntów pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizację pożytku publicznego; K – stawka podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych (lub ich części); L – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej; M – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym; N – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń; O – stawka podatku od nieruchomości dla budynków (lub ich części) pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizację pożytku publicznego.

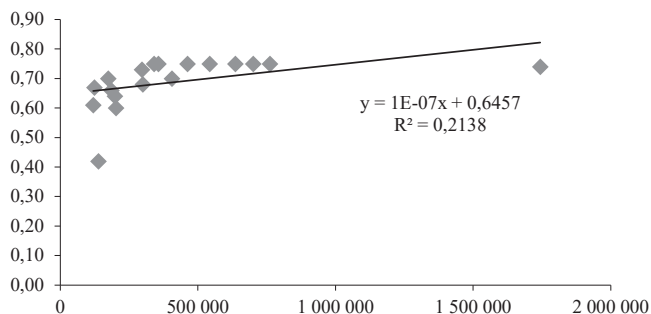
\* – najwyższa, dodatnia wartość wskaźnika korelacji między stawkami podatku od nieruchomości a wybranymi zmiennymi charakteryzującymi miasta wojewódzkie.

Źródło: opracowanie własne, obliczenia w programie Statistica 12.



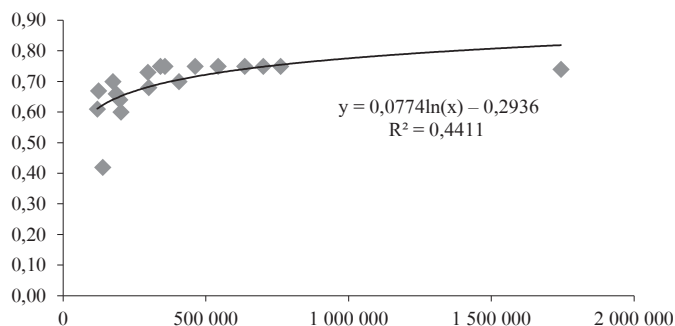
Rysunek 1. Diagram drzewa miast wojewódzkich grupowany wysokością stawek podatku od nieruchomości metodą Warda

Źródło: Diagram wygenerowany w programie Statistica 12.



Rysunek 2. Zależność liniowa między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych

Źródło: opracowanie własne w programie Microsoft Office Excel.



Rysunek 3. Zależność logarytmiczno-liniowa między liczbą mieszkańców a stawką podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych

Źródło: opracowanie własne w programie Microsoft Office Excel.

Na podstawie rysunków 2 i 3 można stwierdzić, że wzmiankowana zależność ma charakter logarytmiczno-liniowy, o czym świadczy wyższy współczynnik determinacji dla trendu logarytmicznego niż dla trendu liniowego. Dlatego autorzy przy obliczaniu współczynnika korelacji Pearsona zlogarytmowali dane dotyczące liczby mieszkańców poszczególnych miast.

Na podstawie analizy koordynacji stawek podatku od nieruchomości w badanych miejscowościach wyznaczonych dla kombinacji poszczególnych stawek można zauważyć, że:

- a) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej obniżają/podwyższają też stawkę podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego;
- b) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych, co może świadczyć o prowadzeniu podobnej polityki podatkowej miast względem organizacji pożytku publicznego, jak i w stosunku do mieszkańców;
- c) miasta stosujące obniżone/podwyższone stawki podatku od nieruchomości dla gruntów zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności przez organizacje pożytku publicznego, co może świadczyć o spójnej polityce podatkowej miast względem organizacji pożytku publicznego;
- d) miasta obniżające/podwyższające stawki podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych; zważyw-

szy że wysokość stawek dla gruntów związanych z działalnością gospodarczą, w szczególności w większych miastach jest na najwyższym poziomie, może to świadczyć o tym, że miasta te są na tyle atrakcyjne dla inwestorów i mieszkańców, że nie starają się ich przyciągać, stosując obniżone stawki podatku od nieruchomości;

- e) miasta obniżające/podwyższające stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych obniżają/podwyższają także stawki podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie przez organizacje pożytku publicznego, co może świadczyć o jednakowej polityce podatkowej miast prowadzonej względem organizacji pożytku publicznego i podmiotów udzielających świadczeń zdrowotnych.

## Podsumowanie

Udzielając odpowiedzi na pytanie badawcze, czy miasta wojewódzkie istotnie różnicują między sobą wysokość stawek podatku od nieruchomości, należy stwierdzić, że większość miast prowadzi względnie podobną (zbieżną) politykę w zakresie stawek podatku od nieruchomości, natomiast trzy miasta wyraźnie odróżniają się od pozostałych.

Podsumowując analizę związku między wysokością stawek podatku od nieruchomości a zmiennymi społeczno-ekonomicznymi, charakteryzującymi badane miasta wojewódzkie, można stwierdzić, że istnieje związek między najważniejszymi stawkami podatku od nieruchomości a liczbą mieszkańców miasta. Wbrew oczekiwaniom, wynikającym z analizy literatury, iż miasta bardziej zadłużone będą stosowały wyższe stawki podatku od nieruchomości, nie odnotowano takiej sytuacji.

Z przeprowadzonych badań wynika także, że miasta o większej liczbie mieszkańców mają tendencję do ustalania wyższych stawek podatków. Dostrzeżono także silne zależności zachodzące między stawkami podatku od nieruchomości dla różnych przedmiotów opodatkowania. Najsilniejsza zależność występowała w wypadku stawek podatku od nieruchomości dla gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej a stawką podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych i ich części. Zauważono również, iż stawki podatku od nieruchomości dla budynków związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych są silnie związane ze stawką podatku od nieruchomości dla budynków zajętych na prowadzenie działalności pożytku publicznego.

## Bibliografia

- Business Insider Polska (2017). *Ranking zadłużenia miast wojewódzkich*. Pobrane z: <https://archiwum.businessinsider.com.pl/kraj/ranking-zadluzenia-miast-wojewodzkich-rekordzista-zadluzony-niemal-na-100-proc/w7syc3> (17.05.2017).
- European Economy. Possible reforms of real estate taxation: Criteria for successful policies (2012). *Occasional Papers*, 119.

- Felis, P. (2012). *Elementy teorii i praktyki podatków majątkowych*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Odstępstwa od podstawowej stawki podatku od nieruchomości – wybrane zagadnienia* (150/2010). Warszawa: Kancelaria Senatu. Biuro Analiz i Dokumentacji Dział Analiz i Opracowań Tematycznych, Opinie i Ekspertyzy.
- Satoła, Ł. (2013). Polityka opodatkowania nieruchomości w gminach województwa małopolskiego w latach 2007–2010. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, 9 (58).
- Satoła, Ł. (2014). Wpływ polityki podatkowej gmin na poziom przedsiębiorczości (na przykładzie podatku od nieruchomości). *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40.
- Swianiewicz, P. (2011). *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Municipium.
- Swianiewicz, P., Łukomska, J. (2015). *Wspólnota. Bogactwo samorządów, Ranking dochodów JST*. Pobrane z: [http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user\\_upload/Ranking/Ranking\\_-\\_Zamoznosc\\_samorzadow\\_2016\\_r\\_OK.pdf](http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/user_upload/Ranking/Ranking_-_Zamoznosc_samorzadow_2016_r_OK.pdf) (19.05.2017).
- Śmiechowicz, J. (2013). Zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości jako instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości. *Krytyka Prawa*, 5.
- [www.polskawliczbach.pl](http://www.polskawliczbach.pl) (2017).

## THE PROPERTY TAX POLICY ON THE EXAMPLE OF PROVINCIAL CITIES IN POLAND

**Keywords:** tax policy, debts of local self-government units, local self-government units

**Summary.** The purpose of the article is to answer the question whether the voivodeship cities significantly differentiate the rates of property tax and what factors can influence on differences in the property tax rates. In the study were used the Pearson's correlation coefficient and Ward's agglomeration method. The results of the study show that most of the cities were running a relatively similar property tax policy and also that there is a relationship between the major property tax rates and the number of city inhabitants.

## Cytowanie

- Adamczyk, A., Dawidowicz, D. (2017). Polityka w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie miast wojewódzkich. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 21–32. DOI: 10.18276/epu.2017.129-02.



Kamil Borowski

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Zarządzania  
e-mail: [kamil.borowski@uni.lodz.pl](mailto:kamil.borowski@uni.lodz.pl)

## Analiza wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego

**Kody JEL:** H70, H71, H72

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, wydatki, inwestycje

**Streszczenie.** W artykule zbadano poziom wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego w latach 2012–2015. Porównywano rodzaje wydatków, przeliczono poziom wydatków na jednego mieszkańca oraz dokonano analizy udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem. Z przeprowadzonych badań wynika, że najlepiej przedstawia się sytuacja Łodzi, w której wydatki ogółem na jednego mieszkańca w ostatnich latach przekraczają 5500 zł, a wydatki majątkowe wynoszą ponad 1500 zł na osobę. Z kolei udział wydatków majątkowych i inwestycyjnych w wydatkach sięga około 30% w Łodzi, a około 20% w Skierniewicach i Piotrkowie Trybunalskim.

### Wprowadzenie

Wydatki inwestycyjne odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. Są wyznacznikiem poziomu rozwoju i alokacji środków publicznych. Dzięki nim możliwy jest wzrost poziomu życia mieszkańców. Celem artykułu jest zidentyfikowanie stopnia udziału wydatków inwestycyjnych we wszystkich wydatkach, a także dokonanie analizy kierunku ich alokacji. Miasta na prawach powiatu to gminy o statusie miasta, które wykonują zadania powiatu. Potocznie określane są także jako powiaty

grodzkie. Jest to szczególna kategoria miast, ponieważ te jednostki, choć pełnią funkcje gmin, to jednak mają także realizować zadania i funkcje przypisane powiatom samorządowym. Ten swoisty dualizm z jednej strony jest szansą (ze względu na efekty skali), ale może także być zagrożeniem dla niektórych jednostek (jeśli nie potrafią umiejętnie prowadzić polityki finansowej).

W miastach na prawach powiatu władzę wykonawczą sprawuje prezydent miasta a organem stanowiącym jest rada miasta (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 92). Warto także podkreślić, że prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 roku liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami województw (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, art. 91).

Celem artykułu jest zbadanie, w jaki sposób kształtują się wydatki miast na prawach powiatu, w szczególności wydatki inwestycyjne na tle wydatków ogółem. Badanie przeprowadzone zostało na przykładzie miast na prawach powiatu województwa łódzkiego. Analiza obejmuje lata 2012–2015. Taki horyzont czasowy pozwala dostrzec trend i prognozę dokonywanych działań. Wydatki inwestycyjne są istotnym elementem prowadzonej polityki finansowej i mają wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego.

## 1. Znaczenie wydatków inwestycyjnych

Kluczową rolę w rozwoju społeczno-gospodarczym odgrywają wydatki inwestycyjne. Ich poziom i zakres warunkuje rozwój lokalny i regionalny. Odpowiednio wysoki poziom wydatków inwestycyjnych powinien przynieść rezultaty w postaci przyciągania inwestycji o charakterze produkcyjnym lub usługowym a także ograniczyć bezrobocie i zmniejszyć odpływ ludności z danego regionu (Kopczuk, Proniewski, Dziurbejko, 2006, s. 31–32). Miasta na prawach powiatów w pierwszej kolejności realizują zadania bieżące, mające stały charakter. Następnie po wypełnieniu ustawowych zobowiązań mogą swobodnie dysponować pozostałymi środkami. Warto, aby były przekazywane na inwestycje, które przyczyniają się do poprawy sytuacji gospodarczej i wzmacniają pozycję tych jednostek. Jednak w zależności, ile miastu pozostaje środków do swobodnej dyspozycji, tyle może przeznaczyć na inwestycje (Dziemianowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak, 2000, s. 43–44).

Wydatki inwestycyjne to szczególny rodzaj wydatków, który ma przede wszystkim znaczenie strategiczne. Władze samorządowe powinny pamiętać o realizacji nałożonych na nich zadań, a także o zaspokajaniu zbiorowych potrzeb. Wydatki inwestycyjne przyczyniają się do poprawy sytuacji makroekonomicznej i zwiększają komfort i jakość życia mieszkańców. Sytuacja finansowa powiatu grodzkiego jest źródłem informacji o potencjale rozwoju gospodarczego jednostki (Wojciechowski, 2012, s. 234–235).

Analiza struktury wydatków pozwala na ocenę stopnia zaangażowania środków jednostek samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne. Jak podkreśla Ruśkowski: „wielkość wydatków majątkowych w dużym stopniu zależy od poziomu dochodów własnych

i możliwości pokrycia tymi dochodami zaciągniętych zobowiązań inwestycyjnych” (Ruśkowski, Salachna, 2007, s. 162). Należy podkreślić, że poziom wydatków w pewnym stopniu jest zdeterminowany podziałem zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Zaangażowanie i inicjatywa władz samorządowych są istotnym czynnikiem determinującym poziom realizowanych inwestycji.

## 2. Charakterystyka miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego

Województwo łódzkie jest położone w centralnej części Polski i liczy około 2,5 mln mieszkańców (GUS, 2017). W województwie łódzkim znajdują się trzy miasta na prawach powiatu, które są zróżnicowane pod względem liczby ludności i obszaru: Łódź, Skierniewice i Piotrków Trybunalski. Położenie w centrum kraju i dobre połączenie drogowe sprawia, że miasta te są istotnymi miejscami rozwoju społeczno-gospodarczego w województwie łódzkim. Łódź liczy niemal 700 tys. mieszkańców (jest to trzecie pod tym względem miasto w Polsce), Skierniewice niecałe 50 tys. mieszkańców, a Piotrków Trybunalski niespełna 75 tys. mieszkańców (GUS – Baza Demografia, 2016). Dodatkowo Łódź jest siedzibą władz województwa łódzkiego.

Miasta na prawach powiatu są specyficznym połączeniem gminy i powiatu. W swoim funkcjonowaniu wypełniają zarówno zadania gminy, ale także jednocześnie powiatu. Na powstanie takich jednostek miała wpływ przede wszystkim:

- a) struktura osadnicza;
- b) rozszerzenie katalogu zadań 46 miast z zakresu zadań publicznych (na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej;
- c) rekompensata dla miast, które straciły status miast wojewódzkich (Dolnicki, 2009, s. 123).

W mieście na prawach powiatu urząd pełni jednocześnie funkcję urzędu miasta i starostwa powiatowego. Miasto na prawach powiatu można traktować także jako związek jego mieszkańców. Tworzą oni z mocy prawa lokalną wspólnotę samorządową. Miasta na prawach powiatu trwale wpisały się w ustrój jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i podejmują liczne działania, aby przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego.

Miasta na prawach powiatu prowadzą gospodarkę finansową opartą na budżecie i wieloletniej prognozie finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Sposób zarządzania finansami oddziałuje na jakość życia mieszkańców (Kozłowski, 2012, s. 52). Ponadto poziom wydatków inwestycyjnych i zadania, na które są przeznaczane, mają istotny wpływ na rozwój gospodarczy, spadek bezrobocia i zwiększenie wpływów budżetowych w przyszłości.

W tabeli 1 przedstawiono informacje dotyczące wielkości wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2012–2015.

Tabela 1. Wielkość wydatków inwestycyjnych w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2012–2015

Wyszczególnienie	Rok			
	2012	2013	2014	2015
Łódź	4601,87	5322,25	5416,64	5684,77
Skierniewice	3777,47	4011,09	4355,58	4567,65
Piotrków Trybunalski	4136,60	5125,49	5058,93	5050,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.

Największe wydatki inwestycyjne w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego wystąpiły w przeliczeniu na mieszkańca w Łodzi. Od 2013 roku jest to kwota ponad 5000 zł. Z kolei najniższy poziom wydatków jest w Skierniewicach (choć jego wartość wzrosła o ponad 20% w r. 2015 w stosunku do 2012 r.). Z kolei w Piotrkowie Trybunalskim obserwuje się stabilizację na poziomie około 5000 zł na mieszkańca i kwoty te w ostatnich latach nie wzrastają. W porównaniu ze średnimi wynikami w Polsce dla miast na prawach powiatu (ponad 5000 zł na mieszkańca w każdym z analizowanych lat), tylko Łódź ma zbliżone rezultaty. Pozostałe miasta cały czas starają się dorównać poziomem rozwoju do innych dużych jednostek samorządu terytorialnego. Skala i wielkość wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca pozwala ocenić liczbę inwestycji i określić poziom tempa, w jakim dane miasto dokonuje niezbędnych wydatków. Ma to kluczowe znaczenie dla rozwoju i poprawy warunków życia mieszkańców. Ponadto możliwość ubiegania się o środki finansowe z Unii Europejskiej warunkuje wzrost wydatków, zwłaszcza tych o charakterze inwestycyjnym i prorozwojowym.

### 3. Wyniki badań analizy wydatków miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego

Samorząd terytorialny dokonuje wydatków, realizując działania wskazane w przepisach prawnych. Szeroki zakres zadań i ich różnorodność sprawiają, że wydatki są klasyfikowane w różny sposób na podstawie określonych kryteriów (Śmiechowicz, 2011, s. 77). Najczęściej dokonuje się podziału na wydatki bieżące i wydatki majątkowe. Pierwsze z nich służą zaspokajaniu podstawowych potrzeb mających charakter stały. Z kolei wydatki majątkowe są do dyspozycji po wypełnieniu najpilniejszych zadań i mogą zostać wykorzystane w dużym stopniu do pobudzenia aktywności gospodarczej i działań inwestycyjnych. Ich uruchomienie staje się sygnałem dla przedsiębiorców do prowadzenia działalności gospodarczej na takim obszarze. Jednostki samorządu terytorialnego bardzo często podejmują starania, aby tworzyć całe strefy inwestycyjne (z doprowadzoną niezbędną infrastrukturą i uzbrojeniem), a nawet proponują ulgi bądź zwolnienia podatkowe. Pozytywny klimat dla biznesu ma wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, spadek bezrobocia i wzrost dochodów w przyszłości.

Wydatki inwestycyjne miast stanowią ważną część wszystkich wydatków publicznych. Należy zaznaczyć, że w dużej części są to inwestycje dotyczące: budowy dróg, systemów energetyki, sieci wodno-kanalizacyjnej, urządzeń gospodarki wodnej, szpitali, szkół i budynków mieszkalnych (Zalewski, 2007, s. 164). Pozyskane w ramach dochodów środki służą finansowaniu wydatków: bieżących i majątkowych. Wydatkami powiatów grodzkich zarządzają wybrane w sposób demokratyczny władze samorządowe. Jednostki te posiadają sporą autonomię, choć oczywiście istnieją też sztywne wskazania ustawowe, które nakazują przekazywać określone środki na konkretne działy, np. oświatę i wychowanie, co niekiedy obciąża mocno budżety samorządowe (Skotarczak, 2010, s. 16). Wobec tego warto dokonać analizy wydatków miast na prawach powiatu w województwie łódzkim, uwzględniając ich wielkość i strukturę. Pozwoli to na scharakteryzowanie i wskazanie procesów występujących w finansowaniu zadań jednostek samorządu terytorialnego.

W artykule zbadano, w jaki sposób kształtują się wydatki miast na prawach powiatu oraz przedstawiono analizę w odniesieniu do jednego mieszkańca (tab. 1). Ponadto sprawdzono udział poszczególnych rodzajów wydatków w wydatkach ogółem w latach 2012–2015.

Tabela 2. Udział poszczególnych rodzajów wydatków w wydatkach ogółem miast na prawach powiatu województwa łódzkiego w latach 2012–2015 (tys. zł)

Wyszczególnienie		Rok			
		2012	2013	2014	2015
Łódź	wydatki ogółem	3 322 647,85	3 807 249,72	3 837 982,69	3 997 451,85
	wydatki bieżące ogółem	2 791 083,62	2 807 557,14	2 817 554,00	2 893 059,60
	wydatki majątkowe ogółem	531 564,23	999 692,57	1 020 428,70	1 104 392,25
	wydatki majątkowe inwestycyjne	508 963,96	735 542,15	936 288,67	71 724,45
Skierniewice	wydatki ogółem	183 838,06	194 778,42	212 086,09	221 814,32
	wydatki bieżące ogółem	156 676,66	164 822,38	173 628,17	176 871,25
	wydatki majątkowe ogółem	27 161,39	29 956,04	38 457,92	44 943,07
	wydatki majątkowe inwestycyjne	27 111,39	29 906,04	38 407,92	41 055,07
Piotrków Trybunalski	wydatki ogółem	316 007,41	390 464,63	383 122,57	380 608,18
	wydatki bieżące ogółem	274 577,26	290 577,25	296 180,74	308 584,29
	wydatki majątkowe ogółem	41 430,16	99 887,38	86 941,83	72 023,89
	wydatki majątkowe inwestycyjne	41 430,16	99 561,66	86 642,39	71 724,45

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Z informacji zawartych w tabeli 2 wynika, że w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego najwięcej wydatków dokonano w Łodzi. W przeliczeniu na mieszkańca kwota wydatków majątkowych wynosi około 1500 zł, podczas gdy w Piotrkowie Trybunalskim około 1000 zł, a w Skierniewicach nieco ponad 900 zł w 2015 roku. Stosunkowo duże rozwarstwienie w poziomie wydatków majątkowych wpływa na

rodzaj i wielkość inwestycji oraz późniejszy rozwój jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno wydatki ogółem, jak i wydatki bieżące, majątkowe i inwestycyjne w ostatnich latach wykazują tendencję rosnącą, co świadczy o dużej aktywności władz samorządowych w poszukiwaniu środków, dzięki którym można realizować projekty prorozwajowe. Tendencja ta ma jednak różne tempo zmian, w zależności od jednostki i badanego okresu. Od 2013 roku wydatki majątkowe maleją w Piotrkowie Trybunalskim, a rosną w Skierniewicach i Łodzi.

Tabela 3. Udział wydatków bieżących i majątkowych oraz inwestycyjnych w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu województwa łódzkiego w latach 2012–2015 (%)

Wyszczególnienie		Rok			
		2012	2013	2014	2015
Łódź	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,84	0,74	0,73	0,72
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,16	0,26	0,27	0,28
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,15	0,19	0,24	0,27
Skierniewice	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,85	0,85	0,82	0,80
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,15	0,15	0,18	0,20
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,15	0,15	0,18	0,19
Piotrków Trybunalski	udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem	0,87	0,74	0,77	0,81
	udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, w tym:	0,13	0,26	0,23	0,19
	udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem	0,13	0,25	0,23	0,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Największy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem w 2012 roku wystąpił w Piotrkowie Trybunalskim (87%) i był wyższy o 2 p.p. od tego samego wskaźnika dla Skierniewic i o 3 p.p. od Łodzi. Z kolei najwyższe wartości udziałów wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w analizowanym okresie wystąpiły w Łodzi. Od 2013 roku utrzymują się na poziomie ponad 26%, co jest dużym osiągnięciem (w stosunku do pozostałych miast na prawach powiatu w województwie łódzkim).

Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na odpowiednim rozdysponowaniu środków publicznych na realizację zamierzeń i zadań służących zaspokojeniu bieżących i przyszłych potrzeb społecznych (Jastrzębska, 2007, s. 86–87). W województwie łódzkim wśród miast na prawach powiatu widać wyraźne dysproporcje zarówno jeśli chodzi o wielkości nominalne, jak i o udziały poszczególnych kategorii wydatków

w wydatkach ogółem. Świadczy to o zróżnicowanym poziomie rozwoju i potencjale finansowym poszczególnych jednostek. Największe szanse na dynamiczny rozwój ma Łódź jako stolica regionu, co potwierdzają zwłaszcza ostatnie lata (wskaźnik udziału wydatków majątkowych i inwestycyjnych w wydatkach ogółem wynosi ok. 30%). Pozostałe miasta – Skierniewice i Piotrków Trybunalski – choć podejmują działania, to jednak nadal kwoty przeznaczane na inwestycje są niewystarczające i nieadekwatne do potrzeb mieszkańców.

## Podsumowanie

Analiza wydatków miast na prawach powiatu z województwa łódzkiego wskazała wyraźne dysproporcje pomiędzy nimi. Widoczne są znaczące efekty skali (wynikają z potencjału ludności, powierzchni i lokalizacji) poszczególnych miast. Największe wydatki inwestycyjne i majątkowe są ponoszone w Łodzi – stolicy regionu. Z kolei niepokój może budzić sytuacja Skierniewic i Piotrkowa Trybunalskiego, ponieważ te miasta, choć dokonują postępu, to nadal ich wynik nie jest zadowalający. Dominują w nich wydatki bieżące, a sfera inwestycyjna wyraźnie odbiega od Łodzi, a także innych dużych miast w Polsce. Sytuacja każdej z omawianych jednostek jest inna i wynika z prowadzonej polityki finansowej. Istotne znaczenie odgrywają fundusze Unii Europejskiej, które pozwalają na zwiększenie możliwości inwestycyjnych. Nadal jednak istnieje potrzeba dokonywania dalszych zadań w sferze społeczno-gospodarczej, w tym przede wszystkim w inwestycjach.

Z przeprowadzonych badań wynika, że lata 2012–2015 to wzmożony okres działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Dzięki aktywności władz samorządowych i pozyskiwaniu środków z Unii Europejskiej udało się przeprowadzić wiele potrzebnych zadań inwestycyjnych służących rozwojowi i poprawie warunków życia mieszkańców.

## Bibliografia

- Dolnicki, B. (2009). *Samorząd terytorialny*. Wyd. 4. Warszawa: Wolters Kluwers.
- Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., Malinowska, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2000). *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Warszawa: Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Dziurbek, T. (2005). Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W: A. Kopczuk, M. Proniewski (red.), *Atrakcyjność inwestycyjna regionu* Białystok: Wydawnictwo WSFiZ w Białymstoku.
- GUS (2017). GUS – Baza Demografia: Wyniki badań bieżących: Stan i struktura ludności: Ludność: 2016: Ludność stan w dniu 31 XII: Ludność według płci i miast: Łódzkie. Pobrane z: <http://www.polskawliczbach.pl/lodzkie> (19.05.2017).
- Jastrzębska, M. (2007). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Uniwersytet Gdański.
- Kozłowski, W. (2012) *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*. Warszawa: Difin.

- Ruśkowski, E. (2007). Ogólne zasady wydatków j.s.t. W: E. Ruśkowski, J. Salachna (red.), *Finanse lokalne po akcesji*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Skotarczak, T. (2010). Miasta na prawach powiatu – problemy zarządzania z uwzględnieniem sytuacji finansowej. W: M.J. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Zarządzanie miastem: studium ekonomiczne i organizacyjne*. Warszawa: CeDeWu.
- Śmiechowicz, J. (2011). *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*. Warszawa: Difin.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Zalewski, A. (red.) (2007). *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.
- <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (19.05.2017).

## ANALYSIS OF INVESTMENT EXPENDITURES OF CITIES WITH POWIAT STATUS ON THE EXAMPLE OF ŁÓDŹ VOIVODSHIP

**Keywords:** local government, expenditures, investments

**Summary.** The article examines the level of capital expenditures of cities with powiat status from the Łódzkie Voivodeship in the years 2012–2015. The types of expenditure were compared, the level of expenditures per capita was calculated and the share of investment expenditures in total expenditure was analyzed. According to the research, it is best to present the situation of Łódź, where the total expenditure per capita in recent years exceeds 5,500 PLN and the expenditure on property is over 1,500 PLN/person. In turn, the share of property and investment expenditure in expenditures amounts to about 30% in Łódź, and about 20% in Skierniewice and Piotrków Trybunalski.

## Cytowanie

Borowski, K. (2017). Analiza wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu na przykładzie województwa łódzkiego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 33–40. DOI: 10.18276/epu.2017.129-03.



Wojciech Bożek

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego  
e-mail: [wojciech.bozek@wpia.us.pl](mailto:wojciech.bozek@wpia.us.pl)

## Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura

**Kod JEL:** K39

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie publiczne

**Streszczenie.** W opracowaniu omówiono zagadnienie zadłużenia podsektora samorządowego i jego udział w państwowym długu publicznym. Skupiono się przede wszystkim na zadłużeniu jednostek samorządu terytorialnego, prezentując teoretycznoprawne i statystyczne ujęcie tytułowych zagadnień oparte na obowiązujących przepisach prawa, poglądach wyrażonych w doktrynie oraz informacjach publikowanych przez Ministerstwo Finansów, jak również orzecznictwie regionalnych izb obrachunkowych. Podstawowym celem badawczym opracowania jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, jaki jest udział zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w państwowym długu publicznym oraz jakie są przyczyny jego występowania i źródła pokrycia. Przeprowadzone badania, na podstawie o metod prawnoporównawczej, dogmatycznej i analitycznej, prowadzą do wniosku, że większość zadłużenia publicznego stanowi zadłużenie Skarbu Państwa, które jest ujmowany jako część zadłużenia rządowego, z kolei zadłużenie podsektora samorządowego stanowią przede wszystkim zobowiązania wynikające z deficytów tych jednostek, w tym powiązane z korzystaniem ze zwrotnych źródeł jego finansowania. Zadłużenie podsektora rządowego w ostatnim okresie istotnie wzrosło. Tymczasem jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku, pomimo nałożenia na nie dodatkowych zadań publicznych w związku z realizowaniem programów socjalnych, zmniejszyły swoje zadłużenie o 3,7% w porównaniu do 2015 roku.

## Wprowadzenie

W art. 216 ust. 5 ustawy z 2.04.1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.) zawarto zakaz zaciągania pożyczek lub udzielania gwarancji i poręczeń, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości produktu krajowego brutto. Zadłużenie nominalne sektora finansów publicznych stale rośnie. Zgodnie z opublikowanymi danymi wstępnymi w IV kwartale 2016 roku państwowy dług publiczny wzrósł do ponad 965 mld zł, co oznacza, że zadłużenie publiczne zwiększyło się o około 10% w porównaniu do końca 2015 roku. Zaobserwowany przyrost – uwzględniając 2016 rok – nie jest jednak konsekwencją wzrostu zadłużenia podsektora samorządowego i ubezpieczeń społecznych, ale zadłużenia rządowego (Ministerstwo Finansów, s. 1–3). Uzasadnione jest zatem podjęcie rozważań nad zagadnieniem wpływu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na wysokość państwowego długu publicznego, który w 2017 roku przekroczył bilion złotych (Ministerstwo Finansów, s. 1). Samo bowiem zadłużenie Skarbu Państwa na koniec lutego 2017 roku wyniosło 945 mld zł, co oznacza wzrost o blisko 16,5 mld zł w porównaniu do końca 2016 roku. Autor w pierwszej kolejności przybliży zagadnienie państwowego długu publicznego, którego częścią jest dług jednostek samorządu terytorialnego, następnie przeanalizowane zostaną procedury ostrożnościowe i sanacyjne w ujęciu samorządowym. Ostatni rozdział poświęcony zostanie omówieniu danych statystycznych odnoszących się do zadłużenia podsektora samorządowego.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 19 maja 2017 roku.

### 1. Państwowy dług publiczny a dług podsektora samorządowego – ujęcie teoretyczne

Poza ustawą zasadniczą, istotne znaczenie z punktu widzenia omawianych zagadnień mają przepisy Ustawy z dnia 27.08.2009 roku o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 1870 ze zm., dalej: u.f.p.). Państwowy dług publiczny oblicza się jako wartość nominalną zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora. Zgodnie zaś z treścią art. 72 u.f.p. państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych, a zatem również samorządowych jednostek sektora finansów publicznych. Powiązanie długu jednostek samorządu terytorialnego z państwowym długiem publicznym ma daleko idące konsekwencje przybierające formę licznych ograniczeń prawnych rzutujących na zarządzanie finansami lokalnymi. W katalogu tytułów dłużnych, które składają się na ww. zobowiązania sektora finansów publicznych, wskazać można wyemitowane papiery wartościowe opiewające na wierzytelności pieniężne; zaciągnięte kredyty i pożyczki; przyjęte depozyty; wymagalne zobowiązania (wynikające z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych, uznane za bezsporne przez

właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem) (Dobrzyński, 2014; Jarzębska, 2012, s. 194–195).

W pierwszej kolejności podkreślić należy, że zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 8.03.1990 roku o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.) gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową na podstawie uchwały budżetowej. Podobnie gospodarkę finansową powiatu (art. 51 ust. 1 Ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.), jak i województwa (Art. 61 Ustawy z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.) cechuje samodzielność jej prowadzenia na podstawie właściwej uchwały budżetowej. Samodzielność, o której mowa wyżej, nie oznacza jednak braku możliwości korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania działalności jednostek samorządu terytorialnego, bowiem jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na: pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego; spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów; wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Uwzględniając praktyczne ujęcie omawianych zagadnień, stwierdzić można, że duże znaczenie z punktu widzenia długu podsektora samorządowego mają deficyty poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, którymi są ujemne różnice między dochodami a wydatkami budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Przy czym dodać należy, że deficyt może być zarówno wynikiem świadomej i celowej polityki finansowej władz samorządowych, jak i może stanowić efekt nieosiągnięcia zakładanego poziomu dochodów budżetowych określonych niedyrektywnie w procesie planowania budżetowego (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 186–187). Zgodnie z treścią art. 217 ust. 2 u.f.p. deficyt budżetu jednostki samorządu terytorialnego może być sfinansowany przychodami pochodzącymi ze sprzedaży papierów wartościowych wyemitowanych przez jednostkę samorządu terytorialnego; kredytów; pożyczek; prywatyzacji majątku jednostki samorządu terytorialnego; nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego z lat ubiegłych oraz z wolnych środków jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego, wynikających z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Należy mieć na uwadze, że błędne wskazanie w uchwale źródła pokrycia deficytu stanowi istotne naruszenie prawa (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 stycznia 2016 r., 9/I/2016, *Legalis* nr 1428686). W przypadku natomiast nieistotnego naruszenia prawa właściwa regionalna izba obrachunkowa nie stwierdza nieważności uchwały, lecz ogranicza się do wskazania, że uchwałę wydano z naruszeniem prawa (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2014 r., 4/6/2014, *Legalis* nr 950208).

Uwzględniając zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu właściwej jednostki samorządu terytorialnego, należy podkreślić, że podlegają one

splacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane. Jednakże w przypadku zaplanowania wydatków bieżących w kwocie wyższej niż planowane dochody bieżące, źródłem finansowania deficytu części bieżącej mogą być wyłącznie wolne środki i nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych (Ofiarski, 2010, s. 329 i n.). Nie mogą natomiast nim być przychody zwrotne, takie jak kredyty. Logiczną konsekwencją wyżej wymienionego uznania jest niedopuszczalność zaciągania kredytów na wydatki bieżące w sytuacji, gdy w części bieżącej budżetu nie występuje deficyt, lecz nadwyżka (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 1 marca 2011 r., V/971/2011, *Legalis* nr 1231678).

Należy mieć na uwadze to, że na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć, o których mowa w art. 226 ust. 3 u.f.p., jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Przedsięwzięcia te stanowią wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielonej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) oraz – innych niż wymienione – środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, jak również umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym (Mikos-Sitek, 2015, s. 736; Salachna, 2014, s. 21–23). Istotne jest to, aby suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych, o których mowa wyżej, nie przekroczyła kwoty określonej w uchwale budżetowej danej jednostki samorządu terytorialnego. Wskazany limit jest określany w części obligatoryjnej uchwały budżetowej jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku ubiegania się przez jednostkę samorządu terytorialnego o kredyt lub pożyczkę na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 i art. 90, a także w przypadku zamiaru emisji przez jednostkę samorządu terytorialnego papierów wartościowych na cel, o którym mowa w ww. przepisach, zarząd tej jednostki jest obowiązany uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki lub wykupu papierów wartościowych (Salachna, 2012, s. 280, 288–294). Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, opinia regionalnej izby obrachunkowej nie jest wymagana w przypadku, gdy celem zaciągnięcia zobowiązania jest pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu danej jednostki (Trykozko, 2010, s. 187–188).

Stosunkowo nowym rozwiązaniem wprowadzonym do polskiego porządku finansowoprawnego jest możliwość przyjmowania przez jednostki samorządu terytorialnego depozytów w celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów danej jednostki. W u.f.p. określono zasady będące podstawą realizacji przedmiotowych czynności. W celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jednostka samorządu terytorialnego może przyjmować w depozyt wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest jednostka samorządu

terytorialnego, samorządowych instytucji kultury oraz samorządowych osób prawnych, z wyłączeniem wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Prowadzić to powinno do zwiększenia elastyczności stosowania tego instrumentu, przede wszystkim w przypadku jednostek samorządu terytorialnego będących w sytuacji zwiększonego zapotrzebowania, wykraczającego poza wolne środki podległych (nadzorowanych) jednostek, co oznacza dla nich możliwość pozyskiwania dodatkowych środków. Rozwiązanie takie jest korzystne dla jednostek, których dotyczy prawo lokowania wolnych środków w jednostce samorządu terytorialnego ze względu na pozostawioną im możliwość wyboru korzystniejszej oferty (Bożek, 2015, s. 492–495).

Przyjmowanie wolnych środków w depozyt następuje na podstawie uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, wyrażającej zgodę na przyjmowanie w depozyt wolnych środków, podjętej na wniosek organu wykonawczego, oraz umowy. W u.f.p. wskazano również dodatkowe fakultatywne elementy ww. uchwały, tj. określenie warunków przyjmowania wolnych środków w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego oraz wysokości lub sposobu obliczania oprocentowania środków przyjętych w depozyt przez jednostkę samorządu terytorialnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cel, o którym mowa w art. 89 ust. 1 pkt 2–4 oraz art. 90, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym niedopuszczalna jest kapitalizacja odsetek, a dyskonto od emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej.

Mając na względzie konstytucyjny limit zadłużenia publicznego w relacji do produktu krajowego brutto, dodać należy, że jednostki samorządu terytorialnego mogą udzielać terminowych i do określonej kwoty poręczeń i gwarancji, z uwzględnieniem przepisów u.f.p., przy czym łączna kwota poręczeń i gwarancji określana jest w uchwale budżetowej. Za Regionalną Izbą Obrachunkową w Opolu wskazać jednak należy, że obowiązujące przepisy nie określają jednoznacznie uprawnień poszczególnych organów jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu poręczeń i gwarancji, a rozbieżności dotyczą zakresu uprawnień organu stanowiącego. W przypadku poręczeń wykraczających poza rok budżetowy, właściwym organem do podjęcia decyzji jest organ stanowiący, natomiast w przypadku poręczenia krótkoterminowego – organ wykonawczy (Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 3 lipca 2013 r., 14/40/2013, *Legalis* nr 726170). Warto nadmienić, że w Uchwale Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 roku, 44/2010, *Legalis* nr 248696, stwierdzono, że organ stanowiący posiada jedynie kompetencje do określenia w uchwale budżetowej maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń gwarancji udzielanych przez wójta w roku budżetowym oraz ich łączną wysokość. Po określeniu przez organ stanowiący w uchwale budżetowej łącznej kwoty poręczeń wójt posiada wyłączną kompetencję do udzielenia konkretnemu podmiotowi poręczeń w ramach limitu określonego przez radę. Zatem nie ma podstawy prawnej do podjęcia przez radę gminy odrębnej uchwały w sprawie udzielenia poręczenia krótkoterminowego wskazanemu podmiotowi.

## 2. Procedury ostrożnościowe i sanacyjne odnoszące się do jednostek samorządu terytorialnego – analiza wybranych zagadnień

W art. 86 u.f.p. określono zbiór ilościowych i jakościowych reguł fiskalnych, których głównym celem jest ochrona sektora finansów publicznych przed konsekwencjami naruszenia konstytucyjnego limitu zadłużenia (Tyniewicz, 2013, s. 363 i n.). Uruchomienie omawianych procedur uzależnione jest od kształtowania się relacji łącznej kwoty państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, zatem jest tu mowa o poziomie zadłużenia podmiotów sektora finansów publicznych, w tym o zadłużeniu sektora samorządowego. Analiza ww. przepisu prowadzi do wniosku, że w zależności od tego, czy relacja, o której mowa wyżej, jest większa od 55%, a mniejsza od 60% (pierwszy próg ostrożnościowy), czy też większa od 60% (drugi próg ostrożnościowy), obowiązują coraz ostrzejsze ograniczenia dla podmiotów sektora finansów publicznych, mające zapobiec przekroczeniu konstytucyjnego progu zadłużenia czy też doprowadzić do spadku relacji długu publicznego do produktu krajowego brutto poniżej tego progu, w sytuacji gdy doszło do jego przekroczenia (Dobrzyński, 2014).

Ograniczając rozważania wyłącznie do przepisów odnoszących się do jednostek samorządu terytorialnego, wskazać należy, że po przekroczeniu tzw. pierwszego progu ostrożnościowego wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok mogą być wyższe niż dochody tego budżetu powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki, jedynie o kwotę związaną z realizacją zadań ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, o których mowa w art. 5 ust. 3 u.f.p. Są to m.in. środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, z pewnymi wyłączeniami wskazanymi w ww. przepisie, niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, z wyłączeniem środków wskazanych w ww. przepisie, środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych oraz Programu Środki Przejściowe, a również środki na realizację wspólnej polityki rolnej.

W przypadku przekroczenia konstytucyjnego limitu zadłużenia publicznego wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego określone w uchwale budżetowej na kolejny rok nie mogą być wyższe niż dochody tego budżetu, a poczynając od siódmego dnia po dniu ogłoszenia relacji państwowego długu publicznego do produktu krajowego brutto, jednostki sektora finansów publicznych, w tym jednostki samorządu terytorialnego, nie mogą udzielać nowych poręczeń i gwarancji.

Analiza przepisów art. 86 u.f.p. prowadzi do niekorzystnych dla jednostek samorządu terytorialnego wniosków. Po pierwsze, ustawodawca nie wiąże konsekwencji i ograniczeń nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego związanych z przekraczaniem progów ostrożnościowych i z wprowadzaniem odpowiednich procedur z udziałem procentowym

długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym. Po drugie, co wynika z powyższego, podsektor samorządowy jest obarczony problemami samego budżetu państwa. Warto przy tym podkreślić, że opublikowane na stronie Ministerstwa Finansów dane wskazują na to, że kondycja finansów publicznych ciągle się pogarsza, a to, zgodnie z treścią art. 86 u.f.p., prowadzić może do stopniowego ograniczania swobody jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zaciągania długu. „Mając na uwadze to, że zobowiązania długoterminowe w przeważającej większości zaciągane są przez samorządy w związku z prowadzoną działalnością inwestycyjną, zastosowanie procedur ostrożnościowych w stosunku do JST niewątpliwie miałyby negatywny wpływ na finansowanie ich działalności rozwojowej i osłabiłyby rolę, jaką spełniają w kształtowaniu warunków dla życia społeczności lokalnych. Sytuacja taka nie pozostałaby także bez wpływu na poziom wykorzystania przez JST środków z Unii Europejskiej” (Dobrzyński, 2014).

### 3. Zadłużenie sektora samorządowego – ujęcie statystyczne

Analizując dane opublikowane przez Ministerstwo Finansów (2017) w Biuletynie kwartalnym *Zadłużenie sektora finansów publicznych IV kw./2016 r.* (dalej: biuletyn), zauważyć można spadek zadłużenia podsektora samorządowego w ujęciu rocznym o ok. 2,5 mld zł (ok. -3,5% w odniesieniu do 2015 r.), w tym samych jednostek samorządu terytorialnego o -2,5 mld zł (-3,7% w odniesieniu do 2015 r.). Poza jednostkami samorządu terytorialnego i ich związkami, do podsektora samorządowego zaliczyć można jeszcze samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, samorządowe instytucje kultury oraz pozostałe samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, instytutów badawczych, banków i spółek prawa handlowego. Wzrost państwowego długu publicznego o ponad 10% w porównaniu do 2015 roku stanowi zatem konsekwencję istotnego wzrostu zadłużenia podsektora rządowego o około 90 mld zł (+11,2%), w tym przede wszystkim zadłużenia SP po konsolidacji.

W ogólnym ujęciu na koniec 2016 roku na kwotę państwowego długu publicznego złożyło się zatem: zadłużenie podsektora rządowego (895,6 mld zł), następnie zaś zadłużenie podsektora samorządowego (69,6 mld zł) oraz zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych (0,1 mld zł). Zatem w IV kwartale 2016 roku udziały poszczególnych podsektorów w państwowym długu publicznym wyniosły: podsektor rządowy – 92,8% (wzrost o 0,2%), podsektor samorządowy – 7,2% (spadek o 0,1%), w tym udział jednostek samorządu terytorialnego – 6,8%; podsektor ubezpieczeń społecznych – 0,01% (bez zmian). W całym 2016 roku udział podsektora rządowego w państwowym długu publicznym wzrósł o 1,0%, dalej zaś udział podsektora samorządowego spadł o 1,0%, a udział długu podsektora ubezpieczeń społecznych utrzymywał się na poziomie 0,01%. Szczegółowo poszczególne udziały wymienionych podsektorów w ostatnim pięcioleciu zaprezentowano w tabeli 1. Z przedstawionych danych wynika wzrost zadłużenia podsektora rządowego. Wyjątkowo w 2014 roku spadło zadłużenie podsektora rządowego

o ponad 58,5 mld zł, co wynikało ze zmian prawnych w systemie emerytalnym, związanych m.in. z likwidacją tzw. części obligacyjnej otwartych funduszy emerytalnych (<http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe>). Podkreślić należy, że w niespełna dwa lata od wymienionego wyżej pomniejszenia zadłużenia podsektora rządowego w 2014 roku, zadłużenie to wróciło do poziomu sprzed dokonanych zmian.

Koncentrując uwagę na zadłużeniu podsektora samorządowego w analizowanym okresie, zauważyć można spadek udziału tego zadłużenia w 2016 roku w państwowym długu publicznym o około 2,5 mld zł. W tym samym okresie zadłużenie podsektora rządowego wzrosło o ponad 11,2% w ogólnym ujęciu w porównaniu z rokiem poprzednim. Spowodowało to wzrost udziału zadłużenia podsektora rządowego w PDP do 92,28%, natomiast udział podsektora samorządowego w PDP spadł o 1%.

Tabela 1. Państwowy dług publiczny w podziale na podsektory w latach 2012–2016 (mld zł)

Rok	Zadłużenie podsektora rządowego	Zadłużenie podsektora samorządowego	Zadłużenie podsektora ubezpieczeń społecznych
2012	770,8	67,4	2,3
2013	813,5	68,4	0,4
2014	755,0	71,7	0,1
2015	805,1	72,1	0,1
2016	895,6	69,6	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 4.

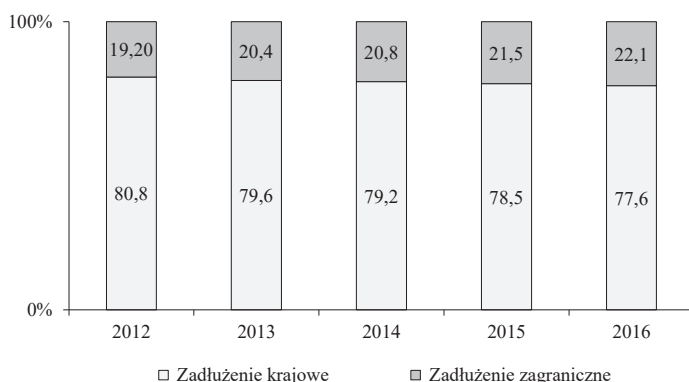
Tabela 2. Wzrost zadłużenia podsektora samorządowego w danym roku w porównaniu do roku poprzedniego

Rok	Zadłużenie podsektora samorządowego (mld zł)	Wzrost/spadek zadłużenia w danym roku w porównaniu do roku poprzedniego (%)
2012	67,4	4,82
2013	68,4	1,48
2014	71,7	4,82
2015	72,1	0,56
2016	69,6	-3,47

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 4.

Analizując strukturę zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według kryterium miejsca emisji (przed konsolidacją), dojść można do wniosku, że w podsektorze tym dominuje zadłużenie krajowe, choć udział zadłużenia zagranicznego stopniowo się zwiększał i na koniec 2016 roku osiągnął poziom 22,1% (rys. 1).





Rysunek 1. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według kryterium miejsca emisji (przed konsolidacją)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 5.

Uwzględniając kryterium instrumentu, w strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego dominują kredyty i pożyczki. W analizowanym pięcioleciu instrumenty te stanowiły ponad 90% długu analizowanych jednostek sektora finansów publicznych. Kolejną grupą instrumentów są papiery wartościowe (udział od 5,8 do 7,5%), zaś udział pozostałych instrumentów był niewielki, gdyż w żadnym z analizowanych lat nie przekroczył 1%. Począwszy od 2012 do 2016 roku widoczna jest zatem tendencja wzrostowa udziału kredytów i pożyczek przy jednoczesnym zmniejszaniu się roli papierów wartościowych i zobowiązań wymagalnych (tab. 3).

Tabela 3. Struktura długu jednostek samorządu terytorialnego i ich związków według instrumentu (przed konsolidacją) (%)

Rok	Kredyty i pożyczki	Papiery wartościowe	Pozostałe
2012	92,5	7,2	0,4
2013	91,9	7,5	0,6
2014	93,9	5,8	0,3
2015	94,0	5,8	0,2
2016	93,7	6,2	0,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Finansów (2017), s. 5.

## Podsumowanie

Przychody jednostek samorządu terytorialnego umożliwiają nie tylko pokrycie deficytu budżetowego (Pietrewicz, 2010, s. 181 i n.; Sawicka, 2013, s. 155–157), ale również zapewniają szerszą równowagę finansową jednostce samorządu terytorialnego, jak

i zwiększają zakres i przyspieszają procesy inwestycyjne w odniesieniu do infrastruktury komunalnej. Istotną zaletą jest również powiązanie z ww. przychodami dążenie do dbałości o zachowanie zdolności i wypłacalności kredytowej (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 188; Gonet, 2013, s. 114) przez jednostki samorządu terytorialnego. Ze stosowaniem przychodów wiąże się jednak również pewne zagrożenia, np. stabilizacji finansowej w przyszłości czy też konieczność ponoszenia kosztów obsługi zadłużenia. Przy wyborze konkretnego rodzaju przychodu jednostka samorządu terytorialnego zawsze powinna kierować się względami prawnymi, ekonomicznymi, społecznymi, prowadzącymi do wyboru najkorzystniejszego rozwiązania (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 188; Kamiński, 2012, s. 178).

Z przeprowadzonych badań analitycznych wynika, że podstawowym źródłem finansowania deficytu jednostek samorządu terytorialnego są kredyty i pożyczki, a w znacznie mniejszym zakresie również papiery wartościowe (przede wszystkim obligacje komunalne) (Ofiarski, 2010, s. 318–340). Uwzględniając z kolei kryterium miejsca emisji, stale utrzymuje się znaczny udział długu krajowego w strukturze zadłużenia podsektora samorządowego, choć podkreślić należy, że dług zagraniczny w analizowanym pięcioleciu wzrósł o blisko 3%.

Obecne rozwiązania prawne związane z przekroczeniem progów ostrożnościowych prowadzić mogą do stopniowego ograniczania swobody jednostek samorządu terytorialnego zarówno w zakresie zaciągania długu, jak i realizowania inwestycji o zasięgu lokalnym. W art. 86 u.f.p. ustawodawca nie uwzględnia w żadnym stopniu udziału procentowego długu podsektora samorządowego w państwowym długu publicznym. Uznać zatem można, że podsektor samorządowy obciążać będą negatywne konsekwencje realizowanych przez podsektor rządowy programów, również o charakterze socjalnym, które wywierają istotny wpływ na państwowy dług publiczny.

W podsektorze samorządowym dominuje udział zadłużenia krajowego, jednakże zauważalna jest tendencja wzrostowa udziału zadłużenia zagranicznego. W strukturze długu jednostek samorządu terytorialnego dominują kredyty i pożyczki, stanowiąc ponad 90% długu analizowanych jednostek. W ogólnym ujęciu zaobserwować można spadek udziału zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w 2016 roku w państwowym długu publicznym o około 2,5 mld zł. Natomiast porównując dane z dwóch ostatnich pełnych lat budżetowych, skonstatować należy, że zadłużenie podsektora rządowego wzrosło o ponad 11,2% w ogólnym ujęciu.

## Bibliografia

- Bożek, W. (2015). Lokaty wolnych środków z perspektywy jednostek samorządu terytorialnego. W: W.M. Miemiec (red.), *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Dobrzyński, P. (2014). Prawne instrumenty ograniczające poziom zadłużenia JST. W: P. Walczak (red.), *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*. Warszawa: C.H. Beck.

- Gonet, W. (2013). *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.  
<http://emerytura.gov.pl/wybor-ofezus/reforma-ofe> (19.05.2017).
- Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.
- Kamiński, A. (2012). *Finansowanie dłużne w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Mikos-Sitek, A. (2015). W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ministerstwo Finansów (2017). Zadłużenie Sektora Finansów Publicznych IV kw./2016. Biuletyn kwartalny. Warszawa, 31 marca. Pobrane z: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (19.05.2017).
- Ofiarski, Z. (2010). *Prawo finansowe*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pietrewicz, M. (2010). *Finanse publiczne*. W: J. Ostaszewski (red.), *Finanse*. Warszawa: Difin.
- Salachna, J.M. (2012). *Granice samodzielności legislacyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Studium prawnofinansowe na gruncie ustrojowym*. Gdańsk: ODDK.
- Salachna, J.M. (2014). *Budżet i wieloletnia prognoza finansowa*. Gdańsk: ODDK.
- Sawicka, K. Źródła finansowania deficytu budżetowego (2013). W: W. Miemiec, K. Sawicka, M. Miemiec, *Prawo finansów publicznych sektora samorządowego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer.
- Trykocko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Taxpress.
- Tyniowski, M. (2013). Komentarz do art. 86 u.f.p. W: E. Ruśkowski, J.M. Salachna (red.), *Finanse publiczne. Komentarz praktyczny*. Gdańsk: ODDK.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 13 stycznia 2016 r., 9/I/2016, Legalis nr 1428686.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 3 lipca 2013 r., 14/40/2013, Legalis nr 726170.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Opolu z dnia 5 lutego 2014 r., 4/6/2014, Legalis nr 950208.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej w Rzeszowie z dnia 1 marca 2011 r., V/971/2011, Legalis nr 1231678.
- Uchwała Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 23 czerwca 2010 r., 44/2010, Legalis nr 248696.
- Ustawa z dnia 2.04.1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.
- Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych. T.j. Dz.U. 2016, poz. 1870 ze zm.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 814 ze zm.
- Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie województwa. T.j. Dz.U. 2016, poz. 486 ze zm.
- Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. T.j. Dz.U. 2016, poz. 446 ze zm.
- Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 2509. Pobrane z: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl) (19.05.2017).

## THE INFLUENCE OF DEBT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS ON LEVEL OF PUBLIC STATE DEBT

**Keywords:** self-government units, public state debt

**Summary.** The paper discusses the issue of debt of the local government units and its participation in public debt. The focus was primarily on the indebtedness of local government units, presenting theoretical and statistical issues of title issues based on current legislation, views expressed in doctrine and information published by the Ministry of Finance, as well as the case law of regional accounting chambers. The main research objective of the study is to answer the question of what is the share of local government debt in public debt and what is the reason for its occurrence and source of coverage. The studies conducted, based on a comparative, dogmatic and analytical method, lead to the conclusion that most public debt constitutes State Treasury debt, which is accounted for as part of government debt. The debt of the local government sector is primarily liabilities resulting from deficits of those entities. This is related to the use of returnable sources of its funding. The debt of the government sector in the recent period has increased significantly. Meanwhile, local government units in 2016, despite imposing additional public tasks, have reduced their debt by 3.7% compared to 2015.

### Cytowanie

Bożek, W. (2017). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego na tle państwowego długu publicznego i jego struktura. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 41–52. DOI: 10.18276/epu.2017.129-04.

Krystyna Brzozowska

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [krystyna.brzozowska@wzieu.pl](mailto:krystyna.brzozowska@wzieu.pl)

### Finansowanie hybrydowe w sektorze finansów publicznych w Polsce

**Kody JEL:** H54, O22, R53

**Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, Unia Europejska, finansowanie hybrydowe, Polska

**Streszczenie.** Unia Europejska, w ramach prowadzonej polityki spójności, wyraża swoje poparcie dla rozwoju PPP, w tym także w formie dofinansowywania projektów PPP środkami z funduszy i programów unijnych. Takie projekty, zwane hybrydowymi, znajdują swoje odzwierciedlenie w wytycznych oraz dokumentach UE dotyczących realizacji programów operacyjnych. Polska jest również beneficjentem środków unijnych w ramach realizacji projektów hybrydowych. Mimo relatywnie niskiego rozwoju inicjatyw PPP celowe jest zbadanie skali projektów hybrydowych w Polsce, szczególnie w odniesieniu do rodzajów infrastruktury oraz typów jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanego w realizację projektów reprezentujących podmioty publiczne w tych kontraktach. Badanie jest oparte na danych zawartych w bazie projektów PPP. Na polskim rynku PPP w latach 2009–2016 podpisano 110 umów, razem z umowami koncesji, na ogólną sumę 5,6 mld złotych. Projekty hybrydowe, o łącznej wartości nieco ponad 3 mld zł, stanowiły ponad połowę (55,2%) wszystkich projektów PPP w Polsce w latach 2009–2016. W badanym okresie dofinansowano ze środków UE głównie projekty PPP dotyczące telekomunikacji oraz gospodarki odpadami. Największy udział w projektach hybrydowych miały miasta na prawach powiatu, a największe wartości przypadły w tej grupie na miasta wydzielone jako metropolie.

## Wprowadzenie

W obecnych uwarunkowaniach występuje duże zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne, a zapotrzebowanie to jest wynikiem szybkich zmian techniczno-technologicznych i konieczności unowocześniania obiektów i linii infrastrukturalnych oraz pogarszającego się stanu istniejącej infrastruktury wymagającej naprawy, konserwacji i modernizacji. Inwestycje infrastrukturalne są wysoce kapitałochłonne, a w obliczu dynamicznego tempa wzrostu wydatków publicznych w wielu krajach problemem stają się możliwości finansowania projektów publicznych ze środków budżetowych. Wymienione przyczyny stały się podstawą ożywienia idei partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP), które w wielu krajach europejskich i pozaeuropejskich rozwija się w relatywnie szybkim tempie, mimo dużo większego skomplikowania relacji między sektorem publicznym i sektorem prywatnym wymagających precyzyjnych i szczegółowych zapisów umownych.

W Polsce PPP rozwija się niezbyt dynamicznie. Pewien asumpt do rozwoju PPP zapewniają coraz bardziej dopasowane regulacje prawne o mocy ustaw, nabywane kolejne doświadczenia, a także efekty wynikające z członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wdrażania funduszy europejskich.

Unia Europejska, w ramach prowadzonej polityki spójności, wyraża swoje poparcie dla rozwoju PPP, w tym także w formie dofinansowywania projektów PPP środkami z funduszy i programów unijnych. Takie projekty, zwane hybrydowymi, znajdują swoje odzwierciedlenie w wytycznych oraz dokumentach UE dotyczących realizacji programów operacyjnych.

Polska jest również beneficjentem środków unijnych w ramach realizacji projektów hybrydowych. Mimo relatywnie niskiego rozwoju inicjatyw PPP wydaje się celowe zbadanie skali projektów hybrydowych w Polsce, szczególnie w odniesieniu do rodzajów infrastruktury oraz typów jednostek samorządu terytorialnego zaangażowanego w realizację projektów reprezentujących podmioty publiczne w tych kontraktach. Badanie zostało oparte na danych zawartych w bazie projektów PPP (Baza, 2016).

Artykuł ma charakter przyczynkowy, został oparty na literaturze tematycznej oraz danych statystycznych zawartych w publikowanej bazie projektów PPP w Polsce. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2009–2016.

### 1. Pojęcie finansowania hybrydowego

Finansowanie hybrydowe odnosi się do finansów przedsiębiorstw, a dotyczy budowania struktury finansowania działalności, opartej na instrumentach kapitałowych i dłużnych w ramach tzw. *mezzanine finance*. Znaczenie finansowania hybrydowego, podkreślane przez wielu autorów (m.in. Węclawski, 2006, s. 139; Węclawski, 2010, s. 749; Mikołajczyk, 2012; Łukasik, 2011, s. 120; Wrońska-Bukalska, 2014, s. 144) rośnie wraz z rozwojem wyspecjalizowanych instrumentów hybrydowych.

Termin ten znalazł także zastosowanie w finansach jednostek sektora finansów publicznych. W piśmiennictwie z zakresu finansów publicznych spotyka się określenie, że finansowanie hybrydowe „opiera się na wykorzystaniu wielu różnych instrumentów (więcej niż dwóch), pozwalających na obniżenie kosztów pozyskania finansowania i ryzyka” (Filipiak, 2008, s. 37; 2009, s. 104–105) związanego z wykorzystaniem tych instrumentów. To określenie jest bardzo ogólne i trudno z niego wyprowadzić wniosek, czego takie finansowanie dotyczy. Należałoby jednak dodać, że druga w kolejności pozycja zawiera stwierdzenie poprzedzające cytowane określenie, stanowiące, że „szczególne znaczenie, zwłaszcza przy realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE, ma finansowanie hybrydowe” (Filipiak, 2009, s. 104). Należałoby uściślić jednak, że finansowanie hybrydowe odnosi się wyłącznie do projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności Unii Europejskiej realizowanych w ramach PPP. Dla uporządkowania terminologicznego tego typu finansowanie jest najczęściej zastępowane określeniami projekt hybrydowy lub hybrydowy model partnerstwa.

## 2. Cechy projektu hybrydowego

Projekt (model) hybrydowy<sup>1</sup> polega na jednoczesnym wykorzystaniu w projekcie PPP krajowych środków publicznych, środków pozyskanych z UE oraz kapitału prywatnego (Gajewska-Jedwabny, 2017, s. 1). Jednocześnie za projekt PPP uważa się przedsięwzięcie, które spełnia jednocześnie trzy kryteria (EPEC, 2012, s. 6):

- partner prywatny jest zobligowany do pokrycia kosztów budowy lub zakupu materialnych aktywów,
- regionalna instytucja weryfikująca wyraziła zgodę na udzielenie dofinansowania ze środków UE,
- sektor prywatny jest zobligowany do faktycznego finansowania całego projektu.

Projekty hybrydowe podlegają zatem zarówno regulacjom z zakresu PPP, jak i przepisom regulującym wykorzystywanie funduszy europejskich.

## 3. Podejście UE do projektów hybrydowych

Wydaje się, że pomoc finansowa UE może wydatnie wzmocnić rozwój PPP w tych państwach, które aktywnie zabiegają o fundusze unijne. Nie bez znaczenia jest także zmiana podejścia Komisji Europejskiej do projektów PPP odzwierciedlona w prowadzonych negocjacjach na temat regulacji, które będą obowiązywać w planie finansowym na lata 2014–2020. Te zmiany dotyczą między innymi uznania szczególnej specyfiki PPP i wprowadzenia do rozporządzenia ogólnego definicji PPP, a także wyrażenia zgody na pełnienie funkcji beneficjenta projektu przez obie strony, tj. podmiot publiczny lub

---

<sup>1</sup> W dokumentach UE stosowane jest określenie *blended PPP project*, czyli połączony projekt PPP.

podmiot prywatny, oraz zmiany beneficjenta w trakcie realizacji projektu (Proposal, 2012). Wszelkie zmiany zachodzące w dokumentacji takiego projektu PPP czy w trakcie realizacji projektu wymagają akceptacji ze strony Komisji Europejskiej.

Komisja Europejska jest nastawiona na wspieranie wysoce kapitałochłonnych projektów z zakresu transportu, ochrony środowiska (w tym gospodarki odpadami), rewitalizacji i ochrony zdrowia, a także projektów zwiększających efektywność energetyczną.

Z inicjatywy Komisji Europejskiej, przy współudziale Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) oraz Creditanstalt für Wiederaufbau (KfW), utworzono grupę JASPERS (Joint Assistance to Support Projects in European Regions), której zadaniem jest udzielanie pomocy nowym krajom członkowskim UE przy przygotowywaniu dużych projektów infrastrukturalnych, które ubiegają się o dofinansowanie z unijnych funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a w szczególności przy projektach PPP (PriceWaterhouseCoopers, 2010, s. 2). Na podstawie skali przeniesionego na stronę prywatną ryzyka projektu określono cztery modele PPP uznane za najbardziej standardowe i nadające się do współfinansowania przez UE – model PPP1 (*Operation & Maintenance*) – eksploatacja i utrzymanie ze środków prywatnych, przez PPP2 (*Design – Build – Operate*), PPP3 (równoległe finansowanie dwóch projektów) do PPP4 DBFO (*Design – Build – Finance – Operate*).

Unia Europejska może wyrazić zgodę na współfinansowanie projektu w formie dotacji w odniesieniu do kwalifikowalnych wydatków bezpośrednio związanych z projektem z zachowaniem zasady „luki w finansowaniu” w przypadku projektów generujących dochody. Z kolei w przypadku projektów infrastrukturalnych poniesione wydatki kapitałowe na projekty w zakresie transportu, telekomunikacji, energii, wody, ochrony środowiska i ochrony zdrowia są uznawane w całości za kwalifikowane (*Wtyczne*, 2006, s. 4).

Wsparcie ze środków funduszy UE może zostać udzielone na rzecz projektu PPP, dla którego podpisano umowę PPP, czyli znajdującego się w fazie wdrażania, albo takiego, który jest w fazie przygotowania, czyli prowadzenia działań na rzecz podpisania umowy PPP. Zawarcie umowy o dofinansowanie projektu, nawet przed zakończeniem procedur związanych z zawarciem umowy PPP i wyborem partnera prywatnego, może mieć korzystny wpływ na sprawne dokończenie tych procedur, bowiem stanowi pozytywny sygnał o realnym poziomie wykonalności i finansowania projektu dla potencjalnych zainteresowanych ze strony sektora prywatnego, jak również instytucji finansowych (*Partnerstwo*, 2015, s. 42).

#### 4. Regulacje prawne projektów hybrydowych realizowanych w Polsce

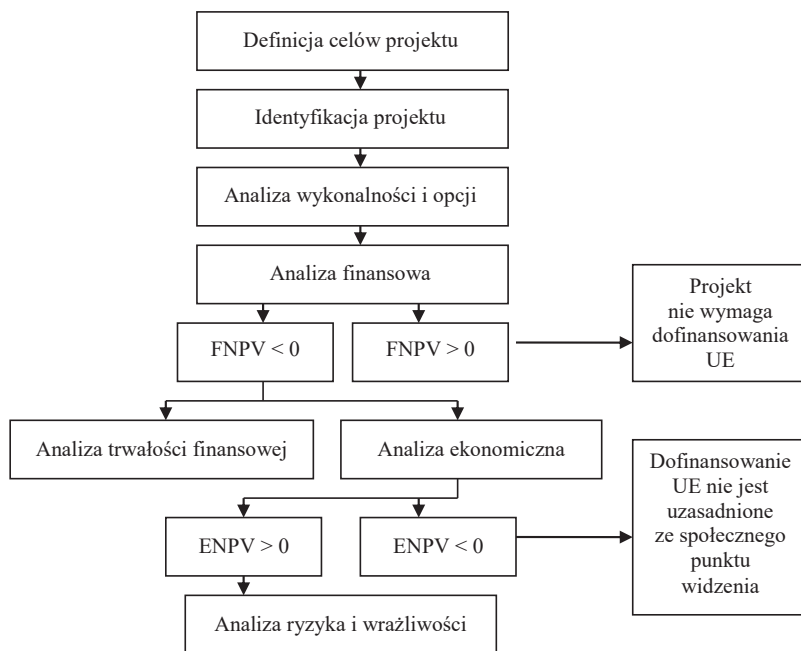
Bezpośrednie zapisy dotyczące projektów hybrydowych zostały zawarte w ustawie (ustawie wdrożeniowej) z dnia 11 lipca 2014 roku o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020



(Ustawa, 2014) w formie zapisów dla prawa polskiego odnośnie do stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 roku (Rozporządzenie, 2013). Ustawa reguluje kwestie dotyczące: rozliczeń z Komisją Europejską i monitorowania efektów realizowanych projektów, kontroli, audytu, nieprawidłowości i korekt finansowych, pomocy publicznej, zasad wdrażania instrumentów zwrotnych, systemu wyboru projektów i procedury odwoławczej. Uwzględnia także nowe zasady realizacji polityki spójności 2014–2020 określone przepisami unijnymi. W myśl ustawy wdrożeniowej (art. 34.1) projekt hybrydowy polega na wspólnej realizacji projektu przez PPP utworzone w celu realizacji inwestycji infrastrukturalnej, przez którą określa się (art. 34.2) budowę, przebudowę lub remont obiektu budowlanego lub wyposażenie składnika majątkowego w urządzenia podwyższające jego wartość lub użyteczność, połączone z utrzymaniem lub zarządzaniem przedmiotem tej inwestycji za wynagrodzeniem.

Na gruncie prawa krajowego projektami hybrydowymi w rozumieniu ustawy wdrożeniowej mogą być nie tylko projekty realizowane na podstawie ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa, 2009), ale również projekty, w których podstawą realizacji są inne akty prawne, m.in. ustawa o koncesji na roboty budowlane lub usługi, o ile wpisują się w definicję partnerstwa publiczno-prywatnego zawartą we wspomnianym powyżej Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego nr 1303/2013.

Ubieganie się o dofinansowanie projektu PPP ze środków unijnych w ramach określonych programów lub funduszy jest uwarunkowane złożeniem wniosku do instytucji zarządzającej wraz z dokumentami potwierdzającymi potencjalną efektywność przewidywanych przedsięwzięć. Taki wniosek podlega wielu szczegółowym analizom, zgodnie z przepisami prawnymi, zaleceniami UE i wytycznymi (*Wytyczne*, 2015), mającymi głównie na celu wykazanie, że przewidywany projekt PPP z dofinansowaniem unijnym będzie bardziej efektywny w aspekcie potrzeb sektora publicznego oraz użytkowników niż projekt realizowany i finansowany w tradycyjny sposób (por. rys. 1). W takiej porównawczej analizie powinna być wykorzystywana metoda obliczania zalecanej przez UE oceny sektora publicznego w formie PSC (*Public Sector Comparator*). Takie zalecenie jest szczególnie istotne w przypadku projektów o znacznej wartości kosztorysowej lub o unikatowym, nietypowym charakterze. Analiza projektów hybrydowych powinna przybrać formę analizy skonsolidowanej, obejmującej zarówno podmiot publiczny, jak i partnera prywatnego. Również analiza trwałości finansowej projektu powinna mieć charakter kompleksowy i uwzględniać zarówno punkt widzenia podmiotu publicznego, jak i partnera prywatnego. Reguły te obowiązują niezależnie od tego, który z podmiotów pełni funkcję beneficjenta projektu hybrydowego.



Rysunek 1. Etapy analizy kosztów i korzyści projektów z dofinansowaniem UE

Źródło: Partnerstwo (2015), s. 14.

Wkład finansowy z funduszy UE dla projektów hybrydowych musi zostać zatwierdzony albo przez instytucję zarządzającą w przypadku projektów mniejszych, albo przez Komisję Europejską w przypadku dużych projektów, tj. projektów o wartości co najmniej 50 mln euro kosztów kwalifikowalnych. Duże projekty są badane pod kątem zasadności udzielenia wsparcia finansowego (analiza korzyści i kosztów) oraz pod względem zgodności z polityką europejską, głównie w obszarze ochrony środowiska naturalnego oraz pomocy publicznej. Ponadto taki projekt powinien być umieszczony w wykazie dużych projektów określonego programu operacyjnego.

## 5. Ocena rozwoju projektów hybrydowych w Polsce

Na polskim rynku PPP w latach 2009–2016 podpisano 110 umów razem z umowami koncesji na ogólną sumę 5,6 mld zł. Średnia wartość umowy wyniosła 47 mln zł. Projekty poniżej 50 mln zł są traktowane jako małe i takie przeważają na rynku polskim, stanowiąc aż 84% całego rynku PPP. Specyfiką rynku polskiego jest także zdecydowana przewaga (67%) procedur koncesyjnych oraz jego swoista niedojrzałość, przejawiająca się niskim stopniem skuteczności umów – tylko 28% postępowań zakończono podpisaniem umowy o partnerstwie.

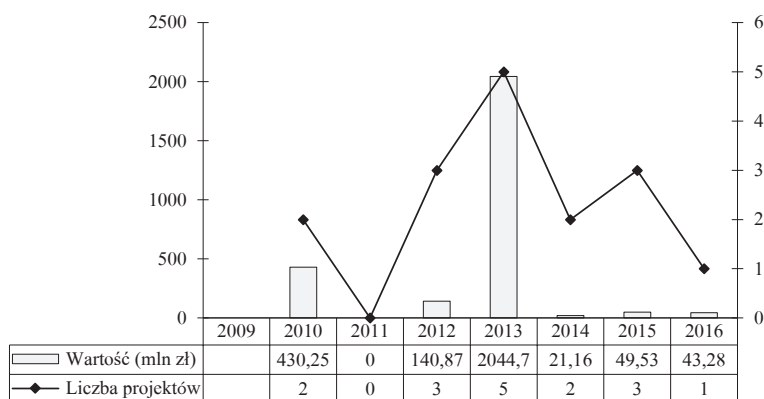
Projekty hybrydowe, o łącznej wartości nieco ponad 3 mld zł, stanowiły ponad połowę (55,2%) wszystkich projektów PPP w Polsce w latach 2009–2016. Wartości projektów hybrydowych w poszczególnych latach okresu 2009–2016 w porównaniu do wszystkich projektów PPP w tym okresie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Wartość projektów PPP i projektów współfinansowanych ze środków UE w latach 2009–2016

Lata	Projekty PPP ogółem (mln zł)	Projekty hybrydowe (mln zł)	Udział projektów hybrydowych w ogółem (%)
2009	643,00		0,00
2010	480,98	430,25	89,45
2011	188,03	0,00	0,00
2012	616,72	140,87	22,84
2013	2393,08	2044,74	85,44
2014	560,60	21,16	3,77
2015	965,53	49,53	5,12
2016	88,50	43,28	48,90

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Baza projektów...* (2017).

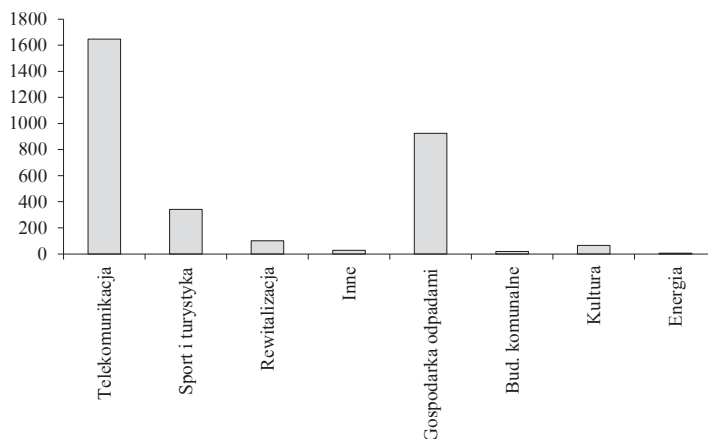
Największy udział projekty hybrydowe pod względem wartości miały w 2010 (bliżej 90%) oraz w 2013 roku (ponad 85%). W pozostałych latach ten udział był znacząco mniejszy, co może wynikać m.in. z dłuższych okresów realizacji projektów z jednej strony oraz dłuższej procedury zatwierdzania projektów do finansowania przez UE. Na rysunku 2 przedstawiono graficznie kształtowanie się projektów hybrydowych w Polsce pod względem wartości oraz liczby realizowanych projektów.



Rysunek 2. Rozwój projektów hybrydowych w Polsce w latach 2009–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Baza projektów...* (2017).

Dane na rysunku 2 są potwierdzeniem spostrzeżeń odnoszących się do tabeli 1. Wystarczy dodać, że średnia wartość projektu hybrydowego w 2010 roku wyniosła nieco ponad 125 mln złotych, a w 2013 roku blisko 409 mln złotych. W pozostałych latach wartość jednostkowa projektów była znacznie niższa. Poszukując odpowiedzi na kwestię jednostkowej wartości projektu hybrydowego badaniu poddano strukturę projektów hybrydowych według rodzajów infrastruktury (rys. 3).



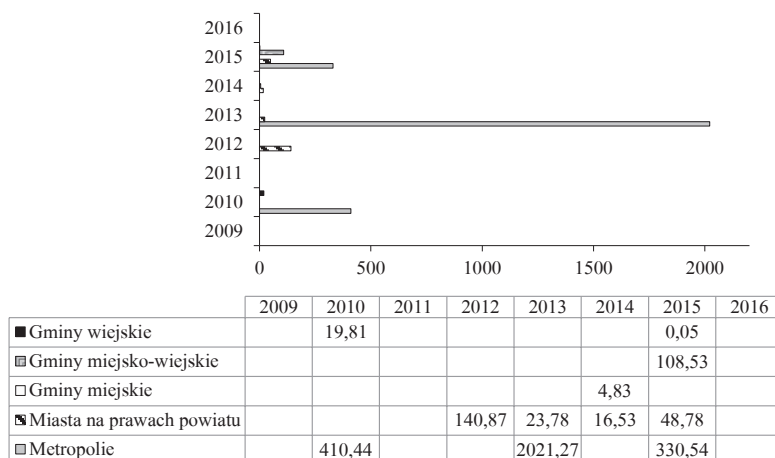
Rysunek 3. Wartość projektów hybrydowych w Polsce w okresie 2009–2016 w podziale na rodzaje infrastruktury (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Baza projektów...* (2017).

W badanym okresie dofinansowane ze środków UE były głównie projekty PPP dotyczące telekomunikacji oraz gospodarki odpadami. Projekty z zakresu telekomunikacji stanowiły najważniejszą część w projektach hybrydowych, przy czym w 2010 roku stanowiły 95% wszystkich projektów hybrydowych realizowanych w tym okresie, zaś w 2013 roku ponad połowę (53,61%). W szczególności było to osiem projektów dotyczących wielopasmowego internetu (Wielkopolska Sieć Szerokopasmowa, sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. warmińsko-mazurskie), sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. podkarpackie, Internet dla Mazowsza, sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. lubelskie, sieć szerokopasmowa Polski Wschodniej – woj. świętokrzyskie, Dolnośląska Sieć Szerokopasmowa, Śląska Regionalna Sieć Szkieletowa) oraz projekt System Gospodarki Odpadami dla Miasta Poznania. Projekty z zakresu telekomunikacji o wartości ogółem 1,56 mld złotych stanowiły ponad połowę (50,28%) wszystkich projektów hybrydowych w tym okresie.

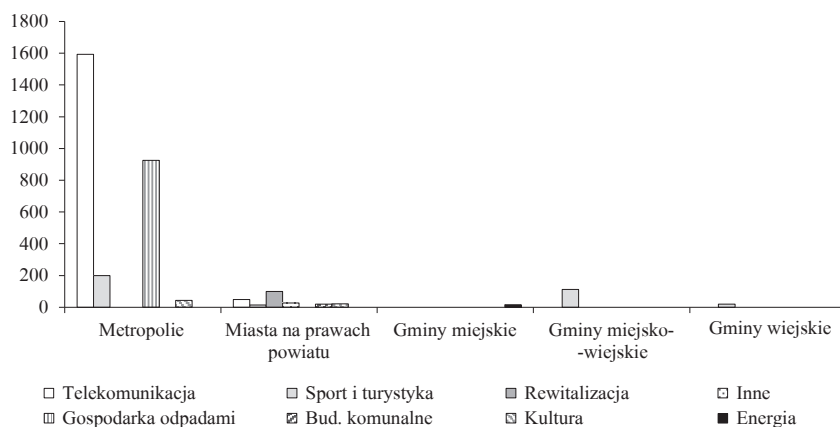
Jeśli porówna się typy JST, które były zaangażowane w realizację projektów hybrydowych, nie budzi zdziwienia, że najliczniej reprezentowane były miasta na prawach

powiatu (rys. 4). Największe wartości w tej grupie zanotowały miasta wydzielone jako metropolie.



Rysunek 4. Rozwój projektów hybrydowych z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 w podziale na typy JST (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Baza projektów...* (2017).



Rysunek 5. Rozwój projektów hybrydowych z udziałem kapitału prywatnego w Polsce w latach 2009–2016 w podziale na typy JST i rodzaje infrastruktury (mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Baza projektów...* (2017).

Miasta metropolitalne są centrami regionów, tam ogniskuje się życie gospodarcze i podejmowane są decyzje inwestycyjne dotyczące nie tylko miast, ale rozwoju całego

regionu. Do takich inwestycji należą hybrydowe projekty związane z rozwojem komputeryzacji sieci szerokopasmowych, a to potwierdza analiza projektów według rodzajów infrastruktury oraz typów jednostek samorządowych, przedstawiona na rysunku 5.

Realizacja pozostałych znaczących projektów, poza telekomunikacją i gospodarką odpadami, była związana ze sportem i turystyką (metropolie i gminy miejsko-wiejskie, gminy wiejskie), rewitalizacją – miasta na prawach powiatu (głównie rewitalizacja okolic dworca kolejowego w Sopocie), budownictwem komunalnym i kulturą (metropolie i miasta na prawach powiatu).

Przeprowadzona analiza wskazuje, że możliwość wykorzystania środków UE do finansowania projektów PPP jest skutecznym sposobem wzmacniania partnerstwa władz publicznych i sektora prywatnego we wspólnej realizacji projektów publicznych, a tym samym dalszego rozwoju projektów PPP w Polsce.

## Podsumowanie

Projekt (model) hybrydowy polega na jednoczesnym wykorzystaniu w projekcie PPP krajowych środków publicznych, środków pozyskanych z UE oraz kapitału prywatnego. Projekty hybrydowe podlegają zatem zarówno regulacjom z zakresu PPP, jak i przepisom regulującym wykorzystywanie funduszy europejskich. Komisja Europejska jest nastawiona na wspieranie wysoce kapitałochłonnych projektów, a znalazło to odzwierciedlenie w wydanych przez UE wytycznych dotyczących realizacji projektów inwestycyjnych oraz wykonania zapisach dokumentów dotyczących wykonywania programów operacyjnych.

Polska wyraża aktywne zainteresowanie udziałem w projektach hybrydowych, co znalazło swój zapis w ustawie wdrożeniowej oraz ustawach o partnerstwie. Przeprowadzona analiza rynku PPP w Polsce w latach 2009–2016 wykazała, że projekty hybrydowe stanowiły ponad połowę wszystkich projektów PPP. Największe zaangażowanie dofinansowania unijnego dotyczyło projektów z zakresu telekomunikacji (budowa sieci szerokopasmowych) oraz gospodarki odpadami. Największymi beneficjentami, uzasadnionymi rolą, jaką pełnią w regionie, były miasta na prawach powiatu, w tym miasta metropolitalne. Pozostałe typy JST również zaznaczyły swój udział w realizacji projektów hybrydowych,

Wydaje się, że w obecnej perspektywie czasowej 2014–2020, udział projektów hybrydowych w Polsce będzie się zwiększać. Przesłanką do rozwoju będą nabyte doświadczenia z dotychczas realizowanych projektów, bardziej dopasowane przepisy prawne na szczeblu unijnym i polskim oraz nadal duże zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne.

## Bibliografia

*Baza projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z podpisanymi umowami 2009–2016* (2017).  
Pobrane z: [http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza\\_projektow\\_ppp.aspx](http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx) (15.05.2017).

- EPEC list of EU grant/loan blended projects, EU funds in PPPs'. Project stocktake and case studies*, (2012). EPEC.
- Łukasik, G. (2011). Rola hybrydowych instrumentów finansowych w strategii finansowania rozwoju przedsiębiorstwa. *Problemy Zarządzania*, 9 (34/2).
- Mikołajczyk, B. (2012). Finansowanie mezzanine europejskich MSP. *Annales UMCS Sectio H Oeconomia*, XLVI.
- Partnerstwo publiczno-prywatne w ramach funduszy UE 2014–2020 (projekty hybrydowe)* (2015). Warszawa: Platforma Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.
- Połączenie finansowania za pomocą dotacji UE z partnerstwem publiczno-prywatnym (PPP) na rzecz infrastruktury. Modele koncepcyjne i indywidualne przykłady* (2010). Zadanie Jaspers IC. PricewaterhouseCoopers Egei.
- Proposal for Revenue Generating Operations* (2012). Interinstitutional File 2011/0276 (COD). Council of the European Union.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 (2017). Pobrane z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013R1303> (15.05.2017).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2009 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020, Dz.U. poz. 1146 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty lub usługi, Dz.U. 2015, poz. 113 z późn. zm.
- Węclawski, J. (2006). Hybrydowe instrumenty finansowania przedsiębiorstw. W: P. Karpuś (red.), *Finanse przedsiębiorstwa*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Węclawski, J. (2010). Debt Equity Swap i Debt Buy Backs jako instrumenty restrukturyzacji finansowej przedsiębiorstwa. *Annales UMCS Sectio H: Oeconomia*, 2 (XLIV), 749.
- Wrońska-Bukalska, E. (2014). Hybrydowe źródła finansowania działalności rozwojowej przedsiębiorstwa – studium przypadku. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65, 843–851.
- Wytyczne do obliczenia publicznych lub równoważnych wydatków strukturalnych dla celów dodatkowości* (2006). Dokument nr 3 Komisji Europejskiej Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej. Bruksela.
- Wytyczne Ministra Infrastruktury i Rozwoju w zakresie zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód i projektów hybrydowych na lata 2014–2020* (2017). Pobrane z: [www.mir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne](http://www.mir.gov.pl/strony/zadania/fundusze-europejskie/wytyczne) (15.05.2017).

## BLENDING FINANCING IN PUBLIC SECTOR IN POLAND

**Keywords:** public-private partnership, European Union, blended projects, Poland

**Summary.** European Union, in frame of conducted cohesion politics, has expressed its support to PPP development, with co-financing PPP projects from funds and operational programs. Such projects, called blended projects, are reflected in guidelines and EU documentation connected to operational programs execution. Poland has been also a beneficiary of EU funds used to blended projects. Despite of a rather weak PPP development it is crucial to assess a scale of blended projects in Poland. Research is based on data inserted in PPP Platform publications. In 2009–2014 in Poland 110 PPP agreements were signed for total value of PLN 5,602 ml. A share of blended projects, of total value more than PLN 3,000 ml, was on level 55.2 per cent. Mainly there were projects connected to telecommunications and waste management sectors. The biggest share has belonged to towns on county law with the biggest values to projects provided by metropolis.

### Cytowanie

Brzozowska, K. (2017). Finansowanie hybrydowe w sektorze finansów publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 53–64. DOI: 10.18276/epu.2017.129-05.



Maciej Cieślukowski

Katedra Finansów Publicznych  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
e-mail: [m.cieslukowski@ue.poznan.pl](mailto:m.cieslukowski@ue.poznan.pl)

## Znaczenie testu prywatnego inwestora w ocenie efektywności inwestycji publicznych

**Kody JEL:** H3, H54, H84

**Słowa kluczowe:** test prywatnego inwestora, pomoc publiczna, efektywność inwestycji publicznych

**Streszczenie.** Test prywatnego inwestora (TPI) wykorzystywany jest do oceny, czy inwestycja publiczna stanowi pomoc publiczną. Wystąpienie takiej pomocy ma istotne znaczenie dla powodzenia inwestycji, gdyż może ją w całości lub w znacznej części zakwestionować. W Polsce TPI nadal jest słabo rozpoznany. W artykule przedstawiono koncepcję oraz możliwości zastosowania TPI w ocenie efektywności inwestycji publicznych. TPI może być uniwersalnym i efektywnym narzędziem przydatnym w szczególności do oceny dokapitalizowania szeroko rozumianych przedsiębiorstw pod kątem naruszenia konkurencji rynkowej. W artykule wskazano również zastrzeżenia kierowane wobec TPI.

### Wprowadzenie

Komisja Europejska zaleca stosowanie testu prywatnego inwestora (TPI) do oceny, czy inwestycja publiczna stanowi pomoc publiczną, a więc pomoc udzieloną na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Wystąpienie takiej pomocy ma istotne znaczenie dla powodzenia inwestycji, gdyż może ją w całości lub w znacznej części zakwestionować. Chociaż TPI został wypracowany na początku lat 80. ubiegłego stulecia, to w Polsce narzędzie to nadal jest słabo rozpoznane. Wynika to z relatywnie krótkiego okresu członkostwa

Polski w Unii Europejskiej i sporadycznego stosowania tego testu przez krajowe podmioty. Celem artykułu jest przybliżenie koncepcji TPI oraz jego ocena z punktu widzenia przydatności w ocenie efektywności inwestycji publicznych.

## 1. Związek pomiędzy testem prywatnego inwestora a pomocą publiczną

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wskazuje, że pomoc ze strony państwa jest z reguły niezgodna ze wspólnym rynkiem, gdyż poprzez faworyzowanie określonego przedsięwzięcia zakłóca konkurencję rynkową (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, 107, pkt 1). W traktacie wymienione zostały jednocześnie takie kategorie pomocy, które tej konkurencji nie zakłócają lub są dopuszczalne (tzw. wyłączenia). Za zgodne z rynkiem uznano takie kategorie jak: pomoc socjalna, pomoc w celu naprawiania szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi oraz pomoc dla niektórych regionów Niemiec dotkniętych problemami gospodarczymi w wyniku podziału Niemiec. Za zgodną z rynkiem może być także uznana m.in. pomoc: a) dla regionów o niskim poziomie życia i niedostatecznym zatrudnieniu, na realizację ważnych projektów europejskich; b) na ułatwienie rozwoju niektórych działań i regionów gospodarczych oraz c) na wspieranie kultury. TFUE dopuszcza przy tym jeszcze inne kategorie pomocy ustanowione odrębnymi decyzjami Rady UE. W ramach rozwoju regionalnego (pkt a i c) przewidziano trzy kategorie pomocy: regionalną, horyzontalną i sektorową (Komisja, 2008, s. 8–11). Ponadto do wyłączeń Komisja Europejska zalicza również tzw. *pomoc de minimis*, która ze względu na niewielkie rozmiary nie narusza konkurencji rynkowej (Rozporządzenie Komisji, 2013).

Pomoc publiczna wystąpi, gdy zostaną spełnione określone kryteria, przy czym zgodnie z zasadą kumulatywności, niespełnienie choćby jednego z nich wyklucza przyznanie pomocy publicznej beneficjentowi (Cyndecka, 2013, s. 193). Kryteria otrzymania pomocy publicznej są następujące: 1) przekazanie zasobów państwowych; 2) korzyść ekonomiczna; 3) selektywność i 4) wpływ na konkurencję (Commission, 2014; Komisja, 2008, s. 7 i 8).

Przez zasoby państwowe należy rozumieć wszelkie zasoby w posiadaniu szeroko rozumianego sektora publicznego w danym państwie, np. władz krajowych, regionalnych lokalnych, przedsiębiorstwa i banków publicznych, fundacji, środki banku centralnego, itd. (Commission, 2014, s. 14 i n.; UOKiK, 2009, s. 15, 16). Przekazanie zasobów państwowych może odbywać się za pomocą różnych metod: dotacji, obniżek oprocentowania, gwarancji kredytowych, przyspieszonych odpisów amortyzacyjnych, zastrzyków kapitałowych, ulg i zwolnień podatkowych itp. Jednocześnie zasoby te mogą być przekazywane zarówno przez podmioty państwowe, jak i podmioty prywatne, jeżeli zostaną przez państwo do tego upoważnione.

Unia rozróżnia pojęcia korzyści ogólnej i pośredniej. Pomoc w ujęciu ogólnym stanowi korzyść ekonomiczną, której przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w zwykłym toku

działalności. Korzyść występuje zawsze, ilekroć sytuacja finansowa przedsiębiorstwa ulega poprawie w wyniku interwencji państwa. Aby to ocenić, należy porównać sytuację finansową przedsiębiorstwa po zastosowaniu środka z jego sytuacją finansową w przypadku braku tego środka. Przy ocenie występowania korzyści znaczenie ma wyłącznie wpływ środka na przedsiębiorstwo, a nie przyczyna i cel interwencji państwa. Jednocześnie przy ocenie korzyści musi być zachowana zasada neutralności (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 345), według której nie ma znaczenia status własnościowy beneficjenta. Badaniu na takich samych zasadach podlegają zarówno podmioty sektora publicznego, prywatnego, jak i organizacje niekomercyjne. Komisja podaje przykłady nietypowych transakcji spełniających ten warunek: 1) firma kupuje lub dzierżawi grunt będący własnością skarbu państwa po cenie niższej od ceny rynkowej; 2) firma sprzedaje grunt skarbowi państwa po cenie wyższej niż cena rynkowa; 3) firma korzysta z uprzywilejowanego dostępu do infrastruktury, nie uiszczając za to stosownej opłaty oraz 4) firma uzyskuje kapitał podwyższonego ryzyka od państwa na warunkach, które są bardziej korzystne niż warunki oferowane w sektorze prywatnym.

Z kolei korzyść pośrednia występuje wtedy, gdy uzyskuje ją przedsiębiorstwo inne niż to, któremu bezpośrednio przekazywane są zasoby państwowe. Środek może też stanowić zarówno korzyść bezpośrednią dla przedsiębiorstwa będącego beneficjentem, jak i korzyść pośrednią dla innych przedsiębiorstw, na przykład przedsiębiorstw funkcjonujących na dalszych poziomach działalności, powiązań kapitałowych itp. Dodatkowo komisja zwraca uwagę, że przy ocenie korzyści pośrednie należy odróżnić od zwykłych ubocznych skutków gospodarczych, które są nieodłącznie związane z niemalże wszystkimi środkami pomocy państwa. W tym celu należy zbadać przewidywalne skutki zastosowania środka w ramach oceny *ex ante*. Korzyść pośrednia występuje, jeżeli środek jest zaprojektowany w taki sposób, aby można było ukierunkować jego skutki uboczne na możliwe do zidentyfikowania przedsiębiorstwa lub grupy przedsiębiorstw. Sytuacja taka zachodzi na przykład wtedy, gdy pomoc bezpośrednia jest *de facto* lub *de iure* uzależniona od zakupu towarów lub usług oferowanych wyłącznie przez określone przedsiębiorstwa (np. tylko przez przedsiębiorstwa mające siedzibę na określonych obszarach).

Pomoc państwa musi także być selektywna, a zatem musi wpływać negatywnie na równowagę pomiędzy przedsiębiorstwami i ich konkurentami. Decydujące znaczenie ma więc fakt, czy w wyniku interwencji państwa doszło do przyznania przedsiębiorstwu lub grupie przedsiębiorstw materialnej korzyści, której skutkiem jest ich uprzywilejowanie względem innych uczestników rynku. Sелеktywność jest cechą odróżniającą pomoc państwa od tzw. środków ogólnych. Te ostatnie mają zastosowanie do wszystkich firm we wszystkich sektorach gospodarki w danym państwie członkowskim, np. powszechne ulgi w podatkach dochodowych. Za selektywną uważa się taką pomoc, w przypadku której władze zarządzające posiadają pewną swobodę decyzyjną. Najczęściej wyróżnia się selektywność przedmiotową i regionalną (geograficzną). Sелеktywność przedmiotowa środka oznacza, że dany środek ma zastosowanie wyłącznie do określonych (grup) przedsiębiorstw lub określonych sektorów gospodarki w danym państwie członkowskim.

Z kolei selektywność geograficzna występuje wtedy, gdy pomoc ma zastosowanie tylko do określonej części terytorium państwa członkowskiego, np. w przypadku wszelkich programów pomocy regionalnej.

W końcu pomoc musi mieć wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Uznaje się, że środek przyznany przez państwo zakłóca konkurencję lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może poprawić sytuację beneficjenta na rynku w porównaniu z konkurentami. Warto przy tym podkreślić, że nie są istotne skala zakłócenia konkurencji i wielkość pomocy, natomiast zagrożenie zakłócenia konkurencji powinno być realne.

Korzyść przyznana przedsiębiorstwu prowadzącemu działalność na otwartym rynku, która zakłóca konkurencję, może również wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskim. W przypadku gdy pomoc przyznana przez państwo członkowskie umacnia pozycję przedsiębiorstwa w stosunku do konkurentów na wspólnym rynku, to należy uznać, że pomoc ta wywiera wpływ na wymianę handlową. Warto podkreślić, że pomoc publiczna może również wpłynąć na wewnątrzunijną wymianę handlową, jeżeli beneficjent nie uczestniczy bezpośrednio w wymianie handlowej. Na przykład dotacja może utrudnić podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich wejście na lokalny rynek, gdyż pozwala na utrzymanie lub zwiększenie lokalnej podaży. Bardzo często wystarczy więc wykazać, że beneficjent prowadzi działalność gospodarczą i działa na rynku, na którym istnieje wymiana handlowa pomiędzy państwami członkowskimi.

Na mocy artykułu 108 TFUE zadanie kontrolowania pomocy państwa spoczywa na Komisji Europejskiej, przy czym państwa członkowskie mają obowiązek uprzedniego informowania komisji o wszelkich planach przyznania pomocy. Szczególnie trudna jest ocena zdarzenia według kryterium „korzyści”, a w szczególności – w przypadku wystąpienia mniej przejrzystych form potencjalnej pomocy. Katalog takich zdarzeń jest otwarty, niemniej komisja zwraca w szczególności uwagę na takie działania jak: dokapitalizowanie, udzielenie gwarancji i pożyczek (Komisja, 1993). W celu oceny „korzyści” Komisja stosuje TPI, który respektuje zasadę neutralności i którego istota wyraża się w porównaniu zachowania państwa do inwestora prywatnego działającego w tych samych warunkach (Cyndecka, 2013, s. 193). TPI wydaje się być uprzywilejowanym narzędziem w ocenie pomocy publicznej. Pozytywny wynik testu, a więc wskazujący na podobne zachowanie inwestora prywatnego do podmiotu publicznego, jest równoznaczny z brakiem występowania pomocy publicznej i nie jest wymagane dalsze badanie zdarzenia według pozostałych kryteriów (selektywności oraz wpływu na konkurencję i wymianę handlową) (Kavanagh, Niels, Pilsbury, 2011, s. 90).

## 2. Pojęcie i warunki wstępne TPI

TPI jest ekonomicznym narzędziem służącym do oceny działań podejmowanych przez podmioty publiczne względem przedsiębiorców w celu stwierdzenia, czy udzielane przez nie wsparcie stanowi pomoc publiczną, czy też jest dokonywane na warunkach akceptowalnych

również dla inwestora prywatnego, który będąc w sytuacji podobnej do podmiotu publicznego, zachowałby się tak samo jak podmiot publiczny (Komisja, 1993, pkt 11).

Stosowanie TPI nie wynika wprost z TFUE. TPI wykorzystuje Komisja Europejska w celu wywiązania się z obowiązku oceny występowania pomocy publicznej na mocy art. 108 TFUE. TPI jednocześnie respektuje zasadę neutralności, o której mowa w art. 345 TFUE (Komisja, 1984, s. 1). Literatura przedmiotu podaje, że TPI opracowały sądy UE, formułując w wyrokach zasady i warunki występowania i badania pomocy publicznej (Commission, 2014, s. 77).

Komisja Europejska formułuje cztery podstawowe warunki (założenia) wstępne prawidłowego przeprowadzenia TPI (Commission, 2014, s. 79–84; Karim, 2014, s. 7, 8): 1) oczekiwanie zwrotu z interwencji; 2) nacisk na efekty; 3) działanie państwa w roli „ekonomicznego operatora” i 4) analiza *ex ante*.

Spełnienie pierwszego warunku oznacza sytuację, w której państwo, tak jak podmioty prywatne działające na rynku, oczekuje normalnego zwrotu z interwencji uzyskiwanego przez porównywalne przedsiębiorstwa prywatne. Stopę zwrotu mierzy się zyskiem (po odjęciu amortyzacji, ale przed opodatkowaniem i podziałem zysku) wyrażonym jako procent zaangażowanych aktywów. Jeżeli normalny zwrot nie następuje w krótkim okresie i nie jest oczekiwany w długim okresie, a władze publiczne nie podjęły żadnych działań zaradczych, to można zakładać, że danej jednostce udzielono pomocy. Państwo zrzeka się bowiem korzyści, jakich inwestor działający w warunkach rynkowych oczekiwałby od takiej inwestycji. W przypadku pominięcia tego celu podczas interwencji, uważa się, że test nie został spełniony i występuje pomoc publiczna.

Drugi warunek oznacza, że przy ocenie zgodności transakcji z warunkami rynkowymi należy uwzględnić skutki transakcji dla zainteresowanego przedsiębiorstwa, bez badania kwestii, czy dany środek wykorzystany do przeprowadzenia tej transakcji byłby dostępny dla inwestorów prywatnych. Przy ocenie nie mają więc znaczenia takie czynniki jak motywy i formy interwencji, czy też sytuacja finansowa beneficjenta pomocy.

Zgodnie z trzecim kryterium, TPI jest możliwy do zastosowania, gdy państwo działa w roli „ekonomicznego operatora”, a nie w roli władzy publicznej realizującej szeroko rozumianą politykę społeczno-gospodarczą. Przez „ekonomicznego operatora” należy rozumieć podmiot, bez względu na jego formę własnościową, który działa zgodnie z warunkami rynkowymi w rolach pożyczkodawcy, wierzyciela, sprzedawcy, kontrahenta oraz dostawcy produktów i usług (Directive, 2004, art. 1, pkt 8), natomiast jeżeli interwencję państwa zainicjowano ze względów związanych z polityką publiczną, to zachowanie państwa może być racjonalne z punktu widzenia takiej polityki, ale jednocześnie niezgodne z warunkami rynkowymi, ponieważ inwestorzy prywatni w normalnych warunkach nie kierowaliby się takimi względami. Przy przeprowadzaniu testu należy więc pominąć wszelkie kwestie społeczne, polityki regionalnej i kwestie sektorowe, które odnoszą się do roli państwa członkowskiego jako organu publicznego.

Zgodnie z czwartym kryterium ocena interwencji powinna być przeprowadzona w warunkach i dostępnej informacji obowiązujących w przeszłości, tj. w momencie

faktycznego zaistnienia interwencji. Każdy ostrożny inwestor prywatny przeprowadziłby w normalnych warunkach własną ocenę *ex ante* strategii i perspektyw finansowych projektu, na przykład za pomocą planu finansowego. Dlatego też jeżeli państwo twierdzi, że transakcja ekonomiczna jest zgodna z testem prywatnego inwestora, to w razie wątpliwości musi ono dostarczyć dowody wyraźnie wskazujące, że decyzja o przeprowadzeniu transakcji została podjęta, w tamtym czasie, na podstawie ocen ekonomicznych porównywalnych z tymi, jakie w podobnych okolicznościach przeprowadziłby rozważny podmiot prywatny (o cechach podobnych do cech danego podmiotu publicznego), aby ustalić rentowność transakcji lub korzyści gospodarcze. Oceny przeprowadzone po zrealizowaniu transakcji, oparte na retrospektywnych ustaleniach dotyczących ewentualnej opłacalności transakcji lub na późniejszym uzasadnieniu wybranego faktycznie sposobu postępowania, nie mają znaczenia dla tego celu.

### 3. Zastosowanie TPI

Przeprowadzenie TPI polega na zastosowaniu różnych metod badawczych. Literatura przedmiotu wskazuje przykłady metod w zależności od dostępności specyficznych informacji rynkowych niezbędnych do przeprowadzenia oceny. Metody te zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Zalecane metody badawcze w TPI w podziale na dostępność informacji rynkowych

Dostępne informacje	Ograniczona informacja
transakcje <i>pari passu</i>	analiza porównawcza ( <i>benchmarking</i> )
badanie przetargu publicznego	inne metody (np. IRR, NPV)

Źródło: opracowano na podstawie: Commission (2014), s. 24 i n.

Transakcje *pari passu* w przypadku badania pomocy publicznej oznaczają sytuację, w której zarówno podmiot publiczny, jak i podmiot prywatny, znajdujące się w podobnej sytuacji rynkowej w tym samym czasie, dokonują jednocześnie i niezależnie od siebie takiej samej transakcji. Wówczas interwencję podmiotu publicznego należy uznać za zgodną z rynkiem. Jeżeli natomiast podmioty publiczne i podmioty prywatne znajdujące się w porównywalnej sytuacji uczestniczą w tej samej transakcji w tym samym czasie, ale na różnych warunkach, zwykle wskazuje to na brak zgodności interwencji podmiotu publicznego z warunkami rynkowymi. Aby stwierdzić, czy transakcja odbywa się na równych warunkach, należy ocenić przede wszystkim następujące kryteria:

- czy podjęcie decyzji o interwencji podmiotów publicznych i podmiotów prywatnych oraz realizacja inwestycji nastąpiły w tym samym czasie (tj. interwencje są „współistniejące”), czy też upłynął pewien czas między tymi interwencjami i przeprowadzono je w różnych okolicznościach gospodarczych,

- czy warunki transakcji są takie same dla podmiotów publicznych i wszystkich zaangażowanych podmiotów prywatnych, uwzględniając również możliwość podniesienia lub obniżenia poziomu ryzyka w czasie,
- czy interwencja podmiotów prywatnych ma faktyczne znaczenie gospodarcze, a nie jest tylko symboliczna lub marginalna oraz
- czy pozycja wyjściowa podmiotów publicznych i zaangażowanych podmiotów prywatnych jest porównywalna w odniesieniu do transakcji.

Warto podkreślić, że zasada równych warunków może nie mieć zastosowania w przypadku, gdy podmiot publiczny jest w stanie wnieść niepowtarzalny wkład w transakcję, którego żaden inwestor prywatny nie zdoła powtórzyć.

Interwencja również jest zgodna z rynkiem, gdy została dokonana po skutecznym przeprowadzeniu przetargu publicznego. Wynika to z faktu, że przetarg ma charakter otwarty i może do niego przystąpić każdy podmiot bez względu na formę własnościową (Directive, 2004, art. 1, pkt 11, lit. a). Zgodnie z wytycznymi komisji procedura przetargowa powinna spełniać wiele warunków: otwartość, przejrzystość, odpowiednie upublicznienie, bezwarunkowość, zgodność z zasadami dyrektyw dotyczących udzielania zamówień publicznych (nawet w przypadkach, gdy te dyrektywy dotyczące udzielania zamówień publicznych jako takie nie mają zastosowania).

W przypadku gdy informacje rynkowe są niewystarczające do przeprowadzenia oceny, TPI może polegać na przeprowadzeniu tzw. analizy porównawczej. W celu ustalenia zgodności transakcji z warunkami rynkowymi można ją ocenić w świetle warunków, w jakich miały miejsce porównywalne transakcje przeprowadzane przez porównywalne podmioty prywatne w porównywalnych sytuacjach (Komisja, 2014). W tym przypadku szczególną uwagę należy zwrócić na rodzaj analizowanych podmiotów gospodarczych (np. grupa holdingowa, przedsiębiorstwo spółdzielcze, fundusz spekulacyjny lub poszukiwanie inwestora długoterminowego, aby zabezpieczyć zyski w dłuższej perspektywie), rodzaj przedmiotowej transakcji (np. inwestycje kapitałowe lub transakcja dotycząca długów) oraz porównywalne rynki (np. rynki finansowe, szybko rozwijające się rynki technologii, rynki użyteczności publicznej lub infrastruktury). Czas dokonywania transakcji jest również istotny, w przypadku gdy zaszły znaczące zmiany gospodarcze.

Jeżeli żadne z powyższych kryteriów oceny nie mają zastosowania, zgodność transakcji z warunkami rynkowymi można ustalić na podstawie ogólnie przyjętej, standardowej metodyki oceny. Metodyka ta powinna być oparta na dostępnych, obiektywnych, możliwych do zweryfikowania i wiarygodnych danych, które powinny być wystarczająco szczegółowe i powinny odzwierciedlać sytuację gospodarczą w czasie, w którym podjęto decyzję o przeprowadzeniu transakcji, z uwzględnieniem poziomu ryzyka i przyszłych oczekiwań. Wybór metody powinien zależeć od sytuacji na rynku, dostępności danych lub rodzaju transakcji. Na przykład powszechnie przyjętymi metodami badania opłacalności finansowej inwestycji są:

- standardowa metodyka określania (rocznego) zwrotu z inwestycji, która polega na obliczaniu wewnętrznej stopy zwrotu (IRR) oraz
- ocena decyzji inwestycyjnej pod kątem wartości bieżącej netto (NPV).

Dla przeprowadzenia TPI w przypadku badanej interwencji szczególne znaczenie mają wytyczne komisji zawarte w dwóch komunikatach w zakresie stosowania przepisów o pomocy publicznej: 1) Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu WE oraz artykułu 5 Dyrektywy Komisji 80/723/EEC do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym (Komisja, 1993) oraz 2) Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych (Komisja, 1984).

W pierwszym komunikacie komisja prezentuje sposoby przeprowadzenia TPI w przypadku trzech rodzajów interwencji państwa: dokapitalizowania, udzielenia gwarancji i udzielenia pożyczki.

Dokapitalizowanie jest pomocą, gdy odbywa się na warunkach niemożliwych do przyjęcia przez inwestora działającego w normalnych warunkach rynkowych. Oznacza to sytuację, w której struktura i perspektywy przedsiębiorstwa nie pozwalają na oczekiwanie normalnego zwrotu (np. w postaci dywidend lub zwiększenia wartości kapitału) w porównaniu z prywatnym inwestorem i w rozsądnym okresie. Pomoc stanowi koszt inwestycji pomniejszony o odpowiednio zdyskontowaną wartość inwestycji. Inwestor działający w normalnych warunkach rynkowych zazwyczaj angażuje kapitał, gdy obecna wartość oczekiwanych przyszłych przepływów pieniężnych z inwestycji przekracza nowe nakłady.

W przypadku gwarancji, wszelkie zakłócenia konkurencji rynkowej z tytułu jej udzielenia można wykryć jedynie na etapie udzielania gwarancji. Sam fakt udzielenia gwarancji może zmusić konkurentów do wycofania się z rynku. Ocena pomocy w udzieleniu gwarancji obejmuje analizę sytuacji finansowej pożyczkobiorcy. Pomoc stanowi różnica pomiędzy stopą, jaką zapłaciłby pożyczkobiorca na wolnym rynku, a stopą, jaką uzyskał dzięki gwarancji, pomniejszoną o koszty uzyskania gwarancji.

W przypadku gdy państwo udziela pożyczki przedsiębiorstwu na warunkach korzystniejszych niż rynkowe (normalne warunki kredytowe oferowane przez bank), to wówczas mamy do czynienia z pomocą publiczną, której wysokość trzeba obliczyć. Udzielenie pożyczki wiąże się z ryzykiem jej niespłacenia. Rozmiar tego ryzyka odzwierciedlają dwa parametry: stopa procentowa i zabezpieczenia kredytu. Jeżeli parametry te są zaniżone w stosunku do ryzyka, to można uznać, że pożyczkobiorca osiągnął korzyść (pomoc publiczną). Pomoc stanowi więc różnicę pomiędzy stopą, jaką firma zapłaciłaby na normalnych warunkach rynkowych, a jaką zapłaciła faktycznie.

W drugim komunikacie komisja prezentuje różne modele objęcia udziałów władz publicznych w kapitale spółki oraz opisuje warunki tego objęcia, które: 1) świadczą o braku pomocy publicznej; 2) przesądzają o występowaniu tej pomocy oraz 3) świadczą, że zachodzi domniemanie wystąpienia pomocy publicznej.

Generalnie pomoc publiczna nie występuje, gdy mamy do czynienia z nabyciem udziałów w kapitale istniejącej spółki bez wnoszenia nowego kapitału lub gdy wniesienie nowego kapitału następuje w okolicznościach, które byłyby akceptowalne dla prywatnego inwestora działającego w normalnych warunkach rynkowych. Komisja wymienia sześć takich okoliczności. Natomiast pomoc publiczna występuje wtedy, gdy wniesienie



nowego kapitału do już istniejącej spółki odbywa się w okolicznościach, które nie byłyby możliwe od przyjęcia dla inwestora prywatnego. Komisja również wymienia sześć takich okoliczności. Jednocześnie komisja wskazuje, że może zachodzić domniemanie wystąpienia pomocy publicznej, gdy nabycie udziałów połączone jest z innymi formami interwencji, które wymagają zgłoszenia do komisji lub gdy udział zostaje nabyty w przemyśle, który doznaje szczególnych trudności.

#### 4. Zalety i wady TPI

Na podstawie przeglądu literatury przedmiotu można sformułować zalety i wady TPI (tab. 2).

Tabela 2. Zalety i wady TPI

Zalety	Wady
<ul style="list-style-type: none"> <li>– służy do oceny występowania pomocy publicznej przy jednoczesnym respektowaniu zasady neutralności,</li> <li>– jest wystarczający do oceny występowania pomocy publicznej (nie ma potrzeby badania interwencji z punktu widzenia innych kryteriów),</li> <li>– rozwinięty metodologicznie i praktyczny w użyciu,</li> <li>– szeroki zakres zastosowania (różne interwencje),</li> <li>– powszechnie uznany i akceptowany przez Radę UE, Trybunał Sprawiedliwości i państwa członkowskie UE,</li> <li>– elastyczny i niesformalizowany (możliwy do zastosowania w zmieniających się warunkach społeczno-gospodarczych),</li> <li>– merytoryczny (skupia uwagę na efektach rynkowych, a nie uwarunkowaniach społecznych, politycznych itp.),</li> <li>– decentralizacja (zakres merytoryczny i ryzyko stosowania instrumentu leży w gestii państw członkowskich UE),</li> <li>– rozszerzenie zastosowania do: testu prywatnego pożyczkodawcy, testu prywatnego wierzyciela i testu prywatnego poręczyciela</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nie odzwierciedla prawdziwej decyzji inwestora prywatnego (stanowi tylko przypuszczenie),</li> <li>– zmniejszona wiarygodność w przypadku <i>benchmarkingu</i> (trudno znaleźć wzorzec, decyzje biznesowe są zbyt złożone),</li> <li>– dyskusyjne założenie o neutralności (równym taktowaniu i porównaniu na rynku podmiotów publicznych z podmiotami prywatnymi),</li> <li>– dyskusyjne założenie o pominięciu aspektów innych niż rynkowe (społecznych, politycznych, gospodarczych); podmioty prywatne również mogą kierować się takimi pobudkami przy podejmowaniu decyzji,</li> <li>– niezgodny z założeniem „gospodarki mieszanej” (reprezentuje podejście neoliberalne),</li> <li>– dyskusyjne założenie o porównywalności inwestycji publicznych z prywatnymi (publiczne pieniądze mają inne przeznaczenie niż prywatne),</li> <li>– niebezpieczeństwo stosowania testu do interwencji publicznych, dla których jest to merytorycznie nieuzasadnione,</li> <li>– komplikacje w praktycznym zastosowaniu na skutek złożonej i dynamicznej działalności inwestorów,</li> <li>– dyskryminuje własność publiczną,</li> <li>– narzędzie „usprawiedliwiające” interwencje państwa</li> </ul>

Źródło: opracowano na podstawie: Komisja (1993), p. IV; Slocock (2002); Karim (2014), s. 12–23.

## 5. Metodyka TPI

Przez metodykę TPI należy rozumieć sposób postępowania badawczego polegającego na przeprowadzeniu testu. Taka procedura obejmuje etapy badawcze wraz z odpowiednio dobranymi narzędziami badawczymi. Metodyka TPI odpowiada na pytanie: co należy zrobić aby przeprowadzić test w wiarygodny sposób? Poniżej zaprezentowano propozycję badań obejmujących sześć głównych etapów:

- określenie rodzaju interwencji (dokapitalizowanie, gwarancje, pożyczki, inne rodzaje),
- zbadanie zgodności interwencji z warunkami zaistnienia pomocy publicznej określonymi w komunikacie Komisji Europejskiej: Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych, Biuletyn KE 9-1984,
- zbadanie zgodności interwencji z warunkami wstępnymi zastosowania TPI (oczekiwanie zwrotu z interwencji, nacisk na efekty, działanie państwa w roli „ekonomicznego operatora”, analiza *ex ante*),
- dobór odpowiedniej głównej metody badawczej na podstawie zaleceń komisji sformułowanych w komunikacie: zawiadomienie komisji w sprawie pojęcia pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (transakcje *pari passu*, przetarg publiczny, analiza porównawcza, inne metody),
- przeprowadzenie szczegółowego badania zgodnie z zaleceniami komisji określonymi w komunikacie: stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu WE oraz artykułu 5 Dyrektywy Komisji 80/723/EEC do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym, Dz.Urz. C 307, 13.11.1993,
- prezentacja wyników badań.

## Podsumowanie

W artykule przedstawiono koncepcję Testu Prywatnego Inwestora oraz możliwości jego zastosowania w ocenie efektywności inwestycji publicznych. TPI może być uniwersalnym narzędziem przydatnym w szczególności do oceny dokapitalizowania szeroko rozumianych przedsiębiorstw pod kątem występowania pomocy publicznej i zakłócenia konkurencji rynkowej. Pod tym względem TPI jest narzędziem uprzywilejowanym, gdyż pozytywny wynik testu wskazujący na podobne zachowanie inwestora prywatnego do podmiotu publicznego jest równoznaczny z brakiem występowania pomocy publicznej i nie jest wymagane dalsze badanie zdarzenia gospodarczego według pozostałych kryteriów występowania pomocy publicznej. Wobec TPI kierowane są również zastrzeżenia (tab. 2). W większości przypadków dotyczą one sensu porównania działania podmiotów publicznych z inwestorami prywatnymi. Krytycy TPI i jednocześnie zwolennicy interwencjonizmu państwowego podkreślają, że instrument ten jest wygodnym narzędziem w rękach ekonomii neoliberalnej do badania efektywności rynkowej interwencji

publicznych, jednakże nie jest on do końca wiarygodny w obowiązującej gospodarce mieszanej. Jednakże z uwagi na niewielką liczbę alternatywnych propozycji, większość ekonomistów zaleca dalsze usprawnianie testu. Wśród alternatywnych narzędzi badania pomocy publicznej wyróżnia się m.in. test inwestora publicznego, metodę ekspercką oraz przeformułowanie TPI. Ostatnia metoda generalnie wyraża się w jasnym określeniu zakresu interwencji, które podlegają i nie podlegają nadzorowi komisji, i zastosowaniu testu tylko do interwencji podlegających nadzorowi komisji.

## Bibliografia

- Commission (2014). Draft Commission Notice on the notion of State aid pursuant to Article 107 (1) TFEU.
- Cyndecka, M.A. (2013). O zadawaniu właściwych pytań, czyli kilka refleksji na temat dopuszczalności zastosowania kryterium (testu) prywatnego inwestora. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 2 (6), 190–214.
- Directive 2004/18/EC of The European Parliament and of The Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts, OJ L 134/114.
- [http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014\\_state\\_aid\\_notion/draft\\_guidance\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/consultations/2014_state_aid_notion/draft_guidance_pl.pdf). (22.05.2018).
- Karim, M.R. (2014). The EU Market Economy Investor Principle: A Good Paradigm? *Social Science Research Network*, 1–30. Pobrane z: <https://ssrn.com/abstract=2498873> (22.05.2018).
- Kavanagh, J., Niels, G., Pilsbury, S. (2011). The market economy investor: an economic role model for assessing State aid. W: E. Szyszczak (red.), *Research Handbook on European State Aid Law*. Cheltenham i Northampton: Edward Elgar.
- Komisja (1984). Stosowanie artykułów 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych. *Biuletyn KE*, 9–1984.
- Komisja (1993). *Komunikat Komisji skierowany do państw członkowskich: Stosowanie Artykułów 92 i 93 Traktatu WE oraz Artykułu 5 Dyrektywy Komisji 80/723/EEC do przedsiębiorstw publicznych w sektorze wytwórczym*. Dz.Urz. C 307, 13.11.1993.
- Komisja (2008). *Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*. Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, wrzesień, s. 8–11.
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis*, Dz.Urz. L 352, 24.12.2013.
- Sloccock, B. (2002). The Market Economy Investor Principle. *Competition Policy Newsletter 2002*, 2, 23–26.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej FUE, Dz.Urz. C 326, 26.10.2012.
- UOKiK (2009). *Pomoc publiczna*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

## IMPORTANCE OF THE MARKET ECONOMY INVESTOR PRINCIPLE IN ASSESSMENT OF PUBLIC INVESTMENT EFFICIENCY

**Keywords:** Market Economy Investor Principle, public aid, public investment efficiency

**Summary.** The Market Economy Investor Principle (MEIP) is applied to assess if the public investment becomes public aid. Such assistance is essential for the success of the investment as it can completely or partially contest it. In Poland MEIP is still poorly recognized. The paper presents the concept and possibilities of using MEIP in assessing the effectiveness of public investment. The MEIP can be a versatile and effective tool especially useful for assessing the recapitalization of the broadly understood companies in terms of the market competition distortion. The paper also mentions the objections to MEIP.

### Cytowanie

Cieślukowski, M. (2017). Znaczenie testu prywatnego inwestora w ocenie efektywności inwestycji publicznych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 65–76. DOI: 10.18276/epu.2017.129-06.

Rafał Czyżycki

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [rafal.czyzycki@wzueu.pl](mailto:rafal.czyzycki@wzueu.pl)

### Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy województw w Polsce

**Kody JEL:** C38, O18, R11

**Słowa kluczowe:** fundusze strukturalne, Unia Europejska, rozwój regionalny, efektywność

**Streszczenie.** W artykule zaprezentowano wyniki badań stopnia zależności pomiędzy wartością realizowanych w poszczególnych województwach projektów współfinansowanych ze środków pomocowych UE w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 a rozwojem społeczno-gospodarczym tych województw. Dokonano oceny znaczenia obszaru umiejscowienia tego typu inwestycji dla rozwoju poszczególnych regionów. Rozwój społeczno-gospodarczy został zbadany zarówno w ujęciu ogólnym, jak i w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym.

#### Wprowadzenie

Równoległe do postępującej integracji europejskiej zwiększa się poziom pomocy regionalnej UE. Zdecydowana większość funduszy rozwojowych przeznaczana jest na wsparcie regionów należących do tzw. celu 1, czyli regionów charakteryzujących się poziomem PKB *per capita* poniżej 75% średniej unijnej. Jeśli więc wszystkie regiony danego kraju mają niskie PKB, wówczas cały kraj może liczyć na wsparcie finansowe (tak jest w przypadku Polski). Są jednak takie kraje, w których tylko niektóre regiony są objęte pomocą unijną (np. część wschodnia Niemiec) (Szuszman, 2010, s. 18). Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku o 10 nowych krajów spowodowało istotny wzrost dysproporcji pomiędzy jej poszczególnymi regionami. Różnica w poziomie PKB na jednego

mieszkańca między 10% ludności zamieszkującej najzamożniejsze regiony i takim samym odsetkiem ludności zamieszkującej najgorzej prosperujące obszary podwoił się w porównaniu do sytuacji, gdy UE tworzyło 15 krajów członkowskich (Jankowska, 2005, s. 15). Podstawową misją polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych, nie wspominając o interesach całej organizacji. Z tego względu dążeniem UE jest osiągnięcie tzw. spójności (kohezji), rozumianej w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym (terytorialnym). Spójność ekonomiczna oceniana jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca, weryfikowanego parytetem siły nabywczej. Spójność społeczna charakteryzowana jest zróżnicowaniami stopy bezrobocia. Spójność przestrzenna (terytorialna) oceniana jest najczęściej miernikiem ilości konsumentów osiągniętych w danym czasie (Szlachta, 2000, s. 2).

Polska jeszcze przed przystąpieniem do Unii Europejskiej otrzymywała pomoc finansową z funduszy przedakcesyjnych, których zadaniem było zredukowanie różnic gospodarczych oraz wsparcie gospodarcze poszczególnych regionów. W ramach programu PHARE (*Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies*) w latach 1990–2003 Polska otrzymała środki finansowe w wysokości około 2 mld euro, z programu ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – ponad 1 mld euro, a SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – 700 mln euro<sup>1</sup>. Po wejściu do Unii Europejskiej Polska stała się głównym beneficjentem pomocy finansowej skierowanej do członków Unii, które obecnie realizowane są w ramach trzech programów pomocowych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (zamiast którego do 2006 r. funkcjonowały: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa). W latach 2004–2016 z tytułu członkostwa w UE Polska otrzymała pomoc w wysokości prawie 90 mld euro netto. Szczegółowe informacje dotyczące dynamiki pomocy finansowej w pomawianym okresie zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Zestawienie transferów finansowych środków unijnych od początku członkostwa Polski w UE (euro)

Lata	Transfery z UE	Składka członkowska	Zwrot środków do budżetu UE	Saldo
1	2	3	4	5
2004*	2 477 631 234	1 318 979 881	0	1 158 651 353
2005	4 018 054 781	2 379 384 673	22 969 276	1 615 700 832
2006	5 268 849 148	2 552 450 098	4 046 130	2 712 352 920
2007	7 406 225 595	2 779 298 358	45 064 096	4 581 863 141

<sup>1</sup> Projekty zaakceptowane w latach 2000–2003 do realizacji ISPA; 10 lat Polski w Unii Europejskiej z perspektywy Ministerstwa Finansów.

1	2	3	4	5
2008	7 396 372 407	3 402 108 330	7 826 157	3 986 437 920
2009	9 258 440 695	3 233 746 572	12 787 124	6 011 906 999
2010	11 229 303 573	3 489 951 756	1 758 255	7 737 593 562
2011	14 270 627 754	3 733 869 437	44 441 271	10 492 317 046
2012	15 439 981 570	3 568 719 480	1 634 227	11 869 627 863
2013	15 635 657 282	4 439 022 479	1 489 218	11 195 145 585
2014	17 124 602 643	4 153 101 502	1 237 753	12 970 263 388
2015	13 054 185 157	4 262 068 238	7 727 673	8 784 389 246
2016	9 976 431 291	4 493 369 548	1 389 807	5 481 671 936
Razem	132 556 363 130	43 806 070 352	152 370 987	88 597 921 791

\* W okresie od maja do grudnia.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (5.05.2017).

Głównym celem artykułu jest ocena efektywności wykorzystania europejskich funduszy pomocowych jako determinanty rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw w Polsce oraz wskazanie tych obszarów inwestycji, które mają istotne znaczenie w takim rozwoju.

## 1. Uwagi metodyczne

Badając poziom rozwój społeczno-gospodarczego określonych regionów, należy mieć na uwadze, że jest on pewną wielowymiarową charakterystyką, której sposób mierzenia pozostaje niejednoznaczny. Końcowe wyniki prowadzonych badań w głównej mierze uzależnione są nie tylko od ostatecznie przyjętej listy zmiennych diagnostycznych, ale również (jeżeli nie przede wszystkim) od wyboru miary odległości i metody grupowania (przy grupowaniu) oraz formuły agregacji (przy porządkowaniu liniowym). W związku z istnieniem wielu formuł normalizacji zmiennych, sposobów określania wag, metod uśredniania wartości znormalizowanych, sposobów ustalania współrzędnych obiektu odniesienia i formuł obliczania odległości, w literaturze naukowej opisano szereg różnych miar agregatowych (wykorzystywanych w praktyce przy m.in. sporządzaniu różnego typu rankingów). Należy zatem pamiętać, że różne formuły agregacji mogą dawać różne końcowe wyniki, nawet w odniesieniu do kryterium ogólnego reprezentowanego przez tę samą listę zmiennych diagnostycznych (Czyżycki, 2012, s. 15–23). Ostateczna lista zmiennych uwzględnionych w badaniu ma jednak kluczowe znaczenie, a więc powinna być przedyskutowana w gronie ekspertów i uznana za najlepiej reprezentującą analizowane zagadnienie. Szerokiego przeglądu literatury w tym zakresie dokonał Klóska (2015, s. 99–108). Na podstawie pogłębionych badań zaproponował 18 wskaźników, za pomocą których można badać rozwój regionalny w trzech wymiarach. Wskaźnikami takimi są:

- a) w wymiarze społecznym: liczba zgonów niemowląt na tysiąc urodzeń żywych ( $X_1$ ), wskaźnik zagrożenia ubóstwem realnym ( $X_2$  – %), liczba studentów szkół

wyższych na 10 tys. ludności ( $X_3$ ), stopa bezrobocia rejestrowanego ( $X_4 - \%$ ), liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców ( $X_5$ ) oraz zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności ogółem ( $\text{hm}^3$ ) na 10 tys. ludności ( $X_6$ );

b) w wymiarze gospodarczym: PBK (ceny bieżące) na jednego mieszkańca ( $X_7$ ), udział nakładów finansowych podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B+R ogółem ( $X_8 - \%$ ), liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w sektorze prywatnym na 10 tys. ludności ( $X_9$ ), pracujący na tysiąc ludności ( $X_{10}$ ) oraz nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące) na jednego mieszkańca w zł ( $X_{11}$ );

c) w wymiarze środowiskowym: odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków ( $X_{12} - \%$ ), lesistość ( $X_{13} - \%$ ), recykling odpadów opakowaniowych ( $X_{14} - \%$ ), udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem ( $X_{15} - \%$ ), udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku ( $X_{16} - \%$ ), udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem ( $X_{17} - \%$ ) oraz zużycie energii elektrycznej na 1 mln zł PKB ( $X_{18} - \text{GWh}$ ).

W celu określenia potencjalnego wpływu środków pomocowych na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych regionów, przedmiotem analizy będzie wielkość i struktura zrealizowanych na terenie poszczególnych województw projektów finansowanych (z wyłączeniem projektów realizowanych na terenie więcej niż jednego województwa) w ramach perspektywy budżetowej 2007–2013. W tym celu poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zostanie zmierzony dwukrotnie: uwzględniając poziom ww. wskaźników ekonomicznych w 2005 roku oraz w 2014 roku. Ze względu na niejednorodny charakter zmiennych, dokonano ich ujednolicenia poprzez przekształcenie destymulant ( $X_1, X_3, X_4, X_5, X_6, X_{15}, X_{18}$ ) w stymulanty na podstawie formuły:

$$x_{ij}^* = \frac{1}{x_{ij}},$$

następnie doprowadzono do porównywalności, wykorzystując w tym zakresie przekształcenie ilorazowe o postaci:

$$x_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S(x_{ij})}.$$

Na podstawie tak przekształconych danych, poziom rozwoju społeczno-gospodarczego zostanie zmierzony jako odległość od obiektu wzorcowego  $z_0$ , którym zarówno dla roku 2005, jak i 2014 będzie górny biegun rozwoju dla roku 2014 (hipotetyczne województwo, charakteryzujące się najlepszymi wartościami poszczególnych wskaźników w 2014 roku, czyli roku następującym po zakończeniu perspektywy budżetowej



2007–2013). Odległość poszczególnych województw od omawianego wzorca  $d_{ik}$  zostanie zmierzona na podstawie odległości euklidesowej, zdefiniowanej jako:

$$d_{ik} = \left[ \sum_{j=1}^s (z_{ij} - z_{oj})^2 \right]^{(1/2)}.$$

Dane dotyczące wartości wskaźników opisujących rozwój poszczególnych województw pozyskano z systemu STRATEG (<http://strateg.stat.gov.pl>), natomiast informacje o wielkości i strukturze zrealizowanych projektów inwestycyjnych w poszczególnych województwach w ramach funduszy europejskich na lata 2007–2013, na podstawie danych dostępnych na stronie <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty>.

## 2. Wyniki badań

W ramach perspektywy finansowej 2007–2013 zostało zrealizowanych w Polsce 113 815 projektów współfinansowanych przez UE o łącznej wartości 535,699 mld zł, w tym w ramach unijnych dotacji uzyskano wsparcie w wysokości 302,937 mld zł. Uwzględniając tylko projekty zrealizowane w całości w ramach jednego województwa, liderami pod względem liczby oraz wartości zrealizowanych projektów okazały się województwa mazowieckie (10 793 projekty o łącznej wartości 52,84 mld zł oraz wartości dofinansowania przez UE w wysokości 29 057 mln zł) oraz śląskie (odpowiednio 9818 projektów o wartości 31 398 mln zł i dofinansowaniu 16,351 mld zł). Najgorzej pod tym względem wypadło województwo lubuskie, które zrealizowało 2444 projekty o wartości 8,082 mld zł i finansowym udziale UE w wysokości 4,063 mld zł (por. tab. 2).

Tabela 2. Łączna liczba i wartość projektów realizowanych w poszczególnych województwach i współfinansowanych przez UE w ramach perspektywy finansowej 2007–2013

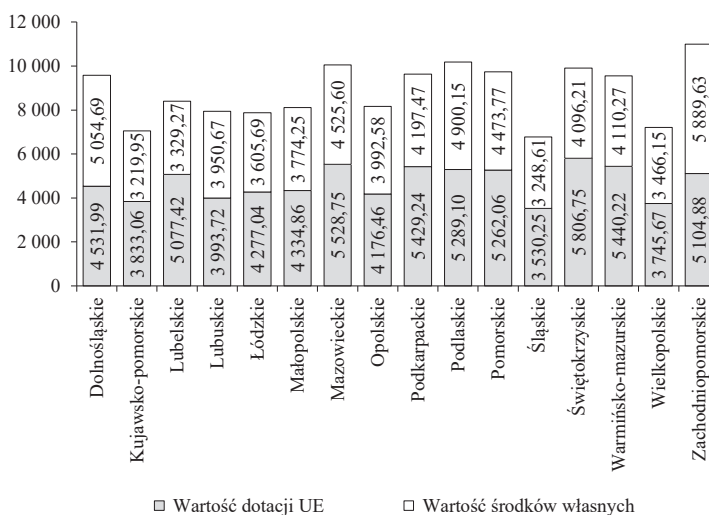
Województwo	Łączna wartość projektów* (mln zł)	Wartość dofinansowania przez UE* (mln zł)	Liczba projektów*
1	2	3	4
Dolnośląskie	27 795,11	13 139,81	5 612
Kujawsko-pomorskie	14 705,32	7 991,82	4 696
Lubelskie	18 209,34	10 997,97	6 234
Lubuskie	8 081,66	4062,73	2 444
Łódzkie	20 003,67	10 853,66	5 580
Małopolskie	26 953,05	14 408,20	6 614
Mazowieckie	52 841,93	29 057,06	10 793
Opolskie	4 264,36	8 340,97	2 525
Podkarpackie	20 378,34	11 492,91	5 238
Podlaskie	12 189,97	6 327,65	3 044
Pomorskie	21 990,05	11 885,28	4 344

1	2	3	4
Śląskie	31 397,80	16 351,16	9 818
Świętokrzyskie	12 625,37	7 403,08	3 482
Warmińsko-mazurskie	13 765,12	7 840,98	4 035
Wielkopolskie	24 757,28	12 858,43	6 685
Zachodniopomorskie	18 799,89	8 729,01	3 139
Razem	328 758,28	181 740,70	84 283

\*Tylko projekty zrealizowane w całości na terenie danego województwa.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (17.05. 2017).

Uwzględniając jednak wartość realizowanych projektów w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liderem pod tym względem okazuje się jednak województwo zachodniopomorskie z kwotą 10 995 zł, następnie województwo świętokrzyskie (9903 zł) oraz pomorskie (9736 zł), najsłabsze natomiast z kwotą wynoszącą 6779 zł na mieszkańca okazało się województwo śląskie (por. rys. 1).



Rysunek 1. Wartość projektów realizowanych w poszczególnych województwach i współfinansowanych przez UE w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 w przeliczeniu na jednego mieszkańca

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> oraz <http://strateg.stat.gov.pl>.

Analizując wpływ inwestowanych środków pomocowych UE na rozwój społeczno-gospodarczy poszczególnych województw na podstawie wcześniej wskazanych wskaźników, należy stwierdzić, że o ile zasadniczo jest on pozytywny (odległości poszczególnych

województw od obiektu wzorcowego w analizowanym okresie uległy w zdecydowanej większości zmniejszeniu), to jednak należy zwrócić uwagę na trzy aspekty: 1) występują województwa, w których pomimo realizacji wielu projektów współfinansowanych przez UE ogólna odległość od obiektu wzorcowego na przestrzeni analizowanego okresu uległa zwiększeniu (kujawsko-pomorskie, lubuskie, łódzkie, świętokrzyskie); 2) zrealizowanie projektów nie zawsze ma jednoznaczny wpływ na rozwój danego regionu – o ile w ramach jednego wymiaru można zauważyć pozytywne zmiany (zmniejszenie odległości od wzorca), o tyle w innym wymiarze nastąpił wzrost odległości od wzorca (np. kujawsko-pomorskie w zakresie wymiaru społecznego i gospodarczego, lubelskie w wymiarach gospodarczym i środowiskowym, czy opolskie w wymiarze społecznym i środowiskowym); 3) nie zaobserwowano żadnej zależności między poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego w 2005 roku (bazowym), wartością zrealizowanych projektów a zmianą poziomu rozwoju w 2014 roku. Szczegółowe informacje o zmianach rozwoju społeczno-gospodarczego (mierzonych odległościami od wzorca) poszczególnych województw ogółem i w poszczególnych wymiarach prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw w roku 2005 i 2014 ogółem oraz w wymiarze społecznym, gospodarczym i środowiskowym

Województwo	dij		dij(1)		dij(2)		dij(3)	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Dolnośląskie	10,488	9,198	5,584	4,571	4,904	4,038	7,400	6,885
Kujawsko-pomorskie	11,210	11,370	6,679	6,337	6,080	6,278	6,640	7,051
Lubelskie	12,628	12,192	6,414	5,801	7,936	7,497	7,440	7,667
Lubuskie	9,998	10,363	6,125	5,779	6,132	6,807	4,985	5,259
Łódzkie	11,074	11,509	5,138	5,638	5,738	5,560	7,957	8,353
Małopolskie	10,731	9,282	4,128	3,472	6,260	5,328	7,676	6,760
Mazowieckie	10,102	8,450	5,182	5,054	3,256	1,546	8,036	6,594
Opolskie	11,906	11,646	4,998	6,136	7,659	7,188	7,623	6,805
Podkarpackie	12,022	10,304	7,081	6,277	7,366	6,388	6,335	5,095
Podlaskie	11,154	10,569	5,518	6,671	7,146	7,151	6,550	4,008
Pomorskie	9,667	8,018	5,427	3,712	5,333	4,915	5,962	5,132
Śląskie	10,746	9,740	5,136	4,218	5,672	5,321	7,545	6,983
Świętokrzyskie	12,416	13,203	7,113	7,215	6,841	7,814	7,533	7,824
Warmińsko-mazurskie	11,788	12,179	7,457	7,591	7,773	7,839	4,788	5,410
Wielkopolskie	10,668	10,030	5,762	5,308	4,638	4,588	7,687	7,167
Zachodniopomorskie	11,765	11,135	7,068	6,978	6,862	6,435	6,432	5,822

Objaśnienie: dij – odległość ogólna; dij(1) – odległość w wymiarze społecznym; dij(2) – odległość w wymiarze gospodarczym; dij(3) – odległość w wymiarze środowiskowym.

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Również niejednoznaczne informacje można uzyskać, analizując zależności między obszarem, którego projekty wsparte pomocą finansową UE dotyczyły, a zmianą w poziomie

rozwoju społeczno-gospodarczego województwa, w którym takie projekty realizowano. Przy uwzględnieniu ogólnego kryterium rozwoju, wystąpiły istotne zależności tylko od wartości realizowanych projektów w zakresie pracy i integracji społecznej oraz rozwoju firm, a także wartości uzyskanych dotacji z UE w zakresie pracy i integracji społecznej. Jednak uzyskane wyniki wskazują, że wpływ ten był odwrotny od oczekiwanego, tzn. wraz ze wzrostem wartości realizowanych projektów lub uzyskanych dotacji następował wzrost odległości od wzorca (czyli następował regres w rozwoju województwa). Podobna zależność wystąpiła pomiędzy poziomem rozwoju województwa wymiarze społecznym a łączną wartością realizowanych projektów w obszarze turystyki oraz w wymiarze środowiskowym a wartością projektów i uzyskanymi dotacjami na takie projekty w obszarze rewitalizacji. Natomiast w przypadku analizowania poziomu rozwoju poszczególnych województw w wymiarze gospodarczym, można zauważyć znaczny, istotny statystycznie wpływ zarówno łącznej wartości realizowanych projektów, jak i uzyskanych środków unijnych wspomagających takie projekty w obszarze administracji oraz badaniach, rozwoju i innowacjach. Szczegółowe informacje o kształtowaniu się wartości współczynników korelacji liniowej Pearsona badających zależności między zmianą odległości od wzorca a wartością realizowanych projektów wspartych finansowaniem ze środków pomocowych UE prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Wartości współczynników korelacji liniowej Pearsona mierzących zależność między zmianą odległości od wzorca w analizowanym okresie a łączną wielkością zrealizowanych projektów w poszczególnych obszarach (oznaczone współczynniki korelacji są istotne z  $p < 0,05$ )

Wyszczególnienie	dij	dij(1)	dij(2)	dij(3)
1	2	3	4	5
Administracja (WP)	-0,2953	0,1888	<b>-0,5378</b>	-0,3617
Administracja (D)	-0,2927	0,2003	<b>-0,5325</b>	-0,3697
Badania, rozwój, innowacje (WP)	-0,4615	-0,0461	<b>-0,5012</b>	-0,3954
Badania, rozwój, innowacje (D)	-0,4280	0,0207	<b>-0,5779</b>	-0,3586
Bezpieczeństwo (WP)	-0,2327	0,0546	-0,2672	-0,1647
Bezpieczeństwo (D)	-0,2192	0,0738	-0,2595	-0,1613
Energetyka (WP)	-0,0946	-0,1203	-0,0664	0,0002
Energetyka (D)	-0,0228	-0,0979	-0,0302	0,0891
Kultura i sztuka (WP)	-0,3194	-0,1807	-0,2988	-0,2276
Kultura i sztuka (D)	-0,4155	-0,1642	-0,4088	-0,3298
Nauka i edukacja (WP)	-0,1210	-0,0863	-0,0584	-0,1752
Nauka i edukacja (D)	-0,0378	0,0033	0,0311	-0,1831
Ochrona środowiska (WP)	0,0881	0,0806	0,1319	-0,0068
Ochrona środowiska (D)	0,1008	-0,0250	0,2479	0,0020
Ochrona zdrowia (WP)	0,3331	0,2401	0,3204	0,0707
Ochrona zdrowia (D)	0,3050	0,1894	0,1908	0,1607
Praca i integracja społeczna (WP)	<b>0,5132</b>	0,1638	0,3772	0,4688

1	2	3	4	5
Praca i integracja społeczna (D)	<b>0,5193</b>	0,1679	0,3895	0,4662
Rewitalizacja (WP)	0,4858	-0,2456	0,4671	<b>0,7809</b>
Rewitalizacja (D)	0,3601	-0,3193	0,4102	<b>0,6783</b>
Rozwój firm (WP)	<b>0,5093</b>	0,3122	0,4149	0,3018
Rozwój firm (D)	0,4827	0,3355	0,3869	0,2744
Telekomunikacja i e-usługi (WP)	0,1460	0,3030	0,0715	-0,0910
Telekomunikacja i e-usługi (D)	0,1841	0,3277	0,1221	-0,0864
Transport (WP)	-0,3326	-0,0334	-0,2615	-0,4666
Transport (D)	-0,2418	-0,0659	-0,1939	-0,3060
Turystyka (WP)	0,2609	<b>0,5758</b>	0,1660	-0,1628
Turystyka (D)	0,3126	0,4808	0,2186	-0,0135
Współpraca międzynarodowa (WP)	-0,0013	0,2799	0,1382	-0,4321
Współpraca międzynarodowa (D)	0,0074	0,2899	0,1423	-0,4301

Objaśnienie: WP – wartość projektów; D – wartość dotacji ze środków UE.

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Analizując wartości w tabeli 4, należy mieć na uwadze, że istotność współczynnika korelacji liniowej Pearsona jest badana na podstawie 16 obserwacji (województw) i na poziomie istotności 0,05. Współczynnik ten jest statystycznie istotny dopiero wówczas, kiedy jego wartość ukształtuje się na poziomie co najmniej 0,4973. Przy obniżeniu poziomu istotności do 0,1, statystycznie istotna wartość współczynnika kształtuje się już na poziomie 0,4259.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych badań, ocena wpływu funduszy pomocowych UE przekazywanych poszczególnym regionom w formie współfinansowania realizowanych w tych obszarach projektów nie jest jednoznaczna. Z jednej strony można łatwo wskazać województwa, w których, m.in. dzięki takiej pomocy nastąpił rozwój mierzony nie tylko według kryterium ogólnego, ale również w poszczególnych wymiarach: społecznym, gospodarczym czy środowiskowym (np. woj. dolnośląskie). Można również wskazać takie obszary, w których pomimo istotnego wsparcia funduszy europejskich, zgodnie z zaprezentowaną w artykule metodyką pomiaru, nastąpił spadek poziomu rozwoju we wszystkich obszarach (np. woj. warmińsko-mazurskie). Z drugiej strony głównym celem europejskich funduszy pomocowych jest zmniejszenie różnicowania między poszczególnymi regionami. Na przestrzeni lat 2005–2014 nastąpił jednak wzrost różnicy w odległościach od wzorca między „najlepszym” a „najgorszym” województwem z 2,961 do 5,185 w przypadku ogólnego rozwoju, z 3,329 do 4,120 w wymiarze społecznym, z 4,680 do 6,293 w wymiarze gospodarczym i z 3,248 do 4,345 w wymiarze środowiskowym. Dodatkowo tylko w przypadku 5 z 18 wskazanych w artykule wskaźników, przy pomocy których badano rozwój społeczno-gospodarczy, nastąpił spadek poziomu różnicowania (mierzony jako iloraz odchylenia standardowego i średniej arytmetycznej) ich

wartości między poszczególnymi województwami: w przypadku liczby ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców – z 18,53 do 16,94%, w przypadku nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca – z 26,56 do 23,81%, lesistości – z 23,12 do 22,79%, w przypadku odsetka ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków – z 14,67 do 10,50% oraz w przypadku udziału produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem – ze 148,11 do 95,77%. W przypadku pozostałych 11 wskaźników nastąpił wzrost poziomu zróżnicowania w kształtowaniu się ich wartości w poszczególnych województwach, m.in. z 47,10 do 152,53% w przypadku poziomu recyklingu odpadów opakowaniowych. Oznaczać to może, że poszczególne województwa w zależności od lokalnych możliwości i uwarunkowań lokowały realizację projektów w zupełnie inne obszary. W związku z tym przedmiotem dalszych pogłębiających badań w zakresie wykorzystania funduszy europejskich do wspierania rozwoju społeczno-gospodarczego województw w Polsce powinna być szczegółowa analiza obecnej sytuacji społeczno-ekonomicznej tych jednostek, diagnoza potrzeb i możliwości w zakresie absorpcji środków unijnych oraz wskazanie kluczowych obszarów, zapewniających efektywne wykorzystanie takich środków dla rozwoju omawianych regionów.

## Bibliografia

- 10 lat Polski w Unii Europejskiej z perspektywy Ministerstwa Finansów*. Ministerstwo Finansów, 2014. Pobrane z: [www.mf.gov.pl/documents/764034/1161625/10latwUEwww2.pdf](http://www.mf.gov.pl/documents/764034/1161625/10latwUEwww2.pdf) (24.11.2017).
- Czyżycki, R. (2012). Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 42. <http://strateg.stat.gov.pl> (24.11.2017).
- <http://www.mapadotacji.gov.pl/projekty> (24.11.2017).
- <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/unia-europejska/transfery-finansowe-polska-ue> (24.11.2017).
- Jankowska, A. (2005). *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007–2013*. Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Kłóska, R. (2015). *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Projekty zaakceptowane w latach 2000–2003 do realizacji ISPA* (2004). Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Pobrane z: <http://nfosigw.gov.pl/oferta-finansowania/srodki-zagraniczne/archiwum/ispa/informacje-o-projektach-fundusz-ispa---strony-www> (24.11.2017).
- Szlachta, J. (2000). *Polityka regionalna Unii Europejskiej*. Warszawa: Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA).
- Szuszman, M. (2010). *Fundusze unijne od podstaw (2007–2013), Przewodnik metodyczny*. Włocławek: Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna.

## **THE IMPACT OF EUROPEAN FUNDS FOR SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF POLISH REGIONS**

**Keywords:** Structural Funds, European Union, regional development, efficiency

**Summary.** The paper presents the results of research on the degree of dependence between the value of voivodship projects co-financed by EU funds within the framework of the 2007–2013 financial perspective and the socio-economic development of these voivodships. The significance of the investment area for development of individual regions not only in general but also in social, economic and environmental dimensions was also assessed.

### **Cytowanie**

Czyżycki, R. (2017). Wpływ funduszy europejskich na rozwój społeczno-gospodarczy województw w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 77–87. DOI: 10.18276/epu.2017.129-07.





Karolina Drela

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [karolina.drela@wzueu.pl](mailto:karolina.drela@wzueu.pl)

## Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rynek pracy osób młodych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego w perspektywie finansowej 2014–2020

**Kody JEL:** J08, J13, J14, J64, E22, E24

**Słowa kluczowe:** fundusze UE, rynek pracy, bezrobocie, młodzi, województwo zachodniopomorskie

**Streszczenie.** Osoby młode należą do grup defaworyzowanych na rynku pracy, dlatego wsparcie tych grup wyrasta z tradycji walki o równość oraz rozwój cywilizacyjny. Celem artykułu jest więc przedstawienie sytuacji osób młodych na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zachodniopomorskiego, oraz próba określenia wpływu funduszy europejskich na rynek pracy osób młodych w tymże województwie. Na wstępie scharakteryzowano rynek pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim. Dla lepszego zobrazowania posłużono się współczynnikiem aktywności zawodowej, wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia. Przedmiotem kolejnej części były fundusze Unii Europejskiej przeznaczone dla osób młodych na przykładzie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim. Przedstawiono podziałania zrealizowane do tej pory w tym programie. Część końcową stanowią ważniejsze wnioski wynikające z rozważań.

### Wprowadzenie

W myśl ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia..., 2016), osoby bezrobotne

do 30. roku życia mają status osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy, dlatego ta trudna sytuacja osób młodych przed wejściem na rynek pracy czy funkcjonowaniem na nim wymaga zastosowania dodatkowych instrumentów wspierających ich rozwój, konkurencyjność czy aktywizację zawodową. Województwo zachodniopomorskie jest województwem z wysoką stopą bezrobocia w porównaniu z resztą Polski, dlatego celem artykułu jest przedstawienie sytuacji osób młodych na rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem zachodniopomorskiego rynku pracy, oraz próba określenia wpływu funduszy europejskich na rynek pracy osób młodych w tymże województwie. Z uwagi na ograniczenia objętościowe niniejszej publikacji analiza została zawężona jedynie do Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w województwie zachodniopomorskim – pominięto w szerszym aspekcie teoretyczne rozważania na temat funduszy unijnych oraz dotyczące Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego. Na wstępie scharakteryzowano rynek pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim. Dla lepszego zobrazowania posłużono się współczynnikiem aktywności zawodowej, wskaźnikiem zatrudnienia i stopą bezrobocia. Przedmiotem kolejnej części były fundusze Unii Europejskiej przeznaczone dla osób młodych na przykładzie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim. Dlatego postanowiono przedstawić dotychczasowe zrealizowane poddziałania w tym programie. Część końcową stanowią ważniejsze wnioski wynikające z rozważań. Realizacja wskazanego wyżej celu badawczego jest oparta na źródłach danych zastanych.

## 1. Rynek pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim

Osoby młode stanowią specyficzną grupę społeczno-zawodową, gdyż główną aktywność znacznej ich części stanowi edukacja. Częste podejmowanie studiów w Polsce przyczynia się do stosunkowo wysokiego odsetka biernych zawodowo wśród młodych. Aby zobrazować rynek pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim, postanowiono przedstawić wskaźniki świadczące o sytuacji na rynku pracy: współczynnik aktywności zawodowej, wskaźnik zatrudnienia i stopę bezrobocia.

Zgodnie z wynikami Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) Głównego Urzędu Statystycznego, w IV kwartale 2016 roku współczynnik aktywności zawodowej ludności w województwie zachodniopomorskim wyniósł 52,8% (w Polsce 56,3%) wobec 52,2% w IV kwartale 2015 roku (w Polsce 56,1%). Analizowany wskaźnik różnił się w poszczególnych grupach wiekowych, co zobrazowano w tabeli 1, gdzie dla osób w przedziale wiekowym 15–24 w IV kwartale 2016 roku wyniósł 28,8% (34,8% dla młodych w Polsce), tj. 3,3 punktu procentowego mniej niż w 2015, co wynika z przedłużania wejścia na rynek pracy przez osoby młode z uwagi na kontynuowanie nauki.

Tabela 1. Współczynnik aktywności zawodowej (%) w grupach wiekowych w województwie zachodniopomorskim w IV kwartale 2015 i 2016 roku

Wiek (lata)	IV kwartał 2015 r.	IV kwartał 2016 r.	Wzrost/spadek (p.p.)
15–24	32,1	28,8	–3,3
25–34	83,8	82,1	–1,7
35–44	86,2	84,2	–2,0
45–54	80,4	77,2	–3,2
55–64	44,7	44,6	–0,1
65 i więcej	3,3	4,9	1,6
Ogółem	52,2	52,8	0,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP (2017). Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/dla-institucji/statystyka-badania-i-analiza/analizy-i-opracowania/2016-rok>.

Z prezentowanych danych jednoznacznie wynika, że okres największej aktywności ekonomicznej w życiu mieszkańców zachodniopomorskiego województwa zawiera się w przedziale wiekowym od 35 do 44 lat, tj. 84,2% (86,7% w Polsce), o 2,0 p.p. mniej w skali roku. Również dużą aktywnością zawodową wykazywały się osoby w wieku 25–34 lata, tj. 83,8% (85,3% w Polsce), gdzie zanotowano również spadek o 1,7 p.p. Spadki aktywności zawodowej notowano w większości grup wiekowych, z kolei jedyny wzrost aktywności w porównaniu z IV kwartałem 2015 roku zaobserwowano w województwie zachodniopomorskim wśród osób w wieku 65 lat i więcej, o 1,6 p.p.

Dodać trzeba, że współczynnik aktywności zawodowej w ogóle ludności w Polsce w IV kwartale 2016 roku kształtował się na poziomie 56,3% (w 2015 r. – 56,5%), z kolei w grupie wiekowej 15–24 wyniósł 34,0% (32,8% w 2015 r.). Należy zwrócić uwagę, iż aktywność zawodowa osób do 25. roku życia jest zróżnicowana terytorialnie, a najwyższą wykazywały się osoby zamieszkujące województwo pomorskie – 37,2%, a następnie województwa: łódzkie, wielkopolskie i opolskie. Negatywnym zjawiskiem jest fakt, iż w 2016 roku zmniejszyła się aktywność zawodowa młodych osób w województwie zachodniopomorskim i była ona najniższą aktywnością w porównaniu z młodymi mieszkańcami pozostałych województw.

Kolejnym miernikiem sytuacji na rynku pracy jest wskaźnik zatrudnienia, który w IV kwartale 2016 roku w województwie zachodniopomorskim wyniósł 49,4% (53,2% dla Polski) wobec 48,4% w 2015 roku, co zaprezentowano w tabeli 2. W grupie osób w wieku 15–24 lata wskaźnik zatrudnienia kształtował się na poziomie 22,9% (28,9% dla Polski), tj. 0,8 p.p. mniej niż rok wcześniej.

Tabela 2. Wskaźnik zatrudnienia (%) w grupach wiekowych w województwie zachodniopomorskim w IV kwartale 2015 i 2016 roku

Wiek (lata)	IV kwartał 2015 r.	IV kwartał 2016 r.	Wzrost/spadek (p.p.)
15–24	23,7	22,9	–0,8
25–54	78,5	77,3	–1,2
55–64	42,4	41,5	–0,9
20–64	64,7	64,8	0,1
Ogółem	48,4	49,4	1,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP (2017). Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/dla-institucji/statystyka-badania-i-analiza/analizy-i-opracowania/2016-rok>.

Wskaźnik zatrudnienia mieszkańców Polski do 25. roku życia w IV kwartale 2016 roku wyniósł 28,9%. Ponad 30-procentową wartość wskaźnika notowano w województwie wielkopolskim, łódzkim a także opolskim. Wyraźnie niższy udział pracujących w powyższej grupie zaobserwowano w województwie podkarpackim – 22,1% i w województwie zachodniopomorskim – 22,9%.

Trzecim wskaźnikiem zaprezentowanym w niniejszym artykule jest stopa bezrobocia, którą przedstawiono w tabeli 3. Z analizowanego okresu (IV kwartał 2016 r.) wynika, że w województwie zachodniopomorskim najwyższą stopę bezrobocia zaobserwowano w grupie osób w wieku 15–24 lata, tj. 20,4% wobec 26,2% w analogicznym okresie 2015 roku. W pozostałych grupach wiekowych stopa bezrobocia kształtowała się od 4,0 do 6,9%. W porównaniu z 2015 rokiem wzrost bezrobocia zaobserwowano jedynie wśród osób powyżej 55. roku życia, o 1,5 p.p., największy spadek bezrobocia odnotowano natomiast w grupie wiekowej 15–24 lata, o 5,8 p.p.

Tabela 3. Stopa bezrobocia (%) w grupach wiekowych w województwie zachodniopomorskim w IV kwartale 2015 i 2016 roku

Wiek (lata)	IV kwartał 2015 r.	IV kwartał 2016 r.	Wzrost/spadek (p.p.)
15–24	26,2	20,4	–5,8
25–34	8,4	6,9	–1,5
35–44	4,2	4,0	–0,2
45–54	5,2	4,0	–1,2
55 lat i więcej	4,8	6,3	1,5
Ogółem	7,2	6,3	–0,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP (2017). Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/dla-institucji/statystyka-badania-i-analiza/analizy-i-opracowania/2016-rok>.

Jeżeli chcielibyśmy odnieść wartości stopy bezrobocia dla Polski, to stopa bezrobocia młodzieży wyniosła w Polsce w IV kwartale 2016 roku 15,8% i blisko trzykrotnie przewyższała wartość charakteryzującą populację w wieku 15 lat i więcej (5,5%). Należy

podkreślić, że w IV kwartale 2016 roku odnotowano spadek stopy bezrobocia wśród młodych w Polsce aż o 4,5 p.p. w porównaniu do IV kwartału 2015 roku. Dla porównania stopa bezrobocia osób w wieku 15 lat i więcej zmalała o 1,4 p.p. Pomimo tak dużego spadku wciąż wskaźnik stopy bezrobocia młodych w Polsce jest najwyższy w porównaniu z pozostałymi grupami wiekowymi ludności. Trzeba dodać, że jakkolwiek wskaźnik bezrobocia młodzieży pozostaje zdecydowanie wyższy niż ludności w wieku 15 lat i więcej, to Polska nie stanowi tu wyjątku. Wysoką stopę bezrobocia młodzieży, często dwukrotnie przekraczającą wskaźniki dla osób w wieku produkcyjnym, notuje się w wielu krajach UE (Ministerstwo Rodziny..., 2017).

Konkludując, na koniec 1999 roku w województwie zachodniopomorskim mieszkało blisko 34,8 tys. osób do 25. roku życia, a ich udział w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych wyniósł 26,6%. Według rejestrów powiatowych urzędów pracy grupa ta na koniec 2016 liczyła 7,8 tys. osób, najmniej od powstania województwa. W porównaniu z 2015 r. zanotowano spadek w grupie najmłodszych bezrobotnych o 2,5 tys. osób. W dalszym ciągu w porównaniu z latami ubiegłymi zauważalny jest także systematyczny spadek udziału tej grupy bezrobotnych w ogólnej liczbie bezrobotnych (z 19,7% na koniec 2009 r. do 11,9% na koniec 2016 r.).

W końcu 2016 roku w rejestrach urzędów pracy w województwie zachodniopomorskim znajdowało się łącznie 16 tys. osób do 30. roku życia stanowiących 1/4 ogółu zarejestrowanych. W stosunku do danych z końca 2015 roku zanotowano spadek w tej grupie bezrobotnych o 4,6 tys. osób. Blisko połowę grupy stanowiły osoby do 25. roku życia.

Według stanu na koniec 2016 roku udział osób bezrobotnych do 25. roku życia w ogólnej liczbie zarejestrowanych bezrobotnych w województwie zachodniopomorskim wyniósł 11,9% tj. 1,2 p.p. mniej niż w analogicznym okresie 2015 roku. Najwięcej bezrobotnych zarejestrowanych było w powiecie szczecineckim – 733 osoby (wobec 897 w 2015 r.) oraz w powiecie stargardzkim – 525 osób (849 w 2015 r.). W Szczecinie w rejestrach pozostawało 497 osób do 25. roku życia, a najmniej bezrobotnych z analizowanej grupy notowano w Świnoujściu, tj. 43 osoby. W porównaniu z końcem 2015 roku spadek liczby najmłodszych bezrobotnych zaobserwowano we wszystkich powiatach, największy w powiecie stargardzkim, o 324 osoby. Trzeba podkreślić, że udział bezrobotnych do 25. roku życia w ogóle bezrobotnych w powiatach na koniec 2016 roku wahał się od 5,5% w Świnoujściu do 14,8% w powiatach choszczeńskim i świdwińskim.

W ciągu 2016 roku do rejestrów powiatowych urzędów pracy w zachodniopomorskim włączono 27,2 tys. osób do 25. roku życia, a wyłączono z ewidencji 28,0 tys. młodych osób. Wyraźną przewagą rejestracji notowano w miesiącach jesiennych i zimowych, w szczególności w styczniu (o 1,1 tys. osób) i we wrześniu (o 775 osób). Większa liczba rejestracji wynika z sezonowości na rynku pracy, a w przypadku zauważalnego napływu do bezrobocia osób młodych we wrześniu zaryzykować można stwierdzenie, iż są to absolwenci szkół, którzy po okresie wakacyjnym i pracach sezonowych zarejestrowali się w urzędach pracy. Analogiczna sytuacja zauważalna jest w przypadku bezrobotnych do 30. roku życia.

Główną przyczyną wyłączeń z ewidencji młodych bezrobotnych w 2016 roku było podjęcie pracy. Z tego powodu wyrejestrowano 24,3 tys. osób do 30. roku życia, w tym 12,7 tys. osób do 25. roku życia. Podjęcia pracy w tych grupach stanowiły odpowiednio 48,2% i 45,3% wszystkich wyłączeń z ewidencji. Zdecydowana większość bezrobotnych podjęła pracę niesubsydiowaną – blisko 80%, w tym co dziesiąty sezonową. Z subsydiowanych form zatrudnienia skorzystały 5574 osoby do 30. roku życia i 2805 osób do 25. roku życia. Z zaangażowanych środków finansowych najwięcej młodych bezrobotnych zdecydowało się na podjęcie działalności gospodarczej, pracę w ramach robót publicznych, podjęcie pracy w ramach refundacji kosztów zatrudnienia bezrobotnego, prac interwencyjnych. W porównaniu z 2015 rokiem odnotowano mniejszą liczbę wyłączeń z ewidencji młodych bezrobotnych z powodu podjęcia pracy. Kolejnym znaczącym powodem utraty statusu osoby bezrobotnej było niepotwierdzenie gotowości do podjęcia pracy 11,8 tys. osób do 30. roku życia (23,4% wyrejestrowań) i blisko 7 tys. osób do 25. roku życia (24,9% wyrejestrowań).

W 2016 roku program stażu rozpoczęło 4,2 tys. osób do 30. roku życia (8,4% wyłączeń, w tym 2,6 tys. do 25. roku życia – 9,4% wyłączeń). Popularną formę aktywizacji stanowiły także szkolenia, na które w 2016 roku skierowano 1,3 tys. osób, z tego 711 osób do 25. roku życia. Zarówno w przypadku staży, jak i szkoleń notowano spadek liczby osób aktywizowanych w ramach tych form w porównaniu z 2015 rokiem.

Zauważyć należy, że najczęściej podnoszonym argumentem w kontekście bezrobocia młodzieży jest brak doświadczenia zawodowego. Istotny wpływ na strukturę bezrobocia młodych mają zachodzące zmiany demograficzne oraz wzrost możliwości i zainteresowania podejmowaniem dalszej nauki. Nadal wysoka liczba młodych ludzi podejmuje studia wyższe i tym samym zarówno wśród ludności ogółem, jak i w poszczególnych grupach ze względu na aktywność ekonomiczną, wzrasta odsetek osób legitymujących się dyplomami wyższych uczelni. Tym samym również w strukturze bezrobotnych odsetek osób z wyższym wykształceniem, z roku na rok wzrasta.

## 2. Fundusze Unii Europejskiej dla rynku pracy młodych na przykładzie Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim

W artykule przedstawiono charakterystykę rynku pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim. Podkreślić należy, że omówione wskaźniki rynku pracy dotyczące młodych, wskazują, iż osoby młode na Pomorzu Zachodnim wpisują się w szczególną pomoc dedykowaną tej grupie osób defaworyzowanych na rynku pracy. Dlatego dla osób młodych, w ramach współfinansowania ze środków europejskich, przewidziano m.in. (*Podnieś swoje kompetencje, znajdź pracę, załóż własną firmę*, 2017):

- programy w ramach akcji: „Masz mniej niż 30 lat, nie uczysz się, nie szkolisz i nie możesz znaleźć pracy?” (możliwości to: indywidualny plan działania; skorzystanie z pomocy doradcy zawodowego; pomoc w znalezieniu pracy; szkolenia,

- kursy zawodowe, studia podyplomowe; staże i praktyki zawodowe; pieniądze na przeprowadzkę; dofinansowanie kosztów dojazdów; dotacje na własną firmę),
- programy w ramach akcji: „Masz szczególnie trudną sytuację życiową?” (doradztwo i szkolenia: pomoc psychologiczna czy asysta w znalezieniu pracy; lepsze radzenie sobie w relacjach ze społeczeństwem, działania integracyjne i aktywizacyjne; tzw. edukacja ustawiczna),
  - skorzystanie z programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej (EWT),
  - programy pomocowe umożliwiające otrzymanie środków na własny biznes, programy w ramach akcji: „Planujesz założyć start-up?” (program Start in Poland),
  - programy w ramach akcji: „Uczysz się?” (zagraniczne staże, pomoc dla szkół, pomoc regionalna i pomoc EWT),
  - programy w ramach akcji: „Jesteś studentem lub doktorantem?” (Program Inteligentny Rozwój – podnoszenie kompetencji naukowców i pracowników firm, wspieranie projektów zarządzania badaniami naukowymi i ich wprowadzenia na rynek, dofinansowanie projektów uczelnianych centrów transferu technologii; Program Erasmus+).

Natomiast powiatowe urzędy pracy, poza wypłatą świadczeń dla uprawnionych młodych bezrobotnych i pokrywaniem kosztów ich ubezpieczenia zdrowotnego oraz pośrednictwem pracy, prowadzą wiele działań o charakterze aktywizacyjnym, także w ramach tzw. programów specjalnych adresowanych do różnych kategorii bezrobotnych, w tym do młodych, finansowanych ze środków Funduszu Pracy w ramach rezerwy MRPiPS. Jedną z ustalanych w nich grup docelowych są osoby poniżej 30. roku życia – jak już wcześniej wspomniano, w 2012 roku kategoria ta została objęta szczególną troską ówczesnego ministra pracy i polityki społecznej, który polecił adresowanie do niej tworzonych programów (*Zasady ubiegania...*, 2012). Stosuje się w nich pakiet działań, do których należy poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, szkolenia, a także staże, dofinansowanie wyposażenia stanowiska pracy bądź dotacje na podjęcie działalności gospodarczej. W ofercie mogą również pojawiać się bardziej innowacyjne działania. Ważnym uzupełnieniem środków z Funduszu Pracy są dotacje unijne, przede wszystkim udzielane z Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach regionalnych programów operacyjnych (Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego – RPO WZ) i Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) – instytucje rynku pracy mogą ubiegać się o znaczne środki na realizację programów aktywizacji zawodowej, obejmujących także osoby młode.

Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój jest nowością skierowaną także do osób młodych, dlatego postanowiono przyrzeć się bliżej temu programowi w województwie zachodniopomorskim. Jak już wiadomo, 17 grudnia 2014 roku Komisja Europejska zatwierdziła Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER) jako odpowiedź na potrzeby reform w obszarach zatrudnienia, edukacji, szkolnictwa wyższego, zdrowia i dobrego rządzenia czy włączenia społecznego. Jego zadaniem jest także wspieranie innowacji społecznych i współpraca ponadnarodowa w wymienionych wyżej

obszarach. W programie, oprócz środków EFS, dostępne będą także fundusze inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych – Youth Employment Initiative – YEI (Drela, 2016), a wsparcie programu jest komplementarne do działań realizowanych na poziomie regionalnym. Polsce na realizację PO WER przyznano ponad 4,4 mld euro z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i 252,4 mln euro ze specjalnej linii budżetowej inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych.

Priorytetami PO WER są (*Program Wiedza Edukacja Rozwój...*, 2014): osoby młode na rynku pracy (alokacja EFS i specjalna linia budżetowa 1,757 mld euro – realizacja działań skierowanych do bezrobotnych osób młodych w wieku 15–29, w szczególności tych, które nie uczestniczą w kształceniu i szkoleniu – tzw. młodzież NEET, które będą przyczyniały się do ich aktywizacji zawodowej oraz poprawy sytuacji na rynku pracy); efektywne polityki publiczne dla rynku pracy, gospodarki i edukacji (alokacja EFS 739 mln euro); szkolnictwo wyższe dla gospodarki i rozwoju (alokacja EFS 1,056 mld euro); innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa (alokacja EFS 670 mln euro); wsparcie dla obszaru zdrowia (alokacja EFS 301 mln euro); pomoc techniczna (alokacja EFS 164 mln euro).

PO WER w Polsce, czyli także w województwie zachodniopomorskim, nie rozpoczął się we wszystkich zakładanych osiach. Należy wskazać, że uruchomiono dopiero tylko jedną oś priorytetową, gdzie wsparcie kierowane jest bezpośrednio do młodych osób, czyli w wieku 15–29 lat, które pozostają bez pracy (również niezarejestrowanych w urzędach pracy), a przede wszystkim do kategorii NEET (tych, którzy nie pracują, nie uczestniczą w kształceniu i nie szkolą się). Pierwsza oś priorytetowa to „Osoby młode na rynku pracy”. Instytucją pośredniczącą dla tej osi, czyli np. prowadzącą nabory wniosków oraz wybierającą projekty do dofinansowania, jest Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie. W tabeli 4 przedstawiono liczbę złożonych wniosków o dofinansowanie w I Osi Priorytetowej PO WER w alokacji 2014–20 w województwie zachodniopomorskim.

Tabela 4. Wdrażanie PO WER 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim od uruchomienia programu: oś priorytetowa I

Alokacja 2014–2020	Wartość oraz liczba złożonych wniosków o dofinansowanie	Wartość oraz liczba podpisanych umów	Wysokość wypłaconych środków
321 296 346 zł	267 032 587 zł	89 240 462 zł	81 296 249 zł
	279	60	

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP (2016). Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/fundusze-europejskie/program-wiedza-edukacja-rozwoj-2014-2020/stan-wdraania-po-wer>.

Od uruchomienia osi I w zachodniopomorskim złożono łącznie 279 wniosków o dofinansowanie o wartości 267 032 587 zł, lecz podpisano tylko 60 umów (prawie pięć razy mniej) (tab. 4 i 5) o wartości 89 240 462 zł, natomiast wypłacono do tej pory 81 296 249 zł w ramach Działania 1.1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy



na regionalnym rynku pracy, Poddziałanie: 1.1.2. Wsparcie udzielane z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014–2020, w trybie pozakonkursowym dedykowanym Powiatowym Urzędem Pracy i w ramach Działania 1.2 Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy na regionalnym rynku pracy – projekty konkursowe, Poddziałania 1.2.2. Wsparcie udzielane z Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020. W związku z trwającą procedurą odwoławczą dla poddziałania 1.2.2., postanowiono przedstawić wsparcie osób młodych pozostających bez pracy w ramach Poddziałania 1.1.2.

Tabela 5. Ocena wniosków od uruchomienia programu: oś priorytetowa I, stan na dzień 30 czerwca 2017 roku

Oś priorytetowa/działanie/ poddziałanie	Liczba złożonych wniosków o dofinansowanie	Liczba wniosków poprawnych formalnie	Liczba podpisanych umów
Oś Priorytetowa I	279	214	60
Działanie 1.1. (pozakonkursowe)	40	40	40
Poddziałanie 1.1.1.	0	0	0
Poddziałanie 1.1.2. (YEI) (PUP)	40	40	40
Działanie 1.2. (konkursowe)	239	174	20
Poddziałanie 1.2.1.	0	0	0
Poddziałanie 1.2.2. (YEI)	239	174	20

Źródło: opracowanie własne na podstawie WUP (2016). Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/fundusze-europejskie/program-wiedza-edukacja-rozwoj-2014-2020/stan-wdraania-po-wer>.

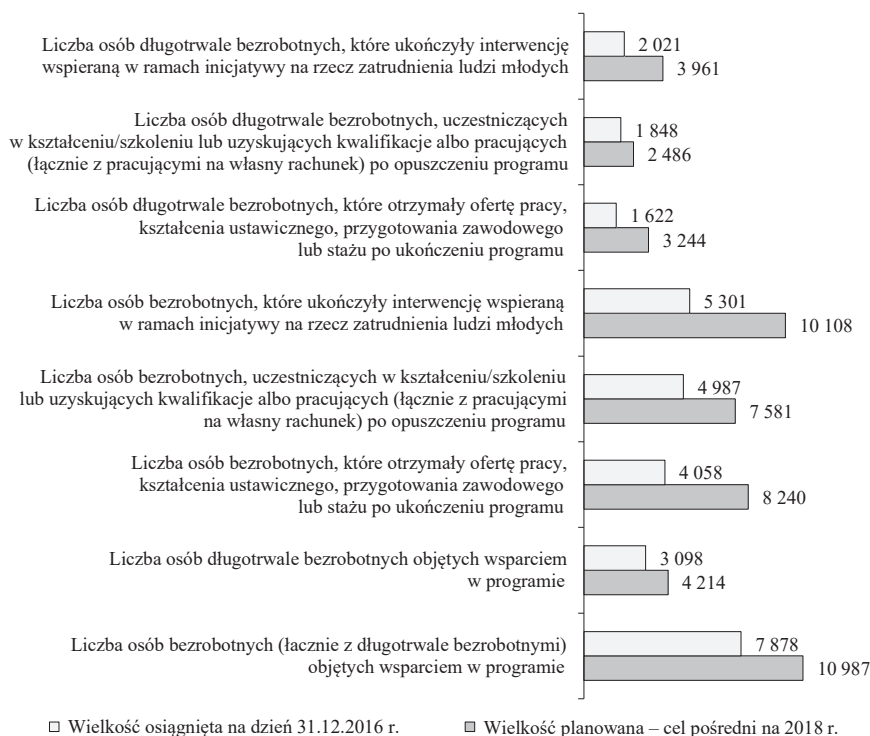
Wpływ funduszy unijnych na rynek pracy osób młodych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego w poddziałaniu 1.1.2. można zauważyć m.in. poprzez realizację zakładanych wskaźników. Zakładano, że do końca 2018 roku wsparciem objętych zostanie 10 987 osób młodych bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi), z tego interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych ukończy ponad 10 tys. osób (10 108), a dzięki środkom unijnym, 8240 osób otrzyma ofertę pracy albo kształcenia ustawicznego lub przygotowania zawodowego czy stażu. Jednak do końca 2016 roku wsparciem objętych zostało 7878 osób młodych bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi (wskaźnik realizacji wyniósł 71,70%), z tego interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych ukończyło dopiero 5301 osób (wskaźnik realizacji wyniósł 52,44%), a dzięki środkom unijnym 4058 osób otrzymało ofertę pracy albo kształcenia ustawicznego lub przygotowania zawodowego czy stażu (wskaźnik realizacji wyniósł 49,25%). Biorąc pod uwagę fakt, że województwo zachodniopomorskie charakteryzowało się jedną z najwyższych stóp bezrobocia w Polsce od początku rejestrowania bezrobotnych w PUP, informacja ta jest zadowalająca. Z zakładanych wartości docelowych w poddziałaniu 1.1.2. (rys. 1 i tab. 6) nie udało się osiągnąć jeszcze takich wskaźników jak: liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych

wsparciem w programie (wskaźnik zrealizowany w 73,52%), liczba osób bezrobotnych, uczestniczących w kształceniu/szkoleniu lub uzyskujących kwalifikacje lub pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek) po opuszczeniu programu (wskaźnik zrealizowany w 65,78%), liczba osób długotrwale bezrobotnych, które otrzymały ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego lub stażu po opuszczeniu programu (wskaźnik zrealizowany w 50%), liczba osób długotrwale bezrobotnych, uczestniczących w kształceniu/szkoleniu lub uzyskujących kwalifikacje lub pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek) po opuszczeniu programu (wskaźnik zrealizowany w 74,34%), liczba osób długotrwale bezrobotnych, które ukończyły interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (wskaźnik zrealizowany w 51,02%). Zauważyć należy, że liczba młodych osób aktywizowanych przez PUP w poddziałaniu 1.1.2. wyniosła 7878 osób, z tego 3098 byli to długotrwale bezrobotni, co przedstawiono na rysunku 1.

Tabela 6. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy dotyczące realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.1.2. PO WER 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim

Nazwa wskaźnika	Wielkość planowana – cel pośredni na 2018 r.	Wielkość osiągnięta na 31.12.2016 r.	Wskaźnik realizacji (%)
Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	10 987	7 878	71,70
Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie	4 214	3 098	73,52
Liczba osób bezrobotnych, które otrzymały ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego lub stażu po opuszczeniu programu	8 240	4 058	49,25
Liczba osób bezrobotnych, uczestniczących w kształceniu/szkoleniu lub uzyskujących kwalifikacje lub pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek) po opuszczeniu programu	7 581	4 987	65,78
Liczba osób bezrobotnych, które ukończyły interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych	10 108	5 301	52,44
Liczba osób długotrwale bezrobotnych, które otrzymały ofertę pracy, kształcenia ustawicznego, przygotowania zawodowego lub stażu po opuszczeniu programu	3 244	1 622	50,00
Liczba osób długotrwale bezrobotnych, uczestniczących w kształceniu / szkoleniu lub uzyskujących kwalifikacje lub pracujących (łącznie z pracującymi na własny rachunek) po opuszczeniu programu	2 486	1 848	74,34
Liczba osób długotrwale bezrobotnych, które ukończyły interwencję wspieraną w ramach inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych	3 961	2 021	51,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie Przewoda (2017).

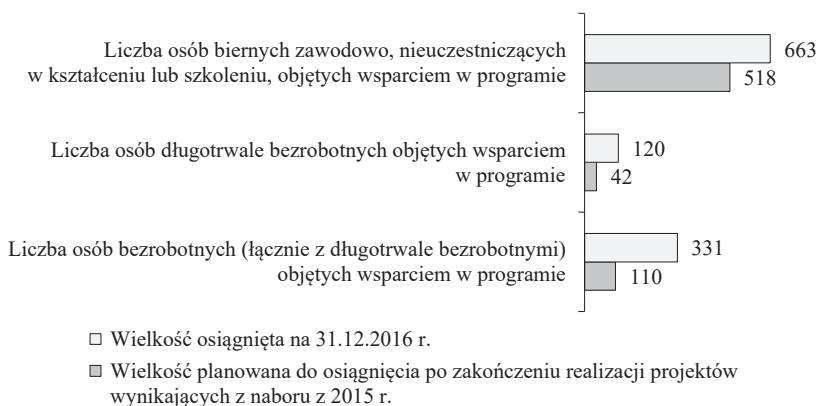


Rysunek 1. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy dotyczące realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.1.2. PO WER 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie Przewoda (2017).

Jak przedstawiono na rysunku 2 i w tabeli 7, stopień realizacji wskaźników w ramach poddziałania 1.1.2 w województwie zachodniopomorskim osiągniętych na 31 grudnia 2016 roku przewyższa wielkość planowaną do osiągnięcia po zakończeniu realizacji projektów wynikających z naboru z 2015 roku. Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi), które zostały objęte wsparciem w programie, wyniosła 331 (planowano 110 – wskaźnik zrealizowano w 300,91%), z tego 120 osób to długotrwale bezrobotni objęci wsparciem w programie (planowano 42 – wskaźnik zrealizowano w 285,71%).

Zakładano także, że liczba osób biernych zawodowo, nieuczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, objętych wsparciem w programie wyniesie 518 osób, jednak wsparciem objęto aż 663 osoby, czyli o ponad 1/4 (27,99%) więcej niż przewidywano (tab. 7 i rys. 2).



Rysunek 2. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy dot. realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.1.2 PO WER 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie Przewoda (2017).

Tabela 7. Wsparcie osób młodych pozostających bez pracy dot. realizacji projektów w ramach Poddziałania 1.1.2 PO WER 2014–2020 w województwie zachodniopomorskim

Nazwa wskaźnika	Wielkość planowana do osiągnięcia po zakończeniu realizacji projektów wynikających z naboru z 2015 r.	Wielkość osiągnięta na 31.12.2016 r.	Wskaźnik realizacji (%)
Liczba osób bezrobotnych (łącznie z długotrwale bezrobotnymi) objętych wsparciem w programie	110	331	300,91
Liczba osób długotrwale bezrobotnych objętych wsparciem w programie	42	120	285,71
Liczba osób biernych zawodowo, nieuczestniczących w kształceniu lub szkoleniu, objętych wsparciem w programie	518	663	127,99

Źródło: opracowanie własne na podstawie Przewoda (2017).

Na wymierne efekty poddziałania: 1.1.2 należy jeszcze poczekać, gdyż nadal trwają konkursy w tej osi priorytetowej.

## Podsumowanie

Sytuacja na rynku pracy młodzieży w województwie zachodniopomorskim, choć systematycznie się poprawia, to wciąż pozostaje trudna, co przejawia się niskim wskaźnikiem aktywności zawodowej oraz wysoką stopą bezrobocia. Wprawdzie na przestrzeni

ostatnich kilku lat sytuacja znacząco się poprawiła, o czym świadczy spadek udziału młodych do 25 roku życia w liczbie zarejestrowanych w województwie zachodniopomorskim z przeszło 26,6% w 1999 roku do niewiele ponad 20,4% w końcu 2016 roku, ale wciąż napotykają oni problemy w płynnym wejściu na rynek pracy. Dlatego też wprowadzono, nowelą ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, wiele nowych rozwiązań przeznaczonych do walki z bezrobociem młodzieży, a także wiele programów finansowanych z funduszy unijnych. Na wymierne efekty PO WER w województwie zachodniopomorskim należy jeszcze poczekać. Dzięki funduszom unijnym młodzież ma możliwość znalezienia pracy, podjęcia kształcenia ustawicznego, odbycia stażu czy założenia własnej działalności gospodarczej oraz możliwość wejścia czy też powrócenia na rynek pracy z bierności zawodowej. Dlatego fundusze unijne mają bardzo duży wpływ na rynek pracy osób młodych w województwie zachodniopomorskim w perspektywie finansowej 2014–2020. Należy podkreślić, że cele planowane do osiągnięcia po zakończeniu realizacji projektów wynikających z naboru z 2015 roku w poddziałaniu 1.1.2. zostały osiągnięte, lecz do tej pory wskaźniki rezultatu zakładane dla roku 2018 – kończącego pomoc dla wymienionego poddziałania – nie zostały zrealizowane, lecz województwo zachodniopomorskie ma na to jeszcze dwa lata.

Konkludując, wysokie bezrobocie młodych osób najczęściej związane jest z brakiem doświadczenia zawodowego, a także niedopasowaniem kwalifikacji do potrzeb rynku pracy. Stanowi na pewno trudny problem społeczny bo wywołuje skutki ekonomiczne, społeczne oraz polityczne. Dodać trzeba, że efektem bezrobocia osób młodych może być m.in. ubóstwo, marginalizacja, a nawet wykluczenie społeczne, dlatego powinno się zwracać uwagę na tę grupę defaworyzowaną na rynku pracy i dedykować jej jak najwięcej programów finansowanych z funduszy unijnych.

## Bibliografia

- Drela, K. (2016). Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej na zachodniopomorskim rynku pracy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 123–136.
- Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (2017). *Sytuacja na rynku pracy osób młodych w 2016 roku*. Warszawa: Departament Rynku Pracy, Wydział Analiz i Statystyki.
- Podnieś swoje kompetencje, znajdź pracę, załóż własną firmę*. Pobrano z: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/podnies-swoje-kompetencje-znajdz-prace-zaloz-wlasna-firme> (27.06.2017).
- Program Wiedza Edukacja Rozwój 2014–2020 zatwierdzony przez Komisję Europejską*. Pobrano z: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/program-wiedza-edukacja-rozwoj-2014-2020-zatwierdzony-przez-komisje-europejska> (2014).
- Przewoda, A. (2017). *Sprawozdanie z realizacji Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia za 2016 rok*. Szczecin: WUP, materiały prezentowane dla Wojewódzkiej Rady Rynku Pracy WZ.
- Ustawa z 20.04.2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Dz.U. 2016, poz. 645, z późn. zm.

- WUP (2016). *Stan wdrażania PO WER. Stan wdrażania Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój w województwie zachodniopomorskim*. Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/fundusze-europejskie/program-wiedza-edukacja-rozwoj-2014-2020/stan-wdraania-po-wer> (27.06.2017).
- WUP (2017). *Sytuacja osób młodych na rynku pracy w województwie zachodniopomorskim w 2016 roku*. Pobrano z: <https://www.wup.pl/pl/dla-instytucji/statystyka-badania-i-analiza/analizy-i-opracowania/2016-rok> (27.06.2017).
- Zasady ubiegania się o dodatkowe środki Funduszu Pracy z rezerwy Ministra Pracy i Polityki Społecznej na finansowanie/dofinansowanie programów specjalnych w 2012 r. skierowanych do osób do 30. roku życia* (2012). Załącznik nr III do Programu „Młodzi na rynku pracy”, Warszawa: MPiPS.

### THE IMPACT OF EU FUNDS IN THE LABOUR MARKET FOR YOUNG PEOPLE ON THE EXAMPLE OF THE WEST POMERANIA PROVINCE IN THE FINANCIAL PERSPECTIVE 2014–2020

**Keywords:** EU funds, labour market, employment, young people, West Pomerania Province

**Summary.** The young people are part of the disadvantaged groups on the labour market, so support for these groups on the labour market grows from the tradition of fighting for equality and civilization development. The aim of the discussion is therefore to present a the situation of young people on the labour market, ze with particular emphasis on the West Pomeranian labour market and attempt to preliminary verification of EU funds for the 2014–2020 period on the labour market of young people in the voivodeship. At the outset, it contains discussion of in the labour market for young people on the example of the West Pomerania province. To better illustrate, it was used activity rate, employment rate and unemployment rate. The subject of the next part of the was European Union funds addressed to young people with particular emphasis on the Operational Programme Knowledge Education Development 2014–2020 for West Pomerania voivodship. Therefore it was decided to present the existing sub-measures of these programs. End portion are the major conclusions from the discussion.

### Cytowanie

- Drela, K. (2017). Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rynek pracy osób młodych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego w perspektywie finansowej 2014–2020. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 89–102. DOI: 10.18276/epu.2017.129-08.

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj<sup>1</sup>, Rafał Koczkodaj<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [m.g.koczkodaj@wzieu.pl](mailto:m.g.koczkodaj@wzieu.pl)

<sup>2</sup> Wyższa Szkoła Bankowa  
Wydział Ekonomiczny w Szczecinie  
e-mail: [rafal.koczkodaj@wsb.szczecin.pl](mailto:rafal.koczkodaj@wsb.szczecin.pl)

## Zarządzanie finansami gospodarstw domowych oraz jednostek sektora finansów publicznych – podobieństwa i różnice

**Kody JEL:** D19, G39, H63, H70

**Słowa kluczowe:** gospodarstwa domowe, jednostki samorządu terytorialnego, zarządzanie finansami, problemy zadłużania i długu

**Streszczenie.** W artykule przedstawiono główne sposoby, zasady i metody zarządzania finansami w sektorze gospodarstw domowych oraz w jednostkach sektora finansów publicznych. Uwaga została skupiona na wskazaniu podobieństw i różnic, które występują pomiędzy nimi oraz sposobach ułatwiających efektywne zarządzanie finansami w obu analizowanych sektorach. Zastosowane w opracowaniu metody badawcze to głównie studia literaturowe oraz analiza statystyczna na podstawie raportów kwartalnych Biura Informacji Kredytowej oraz danych Ministerstwa Finansów.

### Wprowadzenie

Zarządzanie finansami jest jednym z najważniejszych elementów funkcjonowania podmiotów i to bez względu na obszar prowadzonej przez nich aktywności, działalności gospodarczej, jak również sektora, w którym to funkcjonowanie się odbywa. To finanse bowiem, a w szczególności właściwe rozporządzanie nimi i odpowiednie ich wykorzystywanie, w dużej mierze przyczyniają się do rozwoju danego podmiotu czy zapewnienia jego

stabilizacji. Rosnące oczekiwania obywateli, rosnący konsumpcjonizm czy wręcz wymuszanie określonych dóbr przez członków (w szczególności tych młodszych) rodziny co do ilości i jakości nabywanych dóbr i usług przy jednoczesnej dużej niechęci do podnoszenia większych ciężarów, czy to w postaci podnoszenia podatków, podjęcia dodatkowych zajęć czy ograniczania konsumpcji, prowadzi do poszukiwania nowych, sprawniejszych metod zarządzania finansami i to zarówno sektora publicznego, jak i sektora gospodarstw domowych. Celem artykułu jest wskazanie podobieństw i różnic występujących między dwoma analizowanymi sektorami.

## 1. Istota zarządzania w sektorze gospodarstw domowych oraz jednostek sektora finansów publicznych

W ujęciu klasycznym zarządzanie (szerzej Wojciechowski, 2012) rozumieć należy jako proces planowania, organizowania, przeprowadzenia i kontrolowania działalności członków organizacji oraz wykorzystania wszystkich jej zasobów dla osiągnięcia ustalonych celów. Zarządzanie jest podstawą do sprawnego funkcjonowania każdej organizacji.

Konieczność wyodrębnienia zarządzania publicznego wynika ze zróżnicowania organizacji ze względu na motyw podjęcia zorganizowanego działania. Organizacje publiczne podejmują bowiem działania w interesie publicznym i urzeczywistniają swoje główne cele przez takie oddziaływanie na inne organizacje lub na niezinstytucjonalizowanych uczestników życia społeczno-gospodarczego (w tym gospodarstw domowych), aby podejmowali działania umożliwiające realizację zarówno ich własnych celów, jak i celów organizacji, których wpływowi są poddawani (Kozuch, 2004, s. 51).

W odniesieniu do gospodarstw domowych w polskiej literaturze przedmiotu proponuje się kilka definicji zarządzania finansami. Według Bywalca zarządzanie finansami gospodarstw domowych to całokształt czynności członków gospodarstwa domowego, polegających na pozyskiwaniu środków finansowych oraz na ich wydatkowaniu zgodnie z przyjętymi celami. Świecka wprowadza pojęcie efektywnego zarządzania finansami gospodarstw domowych, przez które rozumie proces polegający na zwiększaniu środków finansowych, przy jednoczesnym utrzymaniu takiego poziomu kosztów, który prowadzi do zwiększenia zamożności i poziomu życia gospodarstwa domowego. Nie każde zarządzanie finansami gospodarstwa domowego jest efektywne. Waliszewski definiuje zarządzanie finansami osobistymi jako proces systemowego i świadomego kierowania swoimi finansami przez gospodarstwo domowe.

Każda z przytoczonych definicji zawiera w swej treści inne spojrzenie na problem zarządzania finansami gospodarstw domowych. Pierwsza definicja pozwala wysnuć wniosek, że każde gospodarstwo domowe zarządza swoimi finansami. Drugie podejście sugeruje, że nie każde zarządzanie przynosi zamierzone efekty, natomiast trzecia ukazuje zarządzanie finansami osobistymi jako działanie świadome, przemyślane i systemowe, które ma polegać na przygotowaniu, wcieleniu w życie i monitorowaniu planu finansowego (Wyszowska-Kaniewska, Dębniowska, 2011, s. 137–138).



Zarządzanie finansami jednostek sektora finansów publicznych jest natomiast procesem decyzyjnym podporządkowanym realizacji celu głównego samorządu, opiera się na wykorzystaniu różnego rodzaju instrumentów, technik, kryteriów i reguł sterowania przebiegiem zjawisk związanych z gromadzeniem i wydatkowaniem zasobów pieniężnych postawionych do dyspozycji samorządu w sposób umożliwiający jak najbardziej racjonalne zagospodarowanie tych zasobów (Kožuch, 2008, s. 122).

Zarządzanie finansami jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych opierać się może na jednym z dwóch wyróżnionych w literaturze modeli, tj. modelu tradycyjnym lub modelu aktywnego zarządzania. Pierwszy z wymienionych koncentruje się na zasobach pieniężnych i opiera się na dostarczeniu jednostce zasad, procesów i informacji niezbędnych do zapewnienia skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów oraz realizacji wymogów prawnych związanych z obszarem decyzji finansowych. Model ten oparto na budżecie w układzie jednorocznym, w wyniku czego decyzje inwestycyjne często podejmowane są ponad możliwości finansowe, co powoduje trudności finansowe. W przypadku drugiego modelu, aktywne zarządzanie finansami odznacza się kompleksowością podejścia do procesu zarządzania finansami i obejmuje całokształt procesów gromadzenia, wydatkowania środków pieniężnych oraz decyzji w tym zakresie. Model oparty jest na sprawnej informacji, nowoczesnych metodach procedury budżetowej (budżet zadaniowy, wieloletnie planowanie inwestycyjne i finansowe), podejściu strategicznym oraz odejściu od tradycyjnie rozumianego zadania publicznego (Kožuch, 2008, s. 123; Jastrzębska, 1998, s. 22–31; Ziółkowski, Sochacka-Krysiak, 2003, s. 59).

Należy podkreślić, że w modelu aktywnego zarządzania analizie w szczególności poddawane są: zarządzanie środkami pieniężnymi, zarządzanie pozostałymi aktywami obrotowymi, zarządzanie aktywami trwałymi (majątkiem komunalnym), zarządzanie projektami i inwestycjami, zarządzanie zobowiązaniami, płynnością finansową i długiem oraz zarządzanie ryzykiem (Kožuch, 2008, s. 123; Jastrzębska, 1998, s. 22–31; Ziółkowski, Sochacka-Krysiak, 2003, s. 59). Istotą procesów zarządzania jest podejmowanie decyzji w zależności od zmieniających się zewnętrznych i wewnętrznych warunków funkcjonowania. Istotne w kontekście prowadzenia gospodarki finansowej staje się wyróżnienie kilku znaczących elementów, tj.:

- planowanie budżetowe – w szczególności rola budżetu jako instrumentu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego i gospodarką lokalną,
- planowanie finansowe o charakterze średnio- i długookresowym, w którym wyznacza się cele i możliwości ich realizacji, zwłaszcza poszukując odpowiedzi na pytania: Co władze publiczne chcą osiągnąć? Jak zamierzają realizować plany? W jakim czasie chcą uzyskać efekty?
- finansowanie inwestycji – zestawienie zadań inwestycyjnych oraz określenie możliwości ich finansowania (montaż finansowy projektów), zgodnie z realizowanymi planami i programami inwestycyjnymi,

- badanie płynności finansowej oraz zarządzanie długiem – prowadzenie analiz efektywności z punktu widzenia wypełniania wymogów ustawy o finansach publicznych oraz ekonomicznych barier sięgania po instrumenty dłużne,
- podejmowanie przez jednostkę samorządu terytorialnego działalności gospodarczej jako elementu wpływającego na dochody i wydatki budżetu w krótkim i długim okresie,
- kontroli finansowej i nadzoru nad działalnością jednostek zaliczanych do sektora finansów publicznych – dla zapewnienia prawidłowości i racjonalizacji finansów (Sochacka-Krysiak, 2006, s. 183).

Gospodarka finansowa i zarządzanie finansami jednostki sektora finansów publicznych ma doniosłe znaczenie, gdyż po pierwsze determinuje rozwój innych dziedzin gospodarki, a po drugie stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego na terenie danej gminy, powiatu czy województwa. Przez pryzmat finansów można bowiem dokonać całościowej oceny funkcjonowania jednostek i ich możliwości rozwojowych (Wojciechowski, 2004, s. 234–235).

Zarządzanie finansami wiąże się także z koniecznością dokonywania wyborów ekonomicznych. Po pierwsze, skąd i jak zdobyć środki pieniężne, po drugie, jak je rozsądnie wydatkować, aby możliwie najskuteczniej osiągnąć założone cele. W odniesieniu do gospodarstwa domowego zarządzanie środkami finansowymi do dyspozycji (dochód rozporządzalny) obejmuje gromadzenie środków, ich podział, a następnie wydatkowanie w celu zaspokojenia potrzeb wszystkich członków rodziny. Gospodarstwo domowe należy przy tym pojmować jako autonomiczną jednostkę ekonomiczną, do której zalicza się zarówno jednoosobowy (single), jak i wieloosobowy zespół osób spokrewnionych i/lub niespokrewnionych, wspólnie podejmujących decyzje o zagospodarowaniu środków w części lub w całości wniesionych do budżetu domowego (Raczkowski, 2015, s. 429).

Natomiast zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego obejmuje dwie zasadnicze sfery i sprowadza się do dwóch grup decyzji: inwestycyjnych i finansowych. Decyzje inwestycyjne to takie, w wyniku których kształtowana jest wielkość i struktura aktywów niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Z istoty tych decyzji wynika, że dotyczą one wykorzystywania kapitału. Decyzje finansowe z kolei dotyczą źródeł finansowania tych aktywów, a w szczególności ich rozmiarów, rodzajów i struktury. Są więc to decyzje wiążące się z procesem zarządzania finansami, ponieważ jest to proces decyzyjny, rozpoczynający się od sformułowania potrzeb (Lubińska, 2011, s. 279). Gospodarstwa domowe także dokonują wydatków inwestycyjnych (w szczególności chodzi tu o zakup mieszkania), jednakże są one ściśle związane z zapewnieniem im stabilności i samodzielności egzystowania. Niemniej jednak każdy podmiot, czy to gospodarstwo domowe, czy tym bardziej jednostka samorządu terytorialnego, który gospodaruje ograniczonymi zasobami, chcąc dobrze przeprowadzić działalność inwestycyjną, musi dokładnie przewidzieć efekty inwestycji i prawidłowo oszacować wysokość kosztów niezbędnych do jej podjęcia, jak również późniejsze wydatki związane z jej eksploatacją. W szczególności w sektorze publicznym rozważaniem powinno być również objęcie to,

czy dochody z prowadzonej działalności pozwolą na pokrycie kosztów eksploatacyjnych, a jeżeli okaże się, że będą niewystarczające, to należy wskazać (zaplanować), skąd będą pochodzić środki na zapewnienie funkcjonowania projektu w fazie proinwestycyjnej. Przemyslenia te muszą być podjęte przed rozpoczęciem inwestycji, ponieważ w zasadniczy sposób zdeterminują ostateczną decyzję o jej realizacji (szerzej Misterek, 2008). Podobne przemyslenia, kalkulacje powinny zostać przeprowadzone przez gospodarstwo domowe, w szczególności jeżeli chodzi o nabywanie dóbr ruchomych bądź związanych z bieżącym, krótkoterminowym wykorzystywaniem nabytych rzeczy.

Podjęte działania, szczególnie jeśli chodzi o działalność inwestycyjną, powinny cechować się dużą efektywnością, która w odniesieniu do inwestycji oznacza stosunek efektu gospodarczego do nakładów poniesionych na inwestycję. Konieczne jest więc koncentrowanie posiadanych środków na tych inwestycjach, które zgodnie z zasadą celowości przyniosą najlepsze efekty.

Proces inwestycyjny jest z wyżej wymienionych powodów dużo bardziej skomplikowany w sektorze publicznym niż w sektorze gospodarstw domowych. Szereg uregulowań prawnych, transparentność działań, jak również obowiązek stosowania Prawa zamówień publicznych (Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19 poz. 177 z późn. zm.) i wszystkich konsekwencji z tym związanych powoduje, iż inwestycje realizowane są dłużej i niestety przez to niekiedy drożej niż przez gospodarstwa domowe.

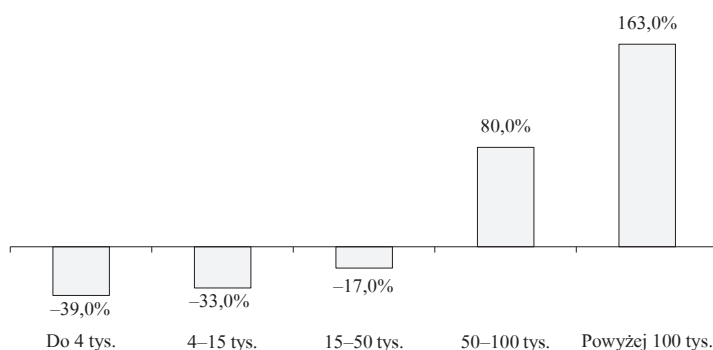
Właściwe, efektywne zarządzanie finansami, zarówno w gospodarstwie domowym, jak i jednostce należącej do sektora finansów publicznych, daje efekt w postaci ograniczania kosztów (wydatków), czasowych i energetycznych zużywanych w procesie zaspokajania potrzeb.

Gospodarstwo domowe dąży więc do zaspokojenia potrzeb domowników, do zapewnienia jak najlepszych warunków bytu, poziomowi i jakości ich życia. Do realizacji tego celu angażuje informacje i dostępne środki, które stanowią jego zasoby w postaci bieżących dochodów i oszczędności, zasoby materialne w postaci mieszkania, sprzętu domowego, dóbr trwałego użytku itp., zasoby pracy takie jak czas, wysiłek, wiedza i umiejętności, a także zasoby informacji zgromadzone przez członków gospodarstwa domowego (Flejterski, Świecka, 2009, s. 381). Bez względu na rodzaj podmiotów i sektor, w którym działają, istotę zarządzania stanowi efektywne wykorzystanie zasobów dla osiągnięcia określonych celów. Nie ma znaczenia, czy jest to osiąganie celów gospodarstwa domowego, czy jednostki sektora publicznego.

## 2. Problemy z zadłużaniem i długiem występujące w sektorze gospodarstw domowych oraz jednostek sektora finansów publicznych

Osobnym i bardzo ważnym obszarem zarządzania środkami publicznymi jest gospodarowanie ich nadwyżką lub niedoborem. Ważne jest, aby odróżnić strumieniowy

charakter dochodów i wydatków, który dotyczy określonego czasu, jakim jest rok kalendarzowy, od kumulującego się deficytu, który prowadzi do powstawania długu publicznego. Zarządzanie wymienionymi zjawiskami ma szczególnie duże znaczenie, ponieważ może się np. okazać, że konieczne jest z racjonalnego i efektywnego punktu widzenia wykorzystanie środków publicznych, aby czasowo deficyt był zwiększony. Taka decyzja powinna wynikać tylko ze względów ekonomicznych i społecznych. Przy jej podejmowaniu należy bezwzględnie i każdorazowo przeprowadzić analizę kosztów i korzyści zaciągnięcia określonego zobowiązania bądź odroczenia danego zadania w czasie.



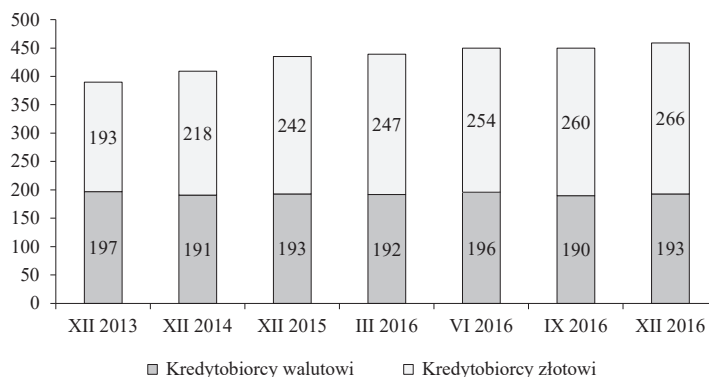
Rysunek 1. Przyrosty liczby udzielonych kredytów konsumpcyjnych w sektorze bankowym w poszczególnych przedziałach kwotowych w 2016 roku (%)

Źródło: [www.bik.pl](http://www.bik.pl), Raport kwartalny Biura Informacji Kredytowej, Kredyt Trendy, marzec 2017, s. 10.

W 2016 roku w porównaniu do roku 2015 wzrosła liczba udzielonych pożyczek konsumpcyjnych dla gospodarstw domowych w sektorze bankowym w przedziałach kwotowych powyżej 50 000 zł. Spadła natomiast liczba zaciąganych pożyczek w mniejszych kwotach. Oznacza to, że gospodarstwa domowe częściej wykorzystywały pożyczki konsumpcyjne w celu uzyskania większych środków pieniężnych niż w poprzednim roku, a tym samym wzrasta ich zadłużenie w bankach, co można wiązać się ze wzrostem poziomu życia i nabywaniem dóbr lepszej jakości i wyższego rzędu.

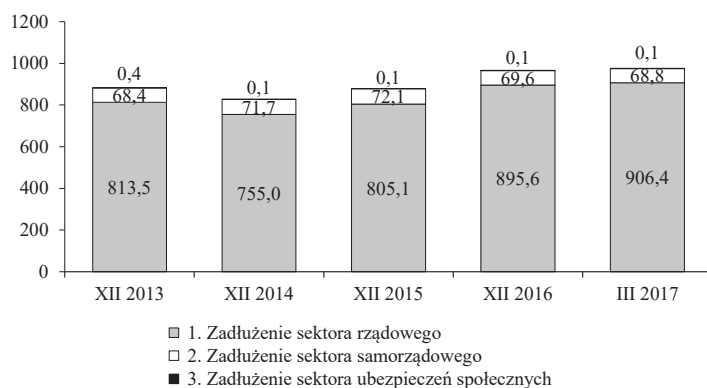
W okresie trzech lat od grudnia 2013 do grudnia 2016 roku zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu zaciągania kredytów mieszkaniowych wzrosło o 17,7% (z poziomu 390 mld zł do poziomu 459 mld zł). W tym samym okresie udział kredytów złotych wzrósł z 49 do 58% (z poziomu 193 mld zł do poziomu 266 mld zł, przy spadku poziomu kredytów walutowych ze 197 mld zł do poziomu 193 mld zł). Wynika to z zaostrzenia przepisów dotyczących możliwości udzielania kredytów walutowych. Wzrost zadłużenia z tytułu zakupu nieruchomości świadczy o większych możliwościach zaciągania tego typu kredytów, wspieranych w tym okresie programami rządowymi takimi jak „Rodzina na swoim” i „Mieszkanie dla młodych”. Może także świadczyć o wzroście zamożności

gospodarstw domowych, z uwagi na fakt, iż zaciągając kredyt hipoteczny, należy wykazać się wkładem własnym i odpowiednią zdolnością kredytową.



Rysunek 2. Zadłużenie gospodarstw domowych z tytułu kredytów mieszkaniowych złotych i walutowych (mld zł)

Źródło: [www.bik.pl](http://www.bik.pl), Raport kwartalny Biura Informacji Kredytowej, Kredyt Trendy, marzec 2017, s. 22.



Rysunek 3. Zadłużenie sektora finansów publicznych po konsolidacji (mld zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://danepubliczne.gov.pl>.

Zadłużenie sektora finansów publicznych w analizowanym okresie wzrosło z poziomu 882,3 mld zł do 975,3 mld zł, uwzględniając spadek tego zadłużenia w 2014 roku do poziomu 826,8 mld zł. Wahanie te są najbardziej widoczne w sektorze rządowym, natomiast zadłużenie sektora samorządowego jest w dużej części zdeterminowane

absorpcją środków unijnych. Ich przyrost będzie jeszcze większy, gdy rozpocznie się realizacja projektów unijnych z perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W 2014 roku zadłużenie sektora ubezpieczeń społecznych zmalało o około 75%, jednakże było to efektem przeniesienia części środków z otwartych funduszy emerytalnych do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Od tego momentu poziom zadłużenia tego sektora pozostaje na stabilnym poziomie około 0,1 mld zł.

Jednostki sektora finansów publicznych nie mogą zadłużać się bez ograniczeń. Ustawodawca, chcąc wymusić na nich prowadzenie zrównoważonej polityki finansowej, wprowadził indywidualny wskaźnik zadłużania. Jest to wyliczana na podstawie algorytmu granica długu, którego władze samorządowe nie mogą przekroczyć<sup>1</sup>. Jest to istotne ograniczenie dla władz samorządowych, (aczkolwiek potrzebne z perspektywy całego długu publicznego), zważywszy na fakt, iż gospodarka finansowa samorządu terytorialnego prowadzona jest w warunkach ograniczoności środków. Chęć realizacji coraz to większej liczby zadań (zarówno bieżących, jak i inwestycyjnych) stanowi coraz ważniejszy problem zapewnienia ich finansowania i zajmuje kluczowe miejsce w gospodarowaniu środkami publicznymi. Jednostki, aby zrealizować jak największą liczbę zadań, zmuszone są sięgać po zwrotne, zewnętrzne źródła finansowania (oczywiście w granicach wyznaczonych przez indywidualny wskaźnik zadłużenia). Obligatoryjne stosowanie indywidualnego wskaźnika zadłużenia opartego w dużej mierze na poziomie nadwyżki operacyjnej i uzależnionego od wysokości dochodów pochodzących ze sprzedaży majątku samorządowego (im wyższe te dwa parametry, tym większe możliwości zaciągania zobowiązań) miało spowodować zmniejszanie wydatków bieżących bądź (co niestety jest znacznie trudniejsze) zwiększanie poziomu dochodów bieżących<sup>2</sup>, jak również wyzbywanie się niepotrzebnego, kosztocłonnego majątku.

Jak zostało wstępnie wskazane, możliwości zadłużania jednostek są uzależnione od wielu zmiennych (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 139 i n.). Niemniej jednak należy bezwzględnie pamiętać, iż podjęcie decyzji o zaciąganiu długu powinno być poprzedzone szeregiem wewnętrznych analiz wykazujących prawną i ekonomiczną zdolność kredytową danej jednostki. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań pieniężnych, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.

Podobnych, wynikających z przepisów prawa, ograniczeń do zaciągania długu nie mają gospodarstwa domowe. W ich przypadku możliwości sięgania po zwrotne źródła wynikają każdorazowo z obliczanej przez sektor bankowy zdolności kredytowej. Członkowie gospodarstw domowych sami mogą jednakże obliczać swoje możliwości

---

<sup>1</sup> Wskaźnik ten został wprowadzony przez ustawodawcę na skutek postulatów sektora samorządowego, który domagał się zniesienia obligatoryjnego, procentowego ustalania górnej granicy zadłużania, na rzecz obliczania indywidualnego wskaźnika dla każdej JST, uwzględniając jej indywidualne możliwości zadłużania.

<sup>2</sup> W idealnej sytuacji poprzez oba wskazane działania jednocześnie.

kredytowe, a przynajmniej możliwości wydatkowania środków. Służyć temu może prowadzenie domowego budżetu, który obejmuje z jednej strony wszystkie wpływy, a z drugiej wydatki, które można podzielić na obligatoryjne i fakultatywne. Podstawową informacją, będącą wynikiem sporządzonego budżetu, jest jego saldo, stanowiące różnicę pomiędzy wpływami a wydatkami gospodarstwa domowego. Pojawiająca się nadwyżka budżetowa świadczy, iż uzyskiwane wpływy w zupełności pozwalają na zaspokojenie potrzeb gospodarstwa domowego i poszczególnych jego członków. Może być ona przedmiotem inwestycji lub oszczędności. Informacja o deficycie budżetowym jest zwykle niepokojącą wiadomością, tym gorszą, im większy deficyt zarejestrowano w domowym budżecie.

Wśród działań, które mogą być podejmowane w celu likwidacji pojawiającego się deficytu budżetowego (i to zarówno w sektorze finansów publicznych, jak i gospodarstw domowych), wyróżnia się:

- dokonanie korekty po stronie wydatków poprzez szukanie ewentualnych oszczędności,
- działania zmierzające do zwiększenia wpływów po stronie dochodów (w przypadku gospodarstw domowych z tytułu zatrudnienia lub pokrewnych np. poprzez dodatkowe zatrudnienie, wzrost wynagrodzenia w drodze awansu lub podwyżki, natomiast w przypadku jednostek sektora finansów publicznych poprzez zwiększenie podatków bądź uszczelnienie systemu podatkowego); oczywiście zwiększenie podatków spowoduje zwiększenie obciążeń dla gospodarstw domowych i w konsekwencji uszczuplenie ich dochodów rozporządzalnych; w tej sytuacji zwiększenie dochodów pochodzących z podatków (bez znaczenia, czy państwowych, czy lokalnych) spowoduje uszczuplenie dochodów gospodarstw domowych,
- dofinansowanie budżetu kapitałem zewnętrznym w postaci kredytu bankowego lub innych pożyczek; w przypadku gospodarstw domowych bardzo popularne jest pożyczanie środków pieniężnych w ramach więzów rodzinnych,
- ograniczeniu kosztów obsługi zadłużenia w przyszłości; w praktyce jest to jednakże sposób trudny, czasami długotrwały, w zależności od wysokości deficytu, i kosztowny, co nie pozostaje bez wpływu na korektę budżetu (Bogacka-Kisiel, 2011, s. 23).

W wyniku rozpowszechniającego się konsumpcyjnego stylu życia rośnie liczba osób żyjących na kredyt. Instytucje finansowe wychodzą naprzeciw klientom, oferując im coraz ciekawsze i łatwo dostępne formy zadłużenia, jak np. kredyty bankowe, sprzedaż na raty, pożyczki udzielane przez inne instytucje niż banki. Coraz więcej osób korzysta także z kart kredytowych, które w sposób pozornie bardzo łatwy pozwalają uzyskać dodatkowe fundusze. Problem niestety pojawia się w momencie konieczności spłaty zaciągniętych zobowiązań. (Flejterski, Świecka, 2009, s. 390).

Katalog finansowania deficytu jednostek sektora finansów publicznych jest zbliżony, aczkolwiek różnica polega na tym, że jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty tylko na występujący deficyt budżetowy, wynikający z realizowania zadań

inwestycyjnych. Nie wolno im zaciągać długu na finansowanie zadań bieżących. Takie regulacje prawne należy ocenić bardzo pozytywnie, ponieważ w dużej mierze przyczyniają się do lepszego zarządzania i wydatkowania środków pieniężnych. Jednocześnie należy dodać, iż takie uregulowania na pewno by nie mogły zostać wprowadzone w sektorze gospodarstw domowych. Należałoby jednak zastanowić się nad ograniczeniem możliwości bezgranicznego zadłużania się gospodarstw domowych, w szczególności w instytucjach parabankowych. Z całą pewnością jednak należy dokonywać wszechstronnej edukacji ekonomicznej wszystkich członków gospodarstwa domowego, nawet tych najmłodszych, żeby zaszczepić w nich właściwe, dobre nawyki związane z gospodarowaniem swoimi zasobami finansowymi. Umiejętne zarządzanie budżetem oraz majątkiem gospodarstwa domowego w tej sytuacji nie ograniczy się tylko do racjonalnego gospodarowania oszczędnościami oraz długiem, ale także – co najtrudniejsze – do właściwego ich synchronizowania i to w dłuższych przedziałach czasu. W praktyce chodzi przede wszystkim o to, aby suma wierzytelności gospodarstwa domowego nie była mniejsza od sumy łącznych zobowiązań, gdyż w ten sposób mogłaby nastąpić utrata płynności finansowej i zagrożenie bankructwem.

Przyczyny zadłużania się gospodarstw domowych generalnie można podzielić w zależności od stanu i sytuacji gospodarstwa domowego. Można wyodrębnić:

- sytuację gospodarstw nisko zamożnych, w których zaciągnięte długi służą utrzymaniu i/lub poprawie zaspokojenia elementarnych potrzeb członków gospodarstwa domowego (żywieniowych, odzieżowych, mieszkaniowych i zdrowotnych),
- sytuację gospodarstw średnio i wysoko zamożnych, które zadłużają się w celu wyraźnej poprawy swego poziomu życia, czyli zakupu artykułów konsumpcyjnych wyższego rzędu (np. wysoko standardowego mieszkania, samochodu, wczasów zagranicznych) lub też dóbr kapitałowych (np. mieszkania na wynajem, gruntu, akcji).

Niewłaściwe oszacowanie istniejących zagrożeń i będące tego wynikiem błędy w zarządzaniu finansami mogą doprowadzić gospodarstwo domowe do pojawienia się najgroźniejszego ryzyka, tj. jego niewypłacalności, co dotyczy corocznie pewnego odsetka gospodarstw domowych. Efektem bankructwa może być wszczęcie – przez odpowiedni organ prawny, z reguły sąd – postępowania upadłościowego prowadzącego do ogłoszenia upadłości gospodarstwa domowego (tzw. upadłość konsumencka). Formalnoprawne ogłoszenie upadłości daje szansę gospodarstwu domowemu rozpoczęcia negocjacji z wierzycielami, zawarcia odpowiednich układów i ustalenie sposobu regulacji zobowiązań oraz tzw. nowego startu (Bywalec, 2012, s. 213).

Oprócz wymiaru ekonomiczno-finansowego bankructwo gospodarstwa domowego i występujące równocześnie wykluczenie finansowe mają dodatkowe wymiary: społeczny, intelektualny, obyczajowy, psychologiczny itp. Dramatyczna sytuacja finansowa gospodarstwa domowego, czyli popadnięcie w stan nadmiernego zadłużenia lub niewypłacalności, odbija się negatywnie na jego funkcjonowaniu w innych dziedzinach życia, w sferze uczestnictwa kulturalnego, sytuacji zdrowotnej, życiu towarzyskim, zmienia jego



status społeczny, narastają konflikty wewnętrzne itp. Funkcjonowanie gospodarstwa przez dłuższy okres w warunkach niewypłacalności może je doprowadzić (lub niektórych jego członków) do wykluczenia społecznego bądź przynajmniej wykluczenia kulturowego.

Inaczej przedstawia się stan prawny jeżeli chodzi o jednostki zaliczane do sektora finansów publicznych. W ich przypadku polskie ustawodawstwo, a dokładnie ustawa Prawo upadłościowe i naprawcze (Ustawa z 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze Dz.U. nr 60, poz. 535 z późn. zm.) nie przewiduje możliwości upadłości, ponieważ wśród podmiotów, co do których nie można ogłosić upadłości, ustawodawca wymienił jednostki samorządu terytorialnego. Nie oznacza to jednakże, że jednostki te nie mogą mieć problemów z bieżącym regulowaniem swoich zobowiązań. W celu minimalizacji takiego ryzyka ustawodawca wprowadził przepisy ograniczające zaciąganie przez sektor publiczny zobowiązań dłużnych do ustawy o finansach publicznych. Jednocześnie przewidziano również mechanizmy nadzorczo-kontrolne w zakresie spraw finansowych wykonywane przez regionalne izby obrachunkowe. W ostateczności, gdy niekorzystna sytuacja finansowa i brak zdolności do bieżącego regulowania swoich zobowiązań przedłuża się, może zostać udzielona takiej jednostce pożyczka z budżetu państwa na działania naprawcze bądź w ostateczności Prezes Rady Ministrów może zawiesić organy jednostki i ustanowić zarząd komisaryczny.

## Podsumowanie

Zarządzanie środkami pieniężnymi gospodarstw domowych, a także zarządzanie środkami publicznymi powinno być tak prowadzone, aby były one wykorzystywane efektywnie, to znaczy maksymalnie przyczyniły się do zaspokajania potrzeb członków gospodarstwa domowego i różnych grup i warstw społecznych. Racjonalizacja zarządzania finansami dotyczy stabilności poszczególnych źródeł dochodów, wydatków i ich struktury, a szczególnie priorytetów projektów rozwojowych, pozyskania środków dla realizowanych zadań i przedsięwzięć oraz ich kolejności w sensie czasowym (Wojciechowski, 2012, s. 234–235).

Ze względu na fakt, iż gospodarkę finansową jednostek należących do sektora finansów publicznych cechuje ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu przypisanych ustawowo zadań, środki publiczne powinny być wydatkowane z zastosowaniem zasad racjonalności gospodarczej, tj.:

- minimalizacji kosztów – tak aby przy założonym efekcie możliwie minimalizować ponoszone koszty osiągnięcia założonych celów (realizacji zadań),
- maksymalizacji efektów – tak aby maksymalizować osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów (Sochacka-Krysiak, 2006, s. 201).

Racjonalne, właściwe zarządzanie finansami powinno opierać się na kryteriach, które pozwolą ocenić, czy podejmowane działania i czynności zmierzają do oszczędnej i pełnej realizacji zadań, zarówno realizowanych przez gospodarstwa domowe, jak i sektor publiczny, a tym samym osiągnięcia lepszej jakości życia członków gospodarstwa

domowego i dynamicznego rozwoju społeczno-gospodarczego. Bez względu na to, jakiego sektora dotyczy zarządzanie finansami, powinno być ono prowadzone z zachowaniem należytej staranności i dbałości o takie ich wydatkowanie, jakby to były własne środki pieniężne.

## Bibliografia

- Bogacka-Kisiel, E. (red.). (2011). *Usługi finansowe w zarządzaniu finansami gospodarstw domowych*. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.
- Bywałec, C. (2012). *Ekonomika i finanse gospodarstw domowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Flejterski, S., Świecka, B. (red.). (2009). *Elementy finansów i bankowości*. Warszawa: CeDeWu.
- Jastrzębska, M. (1998). Podstawy zarządzania finansami gminy. *Samorząd Terytorialny*, 3.
- Kożuch, A. (2008). Zmiany w zarządzaniu finansami lokalnymi. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej. Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*, 65.
- Kożuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Placet.
- Lubińska, T. (red.) (2011). *Kierunki modernizacji zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Mistere, W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Raczkowski, K. (red.) (2015). *Zarządzanie w systemie gospodarczym. Szanse i zagrożenia*. Warszawa: Wolters Kluwer Bussines.
- Sochacka-Krysiak, H. (red.) (2006). *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: SGH.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe i naprawcze. Dz.U. nr 60, poz. 535 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych. Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Waliszewski K. (red.) (2017). *Spoleczna odpowiedzialność instytucji finansowych. Perspektywa banków pośredników i doradców finansowych*. Warszawa: CeDeWu.
- Wojciechowski, E. (2012). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.
- Wyszkowska-Kaniewska, O., Dębniwska, M. (2011). Doradztwo w zarządzaniu finansami gospodarstw domowych w Polsce. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej we Wrocławiu*, 25.
- Ziółkowski, M., Goleń, M. (2003). *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym*. W: H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

---

**FINANCIAL MANAGEMENT OF HOUSEHOLDS  
AND GENERAL GOVERNMENT SECTOR UNITS  
– SIMILARITIES AND DIFFERENCES**

**Keywords:** household, local government units, financial management, debt and liabilities problems

**Summary.** The article presents main methods and rules of the financial management of households and general government sector units. It focuses on presenting similarities and differences between the two, as well as methods simplifying efficiency of financial management in analysed sectors.

*Translated by Maciej Gorzałczyński*

**Cytowanie**

Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Koczkodaj, R. (2017). Zarządzanie finansami gospodarstw domowych oraz jednostek sektora finansów publicznych – podobieństwa i różnice. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 103–115. DOI: 10.18276/epu.2017.129-09.



Dagmara Hajdys<sup>1</sup>, Dorota Burzyńska<sup>2</sup>

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
Instytut Finansów

<sup>1</sup> e-mail: dagmara.hajdys@uni.lodz.pl

<sup>2</sup> e-mail : dorota.burzynska@uni.lodz.pl

## Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce

**Kody JEL:** H42, H73, H83, R53

**Słowa kluczowe:** efektywność, *value for money*, jednostki samorządu terytorialnego, partnerstwo publiczno-prywatne

**Streszczenie.** Celem artykułu jest przedstawienie efektywności samorządowego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej. Jedną z metod oceny efektywności projektów PPP jest *value for money*, której wynik przesądza o wyższości zastosowania formuły partnerstwa nad tradycyjnym zamówieniem publicznym. Metody badawcze wykorzystane w opracowaniu opierają się na studiach literaturowych, aktach prawnych oraz studium przypadku projektu termomodernizacji w Radzionkowie.

### Wprowadzenie

Instytucja współczesnego samorządu terytorialnego przeszła po 1989 roku proces ewolucji, prowadzący po pierwsze do odbudowania struktur władzy lokalnej, a następnie, w wyniku postępującej decentralizacji administracji publicznej, do wzrostu jej znaczenia i zakresu obowiązków. Przekazanie na szczebel lokalny szeregu kompetencji i zadań władzy publicznej przyczyniło się do systematycznego ograniczania środków budżetowych będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (JST). W literaturze

poświęconej problematyce decentralizacji (Leoński, 1999; Piekara, 1995; Niewiadomski, 1998) brak jednoznacznych konkluzji co do wpływu decentralizacji na efektywność sektora publicznego.

Efektywność wydatków publicznych jest zagadnieniem często poruszonym w literaturze (Curristine i in., 2007; Herrera, Pang, 2005), zwłaszcza w kontekście przewidywanego wzrostu zapotrzebowania na dobra i usługi publiczne, wynikającego w dużej mierze z niekorzystnych tendencji demograficznych. W obliczu występowania silnych presji wydatkowych oraz przy ograniczonej wielkości środków publicznych, konieczna jest analiza efektywności wydatków, pozwalająca na skuteczniejsze ich wykorzystanie.

W ostatnich latach odnotowano natężenie współpracy między sektorami publicznym i prywatnym w zakresie rozwoju i funkcjonowania infrastruktury w odniesieniu do wielu rodzajów działalności gospodarczej. Wzrost zainteresowania formułą partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) podyktowany jest ograniczeniami publicznych środków finansowych na pokrycie potrzeb inwestycyjnych oraz wysiłkami na rzecz poprawy jakości i efektywności usług publicznych.

W artykule zaprezentowano efektywność samorządowego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego w obszarze termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej. Ze względu na ograniczoną dostępność danych oraz pionierski charakter przedsięwzięcia PPP, analizą objęto projekt zrealizowany w Gminie Miasto Radzionków.

Postawiono hipotezę badawczą, która mówi, że zastosowanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji zadania publicznego podnosi efektywność jego wykonania w stosunku do tradycyjnego zamówienia publicznego.

Metody badawcze wykorzystane w opracowaniu opierają się na studiach literaturowych, aktach prawnych oraz studium przypadku projektu termomodernizacji w Radzionkowie.

## 1. *Value for money* jako miara efektywności w projektach partnerstwa publiczno-prywatnego

Efektywność jako kategoria ekonomiczna w literaturze przedmiotu przedstawiana jest na wiele sposobów. Przeprowadzając przegląd definicji efektywności, należy stwierdzić, że jest to kategoria bardzo zróżnicowana i wieloznaczna. Można wyróżnić kilka nurtów dotyczących badań i rozważań nad efektywnością w aspekcie ekonomii, takich jak: efektywność sektora publicznego (m.in. Afonso, Schuknecht, Tanzi), efektywność wydatków publicznych (m.in. Owsiak), efektywność podaży dóbr i usług publicznych (m.in. Stiglitz) oraz efektywność inwestycji publicznych. Wszystkie te sfery pojęcia efektywności dotyczą oceny korzyści wydatków publicznych. W literaturze przedmiotu spotyka się również wiele publikacji, których przedmiotem jest badanie efektywności wydatków publicznych na szczeblu lokalnym (Karbownik, Kula, 2009). Z prowadzonych badań wynika, że efektywność nakładów na realizację celów publicznych jest zróżnicowana i zależy od wielu czynników. Wśród nich wskazuje się takie jak: wielkość dochodów jednostki samorządu

lokalnego, jej charakter (wiejski, miejski), mechanizm subsydiowania wydatków mający na celu wyrównywanie dysproporcji, a nawet uwarunkowania polityczne. Efektywność gospodarowania środkami publicznymi wynika z możliwościami budżetowych jednostki.

Powszechnie stosowane metody oceny efektywności opierają się na podejściu: wskaźnikowym, parametrycznym i nieparametrycznym (m.in. Lubimow-Burzyńska, 2014, s. 117). Dla sektora finansów publicznych ciężko jest dobrać takie metody badania, jak w sektorze prywatnym, ze względu na przeznaczenie środków. Środki publiczne mają zaspokajać zbiorowe potrzeby, a w sektorze prywatnym zaspokajane są tylko potrzeby jednostki. Problemy również może sprawiać dokładne określenie nakładów i efektów, ponieważ część z tych projektów i zadań jest wieloletnich, a efekty wydatków widoczne są po jakimś czasie. W dobie ograniczonych możliwości budżetowych samorządy sięgają po niekonwencjonalne metody finansowania. Jedną z nich jest partnerstwo publiczno-prywatne.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) to długoterminowa forma współpracy pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym, zakładająca zaangażowanie partnera prywatnego w przedsięwzięcia tradycyjnie finansowane i prowadzone przez instytucje państwowe. Realizacja projektu realizowana w takiej formule biznesowo-prawnej powinna prowadzić do osiągnięcia, zarówno przez podmiot publiczny, jak i prywatny, korzyści ekonomicznych i społecznych. Identyfikacja celów projektu, analiza ryzyk z nim związanych oraz właściwa ocena umiejętności, zasobów i kompetencji uczestników partnerstwa powinna pozwalać na przyjęcie takiego podziału zadań i ryzyk, aby projekt zrealizowano w sposób najbardziej efektywny. Z tego powodu ważne dla efektywności jest łączenie w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego fazy budowy z fazą eksploatacyjną (operacyjną). Podejście takie można określić jako zintegrowane przedsięwzięcie inwestycyjne (kompleksowe przedsięwzięcie inwestycyjne). Osobne traktowanie fazy budowy i fazy eksploatacji podnosi koszty np. przygotowania dokumentów, pozwoleń, procedury wyboru wykonawcy. Połączenie faz może przynieść korzyści stronie publicznej pod warunkiem jednak prawidłowo sformułowanej umowy. Najważniejszym celem związanym z wdrażaniem partnerstwa jest umiejętność generowania wyższej ekonomicznej wartości dodanej, tzw. *value for money* (VfM). Pojęcie jest definiowane jako „optymalna kombinacja całościowego cyklu życia przedsięwzięcia z odpowiednim poziomem jakości, w efekcie której realizowane są oczekiwania użytkownika” (HM Treasury, 2003, s. 7–8). *Value for money* jest wskaźnikiem korzyści, będącym relacją sumy korzyści z zastosowania koncepcji PPP odniesionych przez sektor publiczny i społeczeństwo w stosunku do poniesionych kosztów (Raport Amerykańskiej Izby Handlowej, 2002, s. 18). Miara służy do określenia, czy wszyscy interesariusze PPP uzyskają maksymalne korzyści z towarów i usług, które nabywają lub udostępniają, w ramach dostępnych na ten cel środków. Mierzy się tu nie tylko koszt towarów i usług. Bierze się też pod uwagę połączenie jakości, wykorzystania zasobów, przydatność, terminowość i wygodę, aby ocenić, czy wszystkie te elementy razem reprezentują taką jakość, jakiej oczekują strony zaangażowane w przedsięwzięcie (Rachon, 2013, s. 56). *Value for money* nie oznacza tylko minimalnej ceny uzyskania

danego dobra, skorzystania z jak najtańszej usługi czy też realizacji przedsięwzięcia przy najniższych nakładach inwestycyjnych. Chodzi przede wszystkim o uzyskanie jak najlepszego stosunku nakładów do uzyskanej wydajności lub efektywności, które powinno się maksymalizować. VfM to maksymalna użyteczność, będącą pochodną minimalnych (możliwie najmniejszych) nakładów (Commissioned by The Treasury Taskforce, 2000).

Punktem wyjścia przy ocenie przedsięwzięcia PPP powinna być rzeczywista jego wartość, uwzględniająca elementy finansowe, społeczno-ekonomiczne, operacyjne i jakościowe. Ekonomiczną opłacalność przedsięwzięcia wyznacza się poprzez :

- równowagę pomiędzy jakością a ceną,
- wymierną korzyść przy porównaniu PPP z inną metodą wykonania zadania; PPP powinno zapewnić wyższy poziom efektywności i jakości, ograniczenie kosztów całkowitych, innowacyjność, większą niezawodność, bardziej wydajny sposób zarządzania (Ministerstwo Gospodarki i Pracy<sup>1</sup>, 2005, s. 5).

Opłacalność społeczna może dotyczyć:

- wzrostu poziomu edukacji lokalnej siły roboczej,
- wybudowania obiektów użyteczności publicznej ze środków prywatnego inwestora,
- stworzenia przesłanek do rozwoju lokalnego/regionalnego oraz zwiększenia atrakcyjności danego regionu,
- generowania dodatkowych dochodów,
- korzyści fiskalnych,
- rozwoju lokalnych rynków kapitałowych (Sobiech, 2007, s. 92).

Rola oceny VfM jest różna w poszczególnych krajach. Większość krajów przeprowadza analizę przynajmniej na etapie przygotowania lub na etapie zamówienia. Termin i częstotliwość przeprowadzania ocen VfM w ramach cyklu życia projektu są zróżnicowane.

We Francji, Wielkiej Brytanii i Australii *value for money* stanowi integralną część procesu przygotowania projektu i jest regularnie dostosowywana w miarę postępów procesu przygotowywania i projektowania wariantu PPP. W innych krajach, np. w Belgii i Holandii, wariant PPP jest zwykle przygotowywany niezależnie od samego procesu oceny VfM. Badania omawianą metodą dokonuje się na różnych etapach przygotowania i wdrażania projektu. Większość krajów przeprowadza analizę przynajmniej na etapie przygotowania lub na etapie zamówienia (Ministerstwo Rozwoju, 2017, s. 9–11).

W Polsce *value for money* sporządza się na etapie analiz przedrealizacyjnych. Analizą obejmuje się następujące kwestie: alokację ryzyka w projekcie, stopę dyskontową wydatków dla zamawiającego oraz efekty pozafinansowe (społeczne, środowiskowe itp.) (Ministerstwo Rozwoju, 2017, s. 14).

Przy ocenie efektywności projektu nie zawsze czynniki mierzalne przesądzają o zastosowaniu partnerstwa publiczno-prywatnego. Często są to względy jakościowe, nie dające się skwantyfikować.

---

<sup>1</sup> Obecnie Ministerstwo Rozwoju.



Tabela 1. Efektywność projektów PPP w wybranych państwach w porównaniu do zamówienia publicznego

Opracowanie	Wnioski
Value for Money Drivers in PFI, Wielka Brytania	Średnio projekty przynosiły oszczędności na poziomie 17% w stosunku do finansowania tradycyjnego
National Audit Office survey of 98 projects in 2001, Wielka Brytania	W ocenie władz publicznych: 81% jest przekonanych, że projekty PFI osiągnęły satysfakcjonujący lub lepszy wskaźnik <i>V/M</i> , jedynie 4% określiło ten wskaźnik jako „niesatysfakcjonujący”, 75% projektów zakończonych na czas lub wcześniej
National Audit Office, 2003, Wielka Brytania	Przekroczenie kosztów w 22% projektów PPP i w 73% tradycyjnych. Opóźnienia w fazie budowy w 24% projektów PPP i w 70% tradycyjnych
Delfland Wastewater Treatment Project, Holandia	Oszczędności na poziomie 15% w porównaniu z finansowaniem przez sektor publiczny
Hertie School of Governance, Niemcy, 2015	W 50% drogowych projektów PPP zanotowano koszty niższe niż planowane. Średnio w projektach PPP przekroczenia kosztów wynosiły 9% dla inwestycji drogowych, a 3% dla obiektów kubaturowych (dla porównania: w przypadku tradycyjnych zamówień publicznych przekroczenia kosztów wynosiły odpowiednio 34% oraz 45%)
The National Association of Water Companies, USA	29 umów PPP w sektorze wodno-ściekowym: pięć firm wykazało zmniejszenie kosztów od 10 do 40% rocznie, a 12 podmiotów, które przed wdrożeniem PPP nie spełniało wymogów federalnych (ustawa o wodociągach Safe Drinking Water Act), po roku dostosowało się do tych wymagań
S. Saussier, P. Tra Tran, Francja, 2012	30 umów PPP zawartych do 1.01.2012 r.: 90% podmiotów publicznych bardzo zadowolonych z nieprzekroczenia budżetu w PPP (pozostałe 10% obejmowało projekty, w których na żądanie partnera publicznego rozszerzono zakres rzeczowy projektu, co wpłynęło na wzrost wydatków inwestycyjnych); w fazie operacyjnej 97% podmiotów publicznych było bardzo zadowolonych lub zadowolonych z osiągnięcia zakładanego poziomu kosztów eksploatacji

Źródło: *Partnerstwo publiczno-prywatne...* (2017).

Wieloletnia praktyka państw wykorzystujących prezentowaną formułę biznesowo-prawną wykazała, że projekty realizowane w PPP wykazują się wyższą efektywnością, niż te realizowane w systemie tradycyjnego zamówienia publicznego (tab. 1). Informacje zawarte w tabeli 1 jednoznacznie wskazują zakres odnotowanych oszczędności w budżecie projektów inwestycyjnych oraz skrócenie czasu realizacji inwestycji.

## 2. Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej

Zagadnienie efektywności energetycznej leży u podstaw europejskiej polityki energetycznej i jest jednym z głównych obszarów, na których oparta jest przyjęta przez Radę Europejską w czerwcu 2010 roku strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej pn. *Europa 2020* (Komunikat Komisji Europejskiej, 2010). Głównym celem

tej strategii jest ograniczenie do 2020 roku przez państwa członkowskie zużycia energii pierwotnej o 20% w stosunku do zużycia w roku 2010. Budynki wchłaniają około 40% finalnej energii, znaczne oszczędności w tym zakresie może przynieść inwestowanie w działania na rzecz efektywności energetycznej w obiektach kubaturowych. Zastosowanie efektywnych energetycznie urządzeń i technologii, w połączeniu z wykorzystaniem energii odnawialnej, stanowi efektywny kosztowo sposób wzmacniania bezpieczeństwa dostaw energii. Mimo znaczącego postępu w redukcji zużycia energii, ostatnie badania Komisji Europejskiej wskazują, że bez podjęcia dodatkowych działań UE będzie w stanie osiągnąć swój cel jedynie w połowie. Jako jeden ze sposobów mających na celu zwiększenie efektywności w tym obszarze, Komisja wskazuje partnerstwo publiczno-prywatne (Cieślak, 2013, s. 48).

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej ostatnich 30 lat wskazują, że projekty z zakresu efektywności energetycznej gwarantują uzyskanie wyższych oszczędności w zużyciu energii niż w przypadku inwestycji realizowanych samodzielnie przez sektor publiczny. Wynika to z faktu, iż modelowy schemat współpracy w ramach formuły PPP zakłada, że istotna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzi z oszczędności, jakie wygenerowane zostaną wskutek podjętych przez niego działań termomodernizacyjnych.

Podmiot publiczny zostaje zwolniony z konieczności wcześniejszego zabezpieczenia pełnych kwot potrzebnych na wynagrodzenie inwestora. To innowacyjne podejście stanowi dla sektora publicznego kluczowy bodziec do wdrażania tego typu projektów, bowiem oczekiwany rezultat (oszczędność energii) jest mierzony jako osiągnięte zmniejszenie zużycia energii, a wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego jest z nim ściśle skorelowana.

Partner prywatny odpowiada za kompleksowe przeprowadzenie inwestycji, przejmując również obowiązki utrzymania obiektów w zakresie wykonanych prac termomodernizacyjnych, a także zarządzania energią w obiektach. Oprócz korzystnego dla strony publicznej modelu finansowania inwestycji w tym obszarze, przeprowadzenie termomodernizacji obiektów w formule PPP pozwoli podmiotom publicznym na osiągnięcie licznych korzyści, do których należy zaliczyć:

- osiągnięcie efektu energetycznego polegającego na obniżeniu zużycia energii elektrycznej i ciepłej, czego rezultatem ma być obniżenie kosztów zużycia energii w budynkach,
- uzyskanie oszczędności w przyszłych wydatkach ponoszonych na utrzymanie obiektów,
- zmniejszenie emisji szkodliwych substancji i pyłów do otoczenia poprzez obniżenie emisji dwutlenku węgla do atmosfery,
- podniesienie standardu użytkowania budynków,
- poprawę estetyki obiektów oraz ich otoczenia (Cieślak, 2013, s. 49).

Tabela 2. Wykaz projektów PPP w obszarze efektywności termomodernizacji w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2009–2016

Podmiot publiczny	Nazwa projektu	Rok rozpoczęcia	Wartość projektu (zł)
Gmina Miasto Radzionków	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Radzionków	2010	8 977 574,00
Gmina Miasto Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowskiego Ośrodka Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola Słoneczko w Wołowie, ZSP w Lubiążu stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	2012	4 974 475,38
Gmina Miasto Karczew	Kompleksowa termomodernizacja budynków użyteczności publicznej gminy Karczew w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	2013	10 489 341,06
Gmina Świdnica	Kompleksowa termomodernizacja budynków komunalnych na terenie gminy Świdnica w formule PPP	2014	4 625 779,36
Gmina Miasto Wołów	Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych: Wołowskiego Ośrodka Kultury – Filia w Lubiążu, Przedszkola Słoneczko w Wołowie, ZSP w Lubiążu stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Wołów	2014	9 480 954,00
Gmina Miasto Bytom	Termomodernizacja obiektów oświatowych w Bytomiu w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	2014	49 507 916,48
Gmina Piekoszów	Kompleksowa termomodernizacja budynku Zespołu Placówek Oświatowych w Piekoszowie, stanowiącego budynek użyteczności publicznej gminy Piekoszów	2014	6 570 476,46
Gmina Miasto Ruda Śląska	Kompleksowa termomodernizacja wraz z zarządzaniem energią (7 placówek oświatowych) oraz oddanie w zarządzanie energią (5 placówek oświatowych) w formule PPP	2014	14 178 366,21
Gmina Dębe Wielkie	Termomodernizacja obiektów użyteczności publicznej w gminie Dębe Wielkie w formule partnerstwa publiczno-prywatnego	2015	11 665 692,62
Gmina Miasto Kobyłka	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej miasta Kobyłka	2015	10 871 308,14
Gmina Miasto Płock	Modernizacja energetyczna obiektów użyteczności publicznej w Płocku	2015	32 979 684,69
Gmina Miasto Opalenica	Termomodernizacja wraz z zarządzaniem źródłami ciepła w budynkach użyteczności publicznej na terenie gminy Opalenica	2016	17 924 741,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju, Bazy projektów PPP ([http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza\\_projektow\\_ppp.aspx](http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx)).

Partnerstwo publiczno-prywatne w zakresie działań termomodernizacyjnych w Polsce cieszy się rosnącą popularnością. Systematycznie wzrasta zainteresowanie jednostek samorządu terytorialnego tego typu projektami. Poza wymienionymi wcześniej korzyściami, związanymi ze sposobem finansowania tego typu projektów, za wykorzystaniem PPP przemawiają możliwości budowania montażu finansowego, np. pozyskanie bezwrotnego dofinansowania z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w ramach tzw. Systemu Zielonych Inwestycji (z ang. *GIS – Green Investment Scheme*).

W Polsce w latach 2009–2016 zawarto 12 umów PPP dotyczących termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej (tab. 2), z czego dziesięć znajduje się w fazie zarządzania umową, a dwie w fazie budowy (Płock i Opalenica). Procedura przetargowa toczy się w przypadku 12 nowych projektów. Na etapie analiz przedrealizacyjnych, poszukiwania doradcy lub wstępnych planów znajduje się osiem projektów termomodernizacji.

### 3. Efektywność finansowa i energetyczna projektu PPP na przykładzie gminy miasta Radzionkowa – case study

Pierwszą w Polsce umowę o PPP w obszarze termomodernizacji zawarła gmina Radzionków w roku 2010. Partnerem prywatnym jest firma Siemens Sp. z o.o., która wybrana została na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z 2009 (Ustawa, 2009) w trybie dialogu konkurencyjnego (Ustawa prawo zamówień publicznych, 2004). Przedmiotem umowy było uzyskanie zagwarantowanych oszczędności poprzez wykonanie remontu polegającego na termomodernizacji oraz modernizacji oświetlenia obiektów budowlanych stanowiących budynki oświatowe w gminie miście Radzionkowie, połączone z utrzymaniem tych obiektów przez okres 10 lat.

Partner prywatny wykonał i sfinansował dokumentację projektową. Następnie wykonano roboty budowlane oraz wdrożono i sfinansowano zintegrowany system zarządzania gospodarką energetyczną i mediami. Umowa o wartości 8 977 574 została zawarta 4 marca 2010 roku na okres 10 lat i 10 miesięcy (do 31 grudnia 2020 r.).

Na podstawie analiz przedrealizacyjnych oraz *value for money*, dokonano podziału ryzyka pomiędzy partnerów projektu (tab. 3).

Zakres prac objętych umową obejmował wykonanie:

- ocieplenia ścian i stropodachów,
- wymianę zewnętrznej stolarki okiennej i drzwiowej,
- wymianę/budowę węzłów ciepła (automatyki i sterowania),
- przebudowę lub regulację instalacji CO wraz z zabudową zaworów termostatycznych z instalacją przeciwkradzieżową dla głowic,
- modernizację oświetlenia wewnętrznego,
- podział obiektów na strefy grzewcze,
- wdrożenie systemu zarządzania ciepłem i oświetleniem.

Tabela 3. Alokacja ryzyka projektu „Kompleksowa termomodernizacja budynków oświatowych stanowiących budynki użyteczności publicznej Gminy Radzionków” pomiędzy podmiot publiczny a prywatny

Rodzaj ryzyka	Gmina Miasto Radzionków	Siemens Sp. z o.o.
Ryzyko popytu	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyka makroekonomiczne, w szczególności ryzyko zmiany stawek VAT dla czynności utrzymywania obiektów oraz zmiany cen gazu i energii elektrycznej,</li> <li>– ryzyko związane ze zmianą sposobu użytkowania obiektów budowlanych objętych przedmiotem umowy lub ich części,</li> <li>– ryzyko polityczne oraz ryzyko wystąpienia klęsk żywiołowych</li> </ul>	
Ryzyko budowy		<ul style="list-style-type: none"> <li>– opóźnienia w zakończeniu robót budowlanych,</li> <li>– niezgodności z warunkami dotyczącymi ustalonych standardów wykonania robót,</li> <li>– wzrost kosztów związany z wpływem czynników zewnętrznych,</li> <li>– wystąpienia nieadekwatnych do celu przedsięwzięcia rozwiązań w dokumentacji projektowej,</li> <li>– udział podwykonawców,</li> <li>– pojawienie się lub zastosowanie do realizacji nowych technologii, nieosiągnięcie gwarantowanych oszczędności dla energii cieplnej i energii elektrycznej,</li> <li>– warunki atmosferyczne</li> </ul>
Ryzyko dostępności		ryzyka wpływające na koszt, ilość, jakość i terminy dostarczenia nakładów niezbędnych do realizacji przedsięwzięcia

Źródło: opracowanie własne na podstawie Szczygieł (2014).

Dzięki wykonanym analizom przedrealizacyjnym, doświadczeniu wykonawców oraz przeprowadzonym badaniom w budynkach odstąpiono od prac, które były kosztowne, a nie przyniosłyby efektywnej oszczędności energetycznej. Tych wydatków nie dałoby się uniknąć na etapie standardowej procedury zamówieniowej (kilka postępowań przetargowych, wyższe koszty poszczególnych etapów realizacji inwestycji, koszty zarządzania obiektami przez stronę publiczną). W chwili obecnej partner prywatny zarządza umową. Zastosowanie formuły PPP przyniosło wymierne oszczędności finansowe i energetyczne (tab. 4).

Tabela 4. Oszczędności finansowe i energetyczne w projekcie PPP termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej w gminie miście Radzionkowie

Oszczędności finansowe
Koszt inwestycji 8 181 874,00 zł Koszt utrzymania obiektów objętych umowa PPP 79 570 zł/rok Oszczędności finansowe: Ogrzewanie PEC – 85 000 zł + zmiana abonamentu 88 000 zł Ogrzewanie GAZ – 85 000 zł Energia elektryczna – 42 000 zł GWARANTOWANE OSZCZĘDNOŚCI – 300 000 zł Inne oszczędności: – źródła światła rzadsza wymiana – 17 000 zł – koszty napraw wyeksploatowanych kotłów – 100 000 zł – inne naprawy – 300 000 zł Razem inne oszczędności – 417 000 zł <b>RAZEM OSZCZĘDNOŚCI FINANSOWE – 3 417 000 zł</b>
Oszczędności energetyczne
<b>GWARANTOWANE OSZCZĘDNOŚCI – 54,03%</b>
Energia ciepła: SP 2 – 1625 GJ na 222 dni ogrzewania/872,6 GJ = 752,4 GJ (54%) ZSPG – 1191,4 GJ – 442,9 GJ = 748,10 GJ = (37%) GIMNAZJUM – 2716 GJ – 1581,9 GJ = 1 134,1 GJ (58%) LO – 2313 GJ – 1317 GJ = 994,20 GJ (57%) Przedszkole nr 3 – 559,3 GJ – 325,6 GJ = 233,70 GJ (58%) Energia elektryczna (zainstalowana moc oświetleniowa): SP 2 – 36% ZSPG – 32% GIMNAZJUM – 48% LO – 36% Przedszkole nr 3 – 41%
<b>UZYSKANE OSZCZĘDNOŚCI 55,22%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy miasta Radzionkowa (<http://docplayer.pl/2449563-Termomodernizacja-placowek-oswiatowych-w-radzionkowie.html>).

Wynagrodzeniem partnera prywatnego są przede wszystkim z oszczędności powstałe na skutek podjętych przez inwestora działań przy realizacji przedsięwzięcia. Gmina nie musi zabezpieczać środków w swoim budżecie na wynagrodzenie za zleconą usługę. Projekt PPP poprzez osiągnięte oszczędności sam generuje środki finansowe na wynagrodzenie partnera prywatnego. Uzyskano oszczędności energetyczne na poziomie 55,22% w stosunku do zakładanych 54,03%.

Dodatkowo w ramach wartości dodanej projektu PPP gmina miasto Radzionków zwiększyła komfort w korzystaniu z placówek przez dzieci, rodziców i nauczycieli, uzyskała natychmiastowy efekt w poprawie estetyki miasta, jak również obniżyła uciążliwość dla środowiska naturalnego. Dzięki zagwarantowanym oszczędnościom przez partnera prywatnego udało się zmniejszyć wprowadzenie CO<sub>2</sub> rocznie do atmosfery o ok. 455 ton, co w skali 10 lat daje 4550 ton dwutlenku węgla (Kula, *Termomodernizacja...*).

Projekty PPP mogą odgrywać kluczową rolę w rozwoju efektywności energetycznej poprzez przyspieszenie tempa realizacji takich inwestycji. Samorządowcy dostrzegli wymierne korzyści z zastosowania formuły PPP do modernizacji energetycznej obiektów publicznych, a na rynku są partnerzy prywatni dysponujący wiedzą technologiczną i kapitałem umożliwiającym zaangażowanie się w tego typu projekty.

## Podsumowanie

Jednym z zadań własnych samorządu jest zarządzanie majątkiem komunalnym, w tym budynkami użyteczności publicznej, obejmujące bieżącą eksploatację, rozwój posiadanych zasobów, ich bieżące remonty i modernizacje, szczególnie jeśli prowadzą do wzrostu wartości i obniżenia kosztów eksploatacji. Samorządy, niezależnie od zadań w zakresie rozwoju i utrzymania posiadanej infrastruktury, zgodnie z normami ochrony środowiska, zobowiązane są do kreowania lokalnej polityki energetycznej, sprzyjającej optymalnemu wykorzystaniu posiadanych zasobów i oszczędności w tym zakresie.

Dotychczasowe doświadczenie polskich samorządów, czego przykładem jest inwestycja w gminie mieście Radzionkowie, z zakresu efektywności energetycznej, realizowane w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, zapewniają uzyskanie wyższych oszczędności w zużyciu energii niż inwestycje realizowane samodzielnie przez sektor publiczny. Wynika to z faktu, iż modelowy schemat współpracy w ramach PPP zakłada, że istotna część wynagrodzenia partnera prywatnego pochodzić będzie z oszczędności, jakie wygenerowane zostają wskutek podjętych przez niego działań termomodernizacyjnych. Podmiot publiczny nie musi zatem uprzednio zabezpieczać kwot potrzebnych na wynagrodzenie inwestora. To innowacyjne podejście stanowi dla sektora publicznego kluczowy bodziec do wdrażania tego typu projektów, bowiem oczekiwany rezultat (oszczędność energii) jest mierzony jako osiągnięte zmniejszenie zużycia energii, a wysokość wynagrodzenia partnera prywatnego jest z nim ściśle skorelowana. Tym samym cel opracowania został zrealizowany a postawiona hipoteza zweryfikowana pozytywnie.

## Bibliografia

- Afonso, A., Schuknecht, L., Tanzi, V. (2003). Public Sector Efficiency: An International Comparison. *European Central Bank Working Paper Series*, 242.
- Amerykańska Izba Handlowa w Polsce (2002). *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda rozwoju infrastruktury w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*. Warszawa.
- Cieślak, R. (2013). Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze efektywności energetycznej. *Biuletyn Partnerstwa Publiczno-Prywatnego*, 8.
- Commissioned by The Treasury Taskforce (2000). *Value for Money Drivers in the Private Finance Initiative*, A Report by Arthur Andersen and Enterprise LSE.
- Currstine, T. (red.). *Performance Budgeting in OECD countries*. OECD.

- Europejskie Centrum Wiedzy PPP (EPEC) (2017). *Ocena współczynnika Value for Money – VfM. Przegląd podejść i kluczowych koncepcji*. Warszawa.
- Głapa, A. (2005). *Partnerstwo publiczno-prywatne jako metoda realizacji zadań publicznych*. Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Departament Polityki Regionalnej. Warszawa.
- Herrera, S., Pang, G. (2005). Efficiency of Public Spending in Developing Countries: An Efficiency Frontier Approach. W: *Public Expenditures, Banca d'Italia, Research Department Public Finance Workshop*.
- HM PFI Treasury (2003). *PFI: meeting the investment challenge*. London.
- Karbownik, B., Kula, G. (2009). Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego. *Materiały i Studia*, 242.
- Komunikat Komisji Europejskiej (2010). *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. KOM 2010 z 3.03.2010. Bruksela.
- Kula K., *Termomodernizacja obiektów publicznych w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego na przykładzie Miasta Radzionków*. Pobrane z: <http://www.energiaisrodowisko.pl/porady-ekspertow/PPP.pdf> (29.05.2017).
- Leoński, Z. (1999). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: C.H. Beck.
- Lubimow-Burzyńska, I. (2014). Mierniki realizacji zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem zadań oświatowych, jako element poprawy efektywności finansów publicznych. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 40.
- Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, *Baza projektów PPP* (2017). Pobrane z: [http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza\\_projektow\\_ppp.aspx](http://www.ppp.gov.pl/baza/Strony/baza_projektow_ppp.aspx) (29.05.2017).
- Niewiadomski, Z. (1998). *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Owsiak, S. (red.) (2002). *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*. Warszawa: PWE.
- Partnerstwo publiczno-prywatne. Miniprzewodnik dla instytucji publicznych 2012*. Pobrane z: [http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Miniprzewodnik\\_ppp.pdf](http://www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Miniprzewodnik_ppp.pdf) (29.05.2017).
- Piekara, A. (1995). Decentralizacja i samorządność społeczności lokalnych a lokalna jakość życia. *Samorząd Terytorialny*, 5.
- Rachoń, H. (2013). Okazja, z której warto skorzystać, czyli projekt value for money. *Biuletyn PPP*, 8.
- Sobiech, K. (2007). *Partnerstwo publiczno-prywatne w infrastrukturze drogowej w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.
- Stiglitz, J.E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego*. Warszawa: PWN.
- Szczygieł, M. (2014). *Termomodernizacja placówek oświatowych w Radzionkowie*. Pobrane z: <http://docplayer.pl/2449563-Termomodernizacja-placowek-oswiatowych-w-radzionkowie.html> (29.05.2017).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. 2009, nr 19, poz. 100, z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177, z późn. zm.



## **THE PRODUCTIVITY OF THE PPP PROJECTS IN THERMO-MODERNIZATION AREA RUN BY THE LOCAL AUTHORITIES IN POLAND**

**Keywords:** productivity, value for money, local government units, public-private partnerships

**Summary.** The aim of the article is to present the productivity of the public-private partnership (PPP) project, in thermo-modernization of public facilities, run by the local authority. The term *value for money* belongs to the evaluation methods concerning the productivity PPP projects. Its performance predetermines the superiority of the partnership formula more than the traditional public procurements. Research methods used in the article are based on literature study, legal acts and the case study of the thermo-modernization project in Radzionkow.

### **Cytowanie**

Hajdys, D., Burzyńska, D. (2017). Efektywność projektów PPP w obszarze termomodernizacji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 117–129. DOI: 10.18276/epu.2017.129-10.



Dorota A. Hałaburda

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
Katedra Finansów i Rachunkowości  
e-mail: [dorota.halaburda@wse.edu.pl](mailto:dorota.halaburda@wse.edu.pl)

## Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego

**Kody JEL:** G 23, G 31, H 63, H 74

**Słowa kluczowe:** jednostki samorządu terytorialnego, limity długu, zobowiązania, niestandardowe instrumenty

**Streszczenie.** Celem artykułu jest wskazanie przyczyn, korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej. Niestandardowe instrumenty finansowe to: umowy leasingu zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości, umowy nienazwane powodujące restrukturyzację zadłużenia, jak cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring oraz płatność ratałna i finansowanie kapitałowe spółek komunalnych. Wykorzystanie tych instrumentów generuje ryzyko nadmiernego zadłużenia się samorządów oraz ryzyko refinansowania. Przedstawione w pracy wnioski oparto na przeglądzie raportów NIK, RIO oraz literatury i analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

### Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc gospodarkę finansową, wykorzystują instrumenty dłużne, ze względu na niewystarczające dochody własne. Zaciągają zobowiązania zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne.

Szczegółowe regulacje prawne dotyczące zaciągania długu i ograniczeń zadłużenia powodują, że jednostki samorządu terytorialnego poszukują nowych form finansowania

swojej działalności, takich jak niestandardowe instrumenty finansowania. Główne przyczyny wykorzystania takich operacji to wzrost zadłużenia samorządów, chęć pozyskania środków na inwestycje i poprawy wskaźnika indywidualnego zadłużenia (IWZ). Umowy niestandardowe w większości powinny być kwalifikowane do tytułów dłużnych, ale jednocześnie nie są ujmowane w IWZ. Stosowanie tych instrumentów może więc generować powstanie ukrytych zobowiązań długoterminowych, gdyż operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. Ponadto koszty obsługi takich operacji są zazwyczaj wyższe od kosztów obsługi kredytów, pożyczek czy wykupu obligacji.

Celem artykułu jest wskazanie przyczyn, korzyści i zagrożeń związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W opracowaniu wykorzystano metodę analizy opisowej oraz przeprowadzono kwerendę literatury i szczegółową analizę obowiązujących przepisów prawnych. W opracowaniu wykorzystano informacje z raportów z kontroli przeprowadzonych przez RIO i NIK.

## 1. Podstawy prawne dotyczące zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) prowadzą gospodarkę finansową na podstawie budżetu. Deficyt budżetowy jest konsekwencją nadwyżki wydatków budżetowych nad dochodami. Planowanie deficytu wymaga zachowania tzw. złotej reguły budżetowej, obligującej jednostki samorządu terytorialnego do równoważenia działalności bieżącej zgodnie z art. 242 ustawy o finansach publicznych (Dz.U. 2013, poz. 885). Organ stanowiący jednostki nie może uchwalać budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Rozwiązanie to wymusza zachowanie szczególnej ostrożności przy zaciąganiu długu, ponieważ niewypełnienie warunku równowagi budżetowej stanowi podstawę nieuchwalenia budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych wprowadziła koncepcję indywidualnych wskaźników zadłużenia (IWZ) jednostek samorządu terytorialnego, opartych na nadwyżce operacyjnej, które obowiązują od 2014 roku (Dz.U. 2013, poz. 885). IWZ określa, że w danym roku budżetowym wartość spłaty zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi do dochodów ogółem budżetu JST nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Ponadto od 2011 roku samorządy mają też obowiązek formułowania wieloletnich prognoz finansowych (WPF). W ten sposób rozszerzeniu uległ dotychczasowy zakres publikowanych prognoz zadłużenia i kosztów jego obsługi. Natomiast art. 89 ust. 1 ustawy o finansach publicznych określa celowość zaciągania zobowiązań przez JST i stanowi, że jednostki te mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu,
- finansowanie planowanego deficytu budżetu,
- spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
- wyprzedzające finansowanie działań współfinansowanych ze środków z budżetu UE.

Prawna regulacja zadłużenia samorządów wynika z istniejących zagrożeń o charakterze mikro- i makroekonomicznym. Zagrożenia mikroekonomiczne odnoszą się do możliwości nadmiernie wysokiego zadłużenia, które może prowadzić do trudności finansowych i podważyć podstawy dostarczania usług publicznych dla społeczności lokalnych, do czego samorządy lokalne zostały powołane. Zagrożenie makroekonomiczne polega na tym, że samorządy partycypują w ogólnym poziomie długu publicznego, który z kolei może negatywnie oddziaływać na inflację i inne istotne parametry gospodarki narodowej (Swianiewicz, 2004, s. 133). Zaciąganie długu powinno być więc każdorazowo poprzedzone rachunkiem ekonomicznym, pozwalającym zdefiniować finansowe i pozafinansowe koszty i korzyści związane z określoną formą finansowania zewnętrznego. Pozwoli to, przy uwzględnieniu obecnej i prognozowanej kondycji finansowej, w tym możliwości generowania dochodów, bez ograniczeń realizować zadania, przy jednoczesnej obsłudze zadłużenia. Jest to o tyle istotne, że w Polsce zgodnie z art. 60 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. prawo upadłościowe i naprawcze (Dz.U. nr 60, poz. 535) nie można ogłosić upadłości jednostki samorządu terytorialnego, jak również podmiotów z nią powiązanych. Samorządy terytorialne powinny więc działać niezależnie od ich kondycji finansowej.

## 2. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w świetle regulacji prawnych

Jednostki samorządu terytorialnego zostały powołane do wykonywania zadań publicznych, których realizacja wymaga odpowiednich środków finansowych. Wobec niewystarczających dochodów własnych, w szczególności do sfinansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, wykorzystują instrumenty dłużne, co powoduje powstanie zobowiązań. Zadłużenie JST oznacza sumę nominalnej wartości środków finansowych postawionych na określonych warunkach i na określony czas. Jest ono najczęściej skutkiem zobowiązań zaciągniętych w celu: uregulowania zobowiązań wymagalnych, zapewnienia płynności finansowej, pokrycia planowanego deficytu budżetowego, realizacji zadań inwestycyjnych (Dylewski i in., 2004, s. 177).

Planowanie zobowiązań przez JST jest niezwykle istotne ze względu na to, że dług samorządów jest elementem państwowego długu publicznego (PDP), który został zdefiniowany w art. 73 ustawy finansach publicznych jako wartość nominalna zobowiązań jednostek sektora finansów publicznych ustalona po wyeliminowaniu wzajemnych zobowiązań między jednostkami tego sektora (Dz.U. 2013, poz. 885). Obejmuje zobowiązania

z tytułu: wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań.

Szczegółowa definicja zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego została określona w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 roku w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767). Rozporządzenie to obowiązuje od 2012 roku i rozszerza definicję kredytów i pożyczek, do których zalicza się również:

- umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym, które mają wpływ na poziom długu publicznego,
- papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona,
- umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach,
- umowy leasingu zawarte z producentem lub finansującym, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy,
- umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu.

Do zadłużenia jednostek samorządowych zalicza się więc wszelkiego rodzaju zobowiązania, w tym również z tytułu umów nienazwanych. Należy jednak zaznaczyć, że w obowiązującym stanie prawnym nie wszystkie instrumenty lub umowy generujące dług lokalny w ewidencji i sprawozdawczości są zaliczane do rozchodów. Jako rozchody traktowane są spłaty długu z tytułu kredytu, pożyczki lub emisji papierów wartościowych. Natomiast jako wydatki są ujmowane spłaty pozostałych tytułów dłużnych, jak:

- umowa leasingu, w której ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na jednostkę zaliczaną do sektora finansów publicznych,
- umowy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego, mające wpływ na poziom długu publicznego,
- umowy sprzedaży, których cena jest płatna w ratach,
- wszelkie inne umowy nienazwane o terminie dłuższym niż rok, które są związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych. (Budzeń, 2016, s. 210).

Istniejące regulacje prawne powodują, że JST poszukują nowych form finansowania, które nie są zaliczane do tytułów dłużnych i korzystnie wpłyną na wskaźnik IWZ. Dlatego podjęcie decyzji o zaciągnięciu długu powinno być poprzedzone szeregiem analiz wykazujących prawną i ekonomiczną zdolność kredytową jednostki samorządu terytorialnego. Należy przez to rozumieć zdolność do spłaty całości zobowiązań wraz z należnymi odsetkami, przy jednoczesnym wywiązaniu się ze wszystkich zobowiązań, wynikających z realizacji wydatków bieżących i inwestycyjnych.

### 3. Charakterystyka niestandardowych instrumentów finansowania jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem korzyści wynikających z tych umów

Samorządy w ostatnich latach coraz częściej wykorzystują różne formuły prawne dla pozyskania środków finansowych, zwane niestandardowymi instrumentami finansowymi, takie jak:

- umowy leasingu zwrotnego,
- umowy sprzedaży zwrotnej nieruchomości,
- różnego rodzaju umowy, w tym umowy nienazwane, powodujące restrukturyzację zadłużenia, tj. cesja wierzytelności, subrogacja, forfaiting, factoring,
- płatność ratalna,
- finansowanie kapitałowe spółek komunalnych (dopłaty do kapitału).

Są to zróżnicowane konstrukcje prawne, identyfikowane na gruncie przepisów o finansach publicznych jako umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które powodują skutki ekonomiczne podobne do umowy kredytu lub pożyczki i mające swoje unormowanie w przepisach ustawy kodeks cywilny (np. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna, subrogacja). Natomiast część z nich, mimo że obciąża budżety JST na kolejne lata, nie jest klasyfikowana jako tytuły dłużne (np. niektóre rodzaje finansowania kapitałowego). W efekcie takie instrumenty nie podlegają reżimowi finansów publicznych, ograniczającemu zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 22).

Leasing zwrotny polega na tym, że finansujący kupuje od samorządu jako korzystającego określony środek trwały, po to, by następnie oddać mu go w leasing. Celem tego rodzaju transakcji jest pozyskanie środków finansowych do prowadzenia określonej działalności. Leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: sprzedaży określonych składników aktywów i oddania tych składników w leasing przez nabywcę (Cichocki i in., 2016, s. 150). Można zatem stwierdzić, że użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie jego właściciel. Podstawową przesłanką korzystania przez samorządy z tego instrumentu jest to, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od sytuacji, czy leasing zwrotny realizowany jest w formie leasingu finansowego, jako zaliczanego do tytułów dłużnych, czy operacyjnego, niezaliczanego do tytułów dłużnych.

Do podstawowych korzyści dla jednostki samorządu terytorialnego z leasingu zwrotnego zalicza się:

1. Możliwość pozytywnego wpływu na indywidualny wskaźnik zadłużenia.
2. Zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego przez czasowe wyzbycie się składnika majątkowego, co poprawia zdolność do absorpcji środków unijnych pochodzących z nowej perspektywy finansowej UE 2014–2020.
3. Możliwość spłaty znacznej części zobowiązania na koniec okresu leasingu, a tym samym zmniejszenie bieżących obciążeń finansowych. Płatność związana z wy-

kupem traktowana jest jako wydatek majątkowy, który nie ma wpływu na wskaźnik IWZ (Cichocki i in., 2016, s. 151).

Leasing zwrotny może więc być korzystną formą finansowania inwestycji samorządowych przez JST, gdyż pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym i dalsze jego użytkowanie. Dodatkową korzyścią jest poprawa wskaźnika IWZ w wyniku sprzedaży tego składnika. Natomiast wykorzystanie leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego o gorszej sytuacji finansowej może w przyszłości spowodować problemy z obsługą długu. Przedmiotem leasingu mogą być nieruchomości komunalne, sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa.

Sprzedaż zwrotna zakłada nabycie przez instytucję finansową od JST nieruchomości, przy jednoczesnym zawarciu przez strony przedwstępnej umowy sprzedaży tej nieruchomości, na mocy której JST zobowiązuje się ją nabyć ponownie po cenie sprzedaży. Do tego momentu nieruchomość jest przez instytucję finansową udostępniana na rzecz JST na podstawie umowy dzierżawy (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 25). Sprzedaż zwrotna i leasing zwrotny są podobnymi, lecz różnymi operacjami finansowymi i o różnych skutkach finansowych. O ile leasing zwrotny ma w swojej konstrukcji ratę leasingową, stanowiącą cenę przedmiotu leasingu (kapitałową) oraz wynagrodzenie (zysk) równomiernie rozłożone w czasie, to przy sprzedaży zwrotnej obejmującej umowy sprzedaży, dzierżawy i umowę przedwstępną sprzedaży, poniesienie kosztów wykupu nieruchomości przenoszone jest na sam koniec umowy. W efekcie następuje więc przeniesienie skutków finansowych odkupienia nieruchomości na długi czas, co dla przyszłych władz samorządowych będzie powodowało konieczność zgromadzenia znacznych środków i powstanie nowych wysokich zobowiązań bądź konieczność rolowania długu, co wiąże się z ryzykiem refinansowania.

Efektem umowy sprzedaży zwrotnej leasingu zwrotnego jest poprawa maksymalnego wskaźnika spłaty zobowiązań, gdyż samorząd, sprzedając majątek na określony czas, pozyskuje dochody majątkowe. Zwiększa się więc potencjał do zaciągania i spłaty zobowiązań dłużnych JST. Z punktu widzenia ekonomicznych skutków tych operacji należy wskazać, że sprzedaż zwrotna jest dla samorządu o wiele bardziej obciążająca finansowo, gdyż samorząd ponosi koszty z tytułu czynszu dzierżawnego, ale płatności te nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości. W przypadku natomiast leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza pozostały do spłaty kapitał (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 16).

Główne korzyści z umowy sprzedaży zwrotnej to: zwiększenie dochodów majątkowych, poprawa IWZ, uzyskanie wolnych środków na dowolny cel oraz zachowanie kontroli nad nieruchomością.

Subrogacja zgodnie z art. 518 kodeksu cywilnego to wstąpienie w prawa zaspokojonego wierzyciela za pisemną zgodą dłużnika (Dz.U. nr 16, poz. 93). Nabywca wierzytelności ustala z dłużnikiem nowy harmonogram spłaty. Zobowiązania z tytułu subrogacji ujmuje się jako wydatki i klasyfikuje zgodnie z rodzajem poniesionego wydatku. Umowy takie mogą być stosowane zarówno w odniesieniu do zobowiązań wobec dostawców



towarów i usług dla samorządu, jak i w celu restrukturyzacji zadłużenia z innych tytułów, np. wcześniej zaciągniętych kredytów i pożyczek, wyemitowanych obligacji. Subrogacja może mieć też formę umowy dotyczącej restrukturyzacji długu przez udostępnienie środków finansowych na spłatę zobowiązań. Na płaszczyźnie ekonomicznej transakcja może mieć cechy tożsame z uzyskaniem przez JST kredytu (pożyczki) na zaspokojenie określonego zobowiązania (dotychczasowego wierzyciela). Spłata na rzecz instytucji finansowej w budżecie ujmowana jest jako wydatek bieżący albo majątkowy, w zależności od charakteru zaspokojonego zobowiązania (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 16). Zaletą umowy subrogacji jest nieponoszenie kosztów związanych z przygotowaniem transakcji, nie wymaga też opinii RIO w przedmiocie zdolności spłaty oraz ma elastyczne warunki spłaty.

Forfaiting jest rozwiązaniem podobnym do subrogacji i należy do tzw. umów nienazwanych, co oznacza, że nie jest zdefiniowany ustawowo i stanowi umowę pośrednictwa w obrocie gospodarczym. Przyjęto, że do umowy należy stosować przepisy kodeksu cywilnego dotyczące sprzedaży oraz przepisy dotyczące cesji wierzytelności (Dz.U. nr 16, poz. 93). Przedmiotem umowy jest istniejąca wierzytelność pieniężna, a umowa ta w sensie prawnym zaliczana jest do umów odpłatnych, terminowych, kazualnych, wzajemnych i konsensualnych (Blukacz, 2013, s. 24) Płatności z forfaitingu powinny być zaliczane do tytułów dłużnych.

W umowie forfaitingu jedna ze stron zobowiązuje się do dostarczenia wierzytelności, zaś druga zobowiązuje się do zapłaty ceny już wcześniej (z góry, ryczałtowo – *a forfait*) uzgodnionej. Na podstawie umowy zawartej między bankiem (forfaiter) a wykonawcą zadania (sprzedawca wierzytelności) wykonawca otrzymuje od banku całość wynagrodzenia wynikającą z zawartej umowy przed datą ich wymagalności, a samorząd staje się dłużnikiem forfaitingowym banku, przy czym zobowiązanie wobec banku jest rozłożone na raty (Pomorska i in., 2011, s. 194–195). Główne korzyści jednostki samorządu terytorialnego z takiej umowy to:

- prosta formuła obsługi, bez potrzeby zaciągania kredytu bankowego i zaangażowania znacznych środków na wkład własny,
- możliwość finansowania inwestycji,
- przerzucenie ryzyka zwłoki lub braku płatności na banki i instytucje finansowe (Blukacz, 2013, s. 27).

Factoring stanowi umowę nienazwaną, której istota sprowadza się do finansowania działalności przedsiębiorcy poprzez nabycie od niego wierzytelności przysługującej jego kontrahentom (Czajkowska-Matosiuk, 2011, s. 733). W factoringu następuje więc wykupienie przez instytucję finansową wierzytelności od wystawcy faktury i ustalenie harmonogramu jej spłaty przez jednostkę samorządu terytorialnego. Ratalne płatności faktur dotyczących robót budowlanych lub dostaw środków trwałych mają charakter wydatku majątkowego, co może być korzystne dla jednostki samorządowej. Ponadto nie jest wymagane uzyskanie opinii RIO oraz oferowane są elastyczne warunki spłaty. Płatności z factoringu powinny być zaliczane do tytułów dłużnych.

Cesja wierzytelności jest umową nienazwaną, na podstawie której osoba trzecia (cesjonariusz) nabywa od dotychczasowego wierzyciela (cedenta) przysługującą mu wierzytelność (Radwański, 2010, s. 368).

Finansowanie kapitałowe polega na powołaniu przez jednostkę samorządową spółki komunalnej do realizacji zadań inwestycyjnych. Następnie zawierana jest umowa pomiędzy samorządem a instytucją finansującą, na podstawie której instytucja finansowa obejmuje udziały, wnosząc do spółki komunalnej kapitał na realizację planowanej inwestycji. Jednocześnie samorząd odkupuje udziały, zachowując kontrolę nad spółką, i płaci za nie w terminie określonym przez obie strony w umowie (Langer, 2014, s. 80). Płatności te zaliczane są do wydatków majątkowych. Jest to rozwiązanie neutralne z punktu widzenia IWZ i nie obciążające bilansu spółki.

Płatność ratalna to rozłożona w czasie zapłata za fakturę z tytułu wykonanych usług, dostaw lub robót budowlanych. Instytucja finansująca wykupuje wierzytelność od dostawcy. Jest to struktura zbliżona do finansowania w formule PPP, a koszt finansowania uwzględniony jest w cenie usługi. Płatności z tytułu tej umowy zaliczane są do wydatków majątkowych. Umowa ta nie obciąża indywidualnego wskaźnika zadłużenia, nie wymaga uzyskania opinii z RIO i ma elastyczne warunki spłaty dostosowane do możliwości inwestora (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 29).

#### 4. Przyczyny i zagrożenia wykorzystania niestandardowych instrumentów finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego

Jedną z przyczyn wykorzystania niestandardowych instrumentów finansowych przez jednostki samorządu terytorialnego jest wzrost zadłużenia, który powoduje chęć poprawy wskaźnika IWZ. Wzrost zadłużenia wynika z aktywności inwestycyjnej samorządów, ograniczonej stabilności i wydajności dochodów oraz z nakładania kolejnych zadań (Poniatowicz i in., 2010, s. 38). Aktywność inwestycyjna samorządów jest zjawiskiem korzystnym, gdyż poprawia się infrastruktura lokalna oraz jakość usług publicznych.

Kolejną przyczyną wykorzystania tych instrumentów finansowych jest konstrukcja wskaźnika IWZ. Samorządy, stosując niestandardowe operacje finansowe, mogą zwiększyć swój indywidualny wskaźnik zadłużenia poprzez odkładanie spłaty zobowiązań w dłuższym okresie i wieloletnie karencje w spłacie długu, a w konsekwencji zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska, 2016, s. 188). Ponadto mogą też realizować inwestycje bez pogorszenia relacji obsługi zadłużenia do dochodów ogółem z IWZ.

Podsumowując, główne przyczyny stosowania takich umów to:

- rosnący poziom długu samorządów,
- konieczność zachowania relacji spłaty zobowiązań,
- realizowane inwestycje i potrzeba pozyskania środków finansowych umożliwiających absorpcję środków europejskich (przede wszystkim na sfinansowanie wkładu własnego do realizowanych projektów i programów).

Regionalne Izby Obrachunkowe w latach 2013–2015 przeprowadziły kontrole gospodarki finansowej w 27 jednostkach samorządu terytorialnego, w tym 59 umów zidentyfikowanych jako operacje niestandardowe. Informacje o tym przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Niestandardowe instrumenty finansowe stosowane przez jednostki samorządu terytorialnego w latach 2013–2015

Wyszczególnienie	Liczba umów	Należność główna (tys. zł)	Prowizja (tys. zł)	Odsetki (tys. zł)	Czynsz dzierżawy (raty leasingowe) (tys. zł)	Razem (tys. zł)
Subrogacja i zmiana warunków spłaty zobowiązań	30	45 028, 8	2 460,6	5 223,6	–	52 712,80
Sprzedaż zwrotna (leasing zwrotny)	12	69 577,2	–	–	47 321,8	116 899,00
Restrukturyzacja zobowiązań – udostępnienie środków finansowych	3	8 113,0	668,0	2 014,0	–	10 795,06

Źródło: *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, s. 32. Pobrano z: [https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr\\_rio\\_20160122\\_niestandard\\_instr\\_finans\\_potrz\\_jst.pdf](https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf) (16.05.2017).

Jednostki samorządu terytorialnego najczęściej stosowały umowy subrogacji – 30 umów – oraz sprzedaży zwrotnej i leasingu zwrotnego – 12 umów (tab. 1). Łączna wartość zobowiązań z tych operacji to 274,4 mln zł. Według raportu z kontroli RIO jednostki samorządu terytorialnego, które wykorzystywały takie umowy, były w gorszej sytuacji finansowej. Ponadto część z nich osiągnęła znaczny poziom zadłużenia i nie miała zdolności kredytowej na zaciąganie nowych zobowiązań w bankach. W większości koszty tych umów były wyższe niż rynkowe bądź zawierały one ukryte opłaty. Poniesione łączne koszty całkowite operacji niestandardowych przewyższały średnio o blisko 23% koszty referencyjnego kredytu bankowego na warunkach rynkowych (*Niestandardowe instrumenty...*, 2016, s. 32).

Ponadto kontrola NIK w 14 JST wykazała w dziewięciu z nich (Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Osiek, Ostrowice, Pątnów, Przemków, Rewal) nieprawidłowości przy zaciąganiu zobowiązań i zasadach podejmowania decyzji o przeprowadzeniu operacji finansowych. Osiem skontrolowanych samorządów (Aleksandrów Łódzki, Bielice, Bierutów, Krośnice, Łazy, Ostrowice, Pątnów, Rewal) nierzetelnie przedstawiło w sprawozdaniach finansowych dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów. Spowodowane to było błędami w ewidencji księgowej bądź nierzetelnym wykazaniem stanu zadłużenia i wydatków związanych z zaangażowaniem w operacje finansowe (*Wpływ operacji...*, 2016, s. 19).

Oprócz korzyści związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów finansowania przez JST istnieje również szereg zagrożeń. Wykorzystanie ich może spowodować niekontrolowany przyrost zadłużenia samorządów i utratę płynności finansowej

przez niektóre jednostki. Ponadto niestandardowe instrumenty finansowania JST kreują ryzyka związane z powstaniem ukrytych zobowiązań długoterminowych, gdyż operacje te nie są wykazywane w sprawozdawczości zadłużenia. W efekcie ich sytuacja finansowa jest gorsza od tej wynikającej z oficjalnych danych.

Jednostki samorządu terytorialnego są również narażone na ryzyko refinansowania, z uwagi na znaczne obciążenie budżetu spłatą długu, co dodatkowo może powodować zagrożenie niespełnienia wskaźnika długu. W celu ograniczenia tego ryzyka zalecane jest wydłużanie terminu zapadalności nowo zaciąganego długu, co spowoduje poprawę relacji wynikającej z IWZ oraz pozwoli zmniejszyć ryzyko rolowania długu. W tym świetle istotny jest pomiar ryzyka refinansowania długu, a także sprawne zarządzanie tym ryzykiem przez JST. Umożliwi to nie tylko zabezpieczenie przed restrukturyzacją długu na niekorzystnych warunkach lub w skrajnej sytuacji nawet brakiem takiej możliwości, ale również może ograniczyć niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej przez samorząd (Budzeń, s. 208).

Zagrożenie związane z wykorzystaniem przez JST niestandardowych instrumentów finansowych dotyczy też niewielkich kar za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co może skłaniać władze samorządowe do podejmowania decyzji, które spowodują pogorszenie się ich sytuacji finansowej i nadmierne zadłużenie. Tym bardziej, że brak jest procedury upadłościowej, co skutkuje tym, że instytucje finansowe chętnie finansują samorząd, gdyż w razie zagrożenia niewypłacalnością wspólnota finansowa zostanie wsparta przez rząd. Ponadto procedury oddłużeniowe i wprowadzenie zarządu komisyjnego są długotrwałe.

Podsumowując, do zagrożeń związanych z wykorzystaniem niestandardowych instrumentów przez jednostki samorządu terytorialnego możemy więc zaliczyć:

- wzrost ryzyka niewypłacalności,
- utratę płynności,
- konieczność ograniczania wydatków, zmniejszenie poziomu usług publicznych i pogorszenie ich jakości,
- utrudniony dostęp do długu, wyższy koszt kapitału,
- utracone korzyści wynikające z ograniczenia lub braku możliwości absorpcji Funduszy Unii Europejskiej wspierających rozwój lokalny,
- ryzyko niewykonania lub nienależytego wykonania zadań w wyniku sprzedaży majątku,
- wzrost kosztów obsługi długu, gdyż w przyszłości powinna nastąpić spłata długu lub jego rolowanie, a samorządy nie szacują ryzyka refinansowania i nie opracowują strategii zarządzania długiem,
- problemy z obsługą zobowiązań (Kata, 2015, s. 57).

Konieczność finansowania rosnących potrzeb pożyczkowych JST i wykorzystywanie niestandardowych instrumentów finansowych wymaga zarządzania zadłużeniem w ujęciu krótkoterminowym i wieloletnim. Ponadto wymaga wprowadzenia w samorządach

strategii zarządzania długiem podobnie jak w przypadku Skarbu Państwa oraz wprowadzenie pomiaru ryzyka, jakie te instrumenty finansowania generują.

## Podsumowanie

Wykorzystywanie niestandardowych operacji finansowych przez JST nie jest uregulowane w ustawie o finansach publicznych. Ponadto istniejące regulacje prawne dotyczące zadłużenia nie obejmują wszystkich zobowiązań zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego, które w ostatecznym rozrachunku powiększają ich dług. Takie rozwiązania zachęcają samorządy do korzystania z tych instrumentów. Stosowanie niestandardowych instrumentów finansowych może być korzystne z uwagi na duże potrzeby finansowe samorządów i konieczność finansowania inwestycji. Z drugiej strony ma negatywny wpływ na jawność i przejrzystość finansów publicznych.

Pozyskiwanie w ten sposób środków finansowych może również kreować zagrożenia. Ze względu na wyższe koszty takiego sposobu finansowania istnieje możliwość nadmiernego zadłużania się JST. Ponadto samorządy nie mają obowiązku sporządzania strategii zarządzania długiem, więc wykorzystanie niestandardowych instrumentów zwiększa ryzyko finansowe i ryzyko refinansowania. Dlatego zasadna mogłaby być modyfikacja IWZ, poprzez wyeliminowanie długu nim nieobjętego czyli zobowiązań z tytułu leasingu zwrotnego, sprzedaży zwrotnej, sprzedaży na raty czy forfaitingu. Można też wyeliminować możliwość uwzględniania w wieloletniej prognozie finansowej planowanych dochodów ze sprzedaży mienia i ujęcie ich w budżecie dopiero po transakcji.

## Bibliografia

- Blukacz, P. (2013). Forfaiting jako metoda finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 108, 19–31.
- Budzeń, D. (2016). Refinansowanie długu lokalnego w Polsce. *Studia BAS*, 3 (47), 197–219.
- Cichocki, H., Moser, K. (2016). Leasing zwrotny jako forma finansowania JST. *Kontrola Państwowa*, 1, 75–86.
- Czajkowska-Matosiuk, K. (2011). *Prawo gospodarcze i spółek*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dylewski, M., Filipiak, B., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2004). *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium.
- Jastrzębska, M. (2016). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 187–200.
- Kata, R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *OPTIMUM. Studia Ekonomiczne*, 4 (76), 54–71.
- Langer, M. (2014). Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, 2 (4), 75–86.
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego* (2016). Łódź: Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych (16.05.2017).

- Pomorska, A., Szolno-Koguc, J. (2011). *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*. Warszawa: Lex Wolters Kluwer.
- Poniatowicz, M., Salachna, J., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radwański, Z., Olejniczak, A., (2010). *Zobowiązania – część ogólna*. Warszawa: C.H. Beck.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Swianiewicz, P.(2004). *Finanse lokalne – teoria i praktyka*. Warszawa: Municipium.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. *Kodeks cywilny*. Dz.U. nr 16, poz. 93 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*. Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. *Prawo upadłościowe i naprawcze*. Dz.U. nr 60, poz. 535 ze zm.
- Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową* (2016). Informacja o wynikach kontroli. Warszawa: NIK.

## NON-STANDARD INSTRUMENTS OF FINANCING LOCAL GOVERNMENT UNITS

**Keywords:** local government units, debt limits, liabilities, non-standard instruments

**Summary.** The aim of this paper is to analyses reasons, benefits and effects to use non-standard instruments by local government units. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. Non-standard instruments are: sale and leaseback, sell-buy back transaction, unnamed contracts in polish regulation like: voluntary assignment, subrogation, forfeiting, factoring and payment in instalments, equity financing. Using non-standard instrument generate over-indebtedness of local government units and refinancing risk. The paper lists the RIO, NIK reports and the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance which regulates the issue of self-government indebtedness.

## Cytowanie

Halaburda, D.A. (2017). Niestandardowe instrumenty finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 131–142. DOI: 10.18276/epu.2017.129-11.

Rafał Klóska

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [rafal.kloska@wzieu.pl](mailto:rafal.kloska@wzieu.pl)

## Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce jako kryterium analizy skupień

**Kody JEL:** O18, C19, R59

**Słowa kluczowe:** innowacyjność, rozwój regionalny, klasyfikacja

**Streszczenie.** Zwiększenie potencjału do tworzenia, dyfuzji i absorpcji innowacji jest dziś jednym ze strategicznych wyzwań polityki regionalnej. Przy współczesnych uwarunkowaniach innowacyjność staje się bowiem determinantą rozwoju regionalnego. Najczęściej badacze skupiają się na rozpoznaniu jednego z tych zjawisk wielowymiarowych, ale stosunek zachodzący między nimi pozwala rozpatrywać je nie tylko osobno, ale też razem. Merytorycznie jest to o tyle uzasadnione, że przy całej złożoności, zarówno innowacyjności regionów, jak i rozwoju regionalnego, obie te kategorie ekonomiczne mają prowadzić do pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego określonych przestrzeni. Ich składowe, często trudne do uchwycenia, a niekiedy o substytucyjnym charakterze, komplementarnie się uzupełniają na drodze do tego samego celu. Starannie wybrane metody wielowymiarowej analizy statystycznej (WAS) wykorzystano w badaniach empirycznych, w wyniku których pogrupowano województwa w Polsce ze względu na proinnowacyjny rozwój regionalny. Celem artykułu jest bowiem klasyfikacja obiektów wielocechowych na podstawowym poziomie regionalnym w Polsce, z uwagi na przyjęte nadkryterium pozwalające rozpatrywać łącznie innowacyjność regionów i rozwój regionalny.

## Wprowadzenie

Podstawą kompleksowej analizy zjawisk wielowymiarowych jest kwantyfikacja obszaru badawczego, a ta napotyka szereg problemów zarówno metodycznych, jak

i braku lub ograniczonej dostępności określonych danych statystycznych. Pomiar jest jednak możliwy, ale niejednoznaczny, a przeprowadzona dyskusja merytoryczna (Klóska, 2015) doprowadziła do wskazania – przy dostrzeganych ograniczeniach – i zastosowania pewnych mierników pozwalających na w miarę kompleksowy opis innowacyjności regionów na tle rozwoju regionalnego w Polsce i w relacji z nim. Dogłębne rozpoznanie każdej z tych kategorii ekonomicznych osobno powoduje, że ujmowane razem stanowią dodatkową wartość informacyjną, a tego typu ujęcie badawcze nazwano proinnowacyjnym rozwojem regionalnym.

Prezentowane wyniki analiz statystycznych są kontynuacją wieloletnich badań prowadzonych w Katedrze Metod Ilościowych Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Do pełnego opisu, poza niezwykle istotnymi rozważaniami teoretycznymi, wskazane jest bowiem wykorzystywanie bogatych możliwości metod ilościowych, co w znacznej mierze rozszerza dywagacje naukowe i pozwala na kompleksową, a także obiektywną analizę zjawisk społeczno-gospodarczych (a tym bardziej zjawisk złożonych), jaką niewątpliwie jest tytułowa kategoria ekonomiczna. Celem badań regionalnych jest często opis i ocena zbioru obiektów. Za dwa główne zadania badawcze przyjmuje się porządkowanie liniowe i grupowanie. Pierwsze z wymienionych czynności poznawczych sprowadza się do uszeregowania analizowanych obiektów według określonego kryterium, pozwalającego nadać hierarchię od „najlepszego” do „najgorszego”. W ramach XII Forum Samorządowego (Klóska, 2016) omówiono kwantyfikację obszaru badawczego oraz przedstawiono wyniki badań proinnowacyjnego rozwoju regionalnego ustalające kolejność województw w Polsce. W niniejszym opracowaniu – w odniesieniu do tego samego zbioru obiektów i tej samej listy 26 zmiennych diagnostycznych – ujęto rezultaty drugiego z wyżej wymienionych zadań, czyli grupowania, które pozwoliło uporządkować materiał statystyczny i podzielić zbiór 16 województw w Polsce na grupy jednostek do siebie podobnych pod względem cech przyjętych do opisu proinnowacyjnego rozwoju regionalnego.

## 1. Zmienne diagnostyczne

Scharakteryzowany zestaw wskaźników (por. tab. 1) pozwala na w miarę kompleksowy opis proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce.

Lista przedstawionych w tabeli 1 zmiennych diagnostycznych, będąca sumą zmiennych uwzględnionych w badaniach innowacyjności regionów oraz rozwoju regionalnego w Polsce (Klóska, 2015), stanowi jednorodną całość pod względem wartości merytorycznej. Poszczególne cechy są nośnikami różnych informacji o opisywanym zagadnieniu i ich łączna ocena nie budzi zastrzeżeń. Wychodząc przy tym z założenia, że rozwój regionalny jest szerszym pojęciem niż innowacyjność regionów, przyjęta tak struktura zbioru cech statystycznych opisująca *proinnowacyjny rozwój regionalny* jako ideę łącznej analizy rozpatrywanych kategorii ekonomicznych wydaje się uzasadniona.



Tabela 1. Wskaźniki proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce

Symbol wskaźnika	Wskaźniki proinnowacyjne
X <sub>1</sub>	Nakłady na działalność B+R w relacji do PKB (%)
X <sub>2</sub>	Odsetek osób w wieku 15–64 lat posiadających wyższe wykształcenie (%)
X <sub>3</sub>	Nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B+R w relacji do PKB (%)
X <sub>4</sub>	Odsetek MŚP przemysłowych współpracujących w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy (%)
X <sub>5</sub>	Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych (%)
X <sub>6</sub>	Udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogóle przedsiębiorstw z sektora usług (%)
X	Udział zatrudnionych w B+R w pracujących ogółem (%)
X <sub>8</sub>	Udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średnio-wysokiej techniki (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób) (%)
Symbol wskaźnika	Wskaźniki prorozwojowe
X <sub>9</sub>	Zgony niemowląt na tysiąc urodzeń żywych
X <sub>10</sub>	Wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (%)
X <sub>11</sub>	Liczba studentów szkół wyższych na 10 tys. ludności
X <sub>12</sub>	Stopa bezrobocia rejestrowanego (%)
X <sub>13</sub>	Liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców
X <sub>14</sub>	Zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności ogółem (hm <sup>3</sup> ) na 10 tys. ludności
X <sub>15</sub>	PKB (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł
X <sub>16</sub>	Udział nakładów podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B+R ogółem (%)
X <sub>17</sub>	Liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w sektorze prywatnym na 10 tys. ludności
X <sub>18</sub>	Pracujący na tysiąc ludności
X <sub>19</sub>	Nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł
X <sub>20</sub>	Odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (%)
X <sub>21</sub>	Lesistość (%)
X <sub>22</sub>	Recykling odpadów opakowaniowych (%)
X <sub>23</sub>	Udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem (%)
X <sub>24</sub>	Udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (%)
X <sub>25</sub>	Udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem (%)
X <sub>26</sub>	Zużycie energii elektrycznej na 1 mln zł PKB (GWh)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Klóska (2016), s. 204–205.

## 2. Problematyka wykorzystanych metod ilościowych

Metody ilościowe są dziś powszechnie wykorzystywane w badaniach empirycznych, w tym także regionalnych, a ich przydatność nie podlega dyskusji. Znajdują one bowiem szerokie zastosowanie w procesach analiz i diagnoz społeczno-gospodarczych, a przy ich użyciu opis i ocena kształtowania się różnorodnych zmiennych w czasie i przestrzeni stają się bardziej precyzyjne. Do opisu zjawisk złożonych służą metody obszernego działu statystyki, jakim jest wielowymiarowa analiza statystyczna (WAS)<sup>1</sup>. Znaczący potencjał badawczy opracowanych już procedur, ich rozwijanie czy proponowanie nowych stwarza nieograniczone wręcz możliwości zastosowań, szczególnie w badaniach regionalnych. Mogą one odgrywać istotną rolę w programowaniu rozwoju zarówno w skali kraju, jak i poszczególnych regionów. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, która z metod jest właściwa w konkretnych badaniach empirycznych.

Grupowanie – jak wcześniej już wspomniano – sprowadza się do podziału zbioru obiektów na podzbiory (grupy, klasy, skupienia), w których zachowane zostanie podobieństwo po względem cech przyjętych do opisu badanego zjawiska. Zasadniczy wybór dotyczy określonej metody grupowania, których dziś znanych jest wiele i w praktycznie każdej monografii dotyczącej metod WAS znaleźć można odpowiednie rozdziały temu poświęcone. Nie jest celem niniejszego opracowania systematyzacja metod taksonomicznych, ale przegląd bogatej literatury i licznych dziś opracowań zawierających wyniki badań empirycznych dowodzi, że bardzo popularne są hierarchiczne metody aglomeracyjne. Pozwalają one określić tzw. hierarchię drzewkową, a odpowiedni dendrogram otrzymuje się poprzez sekwencyjne łączenie w podzbiory operacyjnych jednostek taksonomicznych, którymi w zależności od przyjętego ujęcia mogą być np. obiekty, czaso-obiekty, czaso-cechy czy też czaso-cecho-obiekty. Na podstawie własności teoretycznych hierarchicznych metod aglomeracyjnych oraz wyników badań symulacyjnych Grabiński i Sokołowski wykazali, że najlepsza jest metoda Warda, której efektywność wykrywania rzeczywistej struktury danych jest o około 40% wyższa niż następna w kolejności metoda najdalejszego sąsiedztwa (Grabiński, Sokołowski, 1984). Do podobnych wniosków doszedł też Milligan (1996). Metoda Warda jest oprogramowana w powszechnie dziś używanych komputerowych pakietach statystycznych. Statistica, przy użyciu której prowadzono analizy na potrzeby niniejszego opracowania, umożliwia wybór – jako kryterium podobieństwa obiektów – spośród siedmiu miar odległości [są to: kwadrat odległości euklidesowej, odległość euklidesowa, odległość miejska (Manhattan), odległość Czebyszewa, odległość potęgowa, niezgodność procentowa oraz 1-r Pearsona]. Przegląd bogatej literatury i znajomość zawartych tam opinii ekspertów pozwala zauważyć, że w metodzie Warda, z wyżej wymienionych siedmiu miar odległości, w badaniach empirycznych

---

<sup>1</sup> Wielowymiarowa analiza statystyczna jest dosłownym tłumaczeniem tego określenia w literaturze anglojęzycznej – *multivariate statistical analysis* (MSA).

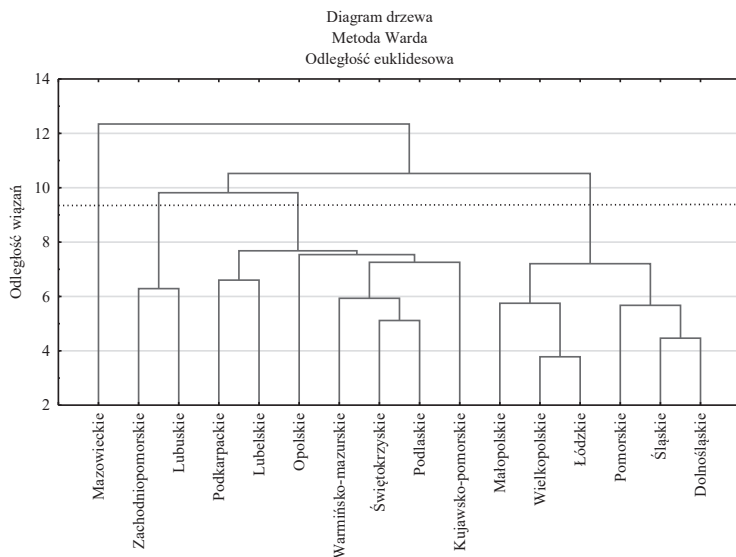
najczęściej stosowane są dwie pierwsze. W tradycyjnym ujęciu, zaproponowanym przez Warda (1963), podkreślany jest wymóg kwadratu odległości euklidesowej do oceny podobieństwa obiektów, przy czym – mimo że inne miary odległości nie mają interpretacji geometrycznej – w praktyce bardzo często alternatywnie wykorzystywana jest odległość euklidesowa (np. Basiura, 2005; Klóska, 2014).

Zasadniczym problemem wydaje się odpowiedź na pytanie, w którym momencie przerwać aglomerację, aby uzyskany na danym etapie podział uznać za wynikowy. W literaturze opisano ponad 30 różnych sposobów zatrzymywania tego procesu grupowania. Bogaty, ale niepełny przegląd procedur pozwalających określić optymalną liczbę klas proponują Milligan i Cooper (Milligan, Cooper, 1985). Należy jednak wyraźnie podkreślić, że brak jest jednoznacznej i sprawdzonej reguły przerywania procesu klasyfikacji (Grabiński, 1992, s. 101–102). Nie ma bowiem optymalnego kryterium ustalania liczby klas w danym zbiorze, przez co nie istnieje jeden uniwersalny wskaźnik, który można stosować zawsze, niezależnie od rozwiązywanego problemu i wykorzystanej metody (Migdał-Najman, 2011). Rozsądny jednak wydaje się podział w miejscu o najmniejszej gęstości połączeń dendrogramu, co w praktyce oznacza odcinanie najdłuższych gałęzi drzewa. Brak oczywiście i ogólnie akceptowanej reguły stopu dla ustalania liczby grup powoduje, że warto rozpatrywać różne warianty podziału, kierując się przy tym rozpoznaniem analizowanego zjawiska, znajomością wykonanych do tej pory badań w tym względzie i opiniami ekspertów tam zawartymi, przemyśleniami własnymi wynikającymi z dotychczasowych doświadczeń w prowadzeniu tego typu analiz i zdrowym rozsądkiem połączonym z intuicją.

### 3. Wyniki badań własnych

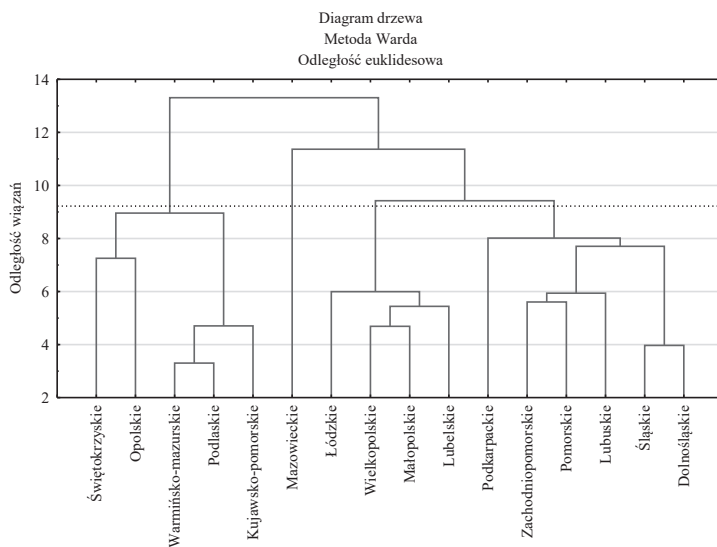
Do grupowania województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego (w rozumieniu przedstawionych w tabeli 1 zmiennych diagnostycznych) dla rozpatrywanych lat 2005, 2010 i 2015 zastosowano metodę Warda z odległością euklidesową dla znormalizowanych metodą standaryzacji przyjętych 26 zmiennych, przy czym brak – na co wskazywano już wcześniej – powszechnie obowiązującej i ogólnie akceptowanej reguły pozwalającej przerwać proces aglomeracji powoduje, że podział nie jest jednoznaczny. Rozpatrywano różne warianty podziału i ostatecznie zdecydowano, że rozsądne jest wyodrębnienie czterech skupień we wszystkich trzech rozpatrywanych latach (por. rys. 1 dla roku 2005, rys. 2 dla roku 2010 i rys. 3 dla roku 2015).

Analiza średnich wartości cech w grupach pozwoliła ocenić stopień rozwoju poszczególnych klas. Celem zobrazowania otrzymanych wyników przyjęto, że litery alfabety oznaczają będą poszczególne skupienia, przy czym najsilniej rozwinięta jest grupa A, gorzej – grupa B, ostatnia na podium jest grupa C, a najsłabiej zdiagnozowana została grupa D. Przypisanie województw w Polsce do skupień o podobnym poziomie proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w latach 2005, 2010 i 2015 ujęto w tabeli 2.



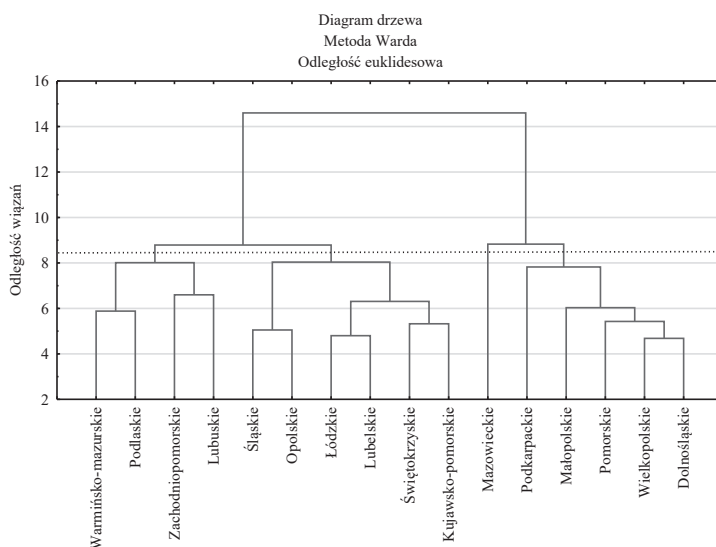
Rysunek 1. Wyniki analizy skupień województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w roku 2005

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 2. Wyniki analizy skupień województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w roku 2010

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.



Rysunek 3. Wyniki analizy skupień województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w roku 2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 2. Klasyfikacja województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w latach 2005, 2010 i 2015

Województwo	Oznaczenie grupy dla proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w roku		
	2005	2010	2015
Dolnośląskie	B	B	B
Kujawsko-pomorskie	D	D	D
Lubelskie	D	C	D
Lubuskie	C	B	C
Łódzkie	B	C	D
Małopolskie	B	C	B
Mazowieckie	A	A	A
Opolskie	D	D	D
Podkarpackie	D	B	B
Podlaskie	D	D	C
Pomorskie	B	B	B
Śląskie	B	B	D
Świętokrzyskie	D	D	D
Warmińsko-mazurskie	D	D	C
Wielkopolskie	B	C	B
Zachodniopomorskie	C	B	C

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza informacji zawartych w tabeli 2 pozwala zauważyć, że w rozpatrywanych latach 2005, 2010 i 2015 sześć województw (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie i świętokrzyskie) pozostawało w swoich grupach o podobnym stopniu rozwoju. Zmiany skupienia na lepsze odnotować można ośmiokrotnie, na gorsze – też ośmiokrotnie, przy czym wyraźny regres widoczny jest w województwie łódzkim. Widoczna jest jednak pewna stabilność w czasie uzyskanych wyników grupowania.

## Podsumowanie

Proinnowacyjny rozwój regionalny można postrzegać jako złożoną kategorię ekonomiczną, pozwalającą łącznie rozpatrywać rozwój regionalny i innowacyjność regionów. Ewolucja poglądów teoretycznych, zmiana paradygmatów oraz obserwowane procesy i zjawiska zachodzące na świecie powodują, że aktualnie fundamentalny staje się rozwój oparty na wiedzy i innowacjach. Innowacyjność regionów jest dziś czynnikiem decydującym o zmianach określonej przestrzeni w sposób najbardziej istotny, bowiem jako wiodąca siła sprawcza odgrywa kluczową rolę w poprawie istniejącego stanu, przez co staje się determinantą rozwoju regionalnego.

Wielowymiarowość tych zagadnień powoduje, że poruszona problematyka jest bardzo złożona i można ją rozpatrywać z różnych stron i na wiele sposobów. Podstawą kompleksowej analizy jest jednak kwantyfikacja obszaru badawczego, która napotyka szereg problemów zarówno metodycznych, jak i braku lub ograniczonej dostępności określonych danych statystycznych. W opracowaniu zastosowano pewne mierniki pozwalające pogrupować województwa w Polsce ze względu na proinnowacyjny rozwój regionalny. Jakkolwiek pewne problemy zostały uwypuklone, to inne jedynie zasygnalizowane i niewątpliwie stanowią przyczynę do dyskusji naukowych. Złożoność tych zagadnień powoduje, że trudno oczekiwać jednoznacznych rozwiązań i badania w tym zakresie powinny być kontynuowane. Dalej prowadzić należy przede wszystkim prace nad opracowywaniem i rozwijaniem określonych wskaźników, które udoskonalą zestawy mierników wykorzystywane do charakterystyki rozpatrywanej kategorii ekonomicznej. Merytoryczna i metodologiczna znajomość analizowanego zagadnienia pozwala z powodzeniem stosować metody wielowymiarowej analizy statystycznej, czego przykładem są zaprezentowane wyniki badań empirycznych.

## Bibliografia

- Basiura, B. (2005). Empiryczny test jednorodności dla metody Warda stosowanej do analizy zbioru województw Polski. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu*, 1076: *Taksonomia*, 12. *Klasyfikacja i analiza danych – teoria i zastosowania*, 171–179.
- Grabiński, T. (1992). *Metody taksonometrii*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Grabiński, T., Sokołowski, A. (1984). Z badań nad efektywnością wybranych procedur taksonomicznych. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 181, 63–80.

- Kłóska, R. (2014). Rozwój regionalny w Polsce – studium teoretyczno-badawcze. W: L. Woszczek, T. Grabiński, A. Tabor (red.), *Kompetencje, wiedza, umiejętności. Teoria i praktyka w rozwoju nauki, społeczeństwa i gospodarki* (s. 133–140). Chrzanów: Wydawnictwo WSPiM w Chrzanowie.
- Kłóska, R. (2015). *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Kłóska, R. (2016). Proinnovative Regionalentwicklung in Polen. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 125, 201–211.
- Migdał-Najman, K. (2011). Ocena jakości wyników grupowania – przegląd bibliografii. *Przegląd Statystyczny*, 3–4, 281–299.
- Milligan, G.W. (1996). Clustering Validation: Results and Implications for Applied Analyses. W: P. Arabie, L.J. Hubert, G. de Soete (red.), *Clustering and Classification*. Singapore: World Scientific.
- Milligan, G.W., Cooper, M.C. (1985). An Examination of Procedures for Determining the Number of Clusters in a Data Set. *Psychometrika*, 2, 159–179.
- Ward, J.H. (1963). Hierarchical grouping to optimize an objective function. *Journal of the American Statistical Association*, 58, 236–244.

## PROINNOVATIVE REGIONAL DEVELOPMENT IN POLAND AS A CRITERION FOR CLUSTER ANALYSIS

**Keywords:** innovation, regional development, cluster analysis

**Summary.** Increasing the potential to create, diffuse and absorb innovation is nowadays one of the strategic challenges for regional policy. In contemporary conditions, innovation is becoming a determinant of regional development. Most frequently researchers focus on the exploration of one of these multidimensional phenomena, but the relationship between them allows to approach them both separately and in combination. It is substantively justified as taking into consideration the whole complexity of regional innovation and regional development, both these economic categories should lead to positive changes, such as quantitative growth and qualitative progress of particular areas. Their components, often difficult to capture and of substitutive nature, complement one another aiming at the same goal. The carefully selected methods of multivariate statistical analysis (MSA) were used in empirical studies, as a result of which voivodeships in Poland were grouped on the basis of proinnovative regional development. The aim of the article is to classify multi-characteristic objects at the basic regional level in Poland considering the adopted primary criterion allowing regional innovation and regional development to be considered as a whole.

## Cytowanie

- Kłóska, R. (2017). Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce jako kryterium analizy skupień. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 143–151. DOI: 10.18276/epu.2017.129-12.





Magdalena Kogut-Jaworska<sup>1</sup>, Bogdan Wankiewicz<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [magdalena.kogut@wzieu.pl](mailto:magdalena.kogut@wzieu.pl)

<sup>2</sup> Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu  
e-mail: [bogdan.wankiewicz@wp.pl](mailto:bogdan.wankiewicz@wp.pl)

### Kontrakt samorządowy jako nowy instrument finansowania zintegrowanych działań w ramach partnerstw lokalnych we wdrażaniu polityki spójności Unii Europejskiej 2014–2020

**Kody JEL:** H72, H63, H62

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, kontrakt samorządowy, instrument zintegrowany, inwestycje, rozwój lokalny

**Streszczenie.** Na samorządach spoczywa odpowiedzialność za pobudzanie i kształtowanie rozwoju lokalnego i regionalnego. Samorządy terytorialne we współpracy z przedsiębiorcami, sektorem edukacji i nauki, a także organizacjami pozarządowymi w ramach negocjowanego narzędzia stały się ważnymi podmiotami w planowaniu i realizacji zintegrowanych przedsięwzięć istotnych dla rozwoju lokalnych samorządów. Ścisła współpraca pomiędzy samorządami wszystkich szczebli umożliwi efektywną dystrybucję funduszy europejskich w ramach projektu RPO na lata 2014–2020. Ideą kontraktu samorządowego jest koncentracja terytorialna interwencji i zasobów wokół przedsięwzięć progospodarczych. Oznacza to, że zaplanowane w kontraktach projekty priorytetowe realizowane przez samorządy powinny być spójne z projektami realizowanymi przez przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu oraz organizacje pozarządowe.

## Wprowadzenie

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z przedsiębiorcami, sektorem edukacji i nauki, a także organizacjami społecznymi jest ważnym elementem w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego. Wymusiło to nowe relacje współpracy szczególnie w obszarze komunikacji interpersonalnej. Obowiązujące od 2010 roku zreformowane polityki spójności, zawarte w dokumencie *Strategia Europa 2020*, wprowadziły szereg dokumentów będących wytycznymi, doprecyzowującymi wymagania dotyczące uwzględnienia czynników nowego paradygmatu rozwoju (EFSI, 2014). Jednym z najważniejszych założeń nowej polityki spójności Unii Europejskiej na lata 2014–2020 było potraktowanie jako priorytetowego podejścia terytorialnego, mówiącego o spójność terytorialnej Kontraktu Samorządowego. Nowe narzędzia zaproponowane w pakietach legislacyjnych UE w swym założeniu miały usprawnić wykorzystanie środków unijnych, przyczynić się do tego, by w nowej perspektywie były bardziej efektywnie wykorzystane (Kogut-Jaworska, 2014).

Na kanwie ustaleń strategicznych wynikających z dokumentów europejskich a także umowy partnerstwa, określającej kierunki i sposób interwencji w latach 2014–2020 trzech polityk unijnych w Polsce – polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybołówstwa (Umowa partnerstwa, ze zm. od 2015), wprowadzono w życie nowe instrumenty terytorializacji. Stanowią one urzeczywistnienie idei planowania i realizowania procesów rozwoju i w swym założeniu mają dążyć do zapewnienia spójności społeczno-gospodarczej. Ich kluczową rolą jest skoncentrowanie interwencji i zasobów wokół projektów realizowanych na bazie partnerstw zawiązywanych między jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym i regionalnym, często komplementarnych względem projektów realizowanych przez inne podmioty środowiska społeczno-gospodarczego, np. przedsiębiorców czy instytucje trzeciego sektora.

W artykule przedstawiono przykłady mechanizmów wspierających przedsięwzięcia z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów funkcjonalnych, w tym w szczególności kontrakt samorządowy, stanowiący oddolną i fakultatywną inicjatywę adresowaną do samorządów o zasięgu lokalnym (czasem wręcz peryferyjnym). Za główny cel artykułu uznano natomiast przedstawienie istoty i zakresu działania nowych instrumentów finansowania współpracy między samorządami w ramach partnerstw lokalnych oraz dokonano próby oceny korzyści i ograniczeń związanych z ich wdrożeniem.

### 1. Idea kontraktu samorządowego jako koncentracja terytorialnej interwencji i zasobów

Samorząd terytorialny w swoich założeniach winien zmierzać do koncepcji tworzenia sieci współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, wprowadzając mechanizmy konkurencyjności. W efekcie powinno to prowadzić do sprawnie działającej administracji publicznej.

Nadrzędnym celem funkcjonowania lokalnego samorządu jest bieżące zaspokojenie potrzeb mieszkańców, co znacząco wpływa na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego gminy i powiatu (Stawasz, Wiśniewska, 2015, s. 16). Dążenie do urynkowania sektora publicznego, określane mianem marketyzacji, wprowadza mechanizmy konkurencyjności w sektorze publicznym. Rynek staje się wówczas powszechnym modelem społecznej organizacji, a dobra publiczne zostają poddane oddziaływaniu mechanizmu rynkowego i ekonomicznej racjonalności (Kozuch, 2004, s. 68). Oznacza to, że jednostka samorządu terytorialnego stawia na działanie efektywne, na tworzenie warunków dla stymulowania aktywności gospodarczej i społecznej. Właściwe relacje pomiędzy samorządem lokalnym a interesariuszami dają doskonałe możliwości w realizacji konkretnego przedsięwzięcia. Wymuszają nowe relacje współpracy, szczególnie w obszarze komunikacji, co z kolei wiąże się ze skuteczniejszym zaspokojeniem potrzeb oraz oczekiwań społeczności lokalnej (Wankiewicz, 2016, s. 143–155).

Samorząd lokalny, dążąc do właściwych relacji na linii władze lokalne – lokalna społeczność, podejmuje współdziałanie na wielu płaszczyznach, zapraszając do współpracy różnych interesariuszy jako warunek konieczny. Zaspokajając zbiorowe potrzeby mieszkańców, samorząd lokalny warunkuje właściwy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego w długim okresie jego działania.

Kontrakt samorządowy (KS) pomyślany został jako pośrednia formuła pomiędzy zintegrowanymi inwestycjami terytorialnymi (ZIT) a instrumentem Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) i skierowany jest do JST województwa zachodniopomorskiego. W założeniach jest negocjacyjnym narzędziem dla planowania i realizacji zintegrowanych przedsięwzięć, będących odpowiedzią na zidentyfikowane potencjały gospodarcze danego obszaru, istotnych dla jego rozwoju, a w konsekwencji całego regionu. Kontrakt samorządowy wymusza współpracę wszystkich partnerów procesów rozwojowych (samorządy, przedsiębiorcy, sektor edukacji i nauki, organizacje pozarządowe, w tym lokalne grupy działania, lokalne grupy rybackie itp.), działających na danym obszarze. Koncentruje się na wzmocnieniu rozwoju gospodarczego obszaru nim objętego, z uwzględnieniem regionalnych specjalizacji, zapewniając spójność społeczną i infrastrukturalną. Jest jedną z podstawowych form realizacji interwencji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020 (RPO WZ 2014–2020).

Ważnym warunkiem ubiegania się poszczególnych samorządów o środki w ramach KS jest zapis w dokumentacji, mówiący o spójności terytorialnej kontraktu, tj. działania projektowe dotyczą co najmniej trzech gmin ze sobą sąsiadujących. Efektem tych działań są zaplanowane do realizacji kontrakty samorządowe w poszczególnych samorządach terytorialnych województwa zachodniopomorskiego (tab. 1).

Tabela 1. Kontrakty samorządowe planowane do dofinansowania w województwie zachodniopomorskim

Lp.	Nazwa kontraktu samorządowego	Powiat	Gminy
1	Droga do Efektywnego Kształcenia Zawodowego	goleniowski	Nowogard, Maszewo, Osina
2	Rozwój Społeczno-Gospodarczy Obszaru Pyrzyce	pyrzycki	Banie, Bielice, Kozielice, Lipiany, Przelewice, Pyrzyce, Warnice
3	Kontrakt Samorządowy „Lider Pojezierzy”	choszezeński, myśliborski	Choszczno, Pełczyce, Barlinek, Myślibórz, Dębno, Trzcińsko-Zdrój
4	„Metalowa dźwignia regionu” rozwój gospodarczy obszaru powiatu waleckiego poprzez realizację KS	walecki	Wałcz (miasto), Wałcz (gmina), Mirosławiec, Tuczno, Człopa
5	Kontrakt samorządowy dla powiatu szczecineckiego	szczecinecki	Biały Bór, Szczecinek (miasto), Szczecinek (gmina), Borne Sulinowo, Barwice, Grzmiąca
6	Strefa Centralna	świdwiński łobeski drawski	Rabino, Świdwin (miasto), Świdwin (gmina), Połczyn-Zdrój, Resko, Radowo Małe, Łobez, Dobra, Węgorzyno, Ostrowice, Złocieniec, Czaplinek, Drawsko Pomorskie, Wierzchowo, Kalisz Pomorski

Źródło: opracowanie własne.

Reasumując, kontrakty samorządowe zostały umocowane w ramach Specjalnej Strefy Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego, koncentrując się na działaniach wokół trzech obszarów tematycznych – aktywizacji infrastrukturalnej, gospodarczej i społecznej obszarów wymagających specjalnego wsparcia. Odpowiadają one najważniejszym deficytom rozwojowym tej części regionu, zarówno mającym swe źródło historyczne, jak i w nawarstwiający się w ostatniej dekadzie niekorzystnym przebiegu przekształceń gospodarczych i zachwianiu koniunktury w poszczególnych sektorach (Wymiar terytorialny SOR..., 2017).

## 2. Wsparcie przedsięwzięć z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów realizacji kontraktu samorządowego

Przedsięwzięcia z zakresu zrównoważonego rozwoju obszarów innych niż obszary funkcjonalne miast wojewódzkich mogą być wspierane poprzez instrumenty terytorialne właściwe dla konkretnych regionalnych programów operacyjnych. Podstawą realizacji tych instrumentów jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego, które realizując różnego typu przedsięwzięcia, są zachęcane do zawiązania dowolnej formy partnerstwa (Kogut-Jaworska, 2014). Podstawą partnerstwa ma być odpowiedź na wspólne wyzwania i cele rozwojowe, zidentyfikowane w subregionach, oraz potrzeba wypracowania

wspólnej wizji rozwoju. Podejście takie zgodne jest z nowym paradygmatem zarządzania w sektorze publicznym opartym na gospodarności, efektywności i skuteczności organizacji publicznych oraz lepszym zaspokajaniu potrzeb społecznych (por. Sadowska, 2012).

Współpraca partnerów w ramach instrumentów skoordynowanego partnerstwa powinna pozwolić na kompleksowe, spójne, bardziej skoncentrowane działania prorozwojowe. Realizacja przedsięwzięć w ramach instrumentów terytorialnych mających charakter ukierunkowanego wsparcia pozwala w przybliżeniu określić wysokość środków dedykowanych na ten cel w ramach regionalnych programów operacyjnych. W zależności od programu operacyjnego konkretnego regionu instrumenty lokalne terytorialnego wsparcia przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Instrumenty terytorialnego wsparcia w Polsce w perspektywie 2014–2020

Lp.	Instrument terytorialnego wsparcia (skrót)	Region (województwo)
1	Regionalne inwestycje terytorialne (RIT)	RPO – mazowieckie
2	Strategiczne inwestycje terytorialne (SIT)	RPO – lubelskie
3	Zintegrowane porozumienia terytorialne (ZPT)	RPO – pomorskie
4	Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)	RPO – kujawsko-pomorskie
5	Kontrakt terytorialny (KT)	RPO – wielkopolskie
6	Kontrakt lubuski (KL)	RPO – lubuskie
7	Kontrakt samorządowy (KS)	RPO – zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie własne.

Kontrakt samorządowy (KS) jest mechanizmem wymuszającym zawiązywanie współpracy przez samorządy terytorialne. Obszary realizacji kontraktów samorządowych zostały wybrane na podstawie sytuacji społeczno-gospodarczej w danej grupie jednostek samorządu terytorialnego pretendującej do zawarcia KS, wskazującej na istnienie wspólnych potencjałów i powiązań funkcjonalnych oraz wspólnych celów rozwojowych. Cele te w pierwszej kolejności dotyczą rozwoju gospodarczego obszaru, na którym będzie realizowany kontrakt. Natomiast delimitacji obszarów funkcjonalnych proponowanych do uwzględnienia w ramach kontraktu samorządowego dokonano na podstawie poniższych przesłanek (*Założenia do Kontraktu...*, 2013):

- obszary wyznaczane na podstawie istnienia powiązań funkcjonalnych pomiędzy obszarami miejskimi i otaczającymi je obszarami wiejskimi (miejskie obszary funkcjonalne),
- obszary wyznaczone na podstawie endogenicznych potencjałów rozwojowych określonych dla danej grupy JST,
- obszary wymagające restrukturyzacji i rozwoju nowych funkcji z uwagi na kumulację problemów o charakterze społeczno-gospodarczym stanowiących barierę dla osiągnięcia spójności przestrzennej regionu,
- obszary wyznaczone z uwagi na wspólne cechy przyrodniczo-kulturowe warunkujące możliwości rozwojowe.

Powyższy katalog nie stanowi zamkniętej listy przesłanek wyznaczania obszarów, na których może być realizowany KS, i możliwe jest przyjęcie innych założeń. Ważne jest jednak wskazanie wspólnych dla całego obszaru uwarunkowań i strategicznych celów rozwojowych jako kanwy, na której budowany będzie KS.

Ze względu na progospodarczą orientację zaplanowano w kontraktach projekty priorytetowe (realizowane przez samorządy), które są spójne z projektami realizowanymi przez przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu oraz organizacje społeczne.

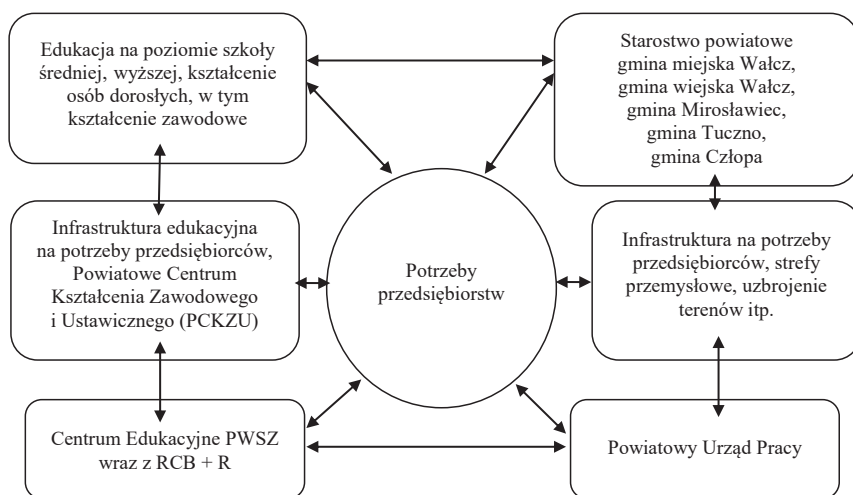
### 3. Rozwój społeczno-gospodarczy obszaru powiatu wałęckiego poprzez realizację kontraktu samorządowego

Formuła kontraktu samorządowego (KS), w odróżnieniu od zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT), nie jest obligatoryjna. To ona stanowi interesującą alternatywę dla zawiązywania partnerstw o zasięgu lokalnym. Ze względu na swą progospodarczą orientację zaplanowane w kontraktach projekty realizowane przez samorządy terytorialne są spójne z projektami realizowanymi przez przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu, naukę czy organizacje pozarządowe (*RPO Biuletyn informacyjny...*, 2015). Skupienie interwencji na rozwoju gospodarki (w szczególności poprzez rozwój regionalnych oraz inteligentnych specjalizacji), występuje w takich obszarach jak:

- branża metalowa (Klaster Metalika),
- podniesienie jakości rynku pracy,
- dostosowanie kierunków i poziomu kształcenia do realnego zapotrzebowania przedsiębiorców,
- wykorzystanie potencjału istniejących stref inwestycyjnych,
- łączenie potencjałów jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności na rzecz rozwoju gospodarczego,
- zwiększenie dostępności komunikacyjnej,
- przezwyciężenie deficytów i wykluczeń społecznych.

W kontrakcie samorządowym również zawarto zagadnienia związane z poprawą sytuacji na rynku pracy poprzez np. zastosowanie instrumentów aktywizacji społecznej, wsparcie usług na rzecz ekonomii społecznej, dofinansowanie skierowane do szkół czy też podniesienie kompetencji i kwalifikacji zawodowych (rys. 1).

Schemat powiązań KS dla powiatu wałęckiego opiera się na lokalnych uwarunkowaniach, które są spójne funkcjonalnie i tworzą wspólny program rozwoju społeczno-gospodarczego. Wszelkie przedsięwzięcia natury infrastrukturalnej, transportowej, edukacyjnej wspierają rozwój gospodarczy w powiecie wałęckim. Dobre rozpoznanie potrzeb przedsiębiorców, określenie dominującej specjalizacji przy wsparciu sektora pozarządowego, szkolnictwa wyższego i szkolnictwa kształcenia zawodowego daje największe szanse na rozwój. Budowanie dobrego klimatu dla lokalnych przedsiębiorców zwiększa atrakcyjność gminy, a to z kolei zwiększa dostępność do większego inwestowania, szczególnie w strefach inwestycyjnych.



Rysunek 1. Schemat powiązań kontraktu samorządowego dla powiatu wałęckiego

Źródło: opracowanie własne.

Powiat wałęcki zarekomendował projekty priorytetowe do dofinansowania w ramach KS p.n. „Metalowa dźwignia regionu” – rozwój gospodarczy obszaru powiatu wałęckiego poprzez realizację kontraktu samorządowego (tab. 3).

Tabela 3. Projekty priorytetowe rekomendowane przez powiat wałęcki

Lp.	Nazwa projektu priorytetowego	Wartość dofinansowania (zł)
1	2	3
1	Uzbrojenie terenów inwestycyjnych w Wałczu	2 930 837,75
2	Rozbudowa infrastruktury technicznej istniejącej strefy ekonomicznej w Wałczu	484 519,01
3	Budowa ścieżki rowerowej w Tuczo w ciągu drogi wojewódzkiej nr 177 w granicy pasa drogowego	1 074 684,49
4	Wymiana taboru miejskiego na niskoemisyjny w Wałczu	4 673 130,00
5	Wymiana lamp oświetlenia ulicznego na energooszczędne w Wałczu	1 699 320,00
6	Doskonalenie kompetencji kluczowych uczniów Szkoły Podstawowej w Człopie	337 777,50
7	Doskonalenie kompetencji kluczowych uczniów Publicznego Gimnazjum im. Jana Pawła II w Człopie	337 777,50
8	Cyfrowy Mirosław@wiec – nowoczesne nauczanie za pomocą TIK oraz eksperymentu w szkołach podstawowych i gimnazjach Mirosławca (gminy i miasta)	768 149,99
9	„Moje kompetencje – otwarte wrota do kariery” – podniesienie jakości i efektywności kształcenia w zakresie kompetencji kluczowych uczniów liceów ogólnokształcących w powiecie wałęckim	1 197 024,32
10	Kompleksowe wsparcie szkół podstawowych i gimnazjum w gminie Tuczo w ramach kontraktu samorządowego	593 748,12

1	2	3
11	Wsparcie uczniów i nauczycieli gimnazjum im. ks. Jana Twardowskiego w Chwiramie w ramach kontraktu samorządowego	315 000,00
12	Wsparcie uczniów i nauczycieli w SP w Strącznie w ramach kontraktu samorządowego	549 000,00
13	Podniesienie jakości pracy Gimnazjum nr 2 w Wałczu poprzez doradztwo edukacyjno-zawodowe, wyposażenie pracowni chemicznej i naukę programowania	311 187,04
14	Myśle, tworzę, działam – świadomy młody Europejczyk	315 786,66
15	Po nitce do kłębka – rozwój kształcenia podstawowego z wykorzystaniem nowoczesnych technologii informacyjno-komunikacyjnych w Szkole Podstawowej nr 4 w Wałczu	334 529,97
16	Dotknąć, poznać, zrozumieć – podniesienie jakości nauczania poprzez wykorzystanie metody eksperymentu oraz technologii TIK w Zespole Szkół Miejskich nr 1 w Wałczu	483 210,00
17	Wiedza oparta na praktyce – modernizacja kształcenia zawodowego w powiecie wałeckim	9 629 827,92
18	Nowoczesna szkoła – przebudowa wraz z wyposażeniem Szkoły Podstawowej w Mirosławcu, z dostosowaniem dla osób niepełnosprawnych	828 224,98
19	Dostosowanie istniejącej infrastruktury sanitarnej dla osób niepełnosprawnych wraz z niezbędnym wyposażeniem w Zespole Szkół im. Wedłów-Tuczyńskich w Tucznie	201 787,52
20	Lokalne Centrum Nauki „Metalowe Inspiracje”	2 063 999,97
21	Modernizacja obiektów ZS nr 3 i dostosowanie bazy szkoleniowej do potrzeb lokalnego rynku pracy (modernizacja, rozbudowa, przebudowa, nadbudowa i zmiana funkcji obiektów położonych przy ul. Bankowej 13 w Wałczu z przeznaczeniem na Powiatowe Centrum Kształcenia Zawodowego i Ustawicznego w Wałczu)	4 108 551,48
Łącznie 21 projektów (1 projekt oczekuje na rozstrzygnięcie)		33 238 074, 24

Źródło: opracowanie własne.

Niewątpliwie ważnym warunkiem ubiegania się poszczególnych samorządów o środki w ramach KS był zapis mówiący o spójności terytorialnej kontraktu, tj. działania projektowe musiały dotyczyć co najmniej trzech gmin ze sobą sąsiadujących. W powiecie wałeckim w kontrakcie samorządowym udział wzięły wszystkie samorządy. Łącznie zgłoszono do realizacji 22 projekty, po weryfikacji zatwierdzonych zostało 21 na kwotę 33 238 074,24 zł. Ważnym elementem spinającym gospodarczo kontrakt było wskazanie wiodącej branży dla powiatu, która z kolei wpisywała się w jedną z regionalnych specjalizacji. W przypadku powiatu wałeckiego taką specjalizacją jest przemysł metalowo-maszynowy. Z racji funkcjonowania na obszarze powiatu Klastra Metalowego Metalika, wskazano branżę metalową jako wiodącą w powiecie, gdzie wykonywane są usługi odlewnictwa metali, obróbki metali, produkcja maszyn i narzędzi. Przedsiębiorstwa zrzeszone w ramach klastra Metalika realizują zlecenia dla branży morskiej, offshore, budowlanej, rolniczej, motoryzacyjnej (samochodów ciężarowych i autobusów), diagnostyki samochodowej, farm wiatrowych i ochrony środowiska, rowerowej oraz zaawansowanych maszyn i urządzeń związanych z obróbką metalu.



Projekty priorytetowe muszą być przedsięwzięciami komplementarnymi, wpisującymi się w obszar objęty KS. Projekty komplementarne, składane w drodze konkursowej, są istotnymi przedsięwzięciami wspierającymi rozwój gospodarczy w powiecie wałęckim (tab. 2).

Tabela 2. Projekty komplementarne składane w drodze konkursowej w ramach KS

Nr projektu	Tytuł projektu	Podmiot odpowiedzialny za realizację projektu
1	2	3
1	Utworzenie żłobka w Przedszkolu Publicznym w Człopie	gmina Człopa
2	Edukacja – kluczem do sukcesu zawodowego poprzez indywidualizację i kształcenie kompetencji kluczowych uczniów szkół podstawowych i gimnazjów w gminie Mirosławiec	gmina Mirosławiec
3	Przebudowa drogi powiatowej wraz ze ścieżką pieszo-rowerową od Mirosławca do Pożrządła Wielkiego wzdłuż drogi powiatowej nr 1984z	powiat wałęcki, powiat drawski, gmina Mirosławiec i gmina Kalisz Pomorski
4	Budowa ścieżki pieszo-rowerowej do jeziora Bytyń i budowa dwóch tarasów widokowych wzdłuż dróg powiatowych: 2310z i 2311z	powiat wałęcki/Zarząd Dróg Powiatowych
5	Budowa ścieżki pieszo-rowerowej do Magicznej Górki wzdłuż dróg powiatowych: 2314z i 2313z	powiat wałęcki/Zarząd Dróg Powiatowych
6	Przebudowa drogi powiatowej nr 2301Z Rzeczycza–Wrzosa do skrzyżowania z drogą wojewódzką 177	powiat wałęcki/Zarząd Dróg Powiatowych
7	Przebudowa dróg 2310z i 2311z relacji Piecnik–Próchnowo–Bronikowo wzdłuż dróg powiatowych: 2310z i 2311z	powiat wałęcki/Zarząd Dróg Powiatowych
8	Przebudowa drogi 2313z na odcinku Zdbowo–Mączno–Rutwica i drogi 2314z na odcinku Strączno–Stacja Strączno	powiat wałęcki/Zarząd Dróg Powiatowych
9	Budowa wzorcowej farmy fotowoltaicznej o mocy 996 kW	PVE Sp. z o.o.
10	Aktywizacja osób bezrobotnych zwolnionych z przyczyn dotyczących zakładu pracy, przechodzących procesy restrukturyzacyjne i modernizacyjne	Powiatowy Urząd Pracy w Wałęcu
11	Aktywizacja osób pozostających bez zatrudnienia w wieku powyżej 29. roku życia, znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy w powiecie wałęckim	Powiatowy Urząd Pracy w Wałęcu
12	Wzmocnienie kształcenia praktycznego w powiecie wałęckim	powiat wałęcki
13	Zakład Aktywności Zawodowej	powiat wałęcki
14	Tworzenie infrastruktury na rzecz rozwoju gospodarczego gminy Tuczo poprzez kompleksowe wyposażenie w media i rozbudowę wewnętrznej infrastruktury komunikacyjnej w wydzielonej strefie inwestycyjnej	gmina Tuczo
15	Tworzenie miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej poprzez wsparcie spółdzielni socjalnej	gmina Tuczo
16	Budowa ścieżek rowerowych Pomorza Zachodniego	gmina Wałcz
17	Budowa dwóch ścieżek rowerowych – gmina Wałcz	gmina Wałcz
18	Indywidualizacja pracy z uczniem w SP Strączno	gmina Wałcz
19	Rewitalizacja terenów powojennych na cele aktywności gospodarczej	miasto Wałcz
20	Rozbudowa biurowca i części warsztatowej firmy Albor wraz doposażeniem	Albor

1	2	3
21	Wykonanie inwestycji modernizacyjnych w firmie Rettig Heating Sp. z o.o.	Rettig Heating Sp. z o.o.
22	Rozwój i promocja innowacyjnego produktu GPP EXPLORER oraz stworzenie na jego bazie mobilnej wersji programu	GP Projekt
23	Aktywna promocja i internacjonalizacja przemysłu metalowo-maszynowego	MP Polskie Kłastory Sp. z o.o.
23	Centrum Badawczo-Rozwojowe Innowacyjnych Procesów i Aplikacji Laserowych oraz Zawansowanych Automatyzacji Przemysłowych	Power-Tech Janusz Marcin Ejma
24	Prezentacja i promocja na rynku światowym produktów firmy Power-Tech	Power-Tech Janusz Marcin Ejma
25	Wdrożenie własnych i zakupionych wyników badań naukowych technologii oraz praw własności intelektualnej i przemysłowej w firmie Power-Tech	Power-Tech Janusz Marcin Ejma
26	Wsparcie badań procesów i głowic laserowych wraz z ochroną własności przemysłowej	Power-Tech Janusz Marcin Ejma
27	Zachodniopomorski PROM Inkubator – komercjalizacja pięciu pomysłów biznesowych	Fundacja Rozwoju Regionalnego Prometheus
28	Zwiększenie potencjału Fundacji Rozwoju Regionalnego Prometheus jako Wałeckiej Instytucji Otoczenia Biznesu	Fundacja Rozwoju Regionalnego Prometheus
29	Wzmocnienie infrastruktury edukacyjnej PWSZ w Wałczu	Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu
30	Kompleksowe wsparcie niepublicznych szkół podstawowych prowadzonych przez Fundację Lider Wałecki	Fundacja Lider Wałecki
31	Wsparcie dla osób zwolnionych i zagrożonych zwolnieniem z przyczyn dotyczących zakładu pracy przedsiębiorstw z terenu KKS Wałcz	Zespół Szkół Niepublicznych Wałecka Akademia Wiedzy

Źródło: opracowanie własne.

Szeroka współpraca pomiędzy samorządami terytorialnymi, przedsiębiorcami, sektorem edukacji i nauki oraz organizacjami pozarządowymi określiły tematyczny obszar 31 projektów komplementarnych, których wartość oscyluje w granicach ok. 50 mln zł. W związku z obranym kierunkiem progospodarczym zaplanowane w kontraktach projekty priorytetowe (realizowane przez samorządy) są komplementarne z projektami realizowanymi przez przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu oraz organizacje pozarządowe.

## Podsumowanie

Obecnie uważa się, że zintegrowane inwestycje terytorialne odgrywają istotną rolę w rozwoju miast i miejskich obszarów funkcjonalnych. Dzieje się tak dzięki ukierunkowaniu wsparcia na obszary miejskie, pełniące kluczowe funkcje w systemie osadniczym województw lub obszarów obciążonych problemami strukturalnymi, a także identyfikacji indywidualnych potrzeb obszarów miejskich i realizacji skuteczniejszej polityki w postaci zintegrowanego wsparcia. Istotną korzyścią w przypadku partnerstw lokalnych (zawiązanych np. w formule kontraktu samorządowego) jest budowanie wielopoziomowego

systemu zarządzania oraz wzmocnienie współpracy jednostek samorządu terytorialnego. Mechanizmy terytorializacji przyczyniają się w konsekwencji do wzrostu efektywności polityki rozwoju poprzez integrowanie różnych instrumentów zarządzanych na poziomie regionalnym oraz alokację myśli strategicznej na poziom realizowanych przedsięwzięć rozwojowych.

Niewątpliwą korzyścią z wprowadzenia takich instrumentów jak zintegrowane inwestycje terytorialne lub kontrakt samorządowy jest zwiększenie dostępności środków finansowych na zintegrowane działania. Stwarza to samorządom szanse na osiągnięcie większego efektu przy danym poziomie inwestycji publicznych (np. dzięki osiągnięciu efektu synergii). Poza tym wśród zalet zintegrowanego podejścia terytorialnego wymienić można możliwość wykorzystania potencjału rozwojowego lokalnego i regionalnego, a także sprzyjanie rozwojowi współpracy i integracji samorządów z innymi podmiotami. Korzyści te stanowią znacząca przewagę nad ograniczeniami pojawiającymi się zwykle przy wdrażaniu tych nowych instrumentów.

## Bibliografia

- EFSI (Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne) (2014). *Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na lata 2014–2020*. Warszawa: MIR.
- Kogut-Jaworska, M. (2017). Nowe instrumenty finansowania współpracy między samorządami w ramach programowania i realizacji polityki regionalnej w latach 2014–2020. W: *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 478, 238–247.
- Kozuch, B. (2004). *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET.
- RPO (2015). Nabory 2015 nowe szanse. *Biuletyn Informacyjny Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego*, 1 (19). Pobrane z: [www.rpo.wzp.pl](http://www.rpo.wzp.pl) (5.07.2017).
- Sadowska, B. (2012). Outsourcing usług komunalnych jako element nowego zarządzania publicznego jednostki samorządu terytorialnego. *Zeszyty Naukowe*, 724, *Ekonomiczne Problemy Usług*, 97, 157–167.
- Stawasz, D., Wiśniewska, M. (2015). Ogólna charakterystyka innowacyjnego zarządzania na poziomie lokalnym. W: *Wykorzystanie koncepcji Living Lab w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego* (s. 8–18). Łódź: Wydawnictwo Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Łódzkiego.
- Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (2013). *Założenia do Kontraktu Samorządowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020*. Szczecin: Wydział Zarządzania Strategicznego.
- Wankiewicz, B. (2016). Samorządność jako wyzwanie dla racjonalizacji współpracy samorządu terytorialnego ze społecznością lokalną na płaszczyźnie finansowej, organizacyjnej i społecznej. W: G. Wolska (red.), *Współczesne problemy ekonomiczne* (s. 143–155). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

*Wymiar terytorialny SOR* (2017). Pobrane z: <http://www.wzs.wzp.pl/kontrakty-samorzadowe> (5.07.2017).

*Założenia do Kontraktu Samorządowego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2014–2020* (2013). Pobrane z: [http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/12\\_zalozenia\\_do\\_kontraktu\\_samorzadowego\\_w\\_ramach\\_rpo\\_wz\\_2014-2020.pdf](http://www.rpo.wzp.pl/sites/default/files/pliki/12_zalozenia_do_kontraktu_samorzadowego_w_ramach_rpo_wz_2014-2020.pdf) (5.07.2017).

## THE LOCAL GOVERNMENT CONTRACT AS A NEW INSTRUMENT OF INTEGRATED INVESTMENTS RELEVANT TO THE SELF-GOVERNMENT UNIT DEVELOPMENT OF THE WEST POMERANIAN VOIVODESHIP

**Keywords:** self-government unit, local government contract, integrated instrument, investments, local development

**Summary.** It is the local authorities responsibility to boost and shape the local and regional development. The local government units in cooperation with entrepreneurs, the education sector and non-governmental organisations in the negotiated instrument became an important players of planning and implementation of integrated projects relevant to self-government development. The close cooperation between the local authorities at every level should enable to distribute the European funds within the 2014–2020 RPO project. The idea of the local government contract is a territorial concentration of interventions and resources in pro-economic undertakings. This means that the priority projects carried out by.

### Cytowanie

Kogut-Jaworska, M., Wankiewicz, B. (2017). Kontrakt samorządowy jako nowy instrument finansowania zintegrowanych działań w ramach partnerstw lokalnych we wdrażaniu polityki spójności Unii Europejskiej 2014–2020. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 153–164. DOI: 10.18276/epu.2017.129-13.

Alicja Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wydział Nauk Ekonomicznych  
e-mail: [alicjakorenik@gmail.com](mailto:alicjakorenik@gmail.com)

## Smart city jako forma rozwoju miasta zrównoważonego i fundament zdrowych finansów miejskich

**Kod JEL:** H7

**Słowa kluczowe:** smart city, miasto zrównoważone, miasto inteligentne

**Streszczenie.** Artykuł wpisuje się w problematykę zrównoważonego rozwoju nowoczesnego miasta, ważnego również w kontekście jego finansów. Przedmiotem pracy jest koncepcja *smart city*, przedstawiona w ujęciu teoretycznym i pragmatycznym. Zasadniczym celem pracy jest prezentacja istoty i teoretycznych obszarów *smart city* oraz przykładów wdrożenia tej koncepcji. Wykorzystując metodę dedukcji sformułowano wnioski odnoszące się do korzyści płynących z zastosowania koncepcji *smart city*, zapewniających zrównoważone finanse w mieście.

### Wprowadzenie

Przedstawiony wywód opiera się na założeniu, że trwały i zrównoważony rozwój społeczno-gospodarczy ma fundamentalne znaczenie dla budowania zdrowych (zrównoważonych) finansów publicznych. Założenie to odnosi się zarówno do skali krajowej (wymiar całej gospodarki i finansów publicznych), jak i lokalnej (wymiar gospodarki lokalnej i finansów lokalnych). Obszar miejski, który jest przedmiotem szczególnego zainteresowania w tym opracowaniu, występujący tam rozwój społeczny i gospodarczy oraz finanse miasta reprezentują wymiar lokalny.

Jedną z fundamentalnych części potencjału rozwojowego obszarów miejskich jest umiejętność miast do przyciągania inwestycji i nowych rezydentów reprezentujących

wysoki kapitał ludzki, co z kolei jest istotne w zapewnieniu miastu znacznych, trwałych źródeł dochodów własnych (przede wszystkim znacznej bazy podatników i wpływów podatkowych).

W krajach wysoko rozwiniętych coraz większym zainteresowaniem cieszą się koncepcje miasta postmodernistycznego (*postmodern city*), które kojarzone są z całokształtem przemian na płaszczyźnie ekonomicznej, społecznej, politycznej, przestrzennej, w okresie postindustrialnym. Koncepcje takiego miasta, zbiorczo nazywane *smart city* bądź *intelligentne miasta*, zakładają, że jego funkcjonowanie oparte będzie na idei np. ekomiasta, miasta kompaktowego, *urban resilience*.

Celem opracowania jest próba wyjaśnienia koncepcji *smart city* jako miasta zrównoważonego i przez to zdolnego do wykształcenia silnego fundamentu dla finansów miejskich.

## 1. Istota i obszary *smart city*

*Smart city* jest miastem kreatywnie myślącego społeczeństwa, które potrafi w swoich działaniach użyć technicznych i technologicznych innowacji, a ponadto korzystać z technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) (Stawasz, Sikora-Fernandez, 2016). Partridge stwierdza, że jest to miasto, gdzie ICT utrwala wolność słowa i dostępność do publicznych informacji i świadczeń (Nam, Pardo, 2016). Inteligentne miasto dzięki tym technologiom dużo efektywniej wykorzystuje dostępne zasoby, aby poprawić jakość życia w mieście i zapewnić jego zrównoważony rozwój (Jankowska, 2015), w tym w aspekcie finansów miasta i jego mieszkańców.

Polskim aktem prawnym, odnoszącym się do idei inteligentnego miasta, jest *Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki. Dynamiczna Polska 2020*, pojęcie to pojawia się jednak tam tylko dwa razy, a przy tym brak jest jakiegokolwiek próby definiowania. Jeśli chodzi o akty prawa międzynarodowego, szczegółowo określające pojęcie *smart city*, to należy przywołać zbiór norm ISO 3720: 2014, przyjęty w Polsce w 2015 roku. Składa się na niego 100 wskaźników i jest on narzędziem do jednolitego sposobu raportowania stanu rozwoju miasta (ISO 3720, 2014).

Termin *smart city* bywa często nadużywany i utożsamiany głównie z nowoczesnymi technologiami, a nie ze zwiększeniem zdolności do uczenia się, współpracy i rozwiązywania problemów (Kowalski, 2015, s. 105). Dodatkowo coraz więcej miast określa siebie jako „inteligentne” już wtedy, gdy zaledwie rozpoczęły stosowanie inteligentnych rozwiązań lub technologii, czyniąc to w celach marketingowych i promocyjnych (Kowalski, 2015, s. 108).

W celu łatwiejszej i bardziej efektywnej analizy, szczególnie porównawczej miast, ale też użytecznej, dla stwierdzenia, czy dany obszar miejski wpisuje się w koncepcję *smart city*, opracowano modele oraz wskaźniki, dzięki którym dany ośrodek miejski można skategoryzować jako *smart*. Jednym z najbardziej udoskonalonych jest wielokryterialny *The smart city model*, opracowany w 2013 roku przez naukowców

z Politechniki Wiedeńskiej, Politechniki w Delft oraz z Uniwersytetu Lublańskiego. (*Europeansmartcities*). Został on podzielony na sześć obszarów (*The smart city model*, 2013), a mianowicie:

- *smart economy* (inteligenta gospodarka),
- *smart mobility* (inteligentna mobilność),
- *smart governance* (inteligentne rządy),
- *smart environment* (inteligentne środowisko),
- *smart people* (inteligentny kapitał społeczny i ludzki),
- *smart living* (inteligentne warunki życia).

„Inteligentne miasto” musi dobrze prosperować w każdym z nich. Warto w tym miejscu nadmienić, że na podstawie tych kryteriów wybrano do badania 77 miast europejskich. Każde z miast poddano analizie według wielu wskaźników i dziedzin. Wyniki badań potwierdzają, że we wszystkich kategoriach inteligencji miasta najwyższy poziom prezentuje Luksemburg, a następnie miasta z Danii, Szwecji, Finlandii i Austrii (Obrębalski, 2016, s. 119).

Składowe obszaru inteligentnej gospodarki to, jak wskazują twórcy *The Smart City Model*: innowacyjne nastawienie, przedsiębiorczość, produktywność, elastyczność rynku pracy, pozycja na arenie międzynarodowej oraz możliwości transformacji (Raport: *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities*, 2014). Jest to kategoria ściśle związana z konkurencją, gdyż miasta te, konkurując na wielu płaszczyznach, przyciągają ludzi na swoje rynki (pracy, usług, pieniądza), dzięki temu stwarzają dynamiczne możliwości rozwoju, które z punktu widzenia przyszłych finansów miasta należałoby traktować fundament jego siły dochodowej. Prowadzi to do konkluzji, że inteligentna gospodarka miasta, w tym także gospodarka finansowa, powinna umiejętnie czerpać korzyści z potencjału lokalizacyjnego. Przy tym wykorzystywać odnawialne źródła energii, różne metody obniżające koszty funkcjonowania oraz koszty wypracowywania przewagi konkurencyjnej przez mieszkańców cechujących się wysoką przedsiębiorczością (*Jak zmierzyć inteligencję miasta, które aspiruje do miana smart city?*, 2017). W efekcie podstawą gospodarki staje się umiejętność dostosowania się do zmiennej koniunktury gospodarczej i transformacji w sposób umożliwiający przetrwanie i rozwijanie się w warunkach konkurencji o czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy czym wysoka produktywność osiągnięta jest za pomocą wykorzystania i łączenia czynników produkcji na podstawie posiadanej wiedzy. Na pierwszy plan wysuwa się sektor usługowy (Stawasz, Sikora-Fernandez, 2016, s. 55).

Drugim istotnym obszarem jest inteligentny kapitał ludzki, w którego skład wchodzi: poziom kompetencji, ustosunkowanie do kształcenia ustawicznego, społeczne i etniczne zróżnicowanie, elastyczność, kreatywność, kosmopolityzm, otwartość umysłu oraz partycypacja w życiu publicznym. Istotnym składnikiem takiego społeczeństwa jest wiedza samych jednostek-obywateli, traktowana jako potencjał, który dobrze zarządzany tworzy rzeczywisty ludzki i społeczny kapitał. Ważną cechą jest również brak podziałów w społeczeństwie, tolerancja, co jest szczególnie ważne w przypadku krajów wielokulturowych.

Kolejnym przymiotem inteligentnego kapitału społecznego jest jego świadomość, że środowisko i zasoby naturalne są jego głównymi aktywami i są niezbędne do przetrwania i wzrostu inteligentnej gospodarki (Kumar, 2017, s. 403–406). Inteligentne społeczeństwo jest chętne do ustawicznej nauki za pośrednictwem e-learningowych narzędzi. Dlatego warunkiem poprawy jakości kapitału ludzkiego staje się ciągły dostęp do edukacji i kształcenia (Czupich, Ignasiak-Szulc, Kola-Bezka, 2016).

Trzecim istotnym obszarem są inteligentne warunki życia, na które składają się takie elementy jak: obiekty kulturowe, kondycje zdrowotne, bezpieczeństwo jednostek, jakość warunków mieszkaniowych, obiekty naukowe i atrakcyjność turystyczna (Stawasz, Sikora-Fernandez, 2016, s. 58). Wyznacznikiem tej sfery jest jakość życia, rozumiana wieloaspektowo. Składa się na nią poziom satysfakcji, jaki otrzymujemy w wyniku spożycia dóbr (produktów, usług) nabywanych na rynku, dostępność dóbr publicznych, satysfakcja ze sposobów spędzenia czasu wolnego oraz z pozostałych cech środowiska, w których się znajdujemy (Markowski, 1999, s. 55). Warto podkreślić, że jakość życia utożsamiana jest głównie z dobrobytem społecznym, który ma charakter względny i w praktyce jest zjawiskiem trudno mierzalnym. Intuicyjnie można jednak wskazać, że miasto takie powinno oferować bogatą ofertę kulturalną i mieszkaniową, zapewniać szeroki dostęp do infrastruktury ICT umożliwiającej kreowanie stylu życia, konsumpcji i zachowania. *Smart living* wiąże się również z silną spójnością społeczną. Co ważne, inteligentne miasta są wspólnymi przedsięwzięciami mieszkańców, lokalnych władz i przedsiębiorców oraz innych interesariuszy wykorzystujących bogactwo różnorodności ról, w jakich występują. Takiego miasta nie uda się stworzyć jedynie poprzez zaimplementowanie w jego przestrzeni innowacyjnych systemów. Inteligentne rozwiązania muszą korespondować z potrzebami użytkowników miasta (Thinktank, 2013).

Każdy z obszarów *smart city* równocześnie dotyka sfery społecznej i ekonomicznej, w mniejszym lub większym zakresie. Inteligentna mobilność ma za zadanie polepszenie bezpieczeństwa społeczeństwa, ograniczenie kongestii w ruchu drogowym, a w płaszczyźnie ekonomicznej udoskonalenie prędkości transferu ludzi i dóbr oraz ograniczenie kosztów tegoż transferu (Benevolo, Dameri, D'Auria, 2016, s. 15). Inteligentne środowisko ma w założeniu wpływać na poprawę jakości powietrza, ograniczając zanieczyszczenia, co ściśle powiązane jest ze zdrowiem społeczeństwa. *Smart governance* dąży do umożliwienia większej partycypacji obywateli w rządach poprzez zapewnienie dostępu do e-technologii.

## 2. Przykłady miast funkcjonujących w formie *smart city*

Jednym z najlepiej wpisujących się w koncepcję miasta inteligentnego ośrodków miejskich jest Luksemburg. We wspomnianym już *The Smart City Model* osiągnął on najlepszą pozycję. Źródłem tego, aby to właśnie Luksemburg stał się inteligentnym miastem, była strategia *e-Miasto*, która składała się z trzech filarów.



Pierwszym filarem była edukacja mieszkańców miasta w zakresie korzystania z nowych technologii, kolejnym – rozwój usług elektronicznych i mobilnych. Decydującym zwieńczeniem tego procesu było osiągnięcie pełnej dostępności tych usług w przestrzeni miasta. W celu wdrożenia tej koncepcji powołano w strukturach miasta koordynacyjny pion określony nazwą *e-City*. Samej inicjatywie *e-Miasto* przyświecały dwa cele. Pierwszy to zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni miasta, w szczególności w zakresie ochrony środowiska oraz warunków bytowych mieszkańców ze szczególnym uwzględnieniem dostępności do szeroko rozumianych usług i dóbr kultury. Drugi to z kolei zapewnienie integracji społeczności miasta i umożliwienie jej dalszego rozwoju. Dodatkowo położono duży nacisk na dynamiczną gospodarkę miasta poprzez nadanie jej innowacyjnego charakteru, co w efekcie przełożyło się na jego konkurencyjność w przekroju regionalnym i międzynarodowym.

Kolejnym ważnym elementem stał się sektor *smart people*, czyli m.in. edukacja, który zaczęto od tworzenia ośrodków szkoleniowych (2004 r.) we współpracy z lokalnymi stowarzyszeniami. Natomiast programy szkoleń – zarówno dla osób indywidualnych, jak i grup – umożliwiły obywatelom uzyskanie ich „licencji internetu” za darmo. Pierwsze mobilne usługi płatnicze dla obywateli były oparte na technologii SMS (np. *μ-Płatności*, *SMS4Ticket*, *Call2Park*), a kluczowe umowy zostały wykonane przez wszystkich krajowych operatorów telekomunikacyjnych dla utrzymania neutralności usług publicznych. Od 2010 roku około 20 usług mobilnych *Shell apps* zostało włączonych w obszarze miasta Luksemburg. *Stell apps* są dostępne w *App Store* i *Google Play*. Aplikacje w tej ofercie można podzielić na cztery kategorie miejskie: obywatele i administracja, system multimedialny, nowości (turystyka, wypoczynek i odkrywanie) oraz „mobilności” (informacje, na przykład bilety, autobus w czasie rzeczywistym, i szkolenie, pomoc transgraniczna). Wszystkie te usługi zostały opracowane i kierowane są przez zespół e-miasto. Dominuje tu podejście, że wszystkie aplikacje powinny być interaktywne, innowacyjne, zintegrowane, intuicyjne i inteligentne. W efekcie, pobierając *CityApp*, użytkownik ma dostęp do wszystkich usług mobilnych.

Rozpowszechnianie infrastruktury bezprzewodowej miasta rozpoczęło się w 2007 roku, wraz z wprowadzeniem technologii Wi-Fi w przestrzeni publicznej. Celem było 100% pokrycia odkrytych przestrzeni publicznych oraz 100% pokrycia zamkniętej przestrzeni miejskich budynków (np. ratusza, urzędów, szkół). Do dnia dzisiejszego, jak informuje na swoich stronach miasto, osiągnięto poziom 75% pokrycia tej przestrzeni.

Jeśli chodzi o sektory takie jak *smart living* i *smart environment*, w 2011 roku został edytowany *green book e3-Miasto* – są to ekonomiczne, ekologiczne i elektroniczne wytyczne miasta. Zawierają wskazówki, w jaki sposób władze miejskie mogą je realizować i jak mogą one być udostępnione obywatelom. Pierwszych 16 wytycznych obejmuje strategię wewnętrznego wydajnego sprzętu IT, zarządzania zmianą przyszłościową, innowacje wewnętrznych narzędzi IT oraz wymiany wiedzy i dzielenia technologii. Pozostałe pięć wskazówek ukazuje sposoby strategii zewnętrznej administracji: zachęcanie obywateli do przyjmowania zrównoważonych postaw, zrównoważonych budynków

i partnerstwa publiczno-prywatnego. Biała księga i zielona księga tworzą ogólne ramy strategiczne dla obecnych i przyszłych projektów w czterech dziedzinach kompetencji dotyczących polityki i administracji miasta Luksemburga: inteligentnego zarządzania, inteligentnej infrastruktury, inteligentnej mobilności i inteligentnej gospodarki. Z kolei usługi takie jak: *Citizen-centered* i zarządzania *Citizen-relationship* z centralnie połączonym wirtualnym biurem publicznym pozwalają nie tylko na inteligentne procesy administracyjne, ale również na e-uczestnictwo obywateli. Umożliwia to także bieżące śledzenie usług świadczonych przez administrację miasta i otwartą politykę informacyjną zapewniającą komunikację i przejrzystość. Inteligentne zarządzanie miastem Luksemburgiem opiera się na przenikającej się koordynacji i integracji, zautomatyzowanych procedurach administracyjnych, planowaniu strategicznym i zarządzaniu budynkami. Inteligentne systemy pomiarowe i inteligentne sieci pozwalają na gospodarcze i zrównoważone zużycie energii w budynkach należących do miasta i podmiotów prywatnych, a także inteligentne zarządzanie zużyciem wody. Powstał również miejski plan przestrzennego zagospodarowania Luksemburga, w którym położono nacisk na wydajny i wysokiej jakości transport elektryczny, wypożyczalnie rowerów oraz w czasie rzeczywistym dostęp do usług informacyjnych dotyczących transportu publicznego, a także planowania ponadlokalnego. Dodatkowo w zapisach tego dokumentu promuje się publiczne i alternatywne środki transportu a liczba korporacyjnych miejsc parkingowych została drastycznie ograniczona.

W zakresie sektora *smart economy* miasto Luksemburg implementowało wiele przedsięwzięć z podmiotami z różnych sektorów. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj partnerstwo z University of Luxembourg, interdyscyplinarnym instytutem SNT i spółką prywatną HOTCITY SA. Umowa z SNT pozwala instytutowi na korzystanie z bezprzewodowej infrastruktury komunikacyjnej miasta – jako test dla programów badawczych *smart city*. Kilka projektów (w tym „Cross Border Personal Travel Assistant” – Transgraniczny podróży asystent osobisty) już przyniosło konkretne rezultaty dla miasta i wyników badań naukowych dla doktorantów SNT. HOTCITY SA jest firmą prywatną, współwłasnością miasta Luksemburg i operatora telekomunikacyjnego POST. Powstała w 2009 roku w celu komercjalizacji dostępu do internetu w sieci HOTCITY i do równomiernego dostępu sieci HOTCITY i *CityApps* z innych miast i klientów indywidualnych (na przykład hotele, kempingi, restauracje, banki). HOTCITY stworzył również sześć aplikacji dla miast, instytucji i firm prywatnych, w oparciu o *shell apps* (aplikację powłoki). Dzięki tej koncepcji strategicznej miasto Luksemburg, wraz ze swoimi partnerami, jest dobrze przygotowane do rozwoju „inteligentnej przyszłości” (*The e-city of Luxembourg*, 2014).

Innym miastem, o którym warto wspomnieć z powodu jego inteligentnego rozwoju, jest Amsterdam. Projekt „Amsterdam Smart City” realizowany był w latach 2009–2011 i współfinansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Koncentrował się na zaangażowaniu różnych środowisk społecznych w problematykę zrównoważonej energii i tzw. zielonego biznesu. Duży nacisk położono na innowacje w kluczowych obszarach efektywności energetycznej. Autorzy projektu chcieli pokazać, że wprowadzanie ambitnych celów związanych z efektywnością energetyczną nie powinno być utożsamiane

z oszczędnością i spowolnieniem, wręcz przeciwnie – z rozwojem innowacji, ze wzrostem konkurencyjności i wreszcie wzrostem gospodarczym oraz nowymi miejscami pracy. W idei *smart cities* nie chodziło tylko o zastosowania nowych technologii w sterowaniu sieciami energetycznymi, transportem publicznym czy wodociągami, ale także o projektowanie i zarządzanie infrastrukturą i przestrzenią tak, aby jakość życia w mieście była jak najwyższa. *Smart city* ma być inteligentnym i przyjaznym, dobrze zaplanowanym i efektywnie zarządzanym miastem, w którym chce się żyć. Inicjatorami projektu byli Rada Gospodarcza Amsterdamu (niezależny organ doradczy miasta ds. rozwoju gospodarczego), Urząd Miasta, Liander (operator sieci energetycznej i gazowej) oraz KPN (operator telekomunikacyjny). Do współpracy zaproszono także kilkadziesiąt prywatnych firm (zarówno korporacje międzynarodowe, jak i MŚP) oraz znany instytut badawczy TNO (*Nederlandse Organisatie voor Toegepast Natuurwetenschappelijk Onderzoek*), spółdzielnie mieszkaniowe oraz samorządy mieszkańców. Wszyscy oni razem tworzą platformę Amsterdam Smart City (ASC), służącą do wymiany wiedzy na temat testów innowacyjnych produktów i usług, zrozumienia zachowania mieszkańców i użytkowników Amsterdamskiego Obszaru Metropolitalnego oraz zrównoważonych inwestycji gospodarczych. Wszystkie współpracujące ze sobą strony miały jasno sprecyzowane cele: firmy wspólnie z TNO mogły wprowadzać i testować swoje rozwiązania, a spółdzielnie dostarczały je mieszkańcom, co pozwalało ograniczyć zużycie energii. Miasto wykorzystało projekt jako ważny element dochodzenia do ambitnego planu: 40% redukcji emisji CO<sub>2</sub> do 2025 roku. Sprawdzone rozwiązania, które okazały się najskuteczniejsze, zostały i są nadal wprowadzane do realizacji na coraz szerszą skalę. Jedną z najważniejszych wartości platformy jest otwartość – wszystko, co powstało, jest udostępniane zainteresowanym. Według inicjatorów projektu takie podejście jest podstawą rozwoju innowacji, których najważniejszym celem jest poprawa jakości życia. Władzom Amsterdamu od początku przyświecała idea ułatwienia testowania innowacyjnych pomysłów w przestrzeni miejskiej. W ten sposób można się szybciej przekonać, czy dane rozwiązanie ma szansę na udane wdrożenie i czy może być wykorzystywane przez mieszkańców miasta. Takie podejście mogło się udać jedynie pod warunkiem, że wszyscy partnerzy będą dążyć do wspólnego celu (wprowadzania innowacyjnych rozwiązań przyczyniających się do redukcji emisji CO<sub>2</sub>) i określone będą reguły współpracy (miasto otwiera swoją przestrzeń na testowanie rozwiązań, a przedsiębiorcy udostępniają swoje technologie i usługi). Istnieje wówczas szansa, że powstaną rozwiązania, które będą mogły być wdrażane nie tylko w samej metropolii, ale też – po dostosowaniu ich do specyficznych lokalnych warunków i planów inwestycyjnych – w innych częściach kraju czy nawet na świecie. Przy wspólnym stole ustalono priorytetowe tematy dla miasta, takie jak: kompleksy sportowe, centra handlowe, oświetlenie przestrzeni publicznych, prawodawstwo oraz inteligentne rozwiązania w miejscu pracy.

Przykładem takiego działania jest najmłodsze laboratorium, powstałe na stadionie, na którym swoje mecze rozgrywa wielokrotny mistrz kraju w piłce nożnej Ajax Amsterdam. Holendrzy wyznaczyli sobie bardzo ambitny cel: w Amsterdamie ma funkcjonować

najbardziej innowacyjny stadion na świecie. W ramach modernizacji zarząd obiektu wspólnie z władzami miasta i przedsiębiorcami chce skupić się na kilku wyzwaniach: inteligentnych rozwiązaniach informatycznych w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem tłumu, modernizacji sieci energetycznej, wprowadzeniu otwartego dostępu do internetu i źródeł prądu. Dzięki temu użytkownicy tego obiektu będą mogli swobodnie korzystać z urządzeń mobilnych, na które będą im przesyłane m.in. zbliżenia akcji piłkarskich, rozmowy z piłkarzami i trenerami, treści reklamowe, a także ostrzeżenia. Zarząd stadionu zaprosił przedsiębiorców do testowania swoich rozwiązań. Najlepsze z nich zostaną w przyszłości wdrożone i zakupione. Chętnych nie brakuje, gdyż firmy uzyskały zapewnienie, że po pomyślnie zakończonych testach wybrane produkty czy usługi będą promowane podczas meczów piłkarskich i na innych odbywających się tu imprezach oraz w materiałach informacyjnych.

Innym przykładem nowatorskich rozwiązań w ramach budowy miasta inteligentnego, które osiągnęło już międzynarodowy rozgłos, jest IJburg, najmłodsza dzielnica Amsterdamu, której budowę rozpoczęto pod koniec lat 90. XX wieku. IJburg zaprojektowano z myślą o młodych rodzinach. Osiedlili się tam głównie młodzi, ambitni ludzie, połączeni szybkimi łączami internetowymi, żyjący w nowoczesnych domach. To wszystko sprawia, że jest to wymarzony obszar do testowania nowych produktów i usług. Jednym z tematów, nad którymi pracują partnerzy, są inteligentne centra pracy. Część mieszkańców IJburga byłaby gotowa zrezygnować z dojeżdżania do innych dzielnic (co łączy się ze stanem w korkach ulicznych), gdyby w pobliżu były dostępne miejsca, gdzie w skupieniu i dobrych warunkach mogliby poświęcić się pracy. Mieszkańcy wspólnie z miastem i firmami pracują nad organizacją przestrzeni wyposażonej np. w nowe technologie audiowizualne, a także przyjaźnie urządzonej i umeblowanej. Bardzo przychylnie przyjęty został też pomysł „Ring-ring” – nagradzania osób, które z samochodu przesiadły się na rower. Chętni mogą ściągnąć specjalną aplikację na smartfona, która automatycznie zlicza kilometry przejechane na rowerze. Zebrane „rowerokilometry” przeliczane są na pieniądze według przelicznika 1 km = 0,10 euro. Można je wymienić na usługi uczestniczących w projekcie firm lub przekazać na cele publiczne, np. przedłużenie jednej ze ścieżek rowerowych. (IJburg Iamsterdam).

Eksperymentem objęto także inną dzielnicę – Nieuw West. W przeciwieństwie do IJburga jest to starsza część miasta, charakteryzująca się m.in. wysokim wskaźnikiem zużycia energii elektrycznej i ciepłej, zamieszkała przez „tradycyjnych amsterdamczyków”. W ostatnich latach dzielnica została wyposażona w najnowszą w Holandii tzw. inteligentną sieć energetyczną. Projekt zrealizowano we współpracy miasta z firmą Liander, która należy do europejskiej awangardy w dziedzinie inteligentnych rozwiązań energetycznych. Sieć umożliwia elastyczny dobór źródeł energii i dokładny pomiar jej zużycia. To stworzyło także idealny obszar doświadczalny dla firm zajmujących się m.in. dostarczaniem instalacji umożliwiających produkcję energii ze źródeł odnawialnych. Dodać należy, że władze miasta oraz ich partnerzy doszli do wniosku, że nie ma sensu wdrażać nowatorskich pomysłów bez wcześniejszej edukacji mieszkańców. Okazuje się, że

większość osób postrzega oszczędność energii głównie przez nawyk wygaszania niepotrzebnych żarówek i zakręcania kaloryferów na noc. Współczesne rozwiązania otwierają dużo więcej możliwości oszczędzania, np. poprzez dobór różnych paliw czy dostawców energii. Mieszkańcy mogą więc pobrać na swoje komputery szereg materiałów edukacyjnych w formie przystępnych grafik, a nawet gier, w których uczestniczą firmy oferujące sprzedaż energii. Przykładem innej aplikacji jest Mobypark, która pozwala właścicielom parkingów wynająć je ludziom za opłatą. Dane uzyskane z tej aplikacji mogą być następnie wykorzystane przez miasto w celu określenia popytu postojowego i natężenia ruchu w Amsterdamie. Wiele domów zostało również wyposażonych w inteligentne liczniki energii, z zachętami przewidzianymi dla tych, które aktywnie zmniejszają zużycie energii (Komninos, 2013, s. 77; *Amsterdam Smart City*...). Inna inicjatywa dotyczy elastycznych oświetleń ulicznych. Inteligentne oświetlenie (*Flexible street lighting*, 2016) pozwala władzom miasta kontrolować jasność światła ulicznych. W inteligentnym zarządzaniu ruchem z kolei ruch jest monitorowany w czasie rzeczywistym, a przy okazji uzyskuje się informacje o aktualnym czasie podróży na wybranych trasach.

Amsterdam za nowatorskie podejście do oszczędzania energii odebrał w 2011 roku nagrodę RegioStar, przyznaną pod kuratelą Komisji Europejskiej na Światowym Forum Inteligentnych Miast w Barcelonie w 2012 roku. Otrzymał też najwyższe wyróżnienie za program otwartych danych dotyczących transportu i mobilności.

## Podsumowanie

Konkludując powyższe rozważania, można wskazać, jaką wartość dodał miasto inteligentne ma przekazać zarówno mieszkańcom miasta, jak i jego gospodarce.

Po pierwsze, miasto dzięki zastosowaniu omawianej idei może rozwiązać swoje codzienne problemy, tzn. ograniczoną dostępność lub brak pewnych usług publicznych, korki, ograniczoną powierzchnię gruntów, degradację środowiska. Po drugie jakość życia w takim mieście ma ulec poprawie, środowisko ma stać się bardziej przyjazne, a perspektywy rozwoju gospodarczego mają być silniejsze. Podobnego zdania są Lee, Hancock, Hu (2014).

Niewątpliwie koncepcja ta stanowi odpowiedź na wyzwania globalizacji gospodarki. Tylko takie miasta, które wdrożą idee *smart city*, mogą w sposób świadomy wyprzedzać pojawianie się różnego rodzaju negatywnych zjawisk, a nie tylko walczyć z ich skutkami. Ta koncepcja to nie tylko nasycony do granic możliwości elektroniką system miejski, ale określona filozofia, która dotyczy kształtowania postaw mieszkańców oraz ich warunków życia. Ponieważ nie ma identycznych miast, strategia *smart city* dla każdego z miast będzie różnić się, tak jak różnią się ich mieszkańcy i ich potrzeby. Mimo tych różnic i bardzo szerokiego ujęcia w praktyce i w literaturze przedmiotu, *smart city* staje się drogowskazem rozwoju współczesnego miasta – w opozycji do miasta podlegającego degradacji, postępującej segregacji i w efekcie narastania destabilizacji we wszystkich dziedzinach życia, co przekłada się na obniżanie poziomu życia mieszkańców i w następstwie słabych

finansów miejskich, ze słabą zdolnością do generowania dochodów własnych, przy równocześnie rosnących potrzebach wydatkowych (choćby tych związanych z rozwiązywaniem nabrzmiałych problemów społecznych i słabych miejsc pracy).

## Bibliografia

- Amsterdam Smart City*: „*The Idea Of The Smart City Will Bring Us To A New Economy*”. Pobrane z: <http://www.dac.dk/en/dac-cities/sustainable-cities/experts/amsterdam-smart-city-the-idea-of-the-smart-city-will-bring-us-to-a-new-economy> (16.05.2017).
- Benevolo, C., Dameri, R., D’Auria, B. (2016). Action Taxonomy, ICT Intensity and Public Benefits. W: T. Torre, T. Braccini, R. Spinelli (red.), *Empowering Organizations: Enabling Platforms and Artefacts*. Springer International Publishing.
- Certyfikacja PN-ISO 37120 – zrównoważony rozwój społeczny – wskaźniki usług miejskich i jakości życia. Pobrane z: <https://www.prs.pl/certyfikacja-systemow-zarzadzania/certyfikacja-pn-iso-37120-zrownowazony-rozwoj-spoeczny-wskazniki-uslug-miejskich-i-jakosci-zycia.html> (16.05.2017).
- Czupich, M., Ignasiak-Szulc, A., Kola-Bezka, M. (2016). Czynniki i bariery wdrażania smart cities w Polsce. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 276.
- Europeansmartcities*. Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu/team.html> (16.05.2017).
- Flexible street lighting* (2016). Pobrane z: <https://amsterdamsmartcity.com/projects/flexible-street-lighting> (16.05.2017).
- IJburg, amsterdam*. Pobrane z: <http://www.iamsterdam.com/en/local/about-amsterdam/neighborhoods/ijburg> (16.05.2017).
- Jankowska, M. (2015). Smart City jako koncepcja zrównoważonego rozwoju miasta – przykład Wiednia. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 2 (42).
- Komninos, N. (2013). What makes cities intelligent? W: M. Deakin, *Smart Cities: Governing, Modelling and Analysing the Transition*. Edinburgh: Routledge.
- Jak zmierzyć inteligencję miasta, które aspiruje do miana smart city?* (2015). Pobrane z: <http://www.designforall.pl/jak-zmierzy-c-inteligencje-miasta-aspirujacego-do-miana-smart-city> (16.05.2017).
- Kowalski, Ł. (2015). *Inteligentne miasta – przegląd rozwiązań*. W: M. Soja, A. Zborowski (red.), *Miasto w badaniach geografów*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kumar, T.M. (2017). Smart Economy in Smart Cities. W: *International Collaborative Research: Ottawa, St. Louis, New Delhi, Varanasi, Vijayawada, Kozhicode, Hong Kong*. Singapore: Springer.
- Lee, J.H., Hancock, M., Hu, M.-Ch. (2014). *Towards an Effective Framework for Building Smart Cities: Lessons from Seoul and San Francisco*. San Francisco: Elsevier.
- Markowski, T. (2014). *Ekonomiczny wymiar procesów rewitalizacji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Nam, T., Pardo, T.A. Conceptualizing Smart City with Dimensions of Technology, People and Institutions. Pobrane z: [https://inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo\\_2011\\_smartcity.pdf](https://inta-aivn.org/images/cc/Urbanism/background%20documents/dgo_2011_smartcity.pdf) (16.05.2017).

- Nieuw West. (2017). Pobrane z: <http://www.nieuwwestmakelaardij.nl> (16.05.2017).
- Obrębalski, M. (2016). Specjalizacja i inteligencja miasta – identyfikacja, pomiar i ocena. *Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN*, 170 (112–124).
- Raport: *Smart cities. Ranking of European medium-sized cities* (2014). Pobrane z: <http://bestplacelceinstytut.org/pl/smart-cities> (16.05.2017).
- The e-city of Luxembourg* (2014). Pobrane z: <http://www.theneweconomy.com/technology/the-e-city-of-luxembourg> (17.05.2017).
- The smart city model*. (2013). Pobrane z: <http://www.smart-cities.eu/model.html> (17.05.2017).
- Raport. Przyszłość miast* (2013). Pobrane z: <http://mtp.pl/pobieranie/RaportMiastoPrzyszlosci.pdf> (17.05.2017).

### SMART CITY AS A SUSTAINABLE CITY DEVELOPMENT FORM AND AS A BASIS OF SOUND MUNICIPAL FINANCES

**Keywords:** smart city, sustainable city, intelligent city

**Summary.** The article fits squarely into the issues of sustainable development of cities, likewise is crucial in the context of its finances. The research object of this work is a conception *smart city*, shown in a theoretical and pragmatic conceptualization. Disquisition of this work consists of evidence which describe the essence and theoretical sphere of *smart city* and examples of real implementations of this theory. Through deductions, the conclusions of ensuring sustainable finances thus to applying this theory were reached.

### Cytowanie

- Korenik, A. (2017). *Smart city jako forma rozwoju miasta zrównoważonego i fundament zdrowych finansów miejskich*. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 165–175. DOI: 10.18276/epu.2017.129-14.





Dorota Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Katedra Finansów  
e-mail: [dorota.korenik@ue.wroc.pl](mailto:dorota.korenik@ue.wroc.pl)

## Podejścia i metody w badaniu efektywności szpitali samorządowych w Polsce

**Kody JEL:** I15, H79

**Słowa kluczowe:** szpitale samorządowe, efektywność ekonomiczna, podejścia badawcze, metody badawcze

**Streszczenie.** Artykuł wpisuje się w problematykę badania efektywności ekonomicznej szpitali będących własnością publiczną, w szczególności własnością bądź współwłasnością samorządu terytorialnego w Polsce. Przedmiotem badania uczyniono teoretyczne podejścia do rozumienia i koncepcji istoty efektywności ekonomicznej oraz właściwe im ekonomiczne narzędzia analityczne służące uzyskaniu wiedzy na temat efektywności ekonomicznej szpitali i jej determinant dla potrzeb zarządzania nimi. Badanie polega na wyjaśnianiu, w którym ze zbioru przesłanek opisujących: niepewność i podwyższone ryzyko działania szpitali samorządowych w Polsce, warunki i ograniczenia poznawcze każdego z teoretycznych podejść oraz odpowiadających im metod badania efektywności ekonomicznej, na mocy reguł logiki dedukcyjnej, wyprowadzono osąd przydatności poszczególnych podejść i właściwych im metod w realiach polskich.

## Wprowadzenie

Efektywność funkcjonowania szpitali, zwana także efektywnością działania, efektywnością ekonomiczną, jest problemem w różnych wymiarach: makro, czyli dla systemów ochrony zdrowia, mezzo, czyli dla samorządu terytorialnego w realizacji przypisanych zadań z obszaru ochrony zdrowia, oraz mikro, czyli dla zarządzających szpitalami.

Zarówno poziom efektywności funkcjonowania szpitali samorządowych, tj. szpitali, które stanowią własność lub współwłasność jednostek samorządu terytorialnego, jak i badanie efektywności pod kątem osiągnięcia i polepszenia jej wartości nieujemnych, są problemem przede wszystkim zarządzającego i właściciela. Ustawowy (Ustawa, 2011) wymóg wykazania przez szpital nieujemnego poziomu wskaźnika rentowności przychodowej<sup>1</sup> zwiększa presję ze strony właścicieli samorządowych na efektywne działanie podległych szpitali, które z kolei pozwoli na zachowanie dotychczasowej formy organizacyjno-prawnej szpitala (samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej), a z którą łącznie są nadzieje sprawujących władzę samorządową na zachowanie silniejszego wpływu w społeczności lokalnej, jak i nadzieje społeczności lokalnej na zapewnienie powszechnego i nieodpłatnego dostępu do świadczeń szpitalnych. Efektywne działanie to również problem szpitala samorządowego funkcjonującego w formie spółki handlowej, jednakże możliwości jej zapewnienia jest więcej (poszukiwanie efektywności w obszarze podejmowania i zwiększania skali i zakresu usług odpłatnych, nieobjętych limitowanymi kontraktami finansowymi z NFZ).

Dotychczasowe badania efektywności podmiotów szpitalnych, w tym samorządowych, są bardzo skromne i wynikają głównie z bardzo słabo wykształconego systemu statystyki społecznej na potrzeby analiz i ocen efektywności szpitali (Hass-Symotiuk, 2011; Porębski, 2016). Niedostatek wiedzy na temat efektywności i jej determinant w polskich szpitalach samorządowych, a tym samym i sposobów polepszania efektywności, ma też związek ze specyfiką otoczenia, w jakim przychodzi im działać. Szpitale samorządowe działają w otoczeniu niepewnym i wysoce ryzykownym. W badaniach nad efektywnością kontekst niepewności i wysokiego ryzyka działania musi być uwzględniony, bo nie jest on bez znaczenia dla doboru właściwego podejścia badawczego i metod badawczych (ekonomicznych narzędzi analizy efektywności funkcjonowania) służących wykryciu wewnętrznych czynników sprawczych efektywności szpitali oraz istotności tych czynników.

Celem opracowania jest krytyka zastosowalności poszczególnych podejść teoretycznych do badania efektywności oraz adekwatnych metod badania efektywności (i jej wewnętrznych determinant) w przypadku szpitali samorządowych w Polsce. Rozważanie osadzono w mikroekonomicznej perspektywie badawczej, eksponującej potrzebę budowania efektywności ekonomicznej szpitala samorządowego.

## 1. Niepewność i podwyższone ryzyko działania szpitali samorządowych wynikające z otoczenia zewnętrznego

Struktura podmiotowa i funkcjonalna rynku opieki zdrowotnej w Polsce przedstawia się następująco. Po stronie podaży usług szpitalnych występują:

---

<sup>1</sup> Tj. wskaźnika w ujęciu procentowym, obliczanego jako iloraz sumy wyniku finansowego netto i amortyzacji do przychodów szpitala.

- szpitale – podmioty prawa prywatnego – spółki handlowe – których właścicielami mogą być zarówno osoby prywatne, jak i osoby publiczne, np. jednostki samorządu terytorialnego,
- szpitale – podmioty prawa publicznego – samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ-y) – których podmiotami tworzącymi są jednostki samorządu terytorialnego (samorząd województwa, powiat, gmina), uniwersytety publiczne (tzw. szpitale kliniczne, szpitale uniwersyteckie), odpowiedni minister.

Każdy szpital, niezależnie od swej formy prawno-organizacyjnej, może ubiegać się o kontrakt na świadczenia szpitalne finansowane ze środków publicznych. Jest to kontrakt z płatnikiem – ubezpieczycielem publicznym, zwany „kontraktem publicznym” bądź „finansowym kontraktem publicznym”. Przy czym szpitale prawa publicznego nie mogą prowadzić leczenia szpitalnego na zasadach komercyjnych, muszą więc zdobyć publiczny kontrakt finansowy. Natomiast szpitale prywatnoprawne świadczą usługi na zasadach komercyjnych, finansowane z budżetów prywatnych, ale też publicznych, jeśli pozyskają kontrakt z płatnikiem – ubezpieczycielem publicznym. Oprócz tego o finansowanie ze środków publicznych mogą ubiegać się także inne podmioty lecznicze, które nie są szpitalami i świadczą inne usługi opieki zdrowotnej. Oznacza to, że o pieniądze publiczne przeznaczone na finansowanie świadczeń w opiece zdrowotnej (stanowiące jedną pulę środków finansowych) mogą konkurować różne podmioty lecznicze, w tym szpitale, bez względu na ich formę organizacyjno-prawną.

Świadczeniobiorcami w szpitalach (i innych podmiotach leczniczych) są zarówno osoby objęte powszechnym ubezpieczeniem zdrowotnym, jak i pacjenci pokrywający koszt ze środków prywatnych. Obecnie nie ma rozwiniętego rynku prywatnych ubezpieczeń zdrowotnych, który mógłby pozwolić na osiągnięcie większej kwoty przeznaczonej na świadczenia zdrowotne (w tym dla szpitali) oraz wprowadzenie konkurencyjnego, prywatnego płatnika. W rzeczywistości popyt na świadczenia szpitalne reprezentowany jest przez płatnika – ubezpieczyciela publicznego, czyli podmiot, który kontraktuje świadczenia szpitalne finansowane ze środków publicznych. Dla wykonanych przez szpital świadczeń ponad limit wpisany do kontraktu, wynikających z realnie istniejącego większego popytu, nie ma pewności uzyskania pokrycia finansowego ze środków publicznych. Kwestia tzw. nadwykonania świadczeń zdrowotnych nie jest bowiem uregulowana prawnie, a poza tym limitowanie ilości i wartości świadczeń ma na celu utrzymanie dyscypliny finansowej płatnika publicznego. Nadto w przypadku szpitali publicznoprawnych występuje też podwyższone ryzyko nieotrzymania wsparcia finansowego od właściciela ze względu na jego słabą sytuację budżetową.

Płatnik – ubezpieczyciel publiczny w polskim systemie ochrony zdrowia funkcjonuje w warunkach monopsonu, w praktyce dąży do zakontraktowania świadczeń zdrowotnych po zaniżonych cenach podczas negocjacji z usługodawcami. Płatnik jednostronnie decyduje w zakresie: długości trwania kontraktu (zwykle od trzech do pięciu lat), wyceny za poszczególne świadczenia zdrowotne, rodzaju i ilości niezbędnego sprzętu medycznego, rodzaju, kwalifikacji i liczby personelu medycznego. Oprócz tego wymagania

stawiane przez płatnika zmieniają się często w ciągu tzw. roku kontraktowego, tj. w roku przed kolejnym konkursem na świadczenia zdrowotne publiczny płatnik na nowo określa i zmienia poszczególne wymagania. W efekcie na rynku opieki szpitalnej, głównie tym finansowanym ze środków publicznych, charakterystyczna jest nadmierna siła przetargowa płatnika – ubezpieczyciela publicznego, wynikająca z jego monopolistycznej pozycji w stosunku do usługobiorców (pacjentów) oraz w stosunku do usługodawców (świadczeniodawców).

Oznacza to, że rynek ochrony zdrowia, w tej jego części, która jest związana z publicznym finansowaniem świadczeń zdrowotnych, szpitalnych, nie jest doskonale konkurencyjny. Nie występuje na nim doskonały dostęp do informacji, a wręcz przeciwnie – brak jest informacji o kryteriach i zasadach dostępu i zawierania publicznych kontraktów finansowych, kryteria i zasady nie są trwałe, podlegają zmianom nawet w trakcie trwania istniejącego kontraktu, kierunki i sposób reformowania systemu ochrony zdrowia podlegają zmianom i nie są przewidywalne, zwłaszcza po dojściu do władzy nowych ugrupowań politycznych, na rynku występują zróżnicowane dobra (różne rodzaje świadczeń zdrowotnych, nie tylko szpitalnych), które mogą być objęte finansowaniem w ramach jednej, wspólnej puli pieniądza publicznego, podmioty lecznicze konkurują między sobą i nie mają wystarczającej siły, aby kontrolować rynek.

W przypadku szpitali, silnie uzależnionych od finansowania pieniądzem publicznym, kluczowymi problemami dla ich rentownego działania są:

- brak możliwości pełnego wykorzystania pozafinansowego potencjału wytwórczego, większego w stosunku do wielkości potrzebnej do wykonania zakontraktowanych i silnie limitowanych przez publicznego płatnika świadczeń szpitalnych,
- niepewność zdobycia publicznego kontraktu finansowego w przyszłości,
- niepewność zasad i kryteriów dostępu do finansowania, ustalanych przez stronę zamawiającą świadczenia zdrowotne (sposób funkcjonowania publicznego systemu finansowania świadczeń zdrowotnych ulega wielokrotnym zmianom i jest słabo przewidywalny),
- przestarzała oraz szybko starzejąca się infrastruktura świadczeń szpitalnych, nie nadążająca za szybko postępującym i kosztownym rozwojem nowoczesnej techniki medycznej.

Stopień uzależnienia szpitali samorządowych, w szczególności SPZOZ-ów, od finansowania poprzez publiczny kontrakt finansowy jest bardzo wysoki, ponad 90%. Obniżenie tak wysokiego stopnia uzależnienia można uzyskać w następstwie komercjalizacji szpitala (przekształcenia publicznej formy prawnej funkcjonowania w prywatną), otwierającej możliwość świadczenia usług komercyjnie, obok tych finansowanych w ramach kontraktu publicznego. Jednakże w odbiorze społeczności lokalnych oraz polityków samorządowych takie rozwiązanie może być postrzegane jako niebezpieczeństwo ograniczenia dostępu do otrzymania powszechnych i nieodpłatnych świadczeń szpitalnych, głównie stąd komercjalizacja nie jest ani popularna, ani powszechna. Jeśli będzie występowała, to głównie w sposób wymuszony słabą kondycją finansową właściciela samorządowego,

który nie będzie w stanie pokrywać strat finansowych podległego szpitala, by w ten sposób spełnić ustawowy wskaźnik rentowności przychodów.

Nie ma perspektywy zmniejszenia niepewności działania i wysokiego ryzyka finansowego, a tym samym zmiany efektywności ekonomicznej szpitali samorządowych. Źródłem utrzymującej się niepewności jest brak wizji racjonalizacji polskiego systemu ochrony zdrowia. W konsekwencji średnio- i długoterminowa perspektywa sektora ochrony zdrowia, która wiąże się z ciągle odsuwaną w czasie poprawą efektywności operacyjnej szpitali publicznych (a w jej ramach różne kierunki zmian, inicjatywy, np. sygnalizowane w ostatnim czasie w resorcie zdrowia tworzenie sieci szpitali i konsolidacji funkcji wsparcia sieci szpitali publicznych), nie daje wiarygodnych przesłanek dla istotnego zmniejszenia tej niepewności.

## 2. Podejścia teoretyczne do badania efektywności ekonomicznej szpitali samorządowych

W obszarze wiedzy teoretycznej występują dwa różne podejścia do badania efektywności, tj. statyczne i dynamiczne. Wynikają one z odmienności podstaw ideowych dwóch nurtów teorii ekonomii, tj. ekonomii neoklasycznej i heterodoksyjnej ekonomii ewolucyjnej.

Podejście statyczne, właściwe dla ekonomii neoklasycznej, związane z koncepcją optymalności Pareto oraz marginalistyczną koncepcją równowagi ogólnej, oznacza optymalną produkcję i alokację ograniczonych zasobów, ukierunkowując podmiot na osiągnięcie znanej w danym czasie krzywej możliwości produkcyjnych. Istotą efektywności ekonomicznej jest godzenie w najlepszy sposób rzadkości zasobów z nieograniczonymi potrzebami podmiotu. Krótkookresowe, statyczne podejście badawcze obejmuje efektywność techniczną i alokacyjną. W centrum zainteresowania w pierwszej kolejności znajduje się efektywność techniczna (technologiczna), która wiąże się z wykorzystaniem czynników w technologicznie najbardziej wydajny sposób. Ekonomicznym wyrazem efektywności technicznej jest efektywność produkcyjna (nazywana też efektywnością kosztową), czyli efektywność alokacyjna w sferze produkcji. Oznacza ona, że ze wszystkich technicznie efektywnych metod produkcji efektywnie produkcyjnie są tylko te, które minimalizują koszty produkcji. Szpital, który jest efektywny produkcyjnie, jest efektywny technicznie, ale szpital technicznie efektywny nie musi być efektywny produkcyjnie, jeżeli istnieje jakiś inny zestaw czynników produkcji, który można by wykorzystać do wytworzenia takiej samej ilości świadczeń po niższym koszcie. Pełna efektywność alokacyjna (tj. w sferach: produkcji, konsumpcji i struktury produkcji), oznacza, że z danych zasobów został osiągnięty najwyższy możliwy poziom satysfakcji konsumentów (pacjentów). Spośród wszystkich rozwiązań efektywnych produkcyjnie tylko te są efektywne alokacyjnie, które maksymalizują satysfakcję konsumentów-pacjentów. A ponieważ satysfakcja pacjentów pochodzi z konsumpcji świadczeń szpitalnych, to statyczna efektywność ekonomiczna wymaga największego możliwego poziomu produkcji, czyli efektywności technicznej.

Głównym wyzwaniem ekonomicznym jest tu unikanie marnotrawstwa posiadanych zasobów. W krótkiej perspektywie czasu, wyznaczonej przez okres trwania kontraktu finansowego z płatnikiem publicznym, kluczowymi problemami są:

- unikanie marnotrawstwa rzadkiego zasobu, jakim jest pieniądź publiczny w procesie realizacji zakontraktowanych procedur medycznych, oraz
- zdobycie pełnego pokrycia finansowego dla posiadanego zasobu czynników wytwórczych, tj. obejmującego kwotę zapewnioną przez kontrakt publiczny i kwotę nieobjętą tym kontraktem.

W przypadku tego drugiego problemu istnieją dwie przesłanki utrzymywania większego zasobu czynników wytwórczych, niż wynikałoby to z zawartego kontraktu publicznego. Pierwszą przesłanką jest brak pewności, że w przyszłych okresach kontraktowania wymogi stawiane przez płatnika publicznego nie zostaną zaostrzone w taki sposób, że trzeba będzie wykazać się większym niż dotychczas potencjałem wytwórczym, ilościowym i jakościowym. Drugą przesłanką jest oczekiwanie jednostki samorządu terytorialnego jako właściciela szpitala, że potrzeby społeczności lokalnej w zakresie publicznej opieki szpitalnej będą zaspokajane w największym możliwym stopniu, nawet w sytuacji niedostatecznie wysokiego kontraktu finansowego.

Dla tak postawionego problemu rozwiązaniami mogą być:

- a) wykonanie w całości świadczeń na warunkach zakontraktowanych, oraz dodatkowo – tj. w razie występowania zjawiska niedoszacowania kosztów procedur medycznych przez płatnika publicznego (które jest powszechne w przypadku świadczeń szpitalnych, aczkolwiek skala niedoszacowania może być różna pomiędzy różnymi specjalnościami medycznymi) – poszukiwanie wewnętrznych oszczędności kosztów do poziomu, poniżej którego nie jest możliwe zapewnienie minimalnej jakości zakontraktowanych świadczeń w ramach posiadanych technologicznych możliwości produkcyjnych lub ujmując inaczej: poszukiwanie rezerw potencjału redukcji nakładów zużywanych do wytworzenia danej ilości rezultatów – jest to rozwiązanie dotyczące efektywności technicznej w obszarze zakontraktowanych świadczeń szpitalnych;
- b) wewnętrzne oszczędności kosztów utrzymania zasobu tej części czynników wytwórczych, dla której nie ma zapewnionego finansowania ze środków kontraktu publicznego – jest to rozwiązanie ograniczania strat spowodowanych utrzymywaniem większej zdolności produkcyjnej w stosunku do zapotrzebowanej przez ubezpieczyciela – płatnika publicznego; w istocie takie rozwiązanie nie wpisuje się w logikę statycznej efektywności technicznej ani efektywności alokacyjnej; natomiast można je traktować jako częściowe rozwiązanie problemu maksymalizacji satysfakcji konsumentów świadczeń szpitala w sytuacji, gdy ich realne zapotrzebowanie jest większe niż zakontraktowane przez ubezpieczyciela – płatnika publicznego;
- c) znalezienie dodatkowych (poza kontraktem finansowym) źródeł finansowania, w postaci finansowania zewnętrznego przez właścicieli szpitali, w celu

utrzymywania większych zdolności produkcyjnych – takie rozwiązanie oznacza finansowe pokrywanie statycznej nieefektywności ekonomicznej ze środków innych niż wypracowane przez szpital; z perspektywy szpitala jest to rozwiązanie problemu nieefektywności statycznej, usprawiedliwionej potrzebą zapewnienia maksymalnej satysfakcji konsumentów świadczeń szpitalnych);

- d) zwiększenie produkcji (ponad zakontraktowaną wartość i ilość świadczeń), w ramach posiadanych możliwości wytwórczych i skuteczne uzyskanie dla tej dodatkowej produkcji refinansowania od płatnika publicznego – jest to rozwiązanie dotyczące efektywności alokacyjnej w sferze konsumpcji;
- e) zmiana struktury mix-produkcji – poprzez uruchomienie nowej specjalizacji szpitalnej, likwidację / ograniczenie dotychczasowej, inną alokację zasobów pomiędzy specjalizacje – na dającą lepszą rentowność, co ma związek z obowiązującym w danym czasie cennikiem świadczeń szpitalnych stosowanym przez płatnika publicznego – jest to rozwiązanie dotyczące efektywności alokacyjnej w sferze struktury produkcji.

Jednakże rozwiązania te nie dają pewności polepszenia efektywności ekonomicznej, skoro czynnikami niweczącymi statyczną efektywność ekonomiczną są:

- nieprzewidywalność warunków dostępu do kontraktu publicznego w przyszłości, uniemożliwiająca określenie optymalnego zapotrzebowania na czynniki wytwórcze nawet w niedalekiej przyszłości (oznacza to, że dla szpitala powstaje ryzyko struktury ilościowej i jakościowej, niedostosowanej do przyszłych wymogów zakontraktowania świadczeń szpitalnych u płatnika publicznego) oraz
- niepewność uzyskania refinansowania świadczeń wykonanych ponad limit przyznany w kontrakcie, o które szpital może starać się na drodze postępowania sądowego (oznacza to, że dla szpitala powstaje zwiększone ryzyko finansowe),
- rosnące ryzyko niepokrycia straty finansowej szpitala przez jego właściciela, jeśli on sam znajduje się w trudnej sytuacji budżetowej – co jest zjawiskiem coraz bardziej powszechnym (dla szpitala powstaje zwiększone ryzyko finansowe).

To oznacza, że nie są spełnione założenia i warunki dla osiągnięcia statycznej efektywności ekonomicznej, w tym technicznej i alokacyjnej. Po pierwsze, przyjmowane w statycznym podejściu do efektywności ekonomicznej założenie o danych (stałych) zasobach w przypadku szpitali publicznych jest nierealistyczne. Po drugie, efektywność ekonomiczna w sensie Pareto może być zapewniona jedynie w warunkach konkurencji doskonałej, czyli innych, niż występujące w sektorze ochrony zdrowia, tj. w tej jego części, która jest związana z publicznym zasilaniem finansowym. Statyczną efektywność ekonomiczną zaburza NFZ, będąc faktycznym monopolistą w zakresie kontraktowania świadczeń szpitalnych, finansowanych ze środków publicznych. Konkludując, szpitale publiczne działające na rynku monopsonu nie mogą dobrze realizować statycznej efektywności technicznej i alokacyjnej. Nie wyklucza to jednak możliwości osiągnięcia statycznej efektywności ekonomicznej na poziomie nieujemnym, krótkookresowo, a nawet w kolejnych okresach kontraktowania świadczeń szpitalnych (czyli długookresowo).

W świetle innego podejścia, na rynku, na którym nie występuje konkurencja doskonała, możliwe jest osiąganie długookresowej efektywności, jeśli jest ona pojmowana jako efektywność dynamiczna. Głównym wyzwaniem nie jest unikanie marnotrawstwa zasobów, lecz ustawiczne odkrywanie i tworzenie nowych celów (de Soto, 2010). Dynamiczny model efektywności ekonomicznej opiera się na założeniach paradygmatu ekonomii ewolucyjnej, tj. uznaniu za typowe i normalne w życiu gospodarczym zjawisk nierównowagi, irracjonalności, przypadku, kryzysu i ewolucji typu biologicznego. Tak jest w życiu gospodarczym szpitali publicznych w Polsce, zmuszonych działać w warunkach wysokiej niepewności i ryzyka. Przyjmuje się, że jest możliwe osiągnięcie równowagi – efektywności ekonomicznej, ale tylko przejściowo, bo jest ona zakłócana rozmaitymi czynnikami zmiennymi. Sukces odnosi podmiot gospodarujący, który jest lepiej przystosowany, a to dzięki wdrażaniu innowacji, takich jak nowe technologie, rynki, systemy organizacyjne, wzory konsumpcji, ramy prawne, instrumenty finansowe (Głapiński, 2012, s. 284–285).

Istnieją dwie determinanty efektywności dynamicznej: innowacyjność i adaptacyjność. Efektywność innowacyjna to zdolność do wprowadzania innowacji, takich jak usprawnienia produkcji, metody ograniczające koszty produkcji poprzez zastosowanie nowych technologii, form organizacji działania, sposobów finansowania. Efektywność adaptacyjna oznacza zdolność stopniowego dostosowywania się do zmian w otoczeniu, a także umiejętność rozpoznawania natury pojawiających się problemów i umiejętność ich właściwego rozwiązania.

W centrum zainteresowania tak zdeterminowanej efektywności ekonomicznej jest efektywność ekonomiczna typu „X” (efektywność „X”). Wiąże się ona ze statyczną efektywnością ekonomiczną w taki sposób, że jest ona statycznym problemem i dynamicznym rozwiązaniem efektywności „X” (Potts, 2007). Ta sama przedsiębiorcza i dobrze zmotywowana siła wprawia w ruch efektywność dynamiczną poprzez tworzenie i odkrywanie nowych możliwości zysku / rentowności ekonomicznej, a jednocześnie dąży do osiągnięcia jak najwyższego stopnia efektywności statycznej, jaki leży w granicach ludzkich możliwości dzięki koordynacji wcześniejszych niedostosowań (de Soto, 2010). W przypadku badania, a także budowania efektywności zgodnej z koncepcją efektywności „X”, chodzi nie tyle o poprawę metod produkcji oraz umiejętności pracowników, co jest typowe dla efektywności statycznej, co raczej o sposób wykorzystania i organizację tych umiejętności, jak i dostępnej technologii (np. położenie większego nacisku na logistykę niż budżetowanie w szpitalu). Podkreślenia wymaga, że postrzeganie statycznej efektywności jako determinanty lub gwaranta osiągnięcia dynamicznej efektywności ekonomicznej jest niewłaściwe. Może okazać się, że dla efektywności dynamicznej niezbędne jest zaniechanie koncentracji działań na poprawie metod produkcji oraz umiejętności pracowników, a tym samym na efektywności statycznej, lecz pozyskanie nowej technologii produkcji bądź pracy, rodzących w krótkim okresie wysoki koszt, ale zapewniających lepsze rezultaty w okresie długim.



Na zasadność podejścia dynamicznego do badania efektywności wskazują m.in. badania Leibensteina, który jako pierwszy stwierdził, że mimo wykorzystania porównywalnych nakładów pracy, kapitału i podobnych technik wytwarzania wielkości wytworzonej produkcji w przedsiębiorstwach różniły się znacznie. To oznacza, że istnieje rodzaj wewnętrznej nieefektywności przedsiębiorstwa, określony nieefektywnością „X” (nie mający charakteru nieefektywności alokacyjnej ani technicznej), który ma swe źródło w motywacjach pracowników i organizacji (Leibeistein, 1966). Takiemu rozumowaniu oponują zwolennicy teorii statycznej efektywności ekonomicznej. Zdaniem Stiglera motywacja nie może odgrywać roli autonomicznej, lecz trzeba ją postrzegać jako element technologii (a więc czynnik efektywności technicznej). Nieodpowiedni poziom w technologii nie jest źródłem jakiegoś nowego rodzaju nieefektywności, lecz świadczy o nieodpowiednim wykorzystaniu posiadanych zasobów, co jest równoznaczne z istnieniem klasycznej nieefektywności alokacyjnej (Stigler, 1976). Leibenstein odpowiedział, że różnice w efekcie końcowym (wielkości produkcji) nie są, jak zakładał Stigler, wynikiem racjonalnego zachowania jednostek uwzględniających koszt pozyskania wiedzy, ale wynikają z różnej chęci jej zdobycia, czyli z aspektu motywacyjnego.

Przyjmując do badania efektywności podejście efektywności „X”, przyjmuje się teorię wyjaśniającą dlaczego idealna efektywność techniczna jest zawsze zniweczona przez ludzi w rzeczywistych organizacjach (Potts, 2007). Jasne jest, że w przypadku szpitali publicznych ważny (ale nie jedyny) czynnik sprawczy niweczający idealną efektywność techniczną tkwi w otoczeniu zewnętrznym szpitali – tj. w niepewnym zasilaniu finansowym szpitala przez stronę publiczną kontraktującą świadczenia szpitalne, jak i przez właściciela szpitala (Krzeczewski, 2014), który może oczekiwać od szpitala utrzymania zbyt dużego poziomu zasobów (tj. większego niż wynikający z kontraktu świadczeń zdrowotnych z płatnikiem publicznym), podczas gdy on sam znajduje się w trudnej sytuacji budżetowej i może mieć problem z ewentualnym pokryciem straty finansowej szpitala. Pozostałe czynniki sprawcze, określające zdolność innowacyjną i zdolność adaptacyjną, tkwią wewnątrz szpitala.

Ostatecznie w kwestii wybrania właściwego podejścia do badania efektywności ekonomicznej szpitali samorządowych w Polsce można stwierdzić, co następuje. Założenia koncepcji statycznej efektywności nie sprawdzają się w realiach szpitali publicznych, w przeciwieństwie do założeń koncepcji efektywności dynamicznej. Ale tak jak podejście neoklasyczne, tak i podejście ewolucyjne nie radzi sobie z problemem destrukcyjnego wpływu niepewnego publicznego kontraktowania świadczeń szpitalnych (procedur medycznych). Niepewne reguły gry z płatnikiem publicznym niweczą wypracowanie podstaw dla (idealnej) efektywności technicznej, która stanowi punkt wyjścia dla efektywności produkcyjnej, a także dla pełnej efektywności alokacyjnej, ponieważ brakuje długoterminowego stabilizatora cenowego różnych świadczeń szpitalnych. Z tego samego powodu niweczona jest dynamiczna efektywność ekonomiczna.

### 3. Metody badania efektywności ekonomicznej szpitali samorządowych

W podejściu statycznym do badania efektywności szpitali użyteczną klasyfikacją efektywności jest podział na efektywność techniczną i alokacyjną. Transponując obie definicje z pracy Flooda, dotyczącej efektywności w szpitalach (Flood, 2000), można przyjąć, że efektywność alokacyjna „szpitala samorządowego” oznacza rozmieszczenie rzadkich zasobów w celu zaspokojenia potrzeb zdrowotnych w rejonie swego działania. Z kolei efektywność techniczna oznacza, że dane dobro, usługa są wytworzone w szpitalu przy wykorzystaniu najmniejszej możliwej ilości zasobów. Efektywność ekonomiczna, zgodnie z Farrelowskim ujęciem statycznej efektywności (efektywności produkcji), jest iloczynem obu efektywności technicznej i alokacyjnej (Farrell, 1957). Ze względu na możliwość odniesienia ekonomicznej efektywności produkcji do kosztów, przychodów i zysku, wyróżnia się efektywność kosztową, przychodową i zysku. Przy czym jej badanie może być zorientowane na czynniki produkcji (szpital dąży do minimalizacji zatrudnienia czynników – niezbędnych z technologicznego punktu widzenia – do wytworzenia danej wielkości produkcji) lub na produkty (szpital dąży do osiągnięcia maksymalnej produkcji z zatrudnienia danych czynników wytwórczych). W efekcie powstaje wiele form efektywności produkcji, których szczegółowe omówienia znalazły się w literaturze, także polskiej – zob. np. Nojszewska (2015), Cholewa-Wiktor (2014), Golinowska (2011, s. 198).

Mierzenie efektywności, w tym jej poszczególnych form, polega na porównaniu rzeczywistego funkcjonowania szpitala z funkcjonowaniem optymalnym, które odpowiada punktom z granicy najlepszych praktyk w polskim szpitalnictwie. Teoretycznie technicznie osiągalna granica możliwości produkcyjnych jest nieznana i dlatego konieczne są oszacowania empiryczne. Stąd analiza efektywności polega na estymowaniu empirycznej granicy stworzonej przez zaobserwowane funkcjonowanie szpitali. Ustalenia granicy można dokonywać różnymi metodami, deterministycznymi bądź stochastycznymi, w tym parametrycznymi bądź nieparametrycznymi. Jednak, bez względu na wybraną metodę, ich przydatność w szacowaniu efektywności granicznej, na potrzeby budowania przyszłej efektywności w realiach polskich, wydaje się bardzo ograniczona. Przyczyn tego trzeba upatrywać w niepewnej stronie przychodowej szpitali samorządowych (występujące zmiany warunków kontraktu finansowego w trakcie trwania kontraktu, nieznane zasady i warunki kontraktowe dla przyszłych kontraktów, niepewność uzyskania pokrycia finansowego od płatnika publicznego za zrealizowane nadlimitowe świadczenia szpitalne). Strona kosztowa też nie jest pewna w odniesieniu do poniesionych wydatków związanych z realizacją świadczeń poza limitem kontraktowym – ostatecznie wydatek może przekształcić się w koszt nieznajdujący pokrycia finansowego (stratę) i zwiększony o ewentualne koszty postępowania sądowego. Oprócz tego strona kosztowa nie jest pewna w zakresie oszacowania kosztów, jakie są niezbędne do poniesienia, aby zabezpieczyć na następny okres kontraktowy lub utrzymać w trwającym okresie kontraktowym z płatnikiem publicznym dostęp do kontraktu. Przy tym żadna z orientacji, na produkcję czy na

czynniki produkcyjne, nie zmniejsza niepewności dokonanych szacunków konstruowanych granic efektywności, skoro mechanizm cenowy i kontraktowania puli świadczeń w publicznej opiece zdrowotnej jest poważnie zakłócony. To oznacza również, że efektywność ekonomiczna jako efektywność zysku przy orientacji na czynniki oraz produkty jest trudna do przewidzenia (niepewna).

Zewnętrzne otoczenie szpitali samorządowych nie daje pewnych przesłanek dla kształtowania nieujemnej efektywności ekonomicznej w przyszłości (w kolejnych okresach kontraktowych), w tym efektywności technicznej zarówno w orientacji na produkty, jak i na czynniki produkcji, oraz efektywności alokacyjnej, skoro nie można zadać stosunku ceny czynnika do ceny produktu.

Problem efektywności technicznej jest również ważny dla efektywności „X” w podejściu dynamicznym. Opisuje bowiem sytuację, w której szpital jest na tyle elastyczny, że jest w stanie reagować na zmieniające się otoczenie, w sposób zapewniający ciągłe zachowanie efektywności technicznej (Flood, 2000). Skoro przesłanki z otoczenia zewnętrznego dla efektywności technicznej nie są pewne, to źródeł generowania w dłuższym czasie przez niektóre szpitale samorządowe nieujemnej efektywności ekonomicznej należałoby upatrywać w zdolności innowacyjnej oraz adaptacyjnej takich szpitali. Z punktu widzenia zarządzających kluczowa dla nich jest wiedza i umiejętność wykorzystania oferowanych przez naukę nowoczesnych metod zarządzania i organizacji zasobów, procesów i pracy, a także poznanie, które z nich najlepiej sprawdzają się w praktyce polskiej i dają największy pozytywny wkład do efektywności ekonomicznej.

Wiedza teoretyczna dostarcza zarządzającym rozwiązań dotyczących nowoczesnych metod i koncepcji zarządzania, np. reengineering, TQM, zrównoważona karta wyników, modele doskonałości biznesowej. Z kolei dla potrzeb poznania, które z nich, w jakim zakresie i w jaki konkretnie sposób wniosły wkład dla zbudowania efektywności funkcjonowania, przydatny jest benchmarking – metoda organizacyjnego uczenia się przez porównywanie własnych rozwiązań i osiągnięć z rezultatami uzyskiwanymi przez najlepszych. Przez zarządzających benchmarking może być stosowany jako metoda samodzielna albo jako pomocnicza technika związana z wdrażaniem innych metod i koncepcji zarządzania.

Z kolei dla badaczy efektywności ekonomicznej szpitali benchmarking może stanowić metodę pozyskania wiedzy na temat zdolności innowacyjnej i adaptacyjnej, tj. źródeł efektywności „X”. Jeśliby skłonić się ku podejściu efektywności dynamicznej, to poszukując wyjaśnienia różnic pomiędzy szpitalami o ujemnej i nieujemnej rentowności ekonomicznej oraz w obrębie każdej z obu grup, należy skoncentrować uwagę na aspekcie motywacyjnym, sposobach wykorzystania oraz organizacji umiejętności pracowników, menedżerów szpitali, dostępnej technologii. Przykładem praktycznego badania w podejściu efektywności „X” z wykorzystaniem metody benchmarkingu jest badanie szpitali samorządowych przeprowadzone w ramach projektu badawczo-wdrożeniowego pt. „Portrety szpitali – mapy możliwości, czyli monitorowanie jakości usług publicznych i benchmarking z zakresu nadzoru nad funkcjonowaniem szpitali, dla których organem

założycielskim jest jednostka samorządu terytorialnego” (*Projekt...*, 2015). Oprócz tego, uznając, że efektywność statyczna jest aspektem (choć nie gwarantem ani determinantą) efektywności dynamicznej „X”, to w polu badania powinna znaleźć się efektywność techniczna wraz z ukierunkowanymi na nią rozwiązaniami. Dla tego obszaru badania efektywności odpowiedni byłby benchmarking wyników, który polega na gromadzeniu „twardych” danych, pokazujących różnice w zakresie osiągniętych wyników w stosunku do innych organizacji; benchmarking wyników wraz z jego zakresami badawczymi jest też prezentowany w literaturze (Ziębicki, 2014; Hass-Symotiuik, 2011). Nie można „z góry” założyć, że stosowane przez szpitale rozwiązania w ramach koncepcji statycznej efektywności tłumaczą różnice pomiędzy grupami oraz zróżnicowanie w obrębie grup szpitali o ujemnej i nieujemnej rentowności. Jednakże badanie efektywności „X” z wykorzystaniem którejkolwiek metody odpowiadającej podejściu efektywności dynamicznej wymaga pracy z wewnątrzzakładowymi zasobami danych, dokumentów, informacji, co może dla badacza zewnętrznego rodzić problem dostępu i zakresu dostępności do tych zasobów i wykonania analiz porównawczych pomiędzy szpitalami.

## Podsumowanie

Konkluzje końcowe są następujące. W rozważaniu odpowiedniego dla realiów polskich podejścia do badania lub praktycznego budowania efektywności ekonomicznej szpitali samorządowych, do uwzględnienia jest, że:

1. Efektywność ekonomiczna tych szpitali jest skutecznie niszczone przez czynniki tkwiące w otoczeniu zewnętrznym szpitali (nie leżące w gestii wpływu zarządzających). Nie oznacza to, że nie jest możliwe działanie w sposób rentowny, ale że nie można osiągnąć rentowności pełnej (maksymalnej).
2. W otoczeniu niepewnym i podwyższonego ryzyka działania, w jakim muszą pracować szpitale samorządowe, żadne z zastosowanych podejść do budowania efektywności nie zapewni, że szpital będzie w stanie osiągnąć i utrzymywać efektywność nieujemną. Przy czym podejście statyczne opiera się na takich założeniach, które w żaden sposób nie spełniają się w polskiej rzeczywistości. Natomiast podejście efektywności dynamicznej, jako że wykraczające poza ramy tylko efektywności statycznej i przy tym nie żądające bezwzględnie spełnienia efektywności statycznej, może przesądzić o tym, że uda się wykryć istotne zmienne (elementy) wyjaśniające różnice między szpitalami osiągającymi ujemną i nieujemną rentowność ekonomiczną.
3. Metody wyznaczania granic efektywności przychodowej, kosztowej, zysku, wpisujące się w podejście statyczne do badania efektywności, są bezużyteczne w realiach polskich. Pozostają do wykorzystania przede wszystkim metody badawcze, które zorientowane są na poznanie przede wszystkim zdolności adaptacyjnej i innowacyjnej szpitali samorządowych w Polsce, które mogą tłumaczyć osiąganą

przez niektóre szpitale nieujemną efektywność ekonomiczną. W tym wypadku do rozwiązania pozostaje problem dostępu do zasobów dokumentów i danych znajdujących się w gestii decyzyjnej kierowników szpitali samorządowych.

## Bibliografia

- Cholewa-Wiktor, M. (2014). Efektywność w szpitalach publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, 180, 44–54.
- Farrell, M.J. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *The Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, 120 (III), 253–281.
- Flood, C.M. (2010). *International health care reform. A legal, economic, and political analysis*. London: Routledge.
- Głapiński, A. (2012). *Meandry historii ekonomii*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Golinowska, S. (red.) (2011). *Zarys Systemu Ochrony Zdrowia. Polska 2012*. Warszawa: NFZ.
- Hass-Symotiuk, M. (red.) (2011). *Koncepcja sprawozdawczości szpitali na potrzeby zintegrowanego systemu oceny dokonań*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Huerta de Soto, J. (2010). *Sprawiedliwość a efektywność*. Warszawa: Fijor Publ. Comp.
- Krzeczewski, B. (2014). Wpływ organu założycielskiego na efektywność finansową szpitali w województwie łódzkim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802, 1–13.
- Leibenstein, H. (1966). Allocative Efficiency vs. X-Efficiency. *American Economic Review*, 56, 392–415.
- Nojszewska, E. (2015). Ekonomiczna analiza efektywności szpitali. *Myśl Ekonomiczna i Polityczna*, 2, 103–129.
- Porębski, D. (2016). *Pomiar efektywności ekonomicznej szpitala z wykorzystaniem zrównoważonej karty wyników* (maszynopis rozprawy doktorskiej). Wrocław: Uniwersytet Ekonomiczny.
- Potts, J. (2007). X-efficiency vs. X-efficacy. W: R. Franz (red.), *Renaissance in Behavioral Economics: Essays in honour of Harvey Leibenstein*. New York: Routledge Taylor & Francis Ltd.
- Projekt współfinansowany przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Spójności, nr UDA-POKL.05.02.01-00-115/10-00 (2015). Wrocław.
- Stigler, G.J. (1976). The Xistence of X-Efficiency. *American Economic Review*, 1 (66), 213–216.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, Dz.U. nr 112, poz. 654, art. 59.
- Ziębicki, B. (2014). *Efektywność organizacyjna podmiotów sektora publicznego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

## APPROACHES AND METHODS IN THE STUDY OF EFFECTIVENESS OF LOCAL GOVERNMENT HOSPITALS IN POLAND

**Keywords:** local government's hospital, economic effectiveness, research, analytical tools

**Summary.** The article deals with the issue of the study of the economic effectiveness of hospitals owned or co-owned by local government in Poland. Theoretical approaches to understanding the essence of economic efficiency and the relevant economic analytical tools for gaining knowledge about the economic effectiveness of hospitals are the subject. The aim of this paper is to critique the applicability of various theoretical approaches to effectiveness studies and adequate methods of efficiency analysis in the case of local government hospitals in Poland.

### Cytowanie

Korenik, D. (2017). Podejścia i metody w badaniu efektywności szpitali samorządowych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 177–190. DOI: 10.18276/epu.2017.129-15.

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Prawa i Administracji  
e-mail: [malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl](mailto:malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl)

### Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego

**Kody JEL:** K 23, H 79, G 21,

**Słowa kluczowe:** spółki gminne, mieszkania komunalne, najem, preferencyjne zwrotne finansowanie

**Streszczenie.** Od końca 2015 roku realizowany jest ośmioletni rządowy program wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ukierunkowany na wzrost liczby lokali mieszkaniowych przeznaczonych na wynajem. O zwrotne finansowanie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, udzielane w ramach tego programu przez Bank Gospodarstwa Krajowego, mogą ubiegać się spółki gminne. Istotą programu jest stosowanie preferencji polegających na dokonywaniu dopłat do różnicy z porównania stopy rynkowej i stopy preferencyjnej. Udział gminy w tym programie polega na ograniczonej partycypacji w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W ten sposób gminy, również poprzez spółki gminne, mogą realizować zadania własne w sferze komunalnego budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza zaspokajać potrzeby mieszkaniowe osób o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych. Skuteczność tego programu powinna być oceniana nie tylko pod kątem efektów ekonomicznych, ale również społecznych.

### Wprowadzenie

Z dniem 24 października 2015 roku (Ustawa, 2015) znowelizowano ustawę z 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Ustawa, 1995). Dotychczasowy tytuł rozdziału 2a tej ustawy „Kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego w ramach realizacji programów rządowych popierania

budownictwa mieszkaniowego” zastąpiono tytułem „Finansowanie zwrotne przez Bank Gospodarstwa Krajowego przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego” (dalej: RPPBM).

Podstawowym problemem badawczym jest uzasadnienie niezbędności ingerencji ustawodawcy w dotychczasowy zakres podmiotowy i przedmiotowy programu wsparcia tzw. społecznego budownictwa czynszowego. Przyjęto założenie, że zmodyfikowany RPPBM powinien być skuteczniejszym instrumentem lokalnej polityki mieszkaniowej gmin, obejmującej preferencyjne finansowanie przedsięwzięć realizowanych przez inwestorów działających na podstawie umowy zawartej z gminą. Istotnym elementem tego programu jest bowiem możliwość uzyskania finansowego wsparcia przez spółki gminne będące podmiotami zależnymi od gmin (Uzasadnienie, s. 2). Głównym celem opracowania jest wykazanie, że gminy oraz spółki gminne są szczególnie predysponowane do uczestnictwa w realizacji RPPBM z uwagi na posiadane składniki mienia komunalnego, w tym nieruchomości gruntowe, a także w związku z zakresem przedmiotowym zadań własnych, wśród których w pierwszej kolejności należy wymienić sprawy gminnego budownictwa mieszkaniowego oraz pomocy społecznej i wspierania rodziny.

Zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz uzupełniającą metodę empiryczną. Poddano analizie obowiązujące przepisy prawa oraz dorobek orzecznictwa sądów w celu uzasadnienia potrzeby udziału gmin i spółek gminnych w zaspokajaniu elementarnych potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty gminnej. Zbadano ponadto ofertę Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK), który jest strategicznym podmiotem administrującym publicznymi środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację zadań w ramach RPPBM, kierowaną do gmin i spółek gminnych.

Rodzaje celów określonych w tym programie spójne są z katalogiem zadań własnych gminy, sformułowanym w art. 7 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990), obejmującym m.in. gminne budownictwo mieszkaniowe. Jednocześnie jest to forma interwencji publicznej w określony segment rynku mieszkaniowego, ale z wykorzystaniem ustawowo wymienionych preferencji. Udział w tym programie gminy, jako podmiotu prawa publicznego, a także spółki gminnej, tzn. podmiotu zależnego od gminy, stwarza warunki do realizacji inwestycji z udziałem publicznych zasobów finansowych, zarówno państwowych, jak i gminnych. Rezultaty tych inwestycji mogą w istotny sposób wpływać na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach oraz rodzin wielodzietnych. Skuteczność tego programu powinna zatem być oceniana nie tylko pod kątem efektów ekonomicznych, ale również społecznych.

Genezy tego programu publicznego wsparcia społecznego budownictwa mieszkaniowego można poszukiwać w funkcjonującym w Polsce w latach 1995–2009 Krajowym Funduszu Mieszkaniowym (KFM), z którego BGK udzielał preferencyjnych kredytów. Środki z KFM przeznaczano m.in. dla gmin na realizację komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu. Głównymi beneficjentami środków były jednak towarzystwa budownictwa społecznego oraz spółdzielnie mieszkaniowe. Udział gmin był marginalny, bowiem w latach 1996–2001 na kredytowanie infrastruktury



technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu przeznaczano tylko około 3% środków KFM (Kociszewska, 2002, s. 89).

Zmiana ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego stwarza warunki do większego zaangażowania gmin i spółek gminnych w proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy uwzględnieniu lokalnych założeń polityki mieszkaniowej (jej celów, źródeł finansowania zadań oraz zwiększenia dostępności lokali mieszkalnych dla osób o względnie niskich dochodach).

## 1. Prawne przesłanki udziału spółki gminnej w RPPBM

W RPPBM mogą uczestniczyć spółki gminne zorganizowane i działające w formie spółki z o.o. lub spółki akcyjnej, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu. Spółka gminna nie może działać w formie towarzystwa budownictwa społecznego, które zgodnie z art. 23 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (dalej określana jako u.p.b.m.) może być utworzone w formie spółki z o.o., spółki akcyjnej lub spółdzielni osób prawnych. Należy podkreślić, że towarzystwa budownictwa społecznego (obok spółek gminnych oraz spółdzielni mieszkaniowych) mogą uczestniczyć w RPPBM, ale tylko wtedy gdy spełniają warunek określony w art. 24 ust. 2 u.p.b.m., tzn. ich dochody nie mogą być przeznaczane do podziału między wspólników lub członków. Powinny być przeznaczone w całości na działalność statutową towarzystwa, a więc towarzystwo prowadzi działalność *non profit* (Wyrok..., 2016).

Z art. 15a u.p.b.m. wynika, że w RPPBM może uczestniczyć spółka gminna zarówno utworzona przez gminę lub gminy, jak i spółka, do której gmina lub gminy przystąpiły. Uprawnienie gminy do tworzenia spółek sformułowano w art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Ustawa, 1996). Do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał dotyczących tworzenia i przystępowania do spółek, ponieważ jest to sprawa majątkowa gminy przekraczająca zakres zwykłego zarządu (Ustawa, 1990, art. 18 ust. 2 pkt 9).

Gmina jest uprawniona do utworzenia spółki będącej instrumentem, za pomocą którego wykonywane są zadania tej gminy. Spółkę można utworzyć wyłącznie w celu wykonywania przez daną gminę należących do jej kompetencji zadań publicznych własnych bądź zleconych. Przedmiot działania takiej spółki określony powinien być w tworzącym ją akcie, który zarazem stanowi podstawę zlecenia spółce wykonywania zadań publicznych gminy (Wyrok..., 2011). Cechą charakterystyczną spółki gminnej działającej w sferze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie powszechnie dostępnych usług (Jagoda, Łobos-Kotowska, Stańko, 2008, s. 69). Osiągnięcie przez gminę lub gminy ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu sprawia, że spółka staje się gminną osobą prawną (Wyrok..., 2007), ale jest odrębnym od gminy podmiotem prawa prowadzącym działalność gospodarczą (Wojciechowski, 2012, s. 56). Zaciągane przez

nią zobowiązania, w tym z tytułu kredytów bankowych lub emisji obligacji, nie obciążają limitu zadłużenia gminy.

W art. 15a u.p.b.m. ustalono m.in., że w realizacji RPPBM może uczestniczyć także spółka gminna, w której nie tylko jedna gmina, ale również wiele gmin dysponuje większością ponad 50% głosów. W jednym z orzeczeń sądowych wyrażono jednak pogląd, że przystąpienie gminy do spółki, której celem jest realizowanie zadań własnych należących do wielu gmin (np. 10 gmin) może budzić istotne zastrzeżenia, gdyż łączyłoby się z przekroczeniem przyznanych jej prawem zadań ograniczonych do zaspokajania potrzeb mieszkańców z terytorium danej gminy. Istotą gospodarki komunalnej gminy jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców gminy zamieszkującej jej terytorium (Wyrok..., 2015).

Warunkiem uczestnictwa spółki gminnej w realizacji RPPBM jest zawarcie przez tę spółkę umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, a więc materialne efekty takiego przedsięwzięcia będą bezpośrednio związane z obszarem określonej jednej gminy, a nie wielu gmin zaangażowanych kapitałowo w daną spółkę gminną. Niezbędne elementy treści umowy wymienia art. 15a ust. 3 u.p.b.m. i są to:

- przewidywane formy finansowej partycypacji gminy w kosztach realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego,
- planowana liczba lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wskazane przez gminę, w tym osoby będące aktualnie najemcami lokali mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy,
- zobowiązanie, odpowiednio spółki gminnej lub gminy, wskazujące minimalną liczbę lokali mieszkalnych utworzonych w wyniku realizacji tego przedsięwzięcia, których najemcami będą osoby wychowujące przynajmniej jedno własne lub przysposobione dziecko – małoletnie lub bez względu na wiek, na które otrzymują zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną, albo dziecko uczące się do ukończenia 25. roku życia (Ustawa, 2013, art. 7 ust. 1a), nie mniej jednak niż 50% wszystkich lokali utworzonych w wyniku realizacji przedsięwzięcia.

## 2. Formy i warunki finansowania przedsięwzięć w ramach RPPBM

Istotą RPPBM jest finansowanie zwrotne, na warunkach preferencyjnych, przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem. Ustawodawca nie zdefiniował pojęcia „przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego” ani nie sformułował przesłanek umożliwiających ich wyodrębnienie spośród innych podobnych przedsięwzięć. Z cytowanego przepisu art. 15a ust. 2 u.p.b.m. wynika, że efektem końcowym takiego przedsięwzięcia powinny być lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem. Pojęcie „lokal mieszkalny” jest zakresowo węższe od pojęcia „przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane”. Lokalem mieszkalnym jest samodzielny lokal mieszkalny, tzn.

wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych (Ustawa, 2011, art. 3 pkt 2; Ustawa, 1994, art. 2 ust. 2). Lokal posiadający status „samodzielnego” nie musi być wyposażony we wszystkie urządzenia niezbędne do korzystania z niego. Niektóre takie urządzenia mogą znajdować się poza lokalem mieszkalnym, np. urządzenia sanitarne usytuowane w części wspólnej budynku (Żelazna, 2016, s. 44).

W ramach przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego mogą zawierać się m.in. działania polegające na: przygotowaniu terenu pod budowę (oczyszczanie terenu budowy, roboty ziemne związane z kopaniem rowów i wykopów, wyrównywaniem terenu, usuwaniem kamieni, wyburzaniem metodą wybuchową itp.); doprowadzeniu do budynku instalacji wodno-kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, energetycznych; robotach budowlanych przy budynku mieszkalnym; wykonywaniu obiektów małej architektury (np. służących rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki); wykonywaniu dróg dojazdowych i chodników przy budynku mieszkalnym (Rozporządzenie, 2007). Konkludując, zadania realizowane w ramach RPPBM nie powinny być rozumiane wąsko i ograniczane tylko do budowy lokali mieszkalnych, lecz należy je ujmować kompleksowo, tzn. budowę takich lokali wraz z wszelkimi towarzyszącymi działaniami inwestycyjno-budowlanymi zapewniającymi właściwe korzystanie z lokali mieszkalnych przez osoby zajmujące.

Finansowanie zwrotne omawianych przedsięwzięć może następować w formie kredytu udzielanego spółce gminnej lub organizacji emisji obligacji i gwarantowania ich nabycia. W każdym przypadku udzielającym wsparcia finansowego jest BGK. W art. 15b ust. 2 u.p.b.m. ustalono dopuszczalny limit finansowania zwrotnego, które może być udzielane przez BGK do wysokości nie większej niż 75% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W pozostałym zakresie tzw. wkład własny powinna zapewnić spółka gminna lub gmina, która w umowie z tą spółką określa przewidywane formy swojej partycypacji finansowej w kosztach realizacji przedsięwzięcia.

Istotną preferencją finansowania zwrotnego jest jego długoterminowość, umożliwiająca beneficjentowi spłatę jego zobowiązań nawet przez okres 30 lat, z tym że do okresu kredytowania wlicza się okres karencji w spłacie kapitału. Zgodnie z art. 15c ust. 1 u.p.b.m. wysokość oprocentowania kredytu lub obligacji w ramach realizacji RPPBM jest równa preferencyjnej stopie procentowej, będącej podstawą ustalenia wysokości odsetek spłacanych przez kredytobiorcę, odpowiadającej stopie WIBOR trzymiesięczny (Ustawa, 2002, art. 2 pkt 4), obliczanej jako średnia arytmetyczna notowań w kwartale kalendarzowym, bez dni wolnych, mająca zastosowanie od pierwszego dnia kalendarzowego następnego kwartału.

Do oprocentowania kredytu lub obligacji przekazywana jest BGK dopłata wynosząca 1,3 punktu procentowego powyżej stopy określonej według ww. mechanizmu. Dopłatę nalicza się i przekazuje na warunkach i w terminach wynikających z umowy zawartej między ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, ministrem właściwym do

spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa a BGK. Źródłem finansowania dopłaty jest Fundusz Dopłat utworzony w BGK na podstawie ustawy z 5 grudnia 2002 roku o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Dopłata dla BGK umożliwia zachowanie preferencyjnych warunków finansowania, ponieważ pokrywa różnicę między oprocentowaniem rynkowym a preferencyjnym. W ten sposób zapewniono prowadzenie preferencyjnej akcji kredytowej przez BGK w ramach działalności własnej. Dopłata do oprocentowania zastąpiła wcześniej stosowane dofinansowanie, ze środków budżetu państwa, funduszu statutowego BGK.

Wydatki budżetu państwa z tytułu corocznego zasilania Funduszu Dopłat, w celu rekompensowania BGK różnicy oprocentowania zwrotnej pomocy finansowej udzielanej wszystkim beneficjentom RPPBM, są określone w ustawie budżetowej (w części 18. Budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo). W 2016 roku Fundusz Dopłat zasilił kwotą 485 000 000 zł (Ustawa budżetowa, 2016), natomiast w 2017 roku kwotę zasilenia zaplanowano w wysokości 489 000 000 zł (Ustawa budżetowa, 2017). W tych kwotach zawierają się dopłaty do preferencyjnego oprocentowania w ramach RPPBM, które według szacunków BGK w 2016 roku wyniosły 1 500 000 zł, natomiast w 2017 roku wyniosą około 7 200 000 zł. Z Funduszu Dopłat realizowane są m.in. dopłaty: do oprocentowania kredytów preferencyjnych albo dla podmiotów realizujących przedsięwzięcia polegające na tworzeniu zasobu lokali socjalnych, mieszkań chronionych, a także noclegowni i domów dla bezdomnych.

Efektorem zastosowanych preferencji przy udzielaniu finansowego zwrotnego wsparcia w ramach RPPBM jest regulacja z art. 15a ust. 5 u.p.b.m., zgodnie z którym stanowi ona rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów prawa unijnego. Finansowanie zwrotne jest udzielane wyłącznie, gdy stanowi rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych w ogólnym interesie gospodarczym, spełniającą kryteria zwolnienia z wymogu zgłoszenia określonego w art. 108 ust. 3 TFUE (Traktat, wersja skonsolidowana, 2016).

### 3. Aspekty proceduralne udzielania zwrotnego wsparcia finansowego

Na podstawie delegacji zawartej w art. 15b ust. 5 u.p.b.m., Rada Ministrów określiła tryb oraz inne wymagania formalne kwalifikacji wniosków o udzielenie zwrotnego wsparcia finansowego na przedsięwzięcia realizowane w ramach RPPBM (Rozporządzenie, 2015). Ustawodawca, udzielając tej delegacji, określił wytyczne dla Rady Ministrów, które powinny być uwzględnione w ustalonym przez nią trybie kwalifikowania wniosków składanych przez podmioty ubiegające się o zwrotne wsparcie finansowe. Ustalono, że tryb kwalifikacji wniosków powinien gwarantować: dokonywanie oceny wniosków, ustalanie minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia technicznego lokali powstających przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, preferowanie przedsięwzięć objętych

procedurą otwartego konkursu przy sporządzaniu projektu architektonicznego. Celem ustawowych wytycznych jest zapewnienie: wyboru przedsięwzięcia o najwyższej użyteczności społecznej, sprawności finansowania oraz zachowania zgodności przyznawanej rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych z przepisami prawa unijnego.

Środki pieniężne przeznaczone na realizację przedsięwzięć w ramach RPPBM są limitowane, a BGK w terminie do 1 marca każdego roku publikuje w Biuletynie Informacji Publicznej informację o limicie środków finansowania zwrotnego przeznaczonych na udzielanie kredytów lub emisję obligacji w danym roku. Jeżeli zapotrzebowanie na te środki, wynikające z wniosków złożonych w danym roku, jest większe od tego limitu, to łączna kwota finansowania zwrotnego udzielonego jednemu kredytobiorcy nie może przekroczyć 15% tych środków. Niewykorzystane w poprzednim roku środki zwiększają limit w następnym roku.

Wnioski o zwrotne wsparcie finansowe mogą być składane (jednocześnie w wersji elektronicznej oraz papierowej) przez zainteresowane podmioty (w tym spółki gminne) do BGK corocznie od 1 do 30 września. Nabór wniosków po raz ostatni nastąpi do 30 września 2024 roku. Do wniosku w postaci papierowej należy dołączyć: prawomocną decyzję o pozwoleniu na budowę albo zgłoszenie właściwemu organowi wykonywania robót budowlanych, do którego nie wniesiono sprzeciwu; poświadczoną za zgodność z oryginałem kopię umowy z gminą właściwą miejscowo dla planowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego; odpis z Krajowego Rejestru Sądowego; umowę albo statut spółki; odpis z księgi wieczystej finansowanej nieruchomości (w przypadku braku ujawnienia kredytobiorcy jako właściciela lub użytkownika wieczystego należy przedstawić inny dokument potwierdzający jego tytuł prawny do nieruchomości); wyciąg z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub programu w zakresie rewitalizacji – w przypadku przedsięwzięć realizowanych na obszarze objętym tym planem lub programem; kserokopię stron dziennika budowy potwierdzających rozpoczęcie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego lub oświadczenie, że przedsięwzięcie zostanie rozpoczęte w terminie określonym w rozporządzeniu (kredyt lub emisja obligacji może dotyczyć wyłącznie przedsięwzięcia, które rozpoczęto nie wcześniej niż 1 lipca 2015 roku oraz nie później niż w okresie dwóch lat od złożenia wniosku); dokumenty niezbędne do przeprowadzenia oceny wiarygodności kredytowej (bilans i rachunek zysków i strat za ostatni rok obrachunkowy, sprawozdanie o przychodach, kosztach i wyniku finansowym oraz o nakładach na środki trwałe za ostatni okres sprawozdawczy, informację o wysokości należności czynszowych i terminowości ich regulowania za ostatni okres sprawozdawczy, oświadczenie o posiadanych zasobach własnych i kredytowanych z KFM, innych lokalach mieszkalnych, lokalach usługowych, garażach i miejscach postojowych, za ostatni rok obrachunkowy, a także oświadczenie o liczbie pustostanów w zasobach własnych za ostatni rok obrachunkowy). Obowiązek zbadania przez bank zdolności (wiarygodności) kredytowej oznacza, że bank powinien ją badać w każdym przypadku, a więc bez względu na to, kto ubiega się o zwrotne finansowanie i jaka jest wnioskowana kwota tego finansowania (Zdebel, 2007, s. 61). Jeżeli wniosek nie spełnia wymagań formalnych, to BGK

wzywa kredytobiorcę do jego uzupełnienia w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia doręczenia wezwania, nie później jednak niż do 15 listopada roku, w którym został złożony wniosek. BGK zwraca bez rozpatrzenia wnioski złożone z naruszeniem terminu oraz nieuzupełnione. Wniosek spełniający wymagania formalne jest rejestrowany, a wnioskodawca podlega ocenie wiarygodności kredytowej (także w zakresie oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej, zdolności do spłaty zadłużenia z tytułu udzielonego finansowania zwrotnego oraz zasad i jakości gospodarowania zasobem mieszkaniowym), w terminie do 30 listopada roku, w którym został złożony wniosek. Informację o negatywnej ocenie wiarygodności kredytowej BGK przekazuje kredytobiorcy na piśmie wraz z uzasadnieniem, w terminie 14 dni od dnia dokonania oceny.

Po stwierdzeniu przez BGK, że wnioskodawca posiada zdolność kredytową, dokonywana jest ocena punktowa zarejestrowanych wniosków z zastosowaniem jedenastu kryteriów wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 października 2015 roku. uwzględnia się udział lokali mieszkalnych przeznaczonych dla osób wychowujących dzieci w ogólnej puli realizowanych lokali mieszkalnych w ramach danego przedsięwzięcia (przyznaje się 5 lub 10 lub 15 punktów, jeżeli udział tych lokali wynosi odpowiednio od 60 do 65%, ponad 65 do 70% oraz powyżej 70%). Jeżeli przedsięwzięcie jest realizowane na obszarze objętym programem rewitalizacji, to przyznaje się 10 punktów i dodatkowo 5 punktów za realizację celów wymienionych w tym programie. Kolejnymi kryteriami oceny wniosku są: tzw. deficyt mieszkań w gminie mierzony wartością wskaźnika lokali mieszkalnych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców (10 pkt); dotychczasowy stopień korzystania z programu społecznego budownictwa czynszowego realizowanego ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (5 pkt); rotacyjność zasobów, czyli tzw. łańcuch przeprowadzek (10 pkt); przygotowanie projektu architektonicznego w ramach konkursu otwartego (5 pkt); remont lub zmiana przeznaczenia istniejących budynków (15 pkt); realizacja przedsięwzięcia na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego (10 pkt); zakres partycypacji najemcy w kosztach realizacji przedsięwzięcia (im jest niższy, tym więcej punktów uzyskuje wniosek, tzn. 25 pkt za brak udziału najemcy w tych kosztach oraz tylko 10 pkt, jeżeli udział najemcy wynosi do 15% ogólnej sumy kosztów); zróżnicowanie charakteru zasobu tworzonego w ramach inwestycji (5 pkt); dodatnie saldo migracji w powiecie w ostatnich pięciu latach (w przypadku bezrobocia niższego od średniej krajowej przyznaje się 10 pkt, a jeżeli bezrobocie jest równe średniej krajowej lub wyższe od niej, to przyznaje się 5 pkt).

Ocenę punktową wykorzystuje się do tworzenia listy rankingowej wniosków o zwrotne finansowanie przedsięwzięć w ramach RPPBM wtedy, gdy w danym roku zapotrzebowanie na to finansowanie przekracza limit środków. Listę rankingową, w terminie do 31 grudnia roku, w którym złożono wnioski, BGK podaje do wiadomości publicznej w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP). Jeżeli nie dokonuje się oceny punktowej, to w ww. terminie w BIP zamieszcza się listę wniosków złożonych przez kredytobiorców, którzy uzyskali pozytywną ocenę wiarygodności kredytowej.

W przypadku dwóch lub więcej wniosków o równej ogólnej liczbie punktów, zajmujących ostatnią pozycję na liście rankingowej, decyzja o udzieleniu finansowania zwrotnego może być podjęta w odniesieniu do wniosku, który uzyskał kolejno wyższą liczbę punktów w trakcie oceny punktowej na podstawie następujących kryteriów: przeznaczenie nowych mieszkań dla osób wychowujących dzieci; zakres partycypacji najemcy w kosztach przedsięwzięcia; realizacja programu w zakresie rewitalizacji; poziom deficytu mieszkań w gminie. W przypadku niepodjęcia decyzji w tym trybie wyboru wniosku dokonuje się w drodze losowania.

Dopiero po sporządzeniu listy rankingowej wniosków i zapewnieniu zwrotnego finansowania w ramach rocznego limitu środków BGK wzywa wnioskodawców do uzupełnienia dokumentacji o: propozycję zabezpieczenia spłaty kredytu lub zabezpieczenia obligacji (obligatoryjnymi zabezpieczeniami są: hipoteka na finansowanej nieruchomości, przelew wierzytelności z tytułu należnych czynszów z finansowanej nieruchomości, przelew wierzytelności z umów ubezpieczenia finansowanej nieruchomości oraz nieodwołalne pełnomocnictwo lub upoważnienie do dysponowania rachunkami bankowymi przeznaczonymi do obsługi realizowanego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w okresie jego finansowania i spłaty); kosztorys realizacji przedsięwzięcia i jego biznesplan; informację o planowanej wysokości i strukturze czynszów lub innych opłat za używanie lokalu mieszkalnego, najem garaży, miejsc postojowych i innych przychodów kredytobiorcy, zapewniających pełne pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynku oraz terminową obsługę zobowiązań wobec BGK związanych z zaciągnięciem kredytu lub emisją obligacji. Należy ponadto przedstawić: zaświadczenie właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz właściwego oddziału ZUS o niezaleganiu przez kredytobiorcę z opłacaniem podatków, opłat oraz składek na ubezpieczenie zdrowotne lub społeczne (jeżeli inwestor uzyskał decyzję o umorzeniu, odroczeniu płatności, rozłożeniu na raty zaległych płatności albo wstrzymaniu w całości wykonania decyzji naczelnika urzędu skarbowego, to składa odpowiednią decyzję naczelnika urzędu skarbowego); zaświadczenie lub opinie banków o współpracy z kredytobiorcą (np. o obrotach na rachunkach bankowych, zaciągniętych zobowiązaniach, terminach obsługi zaciągniętych zobowiązań oraz zajęciach egzekucyjnych); dokumenty potwierdzające sytuację ekonomiczno-finansową kredytobiorcy (np. sprawozdanie finansowe za ostatni rok obrachunkowy zawierające prognozę finansową na rok bieżący i dwa kolejne lata obrachunkowe, analizę czynszów ustalanych przez kredytobiorcę za ostatni okres sprawozdawczy, zestawienie kosztów i przychodów za ostatni rok obrachunkowy); dokumentację projektową, operat szacunkowy finansowanej nieruchomości; wypis i wrys z ewidencji gruntów i budynków.

Wymienione wyżej dokumenty są niezbędne do podjęcia decyzji o zwrotnym finansowaniu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. W razie podjęcia decyzji pozytywnej BGK oraz inwestor zawierają umowę o zwrotnym finansowaniu. Okres wypłaty kredytu albo środków z emisji obligacji nie może być dłuższy niż 24 miesiące, licząc od dnia zawarcia umowy kredytu albo umowy emisji obligacji. W art. 15b ust. 4 u.p.b.m. wymieniono przesłanki, tworzące katalog otwarty, których zaistnienie upoważnia BGK

do odmowy udzielenia finansowania zwrotnego lub żądania zwrotu części lub całości udzielonego finansowania zwrotnego. Są one następujące: wykorzystanie finansowania lub jego części niezgodnie z celem, na który zostało udzielone; niedotrzymanie z winy kredytobiorcy warunku przeznaczenia odpowiedniej liczby lokali mieszkaniowych dla osób wychowujących przynajmniej jedno dziecko; zmiana przeznaczenia lokali wybudowanych przy udziale finansowania; naruszenie przepisów lub niewypełnienie przez kredytobiorcę zobowiązań wynikających z tytułu świadczenia usług publicznych w rozumieniu przepisów unijnych; wskazanie przez kredytobiorcę we wniosku o udzielenie finansowania fałszywych informacji lub niedotrzymanie, z winy kredytobiorcy, zadeklarowanych we wniosku parametrów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, wpływających na udzielenie finansowania. Wystąpienie co najmniej jednej z ww. przesłanek upoważnia bank do odmowy finansowania zwrotnego lub żądania zwrotu części lub całości już udzielonego wsparcia (Czech, 2014, s. 18–43).

## Podsumowanie

Analizowany RPPBM został ujęty w ściśle wyznaczonych ramach czasowych. Mogą nim być objęte przedsięwzięcia rozpoczęte w okresie od 1 lipca 2015 roku i przed upływem 30 września 2024 roku (data planowanego ostatniego naboru wniosków o finansowanie zwrotne). Przeprowadzono już dwa nabory wniosków (we wrześniu 2017 r. nastąpi trzeci nabór wniosków). W pierwszych dwóch edycjach programu inwestorzy złożyli 100 wniosków na łączną kwotę przekraczającą 560 000 000 zł, obejmujących finansowanie budowy ponad 4600 mieszkań w ramach inwestycji o łącznej wartości ponad 900 000 000 zł. Łącznie w 10 edycjach tego programu planuje się wydać około 4,5 miliarda zł (po ok. 450 000 000 zł rocznie, z tym że niewykorzystane w danym roku środki będą mogły być wydane w następnych latach). Oferowane przez BGK preferencyjne finansowanie zwrotne w ramach RPPBM udzielane jest częściowo na podstawie kredytów pozyskanych przez ten bank z Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub innych międzynarodowych instytucji finansowych wspierających rozwój budownictwa mieszkaniowego na wynajem w Polsce (Oferta BGK, 2017).

Podstawowego pojęcia wyznaczającego przedmiot RPPBM, tzn. przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, nie zdefiniowano w ustawie ani w rozporządzeniu Rady Ministrów z 20 października 2015 roku. Można jednak określić jego istotę i przedmiotowy zakres na podstawie analizy przepisów proceduralnych ww. rozporządzenia Rady Ministrów. Obejmuje ono: roboty ziemne w formie wykopów koniecznych do posadowienia budynku; roboty budowlane polegające na budowie, przebudowie, rozbudowie, nadbudowie, zmianie sposobu użytkowania lub dokończeniu inwestycji będącej w trakcie realizacji; wykonanie przyłączy technicznych oraz obiektów i urządzeń związanych z budynkiem; wykonanie niezbędnego uzbrojenia terenu; koszty brutto nabycia nieruchomości pod budowę, w tym również zakupu nieruchomości, wraz z budynkiem, który zostanie przebudowany na cele mieszkaniowe; koszty brutto czynności wynikających



z obowiązków inwestora, wykonanych na jego zlecenie, w tym koszty projektowania, nadzoru oraz kierowania budową.

Krytycznie należy ocenić brak legalnej (ustawowej) definicji pojęcia „przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane”, a jego wyinterpretowanie z wielu przepisów aktu wykonawczego do ustawy jest jedynie surogatem. *De lege ferenda* należy rozważyć pilną nowelizację ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, w wyniku której zostałaby przyjęta definicja tego pojęcia wprowadzająca szerokie granice przedmiotowe przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z wyraźnym wskazaniem, że finalnym efektem jego realizacji powinny być lokale mieszkaniowe.

W opracowaniu wykazano, że zmiana w katalogu podmiotów uprawnionych do otrzymywania finansowania zwrotnego w ramach RPPBM, polegająca na dodaniu do niego spółek gminnych, otwiera dodatkowe możliwości ubiegania się o środki finansowe przez podmioty z sektora samorządowego, których zadłużenie nie jest wliczane do długu publicznego gmin (Ustawa, 2009, art. 243–244). Spółki gminne, jako spółki prawa handlowego, nie są zaliczane do sektora finansów publicznych zgodnie z art. 9 pkt 14 u.f.p. (Wyrok..., 2014). Z punktu widzenia gmin obciążonych wysokim długiem publicznym, w tym kosztami jego obsługi, nowelizacja ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego powinna być oceniana pozytywnie, ponieważ umożliwia bardziej elastyczne podejście do rozwiązywania problemu mieszkaniowego na obszarze gminy. Wykonywanie zadań z zakresu gminnego budownictwa mieszkaniowego, pomocy społecznej oraz wspierania rodziny możliwe jest zarówno bezpośrednio przez gminę, jak i za pośrednictwem tworzonych przez nią podmiotów, w tym spółek gminnych.

## Bibliografia

- Czech, T. (2014). Wypowiedzenie umowy kredytu przez kredytodawcę. *Monitor Prawa Bankowego*, 12, 18–43.
- Jagoda, J., Łobos-Kotowska, D., Stańko, M. (2008). *Gospodarka mieniem komunalnym*. Warszawa: Wyd. LexisNexis.
- Kociszewska, J. (2002). Krajowy Fundusz Mieszkaniowy a deficyt mieszkaniowy. *Kontrola Państwowa*, 5, 87–97.
- Oferta BGK – wsparcie społecznego budownictwa czynszowego. Pobrane z: <https://www.bgk.pl> (18.05.2017).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 20.10.2015 w sprawie warunków i trybu finansowania zwrotnego w ramach realizacji przez Bank Gospodarstwa Krajowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego oraz minimalnych wymagań dotyczących lokali powstałych przy udziale tego finansowania. Dz.U. 2015, poz. 1720.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24.12.2007 w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności. Dz.U. 2007, nr 251, poz. 1885, z późn. zm.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) z 7.06.2016. Dz.Urz. UE.C 2016, nr 202, s. 47.
- Ustawa budżetowa na rok 2016 z 25.02.2016 r. Dz.U. poz. 278, z późn. zm.

- Ustawa budżetowa na rok 2017 z 16.12.2016 r. Dz.U. poz. 108, z późn. zm.
- Ustawa z 10.09.2015 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. poz. 1582.
- Ustawa z 16.09.2011 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego. Dz.U. 2016, poz. 555, z późn. zm.
- Ustawa z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej. Dz.U. 2017, poz. 827.
- Ustawa z 24.06.1994 r. o własności lokali. Dz.U. 2015, poz. 1892, z późn. zm.
- Ustawa z 26.10.1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Dz.U. 2017, poz. 79, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2016, poz. 1870, z późn. zm.
- Ustawa z 27.09.2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Dz.U. 2015, poz. 1865, z późn. zm.
- Ustawa z 5.12.2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej. Dz.U. 2017, poz. 650.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2016, poz. 446, z późn. zm.
- Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw – druk nr 3586 Sejmu RP VII kadencji, s. 1–47.
- Wojciechowski, E. (2012). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Wyrok NSA z 14.03.2014. II GSK 80/13, Legalis nr 908786.
- Wyrok NSA z 9.02.2011. II OSK 2502/10, Legalis nr 353952.
- Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z 30.08.2016. V ACa 21/16, Legalis nr 1575793.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 18.02.2015. IV SA/GI 503/14, Legalis nr 1197282.
- Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z 29.06.2007. II SA/Go 243/07, Legalis nr 160794.
- Zdebel, M. (2007). Zdolność kredytowa a zakres swobody nawiązywania stosunków kredytowych z bankami. *Radca Prawny*, 1, 58–66.
- Żelazna, A. (2016). Samodzielność lokalu w świetle przepisów ustawy o własności lokali – wybrane zagadnienia. *Nieruchomości*, 12, 43–46.

## MUNICIPALITIES AND MUNICIPAL COMPANIES IN THE GOVERNMENT HOUSING DEVELOPMENT PROGRAMME

**Keywords:** municipal companies, council flats, rent, returnable funding on preferential terms

**Summary.** Since late 2015, an eight-year long large-scale government scheme to support affordable housing development, and in particular to supply people with the build-to-rent flats, is being implemented. Municipal companies are among the entities that can apply for returnable funding of their investment and construction ventures provided under the Programme by Bank Gospodarstwa Krajowego (National Economy Bank). The essence of the Programme is to provide interest-rate subsidies (with regard to the loan granted or government bonds emitted), with the amount of subsidy

estimated as the difference between market interest rate and preferential interest rate. The municipality's involvement in the Programme takes form of the so-called limited participation in the costs of investment and construction projects. In this way, acting through municipal companies, municipalities can pursue their own objectives in terms of public housing, and in particular, address the housing needs of low-income families and families with several children. Undoubtedly, the effectiveness of this Programme should be assessed not only in terms of economic results, but also its social impact.

*Translated by Aneta Orłowska*

## Cytowanie

Ofiarska, M. (2017). Gminy i spółki gminne w rządowym programie popierania budownictwa mieszkaniowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 191–203. DOI: 10.18276/epu.2017.129-16.



Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Prawa i Administracji  
e-mail: [zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl](mailto:zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl)

### Podatkowoprawne instrumenty wspierania nowych inwestycji w programach pomocy regionalnej dla przedsiębiorców w wybranych „uchwałach pomocowych” gmin

**Kody JEL:** H25, H71, H74

**Słowa kluczowe:** pomoc publiczna, zwolnienia z opodatkowania, nowe inwestycje, program pomocy regionalnej

**Streszczenie.** Do stanowienia podatkowoprawnych instrumentów wspierania nowych inwestycji w ramach uchwalanych regionalnych programów pomocowych jest uprawniona wyłącznie rada gminy. Instrumentami tymi mogą być tylko zwolnienia przedmiotowe z opodatkowania nieruchomości oraz niektórych kategorii środków transportu, wykorzystywanych przez przedsiębiorców lokalizujących nowe inwestycje na obszarze gminy. Uchwała rady gminy musi uwzględniać standardy określone w prawie unijnym oraz w prawie krajowym, w szczególności w ustawie o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej i rozporządzeniu Rady Ministrów określającym szczegółowe warunki udzielania takich zwolnień z opodatkowania. W podejmowanych uchwałach rady gmin najczęściej stosują instrument w postaci zwolnienia z opodatkowania nieruchomości i jednocześnie uzależniają to zwolnienie od określonej wartości nakładów inwestycyjnych oraz liczby utworzonych nowych miejsc pracy. Zwolnienia z opodatkowania są zróżnicowane pod względem czasowym i są udzielane na okres od dwóch do 15 lat. Średni okres zwolnienia z opodatkowania wynosi od trzech do pięciu lat.

## Wprowadzenie

Ogólne zasady udzielania pomocy regionalnej i jej przeznaczenie uregulowano w art. 87 ust. 3 Traktatu z 29 grudnia 2006 roku o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (Traktat, 2006) oraz w art. 10 ustawy z 30 kwietnia 2004 roku o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, dalej u.p.s.p.p. (Ustawa, 2004). Zgodnie z tymi przepisami za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana pomoc przeznaczona na:

- sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nie-normalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia,
- ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem.

Udzielanie pomocy regionalnej jest wyjątkiem od ogólnego zakazu stosowania pomocy publicznej (pomocy państwa) dla przedsiębiorców. Głównym motywem pomocy regionalnej jest przyczynianie się do rozwoju regionów z trudnościami strukturalnymi i wyrównywanie poziomów pomiędzy regionami (Drzewoska, 2009, s. 48–49). Na podstawie art. 10 ust. 2 u.p.s.p.p. Rada Ministrów jest upoważniona do określania, w drodze rozporządzenia, mapy pomocy regionalnej (Rozporządzenie, 2014). W przepisach rozporządzenia określono obszary kraju, na których dopuszczalne jest udzielanie pomocy publicznej oraz maksymalne wielkości pomocy dla tych obszarów, przy uwzględnieniu w szczególności poziomu produktu krajowego brutto na jednego mieszkańca na danym obszarze, a także rodzaje działalności gospodarczej, dla których udzielanie pomocy nie jest dozwolone oraz rodzaje działalności gospodarczej, dla których maksymalne wielkości pomocy są inne niż maksymalne wielkości pomocy dla obszarów kraju, wraz ze wskazaniem tych wielkości. Powyższe zastrzeżenie jest istotne, ponieważ udzielenie pomocy regionalnej dla niektórych rodzajów działalności gospodarczej wpływa szczególnie negatywnie na warunki konkurencji na wspólnym rynku.

Podstawowym problemem badawczym jest analiza treści wybranych aktów prawa miejscowego oraz ocena podmiotowo-przedmiotowego zakresu stosowania instrumentów, w szczególności podatkowoprawnych, których założeniem jest wspieranie realizacji nowych inwestycji. Badania obejmują zatem fazę tworzenia aktów prawa miejscowego, rolę organu stanowiącego gminy w określaniu warunków wspierania nowych inwestycji oraz weryfikacyjną funkcję sądów administracyjnych badających legalność tych aktów i regionalnych izb obrachunkowych sprawujących nadzór nad aktami prawa miejscowego dotyczących spraw finansowych. Wyłącznie rada gminy jest upoważniona do określania, w drodze uchwały, warunków udzielania pomocy regionalnej (Wyrok, 2009). Ważną funkcję w tym zakresie realizują zwolnienia podatkowe w daninach lokalnych, wprowadzane przez radę gminy. W doktrynie ocenia się, że w ich konstrukcji prawnej zawarte są specyficzne preferencje o charakterze selektywnym. Charakter selektywny

tych preferencji polega na uprzywilejowaniu określonych przedsiębiorców lub konkretnie wskazanej działalności (Popławski, 2005, s. 33). Selektywność tych rozwiązań jest jednak dopuszczalna w świetle obowiązującego prawa oraz pozycji ustrojowej i samodzielności finansowej gmin.

Celem opracowania jest wykazanie, że gminy posiadają szerokie możliwości elastycznego kształtowania prawnej konstrukcji podatkowoprawnych instrumentów wspierania nowych inwestycji w przyjmowanych programach pomocy regionalnej. Weryfikacja dopuszczalności stosowania takich instrumentów, głównie pod kątem ich legalności, należy natomiast do zakresu zadań realizowanych przez regionalne izby obrachunkowe.

W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną oraz uzupełniającą metodę empiryczną. Wykorzystano reprezentatywne pozycje literatury przedmiotu dotyczące prawnej problematyki udzielania pomocy publicznej. Ponadto poddano analizie i ocenie obowiązujące przepisy prawa oraz dorobek orzeczniczy sądów w celu uzasadnienia potrzeby stosowania na poziomie lokalnym instrumentów wspierania nowych inwestycji niezbędnych do realizacji celów formułowanych w programach regionalnych. Badaniami objęto wybrane uchwały rad gmin podjęte w latach 2014–2017, tzn. podjęte w okresie obowiązywania nowej mapy pomocy regionalnej przyjętej w 2014 roku na kolejne siedem lat, tj. do roku 2020.

Nową inwestycją jest inwestycja w środki trwałe oraz wartości niematerialne i prawne, polegająca na utworzeniu nowego lub rozbudowie istniejącego przedsiębiorstwa, dywersyfikacji produkcji przedsiębiorstwa przez wprowadzenie nowych dodatkowych produktów bądź na zasadniczej zmianie dotyczącej całościowego procesu produkcyjnego istniejącego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję uznaje się również nabycie przedsiębiorstwa, które jest w likwidacji albo zostałoby zlikwidowane, gdyby nie zostało nabyte przez przedsiębiorcę niezależnego od właściciela nabywanego przedsiębiorstwa. Za nową inwestycję nie uznaje się natomiast nabycia wyłącznie udziałów lub akcji przedsiębiorstwa (Rozporządzenie, 2008, § 2 pkt 3).

## 1. Podstawy prawne „uchwał pomocowych” podejmowanych przez rady gmin

Upoważnienie rady gminy do podejmowania „uchwał pomocowych” wynika przede wszystkim z ogólnie sformułowanej kompetencji rady gminy w art. 18 ust. 2 pkt 8 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990 – dalej jako u.s.g.). Zgodnie z tym przepisem do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach. Jest to przepis ustrojowy i nie może stanowić samodzielnej podstawy prawnej do stanowienia miejscowych aktów prawnych powszechnie obowiązujących (Błachut, Kaczor, 2013, s. 80; Borszowski, 2004, s. 68). Jest to jedynie generalna podstawa prawna do podejmowania przez radę gminy uchwał w sprawach podatków i opłat lokalnych (Dowgier, 2015, s. 181). Zastosowany w treści tego przepisu zwrot „w granicach określonych w odrębnych

ustawach” oznacza, że ustawodawca zastosował w tym przypadku technikę rozczłonkowania treściowego normy prawnej, która polega na tym, że poza przepisem centralnym istnieją jeszcze inne przepisy, które wpływają na treść tej normy, współwyznaczając ją z przepisem centralnym (Wyrok, 2007).

Ogólną kompetencję rady gminy, sformułowaną w art. 18 ust. 2 pkt 8 u.s.g. konkretyzuje m.in. art. 7 ust. 3 ustawy z 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Ustawa, 1991 – u.p.o.l.), zgodnie z którym rada gminy, w drodze uchwały, może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w art. 7 ust. 1 u.s.g. oraz w art. 10 ust. 1 ustawy z 2 października 2003 roku o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw (Ustawa, 2003). Na podstawie art. 7 ust. 3 u.p.o.l. rada gminy może wprowadzać wyłącznie zwolnienia przedmiotowe, a więc mogą one dotyczyć wyłącznie przedmiotu, czyli nieruchomości wykorzystywanych do różnego rodzajów działalności. Istotne jest to, aby przedmiot ten był określony w sposób uniemożliwiający identyfikację konkretnego podatnika. Cechy przedmiotu muszą zostać tak określone w przepisie uchwały, żeby dotyczyły potencjalnie (hipotetycznie) nieoznaczonego indywidualnego podatnika (Wyrok, 2016), przy czym nieruchomości zwolnione z opodatkowania nie muszą stanowić własności podatnika (Uchwała RIO w Olsztynie, 2016).

Szczegółową podstawę prawną do wprowadzania przez radę gminy zwolnień przedmiotowych z opodatkowania podatkiem od środków transportowych stanowi również przepis art. 12 ust. 4 u.p.o.l. Rada gminy może wprowadzić inne zwolnienia przedmiotowe niż określone w art. 12 ust. 1 tej ustawy, z wyjątkiem zwolnień dotyczących następujących pojazdów: samochodów ciężarowych o dopuszczalnej masie całkowitej równej lub wyższej niż 12 ton, ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton, przyczep i naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton. Zwolnienie przedmiotowe wprowadzone uchwałą rady gminy może dotyczyć pojazdów objętych podatkiem od środków transportowych, a wykorzystywanych do różnego rodzajów działalności, przy czym przedmiot winien być tak określony, żeby nie było możliwe odniesienie przyznanego na podstawie tego przepisu zwolnienia tylko do określonej kategorii lub grupy podatników, z pominięciem innych wymienionych w ustawie podatkowej, których również mógłby dotyczyć przedmiot zwolnienia (Uchwała RIO w Białymstoku, 2016). Kompetencje rady gminy określone w art. 7 ust. 3 u.p.o.l. oraz w art. 12 ust. 4 u.p.o.l. mają zatem ograniczony zakres, ponieważ odnoszą się tylko do stanowienia zwolnień przedmiotowych (Kowalczyk, 2009).

W niektórych przypadkach przywoływane są także przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 9 stycznia 2015 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną (Rozporządzenie, 2015). Rozporządzenie wydano na podstawie



delegacji zawartej w art. 20d u.p.o.l. upoważniającej Radę Ministrów do określenia warunków udzielania zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości i podatku od środków transportowych stanowiących pomoc publiczną. Celem tej regulacji jest zapewnienie zgodności udzielania pomocy z warunkami dopuszczalności tej pomocy określonymi w przepisach Unii Europejskiej. Na podstawie tej delegacji wydano także cytowane już wyżej rozporządzenie Rady Ministrów z 5 sierpnia 2008 roku w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną (na podstawie tego rozporządzenia można było udzielać pomocy publicznej do dnia 30 czerwca 2014 r.).

Jeżeli projekt uchwały rady gminy, przewidujący udzielanie pomocy publicznej, nie uwzględnia warunków określonych w tych rozporządzeniach, to podlega notyfikacji Komisji Europejskiej, chyba że projekt ten przewiduje udzielanie pomocy w ramach wyłączeń grupowych lub udzielanie pomocy *de minimis*. Niedochowanie procedur notyfikacyjnych powoduje, że „uchwałę pomocową” należy traktować jako uchwałę podjętą z naruszeniem prawa (Lachiewicz, 2005, s. 7). Złożona procedura notyfikacyjna sprawia, że gminy bardzo rzadko decydują się na stosowanie w swoich programach pomocy innej niż określona w przepisach odpowiedniego rozporządzenia Rady Ministrów (Dowgier, 2010, s. 329).

## 2. Materialne warunki przedmiotowych zwolnień wspierających nowe inwestycje

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że ustawodawca dopuszcza możliwość wspierania nowych inwestycji jedynie w drodze stosowania zwolnień przedmiotowych od dwóch podatków lokalnych, tzn. podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych. Zwolnienia takie mogą być wprowadzane w drodze uchwał rad gmin, które stanowią programy regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie danej gminy. W większości badanych przypadków w uchwałach równocześnie są wprowadzane zwolnienia przedmiotowe w dwóch wymienionych podatkach lokalnych (np. uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy, 2014). W niektórych jednak przypadkach wprowadzane jest tylko zwolnienie przedmiotowe z jednego podatku lokalnego, w szczególności z podatku od nieruchomości (np. uchwała Rady Miejskiej w Krotoszynie, 2014).

W poszczególnych uchwałach rady gmin wprost stosują pojęcie „nowa inwestycja” w rozumieniu przepisów rozporządzenia Rady Ministrów z 5 sierpnia 2008 roku. Ponadto w niektórych uchwałach definiuje się tzw. inwestycję początkową, którą jest inwestycja w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego zakładu, zwiększeniem zdolności produkcyjnej istniejącego zakładu, dywersyfikacją produkcji zakładu poprzez wprowadzenie produktów uprzednio nieprodukowanych w zakładzie lub zasadniczą zmianą dotyczącą procesu produkcyjnego istniejącego zakładu. Jako inwestycję początkową rozumie się także nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałby zamknięty, gdyby zakup nie nastąpił, przy

czym aktywa nabywane są przez inwestora niezwiązanego ze sprzedawcą (wyklucza się samo nabycie akcji lub udziałów przedsiębiorstwa). Stosowane jest także określenie „inwestycja początkowa na rzecz nowej działalności gospodarczej”, które jest oparte na zbliżonych założeniach i oznacza inwestycję w rzeczowe aktywa trwałe lub wartości niematerialne i prawne związane z założeniem nowego zakładu lub z dywersyfikacją działalności zakładu, pod warunkiem, że nowa działalność, która ma być prowadzona, nie jest taka sama jak działalność poprzednio prowadzona w danym zakładzie ani podobna to takiej działalności. W granicach tego pojęcia mieści się również nabycie aktywów należących do zakładu, który został zamknięty lub zostałyby zamknięty, gdyby nie został nabyty, i który jest nabywany przez inwestora niezwiązanego ze sprzedawcą, pod warunkiem, że nowa działalność, jaka ma być prowadzona z wykorzystaniem nabytych aktywów, nie jest taka sama, jak działalność prowadzona w zakładzie przed nabyciem ani podobna to takiej działalności (Np. uchwała Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim, 2015).

Charakterystycznym elementem treści badanych uchwał jest zróżnicowanie warunków, od realizacji których uzależnia się możliwość skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania. Wprowadzając zwolnienia przedmiotowe z opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, stanowiących nowe inwestycje, względnie często zastrzega się warunek utworzenia nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją. Jednocześnie z tego przedsięwzięcia wyłącza się działalność handlową, stacje paliw, działalność instytucji finansowych i bankowych oraz działalność polegającą na wynajmie lub dzierżawie nieruchomości na terenie danej gminy (np. uchwała Rady Miejskiej w Grodkowie, 2015).

Warunek utworzenia nowych miejsc pracy jest pod względem ilościowym istotnie zróżnicowany w poszczególnych uchwałach. Spośród zbadanych uchwał zwraca uwagę zwolnienie z opodatkowania na okres siedmiu lat, które uzależniono od utworzenia w tym okresie co najmniej 2000 nowych miejsc pracy związanych z nową inwestycją (np. uchwała Rady Miejskiej we Wrześni, 2014).

Można również wskazać na przykłady konstruowania zwolnień z opodatkowania, w których zachowana jest określona prawidłowość polegająca na stosowaniu coraz dłuższego okresu zwolnienia w przypadku utworzenia przez przedsiębiorcę odpowiednio większej liczby nowych miejsc pracy. Zwolniono od podatku od nieruchomości grunty, budynki, budowle lub ich części, związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, będące w posiadaniu podatników, którzy utworzą nowe miejsca pracy dla: 4 do 25 osób (okres zwolnienia wynosi cztery lata), 26 do 50 osób (okres zwolnienia wynosi sześć lat), 51 do 100 osób (okres zwolnienia wynosi osiem lat), ponad stu osób (okres zwolnienia wynosi dziesięć lat). Dodatkowo zastrzeżono, że miejsca pracy muszą zostać utworzone w ciągu trzech lat od daty zakończenia nowej inwestycji (np. uchwała Rady Miejskiej we Wschowie, 2014).

Wprowadzane są również zwolnienia z opodatkowania bez dodatkowego zastrzeżenia dotyczącego utworzenia odpowiedniej liczby nowych miejsc pracy. W takich przypadkach warunkiem uzyskania pomocy polegającej na okresowym, z reguły kilkuletnim,

zwolnieniu z opodatkowania jest zrealizowanie nowej inwestycji w terminie np. trzech lat od momentu jej rozpoczęcia na terenie gminy (np. uchwała Rady Gminy Ciechocin, 2015). W niektórych przypadkach wymagane jest nie tylko terminowe zrealizowanie nowej inwestycji, ale również jej zlokalizowanie na konkretnym obszarze w gminie, np. w terminie trzech lat od momentu jej rozpoczęcia i wykonania na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Starachowice w Puławach (np. uchwała Rady Miasta Puławy, 2015) lub na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec w Lublinie (uchwała Rady Miasta Lublin, 2015).

W niektórych przypadkach okres zwolnienia z opodatkowania uzależniony został od wartości nakładów dokonanych przez przedsiębiorcę. Okres zwolnienia z opodatkowania wynosi np. w Płocku 10 lat, gdy wartość nakładów nie przekracza 10 milionów złotych, albo 15 lat, jeżeli wartość nakładów przekracza 10 milionów złotych (uchwała Rady Miasta Płocka, 2014). W Gminie Orzysz uzależniono natomiast okres zwolnienia, wynoszący odpowiednio rok, dwa, trzy lub cztery lata, od wysokości nakładów inwestycyjnych przedsiębiorcy wyrażonych w złotych określonej kwoty euro – odpowiednio od 25 000 euro do 50 000 euro, powyżej 50 000 euro do 500 000 euro, powyżej 500 000 euro do 1 000 000 euro, powyżej 1 000 000 euro (uchwała Rady Miejskiej w Orzyszu, 2016).

Niekiedy w części końcowej uchwały określone są motywy jej podjęcia. Akcentuje się, że udzielenie zwolnienia podatkowego jest korzystne dla gminnej wspólnoty samorządowej, ponieważ:

- stwarza zachętę dla tworzenia miejsc pracy, przez co wpływa na ograniczenie bezrobocia i może wpływać na podniesienie wysokości wynagrodzeń,
- skutkuje zwiększeniem dochodów własnych gminy z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, które odpowiednio przewyższają ubytek wpływów spowodowany wprowadzaniem zwolnienia z opodatkowania,
- może skutkować zwiększeniem dochodów z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych,
- może skutkować ożywieniem gospodarczym w gminie, w tym u przedsiębiorców nawiązujących więzi kooperacyjne z nowymi inwestorami (np. uchwała Rady Miasta i Gminy Prusice, 2016).

Zamieszczanie takich treści jest szczególnego rodzaju uzasadnieniem wprowadzanych preferencji podatkowych, stanowiących wyjątek od zasady powszechności opodatkowania. W ten sposób społeczności lokalne są informowane o potencjalnych korzyściach, jakie mogą być osiągnięte w przyszłości w przypadku rezygnacji z części bieżących wpływów do budżetu danej gminy. Beneficjentami tych korzyści są bowiem członkowie danej społeczności lokalnej, których potrzeby są zaspokajane z dochodów zasilających budżet gminy.

### 3. Warunki formalne związane z uprawnieniem do zwolnienia z opodatkowania

W każdej zbadanej uchwale rada gminy określiła warunki formalne, od spełnienia których uzależniono prawo do skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania. Są to warunki formułowane w sposób bardzo podobny, a różnice między tymi ustaleniami z reguły polegają na odpowiednim uszczegółowieniu dokumentacji, jaką powinien złożyć podatnik zamierzający skorzystać ze zwolnienia z opodatkowania. W uchwalach, co należy uznać za zbędny element treści, zamieszcza się stwierdzenie, że prawo do skorzystania ze zwolnienia z opodatkowania jest uzależnione od spełnienia warunków określonych odpowiednio w rozporządzeniu Rady Ministrów z 9 stycznia 2015 roku lub z 5 sierpnia 2008 roku. Przepisy tych rozporządzeń mają charakter powszechnie obowiązujący i „przypominanie” przez radę gminy o ich mocy obowiązującej jest zbędne, podobnie jak powtarzanie w uchwale przepisów ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych i rozporządzeń, o czym stanowi § 137 Zasad techniki prawodawczej (Rozporządzenie, 2002).

Formalnym warunkiem, od spełnienia którego uzależnia się korzystanie ze zwolnienia z opodatkowania, jest pisemne zgłoszenie przez przedsiębiorcę zamiaru korzystania z tej formy pomocy. Podatnik nabywa zwolnienie z mocy samej uchwały rady gminy (Uchwała RIO w Rzeszowie, 2016) i po spełnieniu warunków określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów. Jego zgłoszenie jest jedynie deklaracją, że zamierza skorzystać ze zwolnienia. Niedopuszczalne są postanowienia uchwał warunkujących udzielenie zwolnienia od złożenia wniosku przez podatnika, który podlega rozpatrzeniu przez gminny organ podatkowy (Etel, 2009, s. 33), którym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta).

Omawianego zgłoszenia przedsiębiorca powinien dokonać organowi podatkowemu (wójtowi, burmistrzowi, prezydentowi miasta) przed rozpoczęciem prac związanych z inwestycją. Ponadto przedsiębiorca powinien zapewnić wniesienie wkładu własnego w odpowiedniej relacji do tzw. kosztów kwalifikowanych (np. cena nabycia albo koszt wytworzenia środków trwałych w postaci budowli i budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, cena nabycia prawa własności gruntów lub prawa ich wieczystego użytkowania), przy czym wkład własny powinien być sfinansowany ze środków własnych lub zewnętrznych źródeł finansowania, z wyłączeniem publicznych środków finansowych.

Zakończenie inwestycji przedsiębiorca potwierdza określonym dokumentem, np. ostateczną decyzją o pozwoleniu na użytkowanie obiektu otrzymaną z powiatowego inspektoratu nadzoru budowlanego. Przedsiębiorca składa także pisemne oświadczenia o zakończeniu inwestycji oraz o poniesionych kosztach inwestycji. Deklaruje, w formie pisemnej, okres utrzymania zrealizowanej inwestycji oraz odpowiednią liczbę miejsc pracy.

Podatnik korzystający ze zwolnienia z opodatkowania obowiązany jest zachować zrealizowaną inwestycję na obszarze gminy przez okres wskazany w uchwale rady

gminy (standardowo okres ten wynosi co najmniej pięć lat od daty zakończenia inwestycji, a w przypadku małych i średnich przedsiębiorców co najmniej trzy lata). Jeżeli zwolnienie z opodatkowania zostało uwarunkowane obowiązkiem utworzenia nowych miejsc pracy, to przedsiębiorca powinien deklarowany wzrost zatrudnienia osiągnąć w okresie wskazanym w uchwale, np. w ciągu trzech lat od zakończenia inwestycji, i utrzymać miejsca pracy utworzone dzięki inwestycji przez okres co najmniej trzech lat od dnia pierwszego obsadzenia stanowiska. W odniesieniu do małych i średnich przedsiębiorców okresy te są z reguły krótsze i wynoszą np. dwa lata.

W okresie korzystania ze zwolnienia z opodatkowania przedsiębiorca jest zobowiązany przedkładać do 31 stycznia każdego roku podatkowego informację o otrzymanej pomocy publicznej w różnych formach i z różnych źródeł, która była przeznaczona na to przedsięwzięcie, na realizację którego przedsiębiorca otrzymał pomoc. W tych samych terminach zobowiązany jest przedkładać informacje dotyczące kosztów pracy nowo zatrudnionych pracowników związanych z inwestycją oraz o stanie zatrudnienia w przedsiębiorstwie.

Niedotrzymanie zadeklarowanych warunków realizacji inwestycji wywołuje skutek w postaci utraty prawa do zwolnienia z opodatkowania za cały okres objęty zwolnieniem. Beneficjent pomocy (przedsiębiorca) zobowiązany jest powiadomić pisemnie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) o utracie prawa do zwolnienia z opodatkowania w terminie 14 dni od dnia powstania okoliczności powodujących jego utratę. W przypadku utraty prawa do zwolnienia z opodatkowania przedsiębiorca zobowiązany jest do zapłaty podatku za cały okres zwolnienia wraz z odsetkami, liczonymi jak dla zaległości podatkowych, zgodnie z procedurą określoną w przepisach ustawy z 29 sierpnia 1997 roku Ordynacja podatkowa (Ustawa, 1997).

W uchwałach często zamieszczane są postanowienia o uprawnieniu gminy udzielającej pomocy w postaci zwolnienia z opodatkowania do przeprowadzania kontroli w zakresie przestrzegania przez beneficjentów pomocy warunków udzielenia tego zwolnienia i obowiązków określonych w programie pomocy regionalnej, w tym także prawie do sprawdzania zgodności ze stanem faktycznym dokumentów i informacji składanych przez przedsiębiorców. Beneficjent pomocy ma obowiązek zapewnić kontrolującym swobodny dostęp do obiektu oraz wszelką dokumentację związaną z realizacją nowej inwestycji, w związku z którą ubiegał się o zwolnienie z opodatkowania (uchwała Rady Miasta Włocławka, 2015).

## Podsumowanie

Osiągnięto założony cel opracowania, wykazując, że gminy względnie często korzystają z przysługującego im uprawnienia do wykorzystywania podatkowoprawnych (tzn. regulowanych przepisami prawa podatkowego) instrumentów wspierania nowych inwestycji. Standardowym instrumentem jest zwolnienie podatkowe, które w poszczególnych gminach może być zróżnicowane pod względem konstrukcyjnym. Badane zwolnienia

z opodatkowania określonym podatkiem są formą regionalnej pomocy inwestycyjnej, której zasady i warunki udzielania określają rady gmin, w drodze uchwały, z uwzględnieniem standardów wynikających z przepisów prawa unijnego i prawa krajowego stanowiących na szczeblu centralnym, tzn. przez Parlament RP oraz Radę Ministrów. Stosowanie takich form pomocy publicznej jest dopuszczalne, ponieważ organy gminy działają zgodnie z ustawowo określonymi kompetencjami, w ramach gwarantowanej konstytucyjnie samodzielności instytucjonalnej, proceduralnej i finansowej. W rezultacie legalne jest zmniejszenie obciążeń podatkowych przedsiębiorców na określonym obszarze państwa w porównaniu do takich obciążeń ponoszonych przez przedsiębiorców na pozostałym terytorium państwa (Kalinowski, 2012, s. 92).

Z uprawnienia do określania regionalnej pomocy inwestycyjnej korzystają gminy o statusie miejskim, miejsko-wiejskim oraz wiejskim. Spośród dostępnych dwóch instrumentów podatkowoprawnych, tzn. zwolnień przedmiotowych w podatku od nieruchomości oraz w podatku od środków transportowych, zdecydowanie dominują zwolnienia w podatku od nieruchomości. Zwolnienia mają charakter okresowy, z góry ustalony i wynoszący od dwóch do 15 lat, przy czym standardowo stosowane są przede wszystkim zwolnienia z opodatkowania na okresy od trzech do pięciu lat. W większości badanych przypadków w uchwałach uprawnienie do zwolnienia z opodatkowania jest ściśle związane z obowiązkiem utworzenia przez przedsiębiorcę (podatnika zwolnionego z opodatkowania) określonej liczby nowych miejsc pracy i ich utrzymania co najmniej przez okres wskazany w uchwale. Warunek ten jest jednak w poszczególnych gminach bardzo zróżnicowany w aspekcie ilościowym, ponieważ wymaga się utworzenia od kilkadziesiąt do nawet kilku tysięcy nowych miejsc pracy. Zróżnicowanie to jest efektem m.in. wielkości gminy, jej lokalizacji, obszaru przeznaczonego do zagospodarowania i jego wyposażenia (tzw. uzbrojenie terenu), infrastruktury drogowej i kolejowej, odległości od lotniska.

Szczegółowe, zróżnicowane warunki regionalnej pomocy inwestycyjnej w postaci zwolnień z opodatkowania są ponadto efektem odmiennego potraktowania poszczególnych obszarów państwa pod względem tzw. maksymalnej intensywności pomocy regionalnej, liczonej jako stosunek wartości pomocy regionalnej, wyrażonej w ekwiwalencie dotacji brutto, do kosztów kwalifikujących się do objęcia tą pomocą. Największą intensywność tej pomocy, zgodnie z mapą pomocy regionalnej na lata 2014–2020, dopuszcza się na obszarach należących do województw: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego (wskaźnik 50%). Dla obszarów należących do województw: kujawsko-pomorskiego, lubuskiego, łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, pomorskiego, świętokrzyskiego, zachodniopomorskiego oraz na obszarach należących do podregionów: ciechanowsko-płockiego, ostrołęcko-siedleckiego, radomskiego i warszawskiego wschodniego wskaźnik ten wynosi 35%. Na obszarach należących do województw: dolnośląskiego, wielkopolskiego i śląskiego wskaźnik intensywności pomocy nie może przekroczyć 25%, natomiast na obszarze należącym do podregionu

warszawskiego zachodniego jedynie 20%. Dla miasta stołecznego Warszawy w okresie od 1 lipca 2014 roku do 31 grudnia 2017 roku maksymalny wskaźnik wynosił 15%, natomiast od 1 stycznia 2018 roku do 31 grudnia 2020 roku tylko 10%.

Stosowanie zwolnień z opodatkowania przejściowo może skutkować zmniejszeniem się wpływów do budżetu gminy, ale w dłuższym okresie może pozytywnie oddziaływać na lokalny rynek pracy (zmniejszenie bezrobocia), nawiązywanie współpracy przez zewnętrznego inwestora z lokalnymi przedsiębiorcami, wzrost zainteresowania stanem technicznym infrastruktury, wykorzystanie lokalnych zasobów surowców. Zastosowanie omawianej formy wspierania inwestycji może zatem wywołać swoiste sprzężenie zwrotne w postaci wzrostu gospodarczego w gminie.

## Bibliografia

- Błachut, M., Kaczor, J. (2013). Błędy w tytułach i podstawach prawnych aktów prawa miejscowego jednostek samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, 6, 71–82.
- Borszowski, P. (2004). Glosa do wyroku NSA z dnia 31 stycznia 2003 r., SA/Rz 542/02. *Finanse Komunalne*, 9, 66–69.
- Dowgier, R. (2010). Procedura stanowienia miejscowego prawa podatkowego a przepisy o pomocy publicznej. W: A. Dobaczewska, E. Juchniewicz, T. Sowiński (red.), *Prawo finansowe wobec wyzwań XXI wieku. Daniny publiczne. Księga dedykowana Panu profesorowi Andrzejowi Drwillo w 70. rocznicę urodzin* (s. 323–331). Warszawa-Gdańsk: CeDeWu.
- Dowgier, R. (2015). *Wpływ regulacji dotyczących pomocy publicznej na stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*. Białystok: Wyd. Temida 2.
- Drzewoska, A. (2009). Przywilej nielicznych? Pomoc regionalna na wspieranie rozwoju gospodarczego niektórych regionów UE. W: B. Kurcz (red.), *Pomoc państwa. Wybrane zagadnienia* (s. 45–104). Warszawa: C.H. Beck.
- Etel, L. (2009). Pomoc publiczna w uchwałach podatkowych rad gmin. *Finanse Komunalne*, 10, 31–39.
- Kalinowski, M. (2012). Lokalne władztwo podatkowe a unijne zasady udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom. *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, 1, 79–93.
- Kowalczyk, R. (2009). Zwolnienie z podatku od nieruchomości na podstawie uchwały rady gminy. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, 6, 104–105.
- Lachiewicz, W. (2005). Program pomocowy jako instrument udzielania pomocy publicznej przedsiębiorcom przez jednostki samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, 4, 5–12.
- Popławski, M. (2005). Charakter ulg i zwolnień podatkowych będących pomocą publiczną. *Monitor Podatkowy*, 7, 31–38.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Dz.U. 2016, poz. 283.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 30.06.2014 r. w sprawie ustalenia mapy pomocy regionalnej na lata 2014–2020. Dz.U. 2014, poz. 878.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z 5.08.2008 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień od podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną. Dz.U. 2008, nr 146, poz. 927 z późn. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 9.01.2015 r. w sprawie warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych, stanowiących regionalną pomoc inwestycyjną, pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną oraz pomoc na infrastrukturę lokalną. Dz.U. 2015, poz. 174.
- Traktat z 29.12.2006 r. o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – wersja skonsolidowana. Dz.Urz. UE. C nr 321E, s. 1.
- Uchwała Rady Gminy Ciechocin z 24.07.2015 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Ciechocin. Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2015, poz. 2456.
- Uchwała Rady Miasta i Gminy Prusice z 27.01.2016 r. w sprawie wprowadzenia Programu pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom inwestującym na terenie Gminy Prusice. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego 2016, poz. 649.
- Uchwała Rady Miasta Lublin z 26.03.2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej Euro-Park Mielec w Lublinie. Dz.Urz. Woj. Lubelskiego 2015, poz. 1253.
- Uchwała Rady Miasta Płocka z 25.03.2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w granicach Płockiego Parku Przemysłowo-Technologicznego. Dz.Urz. Woj. Mazowieckiego 2014, poz. 3619.
- Uchwała Rady Miasta Puławy z 24.06.2015 r. w sprawie zwolnienia od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Podstrefy Specjalnej Strefy Ekonomicznej Starachowice w Puławach. Dz.Urz. Woj. Lubelskiego 2015, poz. 2154.
- Uchwała Rady Miasta Włocławek z 23.06.2015 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Gminy Miasto Włocławek, w granicach jednostki strukturalnej Włocławek Zachód Przemysłowy. Dz.Urz. Woj. Kujawsko-Pomorskiego 2015, poz. 2060.
- Uchwała Rady Miejskiej w Grodkowie z 25.11.2015 r. w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej dla przedsiębiorców na terenie Gminy Grodków. Dz.Urz. Woj. Opolskiego 2015, poz. 3004.
- Uchwała Rady Miejskiej w Krotoszynie z 15.05.2014 r. w sprawie wprowadzenia Programu pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom inwestującym na terenie Gminy Krotoszyn. Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego 2014, poz. 3277.
- Uchwała Rady Miejskiej w Lidzbarku Warmińskim z 25.02.2015 r. w sprawie udzielania przez Gminę Miejską Lidzbark Warmiński pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji (Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2015, poz. 1089).



- Uchwała Rady Miejskiej w Orzyszu z dnia 28.12.2016 r. w sprawie przyjęcia programu regionalnej pomocy inwestycyjnej na terenie Gminy Orzysz. Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2017, poz. 65.
- Uchwała Rady Miejskiej w Świdnicy z 31.03.2014 r. w sprawie przyjęcia Programu pomocy regionalnej dla przedsiębiorców dokonujących inwestycji. Dz.Urz. Woj. Dolnośląskiego 2014, poz. 1958.
- Uchwała Rady Miejskiej we Wrześni z 24.01.2014 r. w sprawie wprowadzenia Programu pomocy regionalnej udzielanej przedsiębiorcom inwestującym na terenie Gminy Września. Dz.Urz. Woj. Wielkopolskiego 2014, poz. 1149.
- Uchwała Rady Miejskiej we Wschowie z 30.01.2014 r. w sprawie zwolnień od podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej dla przedsiębiorców tworzących nowe miejsca pracy związane z nowymi inwestycjami na terenie Gminy Wschowa. Dz.Urz. Woj. Lubuskiego 2014, poz. 379.
- Uchwała RIO w Białymstoku z 4.01.2016 r. 48/16, Legalis nr 1428151.
- Uchwała RIO w Olsztynie z 16.06.2016 r. 0102-295/16, Legalis nr 1507628.
- Uchwała RIO w Rzeszowie z 28.06.2016 r. XIV/2012/2016, Legalis nr 1508543.
- Ustawa z 12.01.1991 o podatkach i opłatach lokalnych. Dz.U. 2016, poz. 716 z późn. zm.
- Ustawa z 2.10.2003 r. o zmianie ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych i niektórych ustaw. Dz.U. nr 188, poz. 1840 z późn. zm.
- Ustawa z 29.08.1997 r. Ordynacja podatkowa. Dz.U. 2017, poz. 201 z późn. zm.
- Ustawa z 30.04.2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej. Dz.U. 2016, poz. 1808 z późn. zm.
- Ustawa z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.
- Wyrok NSA z 6.05.2016 r. II FSK 2217/14, OwSS 2016, nr 4, s. 105.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 6.09.2007 r. I SA/Bk 358/07, LEX nr 372590.
- Wyrok WSA w Poznaniu z 11.05.2009 r. I SA/Po 1572/08, Legalis nr 171312.

**FISCAL AND REGULATORY INSTRUMENTS SUPPORTING NEW  
INVESTMENT UNDER REGIONAL AID PROGRAMS  
FOR ENTREPRENEURS BASED ON THE STUDY OF SELECTED  
RESOLUTIONS ON ASSISTANCE ADOPTED BY MUNICIPAL COUNCILS**

**Keywords:** state aid, tax exemptions, new investment, regional aid programs

**Summary.** A municipal council is authorized exclusively to enact fiscal and regulatory instruments supporting new investment under adopted regional aid programs. These may include exemptions from real estate taxation and taxation on certain means of transportation used by entrepreneurs who locate new investment projects within a given municipality. A municipal council resolution must reflect standards specified in the European Union law and national law, in particular in the

Act on Public Aid Procedures and the Ordinance of the Council of Ministers specifying conditions and mode of granting tax exemptions. In the resolutions adopted by municipal councils the most common support instrument is real estate tax exemption, which is conditional on investment expenditure and the number of newly created jobs. Tax exemption periods vary from 2 to 15 years, with 3 to 5 years being the average tax exemption period.

*Translated by Aneta Orłowska*

## Cytowanie

Ofiarski, Z. (2017). Podatkowoprawne instrumenty wspierania nowych inwestycji w programach pomocy regionalnej dla przedsiębiorców w wybranych „uchwałach pomocowych” gmin. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 205–218. DOI: 10.18276/epu.2017.129-17.

Maciej Pawłowski

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail : [maciej.pawlowski@usz.edu.pl](mailto:maciej.pawlowski@usz.edu.pl)

## Zielone obligacje rządowe

**Kody JEL:** G1, H63

**Słowa kluczowe:** rynek kapitałowy, obligacje, zielone obligacje, obligacje klimatyczne, finanse publiczne, ekologia

**Streszczenie.** Artykuł poświęcono ocenie dotychczasowych doświadczeń polskiego rządu w zakresie emisji zielonych obligacji. W artykule przedstawiono istotę zielonych obligacji oraz zilustrowano wartość i strukturę emisji zielonych obligacji rządowych przeprowadzonej przez polski rząd. Na tym tle podjęto próbę oceny przeprowadzonego procesu emisyjnego wraz ze wskazaniem szans i zagrożeń finansowania na rynku zielonych obligacji.

### Wprowadzenie

Idea emisji zielonych obligacji pojawiła się w 2007 roku jako odpowiedź Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) na ogłoszony przez Komisję Europejską *Plan działania na rzecz efektywności energetycznej*<sup>1</sup>. Dokument ten obejmował swym zakresem plan działań zmierzających do redukcji zużycia energii o 20% do 2020 roku poprzez: poprawę energooszczędności produktów, budynków i usług; ograniczenie energochłonności produkcji i dystrybucji energii; redukcję wpływu transportu na zużycie energii oraz ułatwienie dostępu do finansowania i podjęcie działań sprzyjających realizacji inwestycji w powyżej wyszczególnionym obszarze. Realizacja tak zdefiniowanej wiązki celów wymagała popularyzacji postaw oraz wzmocnienia racjonalności

---

<sup>1</sup> Ang. *Action Plan for Energy Efficiency*.

zachowań w zakresie gospodarki energetycznej, zarówno na szczeblu społeczeństw krajów członkowskich UE, jak również decydentów politycznych i szeroko pojmowanych podmiotów rynkowych (<http://eur-lex.europa.eu>). Zaangażowanie EBI w realizację postulatów Komisji Europejskiej znalazło wyraz w emisji dłużnych papierów wartościowych (obligacji)<sup>2</sup>, której celem było zgromadzenie kapitału stanowiącego podstawę dla pożyczkowego finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie odnawialnych źródeł energii (wiatrowej, wodnej, słonecznej, geotermalnej) oraz poprawy efektywności energetycznej (ciepłownictwa lokalnego, kogeneracji, izolacji budynków, ograniczenia strat energii w sieciach jej dystrybucji) (Theulier i in., 2007, s. 3). Podjęta przez Europejski Bank Inwestycyjny aktywność emisyjna nie tylko umożliwiła zgromadzenie funduszy w kwocie 600 mln euro, ale również zapoczątkowała nowy segment dłużnych papierów wartościowych – zielonych obligacji (Dziawgo, 2010, s. 78). Mimo że po dziesięcioletnim okresie funkcjonowania rynek tych instrumentów stanowi mniej niż 1% światowego rynku obligacji, to wykazuje on ponadprzeciętną dynamikę wzrostu wartości i sukcesywnie poszerza spektrum notowanych instrumentów. Ponadto w strukturze rynku zielonych obligacji obserwuje się dywersyfikację kierunków alokacji pozyskanego kapitału w rozmaite obszary (rodzaje) działalności proekologicznej, a co bardziej istotne – wyraźnemu zróżnicowaniu uległy kategorie emitentów obecnych w strukturach rynku zielonych obligacji. W 2016 roku do puli emitentów długu – obok banków i innych instytucji finansowych, przedsiębiorstw i samorządów lokalnych – po raz pierwszy w historii dołączył emitent rządowy – Polska.

Na tle powyższych uwag za cel artykułu przyjęto próbę oceny emisji zielonych obligacji przeprowadzoną przez polski rząd wraz z identyfikacją szans i zagrożeń wynikających z finansowania w tym segmencie rynku kapitałowego. Przyjęte zamierzenie badawcze wymagało przybliżenia definicyjnej istoty zielonych obligacji oraz ilustracji wybranych statystyk charakteryzujących rynek tych instrumentów, jak również parametrów emisji zielonych obligacji przeprowadzonej przez Ministerstwo Finansów.

## 1. Zielone obligacje – dylematy definicyjne

Definicyjne wyodrębnienie kategorii zielonych obligacji nie jest jednoznaczne. Dylematy na tle teorii wynikają nie tyle z konstrukcji tych instrumentów, co mocno zróżnicowanego celu emisji zielonych obligacji oraz faktu, iż obok analizowanej kategorii – w literaturze przedmiotu, jak i praktyce gospodarczej – funkcjonuje określenie obligacji klimatycznych. Granica pomiędzy wskazanymi terminami nie jest ścisła i właściwie trudna do wyraźnego uchwycenia. Przegląd źródeł literatury skłania do wniosku, iż zielone obligacje traktuje się zarówno jako synonim obligacji klimatycznych (Lütken, 2015, s. 77; OECD, 2015, s. 42–43; Cooperman, 2017, s. 149–150; Wang i in., 2013, s. 165; Więckowska, 2013, s. 455), ale również – jako odrębną klasę dłużnych papierów

---

<sup>2</sup> Program emisji został określony mianem *Climate Awareness Bond (CAB)*.

wartościowych. Podejmując próbę identyfikacji cezury pomiędzy zielonymi obligacjami a obligacjami klimatycznymi, wskazuje się, iż pierwsza kategoria instrumentów służy gromadzeniu kapitału celem finansowania przedsięwzięć ukierunkowanych na ochronę środowiska naturalnego, natomiast druga – zasila kapitałowo projekty mające na celu redukcję emisji gazów cieplarnianych i dostosowanie gospodarki do zmian klimatycznych (Kerste i in., 2011, s. 196; Nordic Council of Ministers, 2011, s. 47). Na tle powyższego uznać można, iż kategoria zielonych obligacji jest znaczeniowo szersza od pojęcia obligacji klimatycznych, bowiem kapitał zgromadzony w ramach emisji tych instrumentów (zielonych obligacji) może zostać alokowany w projekty prośrodowiskowe pozostające bez wpływu na zmiany klimatyczne (Kidney, Boule, 2015, s. 582).

Zgoła odmienny punkt widzenia prezentują instytucje podejmujące aktywność w obszarze rynku zielonych obligacji. W materiałach informacyjnych oraz cyklicznie publikowanych raportach Banku Światowego (jednego z głównych emitentów walorów tej klasy) oraz Climate Bond Initiative (instytucji rekomendującej standardy emisji zielonych obligacji) wyraźnie podkreślana jest tożsamość zielonych obligacji z obligacjami klimatycznymi. Według wskazanych źródeł zielone obligacje stanowią instrument gromadzenia kapitału przeznaczonego na finansowanie projektów służących ochronie środowiska naturalnego i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym (World Bank, 2015, s. 23; [www.climatebonds.net](http://www.climatebonds.net)). W efekcie omawiana kategoria dłużnych papierów wartościowych utożsamiana jest z instrumentami zapewniającymi finansowanie przedsięwzięć łączących dwa uprzednio wspomniane aspekty, stanowiące jednocześnie wyróżnik zielonych obligacji na tle pozostałych kategorii (rodzajów) obligacji.

Dla potrzeb niniejszego opracowania przyjmuje się za wiodącą definicję zielonych obligacji zgodną ze stanowiskiem Banku Światowego. Przesłanką ku temu jest przede wszystkim fakt, iż trudno jest dokonać jednoznacznej identyfikacji projektów inwestycyjnych służących ochronie środowiska i jednocześnie – pozostających bez wpływu na zmiany klimatyczne. Ponadto statystyki ilustrujące sytuację na rynku zielonych obligacji ujmowane są w sposób zagregowany<sup>3</sup>.

## 2. Zasady emisji zielonych obligacji

Stosownie do dotychczasowych ustaleń, zielone obligacje stanowią klasyczny instrument dłużny spełniający standardy obligacji, a ich jedyny wyróżnik stanowi zadeklarowany przez emitenta przedmiot alokacji kapitału – środki pozyskane w ramach emisji długu muszą zostać wykorzystane w ramach działalności sprzyjającej ochronie środowiska naturalnego. Wszelkie pozostałe uregulowania prawne i rynkowe związane z procesem emisyjnym są właściwe dla miejsca emisji obligacji. W konsekwencji – brak

---

<sup>3</sup> Obejmujący zarówno aktywność emisyjną ukierunkowaną na ochronę środowiska, jak i ograniczanie negatywnych zmian klimatycznych.

jest jednych, kompleksowych i powszechnie obowiązujących ram regulujących kwestie pozyskiwania kapitału na rynku zielonych obligacji.

Wysoka dynamika wzrostu wielkości analizowanego rynku sprawiła, że kwestia regulacji mechanizmu finansowania projektów o znaczeniu ekologicznym za pośrednictwem emisji obligacji nabrała szczególnego znaczenia. Brak spójnych warunków towarzyszących plasowaniu długu na rynku ograniczał jego transparentowość, zagrażając tym samym dalszemu rozwojowi segmentu zielonych obligacji. Problem ten został dostrzeżony przez największe instytucje finansowe, które w 2014 roku, pod auspicjami Międzynarodowego Stowarzyszenia Rynków Kapitałowych (ICMA – *International Capital Markets Association*), opublikowały dokument *Green Bonds Principles* (GBP). W jego treści ujęto rekomendacje służące standaryzacji emisji zielonych obligacji oraz wprowadzeniu dobrych praktyk celem promowania i wspierania dalszego rozwoju rynku tych instrumentów (Chiang, 2017, s. 9). Zalecenia ujęte w treści GBP odnoszą się w szczególności do czterech aspektów (*Green Bonds Principles*, 2016, s. 2–5):

- a) kierunku wykorzystania funduszy zgromadzonych w drodze emisji zielonych obligacji:
  - pozyskany kapitał musi zostać przeznaczony na rzecz finansowania (bądź re-finansowania) projektów ekologicznych, przy czym istotne jest to, iż prośrodowiskowy charakter przypisywany jest istocie finansowanego przedsięwzięcia, nie działalności emitenta,
  - w ramach rekomendacji GBP postuluje się realizację projektów skoncentrowanych na problemie zmian klimatycznych, kwestii stopniowego wyczerpywania zasobów naturalnych czy zagadnieniu ochrony środowiska; przykładowa, choć niezamknięta, lista przedsięwzięć kwalifikowanych do finansowania za pośrednictwem emisji zielonych obligacji obejmuje m.in. następujące obszary i aktywności: źródła energii odnawianej (w tym produkcję, dystrybucję, urządzenia i produkty/usługi), zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska i jego kontrola, recykling, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi (w tym rolnictwo, rybołówstwo, leśnictwo), ochronę różnorodności biologicznej, zrównoważoną gospodarkę wodną czy niskoemisyjny transport (wodny i lądowy);
- b) procesu oceny i selekcji finansowanych projektów:
  - w warunkach emisji emitent powinien wyraźnie zdefiniować przedmiot alokacji pozyskanego kapitału (najlepiej w powiązaniu z rekomendowanymi i wyróżnionymi powyżej obszarami) z jednoczesnym wskazaniem na ekologiczne korzyści płynące z podejmowanego przedsięwzięcia;
- c) zarządzania zgromadzonymi funduszami:
  - w ramach GBP zaleca się zgromadzenie i ewidencjonowanie środków finansowych pozyskanych w ramach emisji zielonych obligacji na odrębnym rachunku finansowym, celem zachowania najwyższego stopnia transparentności;

d) obowiązków informacyjnych emitenta zielonych obligacji:

- emitent przyjmuje na siebie obowiązek corocznego sporządzania i publikowania sprawozdań informujących o aktualnym na dany dzień poziomie alokacji kapitału, z jednoczesnym wskazaniem projektów (i ich charakterystyki), które zostały zrealizowane bądź są realizowane na podstawie funduszy zgromadzonych na rynku zielonych obligacji.

Wyraźnego podkreślenia wymaga fakt, iż zarysowane w sposób ogólny warunki finansowania na rynku zielonych obligacji nie mają charakteru obowiązkowego. Decyzją emitenta pozostaje to, czy emisja zostanie przeprowadzona przy uwzględnieniu sformułowanych rekomendacji, czy też z ich pominięciem. Oczywiście jest, że zadeklarowanie przestrzegania ładu rynku zielonych obligacji z pewnością podniesie rangę emitenta długu i zapewni przejrzystość jego oferty, przekładając się w konsekwencji na większe zainteresowanie inwestorów.

### 3. Zielone obligacje rządu polskiego na tle rynku zielonych obligacji

5 grudnia 2016 roku Ministerstwo Finansów w Polsce przeprowadziło emisję pięcioletnich zielonych obligacji, kierując ofertę ich nabycia do inwestorów zagranicznych. Wydarzenie to jest istotne z co najmniej kilku względów, przy czym najważniejszy – a tym samym godny wyraźnego podkreślenia – jest fakt, iż była to pierwsza na świecie emisja zielonych obligacji zrealizowana przez emitenta rządowego. W konsekwencji polski rząd zainicjował powstanie nowego segmentu w strukturze dynamicznie rozwijającego się rynku zielonych obligacji.

Celem pozyskania przez polski rząd kapitału za pośrednictwem emisji zielonych obligacji jest finansowanie lub refinansowanie projektów inwestycyjnych służących ochronie środowiska naturalnego, obejmujących m.in.:

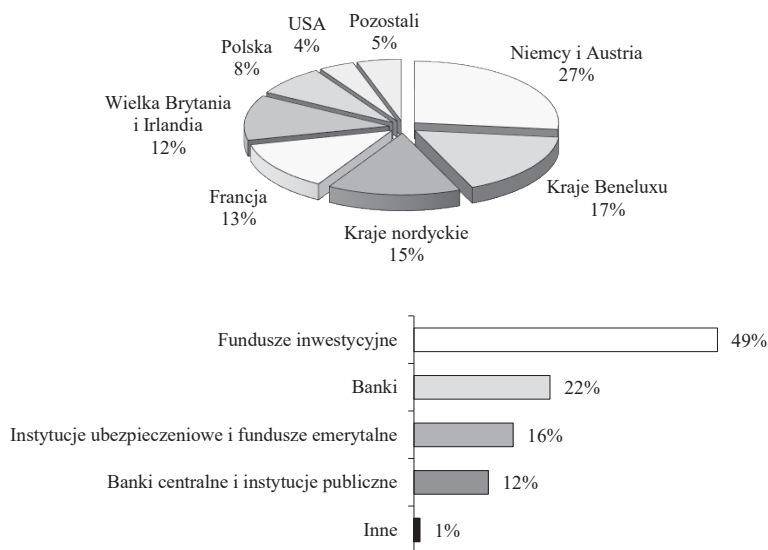
- modernizację infrastruktury kolejowej celem ograniczenia użycia samochodów spalinyowych w komunikacji między miastami,
- zalesianie i rozwój rolnictwa ekologicznego celem zmniejszenia skali wykorzystania pestycydów,
- rozwój odnawialnych źródeł energii,
- ulgi podatkowe i dotacje dla firm wytwarzających zieloną energię oraz prosumentów oddających część energii do systemu (Wieczerek-Krusińska, 2017).

Wedle początkowych założeń emitent planował zgromadzić fundusze w kwocie 500 mln euro. Zgodnie z przyjętym standardem, elementem poprzedzającym emisję na rynkach zagranicznych jest tzw. *roadshow*<sup>4</sup>, w ramach którego przedstawiciele Ministerstwa Finansów odbyli spotkania z ponad 30 potencjalnymi inwestorami

---

<sup>4</sup> Roadshow jest elementem budowania księgi popytu na emitowane walory finansowe. W swej istocie roadshow polega na spotkaniu przedstawicieli emitenta z gronem potencjalnych inwestorów celem przedstawienia oferty emitowanych walorów (w szczególności struktury emisji, sytuacji ekonomicznej emitenta, uwarunkowań mikro- i makroekonomicznych itd.).

z Londynu, Francji, Holandii, Niemiec i Norwegii. Zgłoszony na tej podstawie popyt inwestorów zdecydowanie przewyższył oczekiwania emitenta i w konsekwencji pozwolił ministerstwu na zwiększenie kwoty emisji do poziomu 750 mln euro i jednocześnie zawężenie marży ponad stopę swapową ze wstępnie ogłoszonego poziomu 60 pb do 48 pb ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)). Podmiotową i geograficzną strukturę grona inwestorów przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Geograficzna i podmiotowa struktura inwestorów zielonych obligacji rządu polskiego

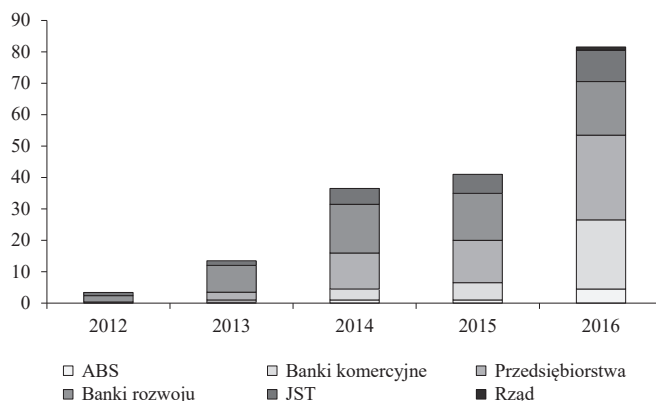
Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.forsal.pl](http://www.forsal.pl) (25.06.2017).

Poziom alokacji i strategia podziału puli zgromadzonych funduszy nie zostały dotychczas podane do wiadomości publicznej. Niemniej jednak w warunkach emisji emitent zadeklarował zachowanie standardów (rekomendacji) ujętych w *Green Bond Principles*, tym samym zobowiązując się do przestrzegania obowiązków informacyjnych. Spodziewać się zatem można, iż w IV kwartale 2017 roku opublikowany zostanie wykaz projektów wraz z ich charakterystyką oraz poziomem zaangażowania kapitałowego.

Przeprowadzona przez Ministerstwo Finansów emisja zielonych obligacji stanowi zaledwie niewielki fragment całego rynku tych instrumentów (rys. 2). Podjęta przez polski rząd aktywność emisyjna w tym obszarze rynku kapitałowego zasługuje jednak na szczególną uwagę. Nie ze względu na wartość uplasowanych walorów, ale wspomniany uprzednio fakt, iż była to pierwsza w historii tego rynku emisja zielonych obligacji rządowych. Dotychczasowe grono emitentów, reprezentowane przez przedsiębiorstwa, banki i inne instytucje sektora finansowego oraz jednostki samorządu terytorialnego,



poszerzone zostało o nową kategorię podmiotów dokonujących zasileń finansowych za pośrednictwem zielonych obligacji.



Rysunek 2. Wartość rynku zielonych obligacji w latach 2012–2016 (mld USD)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [www.climatebonds.pl](http://www.climatebonds.pl) (25.06.2017).

Pionierska emisja zielonych obligacji rządowych znalazła uznanie kapituły przyznającej nagrodę *Climate Bond Award*, wręczaną podmiotom, które poprzez swoje działania wykazały potencjał rynku zielonych obligacji, przyczyniły się do jego rozwoju oraz pobudziły aktywność emitentów i inwestorów. W uzasadnieniu werdyktu instytucja *Climate Bond Initiative* określiła działania rządu polskiego jako „kamień milowy dla tego rynku” ([www.pap.gov.pl](http://www.pap.gov.pl)).

## Podsumowanie – szanse i zagrożenia emisji zielonych obligacji przez polski rząd

Rynek zielonych obligacji jest młodą strukturą rynkową, charakteryzującą się dużą dynamiką wzrostu jego wartości i stopniowym wzrostem znaczenia w strukturze rynków kapitałowych. Rok 2016 był szczególnie dla tego rynku, bowiem nastąpił 92-procentowy przyrost jego wartości względem roku poprzedzającego, a wartość zrealizowanych emisji osiągnęła rekordową wielkość niemal 12 mld USD. Emitenci obecni w strukturach rynku reprezentowali 24 państwa, pojawiło się ponad 90 nowych emitentów, a nieco więcej niż 50 przeprowadziło ponowną emisję (*Green Bonds Highlights...*, 2016, s. 1). Statystyki te dowodzą potrzeby istnienia wyodrębnionego segmentu finansowania dedykowanego działalności o znaczeniu ekologicznym, a jednocześnie dają podstawę, by przypuszczać, iż kierunek, w jakim podąża rynek, zostanie zachowany. Uwzględniając przy tym deklarowaną przez Ministerstwo Finansów chęć ponownej emisji zielonych obligacji, warto rozważyć szanse i zagrożenia z tym związane.

Emisja zielonych obligacji z pewnością stanowi instrument dywersyfikacji źródeł finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, sprzyjając tym samym zróżnicowaniu bazy inwestorów. Szczególnym walorem aktywności podejmowanej na rynku zielonych obligacji jest powiązanie aspektów finansowych z (cieszącą się dużym uznaniem i zainteresowaniem ze strony potencjalnych inwestorów) koncepcją zrównoważonego rozwoju. Powiązanie obu elementów kreuje pozytywny wizerunek emitenta w gronie uczestników rynku, prowadząc do odnotowania korzyści z reputacji, przejawiającej się zwiększoną skalą popytu na oferowane instrumenty. Zachodzi wówczas przesłanka do uplasowania emisji o zwiększonej wartości, prowadząc w konsekwencji nie tylko do szerszej skali finansowania, ale – co równie istotne – zmniejszenia kosztów pozyskania kapitału (efekt skali).

Nie sposób pominąć faktu, iż rynek zielonych obligacji nie tylko wspiera realizację strategii zrównoważonego rozwoju, ale stanowić może jedyne źródło finansowania jej implementacji. W zależności od przedmiotu alokacji kapitału zarówno instytucje sektora bankowego, jak i inwestorzy giełdowi wykazywać mogą ograniczone zainteresowanie finansowaniem projektów prośrodowiskowych (choćby z uwagi na ryzyko ich powodzenia bądź skalę osiągniętej rentowności).

Wskazując na zagrożenia procesu finansowania na rynku zielonych obligacji, przede wszystkim należy zwrócić uwagę na stosunkowo krótką historię rynku tych instrumentów. O ile głębokość rynku trudno jest zakwestionować, o tyle dylematem pozostaje kwestia oceny płynności emitowanych instrumentów i ewentualne reperkusje jej braku (np. sukces przyszłej emisji). Relatywnie niedługi czas funkcjonowania rynku zielonych obligacji wiąże się także z kwestią braku odpowiednich regulacji, stanowiących instrument ochrony uczestników rynku, jak również podstawę jego stabilnego rozwoju. Wprawdzie funkcjonują liczne rekomendacje i dobre praktyki, nie mają one jednak mocy prawnej. Jawi się wobec tego problem właściwej oceny jakości zielonych obligacji, mierzonej skalą efektywności projektów prośrodowiskowych finansowanych poprzez emisję tych walorów.

## Bibliografia

- Chiang, J. (2017). *Growing the U.S. Green Bond Market: Volume 1: The Barriers and Challenges*. Sacramento: Treasurer State of California.
- Cooperman, E.S. (2017). *Managing Financial Institutions: Markets and Sustainable Finance*. New York: Routledge.
- Dziawgo, L. (2010). *Zielony rynek finansowy. Ekologiczna ewolucja rynku finansowego*. Warszawa: PWE.
- Green Bonds Highlights 2016*. Climate Bonds Initiative. Pobrane z: [www.climatebonds.net](http://www.climatebonds.net) (25.06.2017).
- Green Bonds Principles 2016*. International Capital Markets Association. Pobrane z: [www.icmagroup.org](http://www.icmagroup.org) (20.06.2017).

<http://eur-lex.europa.eu> (15.06.2017).

Kerste, M., Rosenboom, N., Sikken, B.J., Weda, J. (2011). *Financing Sustainability: Insights for Investors, Corporate Executives, and Policymakers*. Amsterdam: VU University Press.

Kidney, S., Boulle, B. (2015). The Opportunity for Bonds to Address the Climate Finance Challenge. W: K. Wendt (red.), *Responsible Investment Banking: Risk Management Frameworks, Sustainable Financial Innovations and Soflaw Standards* (s. 575–599). Switzerland: Springer.

Lütken, S.E. (2015). *Financial Engineering of Climate Investment in Developing Countries*. London: Anthem Press.

Nordic Council of Ministers (2011). *Nordic Perspectives on Carbon Market Mechanisms*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.

OECD (2015). The role of institutional investors in financing sustainable energy infrastructure. W: *Mapping Channels to Mobilise Institutional Investment in Sustainable Energy*. Paris: OECD Publishing.

Theulier, J., Podesta, A., Altichieri, P. (2007). *EPOS II: The Climate Awareness Bond – Nature will show its gratitude*. European Investment Bank.

Wang, X., Stern, R., Limaye, D., Mostern, W., Zhang, Y. (2013). *Unlocking Commercial Financing for Clean Energy in East Asia*. Washington, DC: World Bank.

Wieczerek-Krusińska, A. (2016). *Kolejna emisja zielonych obligacji rządu polskiego w 2017 r.* Pobrane z: [ww.rp.pl](http://ww.rp.pl) (22.06.2017).

Więckowska, M. (2013). Stan i perspektywy rozwoju rynku obligacji klimatycznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 766. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 62, 455–465.

World Bank (2015). *What are green bonds?* Washington, DC: World Bank.

[www.climatebonds.net](http://www.climatebonds.net) (25.06.2017).

[www.forsal.pl](http://www.forsal.pl) (25.06.2017).

[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) (22.06.2017).

[www.pap.gov.pl](http://www.pap.gov.pl) (22.06.2017).

## GREEN GOVERNMENT BONDS

**Keywords:** capital market, bonds, green bonds, climate bonds, public finance, ecology

**Summary.** The article shows the experience of the Polish government in issuing green bonds. The first part of the paper presents the essence of green bonds and gives an illustration of a polish green government bonds issuance structure. The second part of the paper brings an attempt of evaluation the polish green government bonds issuance program with an identification the opportunities and threats of financing on the green bond market.

## Cytowanie

Pawłowski, M. (2017). Zielone obligacje rządowe. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 219–227. DOI: 10.18276/epu.2017.129-18.



Beata Sadowska

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [beata.sadowska@wzieu.pl](mailto:beata.sadowska@wzieu.pl)

## Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej

**Kody JEL:** D81, H83

**Słowa kluczowe:** ryzyko, rejestr ryzyka, samorząd terytorialny, kontrola zarządcza

**Streszczenie.** Zjawisko niepewności i ryzyka towarzyszy wszystkim działaniom i procesom podejmowanym przez człowieka od początku istnienia cywilizacji. Zagadnienia dotyczące ryzyka stanowią przedmiot szczegółowych badań naukowych. W jednostkach samorządu terytorialnego<sup>1</sup> problematyka występowania ryzyka szczególnie widoczna jest w zakresie dysponowania środkami publicznymi oraz efektywnym i skutecznym realizowaniu zadań publicznych. Ryzyko stanowi element kontroli zarządczej w sektorze publicznym. Celem badawczym pracy jest klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: krytyczna analiza literatury przedmiotu, metoda opisowa, analiza aktów prawa wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego.

### Wprowadzenie

Problematyka ryzyka oraz określanie sposobów jego zapobiegania stanowi jeden z kluczowych elementów kontroli zarządczej, którą obligatoryjnie wprowadzono do praktyki funkcjonowania sektora publicznego. Obecne uwarunkowania prawne narzuciły

---

<sup>1</sup> Zamiennie autorka będzie stosowała w artykule skrót JST – jednostka samorządu terytorialnego.

jednostkom samorządu terytorialnego konieczność uwzględniania ryzyka w swojej działalności i wskazały potrzebę zarządzania tym ryzykiem. Występowanie ryzyka kojarzone jest z prowadzoną działalnością gospodarczą lub innymi formami aktywności człowieka. Ryzykiem jest zdarzenie o określonym prawdopodobieństwie, które może mieć negatywny wpływ na realizację założonych celów, planów, zadań danej jednostki organizacyjnej. Kontrola zarządcza jest podstawowym narzędziem zarządzania, które służy wykonywaniu zadań w sposób rzetelny, celowy i gospodarny we wszystkich aspektach organizacji i w zmiennych warunkach działania. Kontrola zarządcza, w tym analiza ryzyka i zarządzanie ryzykiem, powinna stanowić narzędzie wspomagające zarządzanie w podsektorze samorządowym, czyli być drogowskazem do efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Celem badawczym pracy jest klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w jednostkach samorządu terytorialnego. W toku prac badawczych wykorzystano takie metody i techniki eksploracji, jak: krytyczna analiza literatury przedmiotu, metoda opisowa, analiza aktów prawa wewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego.

## 1. Cele i zadania jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie gminy

Gmina, realizując swe zadania, stwarza warunki umożliwiające zaspokajanie potrzeb społecznych wspólnoty samorządowej. Celem gminy, będącej najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego, umiejscowionej blisko społeczności lokalnej, jest zaspokajanie potrzeb ludności i wspieranie osób, które zgłaszają zapotrzebowanie na pomoc publiczną. Podstawą istnienia i rozwoju gmin są wykonywane na ich terenie działalności wynikające z roli, jaką poszczególne jednostki odgrywają w społecznej i gospodarczej strukturze regionu i kraju (Szaja, 2014, s. 225).

Zgodnie z zapisami ustawy o samorządzie gminnym (Ustawa o samorządzie terytorialnym, 1990) mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (ilekroć w ustawie jest mowa o gminie, należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium). Ustawa ta zapoczątkowała w Polsce zdecentralizowany model administracji terenowej oraz reaktywowała samorząd terytorialny na najniższym szczeblu podziału terytorialnego – gminie. Kisiel tak określa samorząd terytorialny: „to społeczność lokalna o demokratycznej organizacji wewnętrznej, która została przez ustawę wyodrębniona strukturalnie i podmiotowo w celu zdecentralizowanego wykonywania zasadniczej części lokalnych zadań z zakresu administracji publicznej” (Szypliński, 2006, s. 20).

Adamiak definiuje samorząd terytorialny jako: „powstały z mocy prawa i wyodrębniony w strukturze państwa związek społeczności lokalnej, uczestniczący w sprawowaniu władzy publicznej oraz jej wykonywaniu we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a także wyposażony ustawowo w materialne środki umożliwiające

realizację nałożonych na niego zadań” (Adamiak, 2005, s. 71). Model samorządu terytorialnego w Polsce został opracowany na podstawie unijnych standardów, czyli Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego. We współczesnym, demokratycznym państwie występuje przedstawicielska forma sprawowania władzy, a obywatele poprzez konsultacje i referenda wspierają wybranych przez siebie przedstawicieli władzy w kierowaniu sprawami publicznymi (Olejniczak-Szałowska, 2000, s. 119–120). Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, w ramach dostępnych środków finansowych. Zgodnie z Konstytucją RP jest ona podstawową jednostką samorządu terytorialnego. Posiada osobowość prawną, a o jej ustroju stanowi statut. Może tworzyć jednostki pomocnicze, sołectwa oraz dzielnice i osiedla. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym (Art. 164 Konstytucji RP, 1997; Ustawa o samorządzie gminnym, 1990).

Gmina, jako część administracji publicznej, posiada niezależne organy władzy kompetentne do stanowienia własnych przepisów prawnych, samodzielność w sprawach majątkowych, kreowania dochodów własnych, jak również decydowania o kierunkach wydatkowania tych dochodów. Gminy wyposażono również w uprawnienia dotyczące prowadzenia spraw lokalnych (Kosek-Wojnar, Surówka, 2002, s. 12–13; Misterek, 2008, s. 9). Gmina korzysta z prawnych form działania, które są typowe dla administracji publicznej. Jako część władzy publicznej ustanawia prawo miejscowe, wydaje decyzje administracyjne, stosuje egzekucje, ma prawo zawierania umów i nakładania podatków w granicach określonych prawem.

Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce reguluje wiele aktów prawnych. Podstawowymi aktami są: Konstytucja RP, Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, ustawy zwykłe oraz uregulowania lokalne (Kisiel, 2003, s. 25). Zasada pomocniczości państwa i administracji samorządowej, w tym gmin, postuluje tworzenia takiego ustroju, aby rola administracji publicznej w zaspokajaniu potrzeb społecznych obywateli sprowadzała się do niezbędnego minimum. Zasada decentralizacji władzy publicznej nakazuje z kolei przekazanie możliwie dużej liczby zadań publicznych podmiotom takim jak gmina, działającym na własną odpowiedzialność, w ramach własnych środków finansowych.

Zadania samorządu gminnego można definiować poprzez cele, które samorząd gminny zamierza osiągnąć w ramach swojej działalności. Podstawowym celem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy. Zadania publiczne, które służą zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego i są określone mianem zadań własnych. W przypadku gmin są to wszelkie sprawy o charakterze lokalnym, zwłaszcza: z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, gminnego budownictwa mieszkaniowego i inne. Podstawowy zakres zadań nałożonych przez państwo na gminy to zadania z zakresu infrastruktury technicznej, z zakresu infrastruktury społecznej, z zakresu ochrony i bezpieczeństwa, z zakresu ładu przestrzennego i ekologicznego. Samorządy gminne przejmują coraz większy zakres obowiązków i kompetencji związanych z oddziaływaniem na lokalny rozwój

gospodarczy (Kogut-Jaworska, 2008, s. 43). Samorząd gminy realizuje trzy grupy zadań – zadania własne, zlecone i powierzone. Ustawy regulujące zakres zadań narzuconych samorządowi przez państwo określają, które zadania są obowiązkowe, a które fakultatywne. Przekazanie gminie nowych zadań wymaga zapewnienia koniecznych środków na ich realizację. Ponadto gminy winny sobie wzajemnie udzielać pomocy i wspierać się w wykonywaniu zadań.

Zakres działań poszczególnych gmin w Polsce zmienia się wraz z rozwojem demokratyzacji życia społecznego oraz ze stopniem decentralizacji. Nowe zadania wynikają z obowiązującej doktryny politycznej, stopnia zasobności społeczeństwa oraz tzw. umowy społecznej. Na działalność jednostek samorządu terytorialnego, które zaspokajają potrzeby społeczności, wpływają czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Podmioty te funkcjonują podobnie jak przedsiębiorstwa prywatne w obszarze niepewności i ryzyka.

## 2. Pojęcie, zakres i standardy kontroli zarządczej

Kontrola jest to czynność polegająca na sprawdzeniu działania stanu faktycznego i porównanie go ze stanem pożądanym, planowanym. To proces, który polega na badaniu zgodności stanu istniejącego ze stanem postulowanym, pozwalający na ustalenie zasięgu i przyczyn rozbieżności. W praktyce gospodarczej występuje wiele rodzajów kontroli, w tym: wstępna, okresowa, prospektywna, bieżąca, kontrola procesów, wewnętrzna, zewnętrzna, zarządcza.

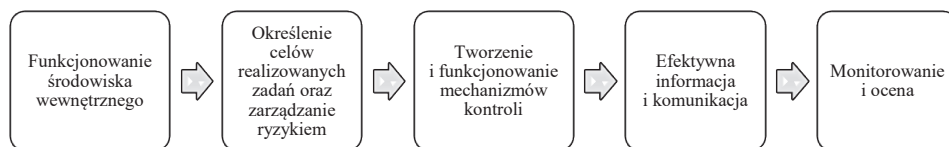
Podstawowym poziomem funkcjonowania systemu kontroli zarządczej jest jednostka sektora finansów publicznych. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej jest system wyznaczania celów i zadań oraz monitorowania stopnia ich realizacji. Kontrola zarządcza winna sprawiać, że cele określone przez jednostkę są osiąganane. Ma zapewnić realizację tych celów poprzez maksymalizację szans i minimalizację zagrożeń. Kontrola zarządcza, zgodnie z art. 68 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, jest to ogół działań podejmowanych w jednostkach sektora finansów publicznych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy (Ustawa o finansach publicznych, 2009). Kontrola zarządcza jest podstawowym narzędziem zarządzania, który służy wykonywaniu zadań w sposób rzetelny, celowy i gospodarny we wszystkich aspektach organizacji i w zmiennych warunkach otoczenia. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań i ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem (Winiarska, Kaczurak-Kozak, 2011, s. 348).

Odpowiedzialność za zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej obciąża kierowników jednostek sektora finansów



publicznych. Kontrola zarządcza wymaga, by kierownik/dyrektor jednostki sporządził roczny plan działalności i po zakończeniu roku pisemnie rozliczał się z wykonania tego planu. Podkreślić należy, iż kontrola zarządcza nie może dotyczyć tylko kontroli środków pieniężnych, ale powinna również obejmować aspekty niefinansowe działalności organizacji (Kujawa, 2010, s. 55). Kontrola zarządcza dostarcza informacji dotyczących stanu, przebiegu i skutków działań w organizacji. Poprzez systemy kontroli organizacje wyznaczają cele i zadania, opracowują systemy monitorowania oraz wprowadzają samokontrolę, żeby skuteczniej i efektywniej realizować cele organizacji (Gawroński, 2011, s. 410). Kontrola zarządcza powinna stanowić narzędzie wspomagające zarządzanie, czyli być drogowskazem do efektywnego i gospodarnego wydatkowania środków publicznych. Istota kontroli zarządczej znacznie przekracza obszary kompetencyjne kontroli finansowej, czego odzwierciedleniem są standardy kontroli zarządczej, co przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Standardy kontroli zarządczej

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kujawa (2010), s. 56–58.

Standardy kontroli zarządczej stanowią uporządkowany zbiór wskazówek a osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystywać standardy do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej. Celem standardów jest promowanie wdrażania w sektorze finansów publicznych spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, który jest zgodny z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, oraz uwzględnienia specyficzne zadania jednostki, która ją wdraża, jak również warunków, w których jednostka działa. Standardy kontroli zarządczej obejmują pięć obszarów, a jednym z nich są cele i zarządzanie ryzykiem, czyli identyfikacja ryzyka, analiza ryzyka i reakcja na ryzyko oraz działania zaradcze (szerzej: Gawroński, 2011, s. 408). Zarządzanie ryzykiem realizowane jest przez kierowników komórek organizacyjnych, a dokonywanie identyfikacji ryzyka powinno się odbywać przynajmniej raz w roku. Należy określić akceptowalny poziom ryzyka oraz wyszczególnić działania, które należy podejmować w celu zmniejszenia danego ryzyka.

Uświadczenie potencjalnych skutków wystąpienia ryzyka w podsystemie samorządowym powinno być obowiązkiem. Skutki ryzyka zwykle są przerzucane na społeczeństwo, jako odbiorców finalnych zrealizowanych zadań czy dostarczonych usług publicznych. Z tego powodu powinno się zapobiegać prawdopodobieństwu wystąpienia ryzyka, nie wolno ryzyka akceptować, należy je minimalizować, czyli nim odpowiednio

zarządzać poprzez ustanawianie rejestru ryzyka oraz wdrażanie polityki zarządzania ryzykiem.

### 3. Polityka zarządzania ryzykiem i rejestr ryzyka w teorii i praktyce gospodarczej

Ryzyko to możliwość zaistnienia zdarzenia, które będzie miało wpływ na realizację założonych celów. Ryzyko mierzone jest siłą skutku oddziaływania i prawdopodobieństwem jego wystąpienia. Ryzyko kojarzy się zwykle ze stratami, niebezpieczeństwem, dodatkowymi kosztami powstającymi na skutek wystąpienia zdarzenia, co owocuje zakłóceniem realizacji celów i zadań (Jastrzębska, 2012, s. 94).

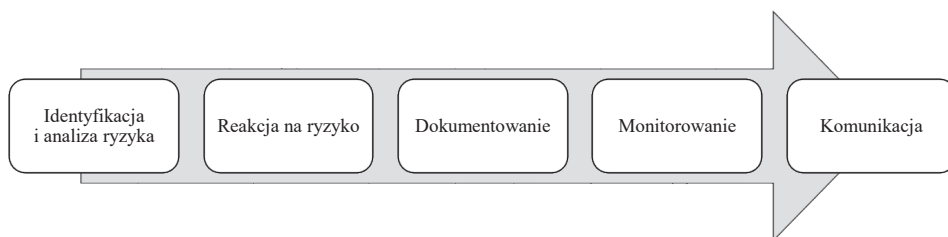
Ryzyko występujące w zakresie realizowanych zadań publicznych może mieć dwa źródła: wewnętrzne i zewnętrzne. Ryzyko wewnętrzne związane jest z bezpośrednim funkcjonowaniem danej jednostki. Może to być ryzyko pożaru, kradzieży, eksplozji, awarii maszyn i urządzeń, szkód elektrycznych, zużycia, zastosowania złej technologii, złych decyzji zarządczych i finansowych, niekompetencji zatrudnionych pracowników czy też ryzyko osobowe związane z nieszczęśliwymi wypadkami przy pracy. Do ryzyka zewnętrznego można zaliczyć zagrożenia naturalne, takie jak powódzie, trzęsienia ziemi, huragany oraz ryzyko polityczne, ekonomiczne, brak płynności finansowej, a także inne zagrożenia występujące w bliższym i dalszym otoczeniu jednostki wpływające na jej funkcjonowanie (*Zarządzanie ryzykiem*, 2000, s. 26).

Celem zarządzania ryzykiem jest zwiększenie prawdopodobieństwa realizacji procesów i zadań w sposób oszczędny, terminowy, skuteczny oraz efektywny, jak również zgodny z obowiązującymi aktami prawa. W jednostkach samorządu terytorialnego należy wprowadzać jednolity, powszechny sposób analizy ryzyka oraz określać związane z tym obowiązki, tak aby ograniczyć możliwość wystąpienia dowolnego zdarzenia, działania lub zaniechania działania, którego skutkiem może być zagrożenie (szkoda) lub niewykorzystana szansa, niezrealizowane zadanie, niewykonany projekt, np. niewybudowane boisko szkolne, droga osiedlowa, stołówka szkolna.

Proces zarządzania ryzykiem – mapa ryzyka obejmuje kilka etapów, co przedstawiono na rysunku 2.

Identyfikując ryzyko, należy:

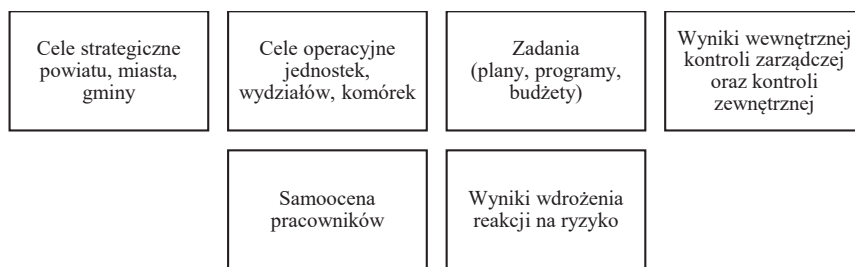
- ryzyko poddać analizie, która ma za zadanie określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków,
- określić akceptowalny poziom ryzyka,
- dokonać hierarchizacji ryzyka (uporządkować je malejąco według przyznanych ocen),
- do każdego zidentyfikowanego ryzyka określić rodzaj wymaganej reakcji,
- określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu (załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22, 2013, s. 3).



Rysunek 2. Elementy procesu zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podstawie zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. ([www.bip.chynow.pl](http://www.bip.chynow.pl), dostęp 19.05.2017).

Dokonując identyfikacji ryzyka, należy uwzględnić w szczególności pewne kluczowe elementy działalności jednostki samorządu terytorialnego, co przedstawiono na rysunku 3.



Rysunek 3. Elementy działalności jednostki samorządu terytorialnego mające wpływ na występowanie ryzyka

Źródło: opracowanie własne.

Ryzyko należy diagnozować. Można je tolerować, dokonać jego transferu, wycofać się z danego działania. Na ryzyko należy reagować, a przez reakcję na ryzyko należy rozumieć postępowanie z ryzykiem (Zioło, 2011, s. 314), takie jak:

- ryzyku należy przeciwdziałać oraz je ograniczać, to bieżące podejmowanie lub ustanawianie działań zaradczych,
- ryzyko należy przenosić, to przekazanie ryzyka podmiotowi zewnętrznemu, np. w drodze ubezpieczenia lub zlecenia usług,
- ryzyko można tolerować w określonych uzasadnionych przypadkach, wówczas gdy koszty przeciwdziałania ryzyku przekraczają jego potencjalne korzyści lub zdolności jednostki samorządu terytorialnego do skutecznego przeciwdziałania ryzyku są ograniczone.

Każde zidentyfikowane ryzyko podlega analizie, która ma na celu oszacowanie prawdopodobieństwa jego wystąpienia oraz wpływu skutku, jakie będzie miało, co przedstawiono na rysunku 4.

Prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka (P)	Wpływ (skutku, strat), jaki będzie miało wystąpienie tego zdarzenia (S)
• ocena punktowa w skali od 1 do 5	• ocena punktowa w skali od 1 do 5

Rysunek 4. Prawdopodobieństwo wystąpienia ryzyka oraz jego skutki

Źródło: opracowanie własne.

A łączna relacja (iloczyn) tych dwóch wartości, która określa istotność, wagę ryzyka, jest obliczana jest według wzoru:

$$\text{Istotność ryzyka} = P \times S,$$

gdzie:

- P – prawdopodobieństwo wystąpienia określonego ryzyka,
- S – wielkość straty, skutku bądź wpływu, jaki będzie miało ewentualne wystąpienie tego zdarzenia

Kluczowe znaczenie w analizie ryzyka ma sposób określenia prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka, co przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Sposób określania prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka w jednostce samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Stopień (poziom) wystąpienia ryzyka				
	rzadkie	mało prawdopodobne	średnie	prawdopodobne	prawie pewne
P (%)	0–20	21–45	46–65	66–80	81–100
Wartości	1	2	3	4	5

Procent w ciągu roku, gdzie:

- rzadkie – ryzyko występuje średnio raz na pięć lat, mała szansa na wystąpienie w najbliższym roku,
- mało prawdopodobne – ryzyko występuje średnio raz na trzy lata,
- średnie – ryzyko występuje średnio raz na dwa lata,
- prawdopodobne – ryzyko występuje średnio raz na rok lub raz na dwa lata (lub ryzyko będzie systematycznie narastać),
- prawie pewne – ryzyko prawdopodobnie wystąpi w najbliższym roku budżetowym.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Zarządzania Ryzykiem ([www.bip.aleksandrowkujawski.pl](http://www.bip.aleksandrowkujawski.pl), dostęp 19.05.2017), zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. ([www.bip.chynow.pl](http://www.bip.chynow.pl), dostęp 19.05.2017).

Jednostki samorządu terytorialnego w swojej codziennej aktywności narażone są na występowanie zróżnicowanego rodzaju ryzyka, którego wybrane elementy przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Zróżnicowany rodzaj ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie urzędu gminy X

Lp.	Obszar ryzyka	Kategoria ryzyka	Charakterystyka
1	2	3	4
1	Zawieranie i rozwiązywanie umów dotyczących przedmiotu działalności	– ryzyko działalności, – ryzyko finansowe	– nieterminowe zawieranie lub rozwiązywanie umów, – odsetki, odszkodowania, – nieprzestrzeganie dyscypliny budżetowej, – niewłaściwe procedury i tryby w ramach prawa zamówień publicznych
2	Prowadzenie postępowań w sprawie skarg i zażaleń	– ryzyko działalności	– nieprawidłowe przygotowanie decyzji, – błędne naliczanie opłat i podatków
3	Gospodarowanie zasobami, terenami, gruntami, nieruchomościami	– ryzyko działalności, – ryzyko finansowe	– nienależyte wykonywanie obowiązków (nieodśnieżanie ulic, wysoka rotacja pracowników, bezprawne zarządzanie nieruchomościami własnościowymi, np. wspólnotami mieszkaniowymi), – realizacja inwestycji, – brak należytego nadzoru nad procesem inwestycji
4	Windykacja zobowiązań	– ryzyko finansowe	– niepodejmowanie czynności windykacyjnych, – niekierowanie spraw na drogę postępowania sądowego i egzekucyjnego, – odsetki i dodatkowe koszty, – brak określonych sposobów postępowania z należnościami przeterminowanymi
5	Udostępnianie informacji publicznej/udzielanie informacji	– ryzyko działalności	– udzielanie niewłaściwych, niepełnych informacji, – nieumieszczanie informacji na tablicach informacyjnych oraz BIP
6	Komunikacja wewnętrzna i polityka kadrowa	– ryzyko działalności, – ryzyko zasobów ludzkich	– nieprawidłowe systemy wynagradzania i motywowania pracowników, – brak komunikacji, – brak systemu delegowania uprawnień, – organizowanie zastępstw nieobecnych pracowników w sposób mało efektywny, – brak systemu szkoleń, – brak kodeksu etyki, – nieefektywne korzystanie z instrukcji kancelaryjnej, – niewłaściwa ochrona zasobów

1	2	3	4
7	Organizacja / budżet	– ryzyko finansowe	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak planów/budżetów,</li> <li>– brak kontroli finansowo-księgowej,</li> <li>– brak polityki rachunkowości lub jej aktualizacji,</li> <li>– brak metod weryfikacji planów/budżetów,</li> <li>– brak kontroli zasadności dokonywanych wydatków lub nierzetelna kontrola,</li> <li>– niezgodne z przeznaczeniem wydatkowanie dotacji celowych,</li> <li>– brak bieżącego nadzoru nad dokonywaniem wydatków publicznych</li> </ul>
8	Usługi zewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ryzyko działalności,</li> <li>– ryzyko finansowe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– brak procedur dotyczących outsourcingu</li> <li>– brak zapisów w umowach o usuwaniu wad i usterek,</li> <li>– brak bieżącej kontroli prac</li> </ul>
9	Ochrona środowiska	– ryzyko działalności	– nieprzestrzeganie przepisów prawa oraz norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego
10	Bezpieczeństwo systemów informatycznych	– ryzyko działalności	<ul style="list-style-type: none"> <li>– nieaktualne lub nielegalne oprogramowanie komputerowe,</li> <li>– brak regulaminu korzystania z systemów informatycznych,</li> <li>– brak procedur dostępu do poszczególnych modułów programów finansowo-księgowych,</li> <li>– brak jasnych zasad zastępstw w przypadku nieobecności pracownika</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: załącznik do zarządzenia nr 2608/2012 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 9 lipca 2012 r., załącznik nr 1 do procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu ([www.bip.radom.pl](http://www.bip.radom.pl), dostęp 19.05.2017); załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem ([www.bip.aleksandrowkujawski.pl](http://www.bip.aleksandrowkujawski.pl), dostęp 19.05.2017), zarządzenia nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. ([www.bip.chynow.pl](http://www.bip.chynow.pl), dostęp 19.05.2017).

Nawiązując do tabeli 2, w której wymieniono wybrane elementy zróżnicowanego rodzaju ryzyka występującego w JST, podjęto próbę oszacowania wpływu danego ryzyka na działalność JST, prawdopodobieństwo wystąpienia i istotność ryzyka. Zaproponowano wykaz działań mających na celu przeciwdziałanie ryzyku (tab. 3).

Tabela 3. Szacowanie ryzyka w jednostkach samorządu terytorialnego i przeciwdziałanie ryzyku – rejestr ryzyka na przykładzie urzędu gminy X

Lp.	Obszar ryzyka	Wpływ ryzyka (wg skali punktowej)	Prawdopodobieństwo (wg skali punktowej)	Istotność ryzyka (iloczyn wpływu i prawdopodobieństwa)	Przeciwdziałanie ryzyku. Planowana metoda przeciwdziałania	Przeciwdziałanie ryzyku
1	2	3	4	5	6	7
1	Zawieranie i rozwiązywanie umów dotyczących przedmiotu działalności	2	1	2	O	– delegowanie uprawnień, – okresową kontrolę wewnętrzną, – system motywacyjny
2	Prowadzenie postępowań w sprawie skarg i zażaleń	1	2	2	O	– system koordynacji i wewnętrznej komunikacji, – szkolenia pracowników w zakresie obsługi klienta
3	Gospodarowanie zasobami, terenami, gruntami, nieruchomościami	2	2	4	P	– zadaniowe rozliczanie pracy, – wykonywanie zadań zgodnie z przepisami prawa, – jednostkową odpowiedzialność urzędników
4	Windykacja zobowiązań i rozliczanie należności	2	1	2	T	– terminowe rozliczanie zobowiązań i regulowanie należności, – wezwania do zapłaty i kierowanie spraw do sądu, – kontrola merytoryczna
5	Udostępnianie informacji publicznej / udzielanie informacji	2	2	4	O	– udzielanie właściwych, aktualnych i rzetelnych informacji, – informacja wyczerpująca w ramach obowiązujących i aktualnych przepisów prawnych
6	Komunikacja wewnętrzna i polityka kadrowa	2	2	4	O	– wdrażanie prawa wewnętrznego, systemu szkoleń, regulaminu urlopów, premii, komunikacja mailowa z pracownikami, spotkania okresowe
7	Organizacja/budżet	3	2	6	O	– prawidłowe planowanie dochodów i wydatków, rozliczanie dotacji, kontrola finansowa i dokumentów księgowych, rozrachunki i rozliczenia okresowe
8	Usługi zewnętrzne	2	2	4	P	– opracowanie jasnych procedur dotyczących outsourcingu, – umowy akceptowane przez radcę prawnego
9	Ochrona środowiska	2	1	2	O	– przestrzeganie przepisów prawa oraz norm w zakresie ochrony środowiska

1	2	3	4	5	6	7
10	Bezpieczeństwo systemów informatycznych	3	1	3	O	<ul style="list-style-type: none"> <li>– korzystanie z licencji na oprogramowanie komputerowe,</li> <li>– wdrożenie procedur dostępu do poszczególnych modułów programów finansowo-księgowych,</li> <li>– określenie zasad zastępstw w przypadku nieobecności pracownika</li> </ul>

Legenda:

Ocena wpływu w skali: wysoki – 3 pkt, średni – 2 pkt, niski – 1 pkt.

Ocena prawdopodobieństwa w skali: wysokie – 3 pkt, średnie – 2 pkt, niskie – 1 pkt.

Poziom istotności ryzyka wynikający z przyznanych ocen prawdopodobieństwa i wpływu wg skali: ryzyko poważne – 6 lub 9 pkt, ryzyko umiarkowane – 3 lub 4 pkt, ryzyko nieznaczne – 1 lub 2 pkt.

Wskazanie planowanej metody przeciwdziałania ryzyku.

Planowana metoda przeciwdziałania ryzyku:

O – kontrolowanie i ograniczanie.

P – przeniesienie odpowiedzialności.

T – tolerowanie ryzyka.

Źródło: opracowanie własne na podstawie rejestrów ryzyk w wybranych urzędach gmin i jednostkach organizacyjnych samorządu terytorialnego w województwie lubuskim.

Do podstawowych korzyści, związanych z wprowadzeniem w jednostkach samorządu terytorialnego polityki zarządzania ryzykiem, należy zaliczyć możliwość:

- wskazania podstawowych rodzajów ryzyka, które mogą występować w działalności jednostki samorządu terytorialnego oraz jej jednostek organizacyjnych,
- oszacowania prawdopodobieństwa wystąpienia poszczególnych rodzajów ryzyka,
- oszacowania wpływu poszczególnych rodzajów ryzyka na osiągnięcie założonych przez jednostkę samorządu terytorialnego celów oraz realizację zadań,
- opracowania procedur postępowania dotyczących poszczególnych rodzajów ryzyka,
- możliwość monitorowania zagrożeń realizacji celów oraz zadań jednostki samorządu terytorialnego na bieżąco.

## Podsumowanie

Niepewność i ryzyko w działalności jednostek organizacyjnych istniały, istnieją i istnieć będą. Ryzyka nie należy się bać – należy je nazywać, identyfikować, analizować i ograniczać. Ważniejszymi czynnikami wywołującymi ryzyko w jednostce samorządu terytorialnego są uwarunkowania gospodarcze, niewłaściwa polityka kadrowa, zagrożenia finansowe, brak wiedzy i kompetencji pracowników, nieprzestrzeganie procedur w wielu dziedzinach działalności bądź ich brak, rosnące wymagania ładu organizacyjnego, zmiany regulacji prawnych. Organy władzy jednostki samorządu terytorialnego powinny umieć przewidzieć ryzyko funkcjonowania danej jednostki. Określenie ryzyka ułatwia podejmowanie racjonalnych decyzji i działań umożliwiających realizację zadań



i celów gminy, które są ważne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej.

Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego, jako element kontroli zarządczej, stanowiło podstawę rozważań niniejszego opracowania, a jego celem była klasyfikacja ryzyka, określenie procedur i polityki zarządzania ryzykiem w podsystemie samorządowym. Proces badawczy oparty zarówno na studiach literaturowych, jak również aktach prawa wewnętrznego gmin, umożliwił realizację założonego celu. Przeprowadzone badania i szczegółowe analizy dały podstawę do zdefiniowania następujących wniosków:

- ryzyko towarzyszy wszystkim procesom gospodarczym realizowanym w jednostce samorządu terytorialnego,
- jednostka samorządu terytorialnego w swojej codziennej aktywności narażona jest na występowanie zróżnicowanego rodzaju ryzyka (np. ryzyko działalności, ryzyko finansowe, ryzyko zasobów ludzkich),
- jednostka samorządu terytorialnego powinna umiejętnie zarządzać ryzykiem, czyli dbać o to, aby wypełniając funkcje społeczne, niwelować przeszkody utrudniające realizację celów i zadań, jakie zostały na nią nałożone,
- tworząc rejestr ryzyka, jednostka samorządu terytorialnego może szacować poziom ryzyka, oceniać wpływ ryzyka na dany obszar działalności, oceniać prawdopodobieństwo wystąpienia danego ryzyka oraz określać metody przeciwdziałania ryzyku, czyli zarządzać ryzykiem.

## Bibliografia

- Adamiak, J. (2005). Samorząd terytorialny jako forma władzy publicznej. W: W. Kosiedowski (red.), *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora”.
- Gawroński, H. (2011). Kontrola zarządcza w jednostkach samorządu terytorialnego. W: W. Goldau, I. Seredocha (red.), *Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy*. Elbląg: Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna.
- Jastrzębska, M. (2012). Polityka zarządzania ryzykiem jednostki samorządu terytorialnego – zarys problemu. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, 727. Ekonomiczne Problemy Usług, 100*, 93–104.
- Kańduła, S., Przybylska, J. (2008). *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kisiel, W. (2003). *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Kogut-Jaworska, M. (2008). *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*. Warszawa: CeDeWu.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, ze sprost. i zm.

- Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2002). *Finanse samorządu terytorialnego*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Kujawa, M. (2010). Kontrola zarządcza i rola audytu wewnętrznego w ocenie systemu kontroli zarządczej. W: J. Przybylska (red.), *Audyt wewnętrzny w sektorze publicznym*. Warszawa: CeDeWu.
- Mistereck, W. (2008). *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*. Centrum Doradztwa i Informacji Difin sp. z o.o. Warszawa: Difin.
- Olejniczak-Szałowska, E. (2000). Formy demokracji bezpośredniej w polskim modelu samorządu terytorialnego (zagadnienia wybrane). W: S. Dolata (red.), *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego*. T. 1. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Ronka-Chmielowiec, W. (red.) (2000). *Zarządzanie ryzykiem w ubezpieczeniach*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu.
- Szaja, M. (2014). Współpraca międzygminna w zakresie kształtowania polityk przestrzennych gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 841. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 115.
- Szypliński, M. (2006). *Organizacja, zadanie i funkcjonowanie samorządu terytorialnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej użyteczności „Dom Organizatora”.
- Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240.
- Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., Dz.U. nr 16, poz. 95.
- Winiarska, K., Kaczurak-Kozak, M. (2011). *Rachunkowość budżetowa*. Warszawa: Wolters Kluwer Sp. z o.o.
- Załącznik do zarządzenia nr 2608/2012 Prezydenta Miasta Radomia z dnia 9 lipca 2012 r. Załącznik nr 1 do procedury zarządzania ryzykiem w Urzędzie Miejskim w Radomiu. Pobrane z: [www.bip.radom.pl](http://www.bip.radom.pl) (18.05.2017).
- Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 22/2016 Burmistrza Miasta Aleksandrowa Kujawskiego z dnia 17 lutego 2016 r. w sprawie wprowadzenia polityki zarządzania ryzykiem. Pobrane z: [www.bip.aleksandrowkujawski.pl](http://www.bip.aleksandrowkujawski.pl) (18.05.2017).
- Zarządzenie nr 45/2013 Wójta Gminy Chynów z dnia 28 maja 2013 r. Pobrane z: [www.bip.chynow.pl](http://www.bip.chynow.pl) (18.05.2017).
- Zioło, M. (2011). Ryzyko w działalności podmiotów publicznych w proces zarządzania nim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 682. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 76, 306–317.

## **RISK IN THE LOCAL GOVERNMENT SUB-SECTOR, AS PART OF MANAGEMENT CONTROL**

**Keywords:** risk, risk register, local government, management control

**Summary.** The phenomenon of uncertainty and risk accompanies all the actions and processes undertaken by mankind since the beginning of civilization. Risk issues are the subject of detailed research. In the local government sub-sector, the problem of risk is particularly visible in terms of the availability of public funds and the efficiency and effectiveness of public tasks. Risk is part of management control in the public sector. The purpose of the article is to classify risks, define risk management procedures and policies in the subsystem. Literature of the subject and legal acts were used to complete the research task.

*Translated by Adam Lulek*

### **Cytowanie**

Sadowska, B. (2017). Ryzyko w jednostkach samorządu terytorialnego jako element kontroli zarządczej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 229–243. DOI: 10.18276/epu.2017.129-19.



Małgorzata Skweres-Kuchta

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług  
e-mail: [malgorzata.skweres@wzueu.pl](mailto:malgorzata.skweres@wzueu.pl)

### Inwestycja w rozwój kompetencji kluczowych wśród dzieci i młodzieży – studium przypadku

**Kody JEL:** A20, I21, O15, O31

**Słowa kluczowe:** kompetencje kluczowe, edukacja dzieci i młodzieży, świadomość i dojrzałość ekonomiczna

**Streszczenie.** Artykuł traktuje o rozwoju kompetencji kluczowych ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i młodzieży, wskazuje również na ich kreatywność i zdolność do tworzenia innowacji. Głównym celem badawczym pracy jest ocena świadomości i dojrzałości ekonomicznej tej grupy oraz wskazanie roli, jaką w procesie kształtowania kompetencji kluczowych odgrywają pozaszkolne formy edukacji, w tym uniwersytet dziecięcy. Badania przeprowadzone zostały wśród małoletnich „studentów”, uczestniczących w programie w województwie zachodniopomorskim w roku 2016. Wyniki badań pokazały, iż pozaszkolne projekty edukacyjne stanowią główne źródło wiedzy ekonomicznej, inspirują też do domowych dyskusji na temat procesów społeczno-gospodarczych, najczęściej w skali mikro. Dzieci kojarzą wiele pojęć z tej dziedziny, aczkolwiek nie zawsze umieją precyzyjnie je zdefiniować i użyć we właściwym kontekście. Najbliższe są im zagadnienia związane z pieniądzem, są też bardzo racjonalne w gospodarowaniu posiadanymi zasobami finansowymi, a prawie wszystkie zarządzają własnym kieszonkowym. Większość dzieci wykazuje postawy przedsiębiorcze, a poszerzanie wiedzy ekonomicznej uważa za czynnik sukcesu w przyszłości.

## Wprowadzenie

W ostatnim czasie doradcą w Ministerstwie Cyfryzacji został 16-letni uczeń jednego z zielonogórskich gimnazjów. Dostrzeżono go, ponieważ trafnie zdiagnozował problemy w dostępie niepełnoletnich do cyfrowej administracji państwowej. Innowacje kończą się sukcesem w przypadku, gdy u ich źródła leży próba optymalnego rozwiązania realnego problemu klienta i budowanie jego pozytywnych doświadczeń w procesie użytkowania produktów bądź korzystania z usług (Kelley, Litman, 2009). Kreatywność w tej materii nie jest tylko domeną dorosłych. Co więcej, kształtowanie kreatywności w połączeniu z budowaniem dojrzałości ekonomicznej już na wczesnym etapie szkolnym pozwala rozwijać przyszłych pracowników wiedzy, zdolnych „budować zegary, zamiast biernie odczytywać czas” (Collins, Porras, 2008).

### 1. Kompetencje kluczowe i pracownicy wiedzy

Funkcjonowanie w gospodarce opartej na wiedzy wymaga ciągłego uczenia się, zarówno na poziomie pojedynczych uczestników tychże procesów, jak i całych organizacji oraz tworzonych przez nie sieci wzajemnych relacji. Strategia uczenia się przez całe życie, wdrażana przez poszczególne kraje Unii Europejskiej, bazuje na zestawie kompetencji, które Komisja Europejska uznała za kluczowe wobec potrzeby permanentnego przystosowywania się do dynamicznych zmian w otoczeniu – otoczeniu, które ciągle dąży do innowacyjności. Mowa tu o otoczeniu bliższym, na które można skuteczniej wywierać wpływ, i dalszym, w którym, dzięki zrozumieniu mechanizmów, łatwiej się odnaleźć. Kompetencje te zazębiają się, a ich rozwój już na wczesnym etapie edukacji pozwala na świadome wybory i bardziej trafne decyzje w późniejszym życiu, nie tylko zawodowym. Patrząc przez pryzmat nauk społecznych o charakterze ekonomicznym i zarządczym, szczególnie istotne są inicjatywność i przedsiębiorczość. Niemniej warto przytoczyć całokształt kompetencji kluczowych, bowiem przenikają się one, a ich połączenie pozwala osiągnąć efekty synergii w różnych dziedzinach sceny społeczno-gospodarczej. Zgodnie z Zaleceniem Parlamentu Europejskiego i Rady (2006/962/WE) za kluczowe w gospodarce opartej na wiedzy uznano kompetencje: porozumiewania się w języku ojczystym i obcym; matematyczne, naukowe i techniczne; informatyczne; umiejętność uczenia się; społeczne i obywatelskie; inicjatywność i przedsiębiorczość oraz świadomość i ekspresję kulturalną. Wszystkie one mają wpływ na dojrzałość ekonomiczną społeczeństwa. Owszem, to przedsiębiorczość i inicjatywność interpretowane są jako zdolność do kreacji i wdrażania pomysłów, tworzenia innowacji oraz pojmowania ich w wymiarze projektowym. Niemniej równie ważne jest prawidłowe porozumiewanie się w języku ojczystym, pozwala ono bowiem interpretować pojęcia, fakty, opinie oraz wyrażać myśli i uczucia, co w dobie pracy projektowej jest niezbędne. Komunikacja w języku obcym umożliwia dodatkowo rozwój umiejętności mediacji oraz ważne w procesach globalizacji i internacjonalizacji rozumienie różnic kulturowych. Kompetencje

w obszarze nauk ścisłych pozwalają na rozwój technologii w odpowiedzi na potrzeby społeczeństwa wobec problemów cywilizacyjnych. Kompetencje społeczne i obywatelskie warunkują konstruktywne uczestnictwo w życiu społecznym i zawodowym na zasadach demokratycznych, z uwzględnieniem wyzwań związanych z rosnącą mobilnością, a co za tym idzie – różnorodnością społeczeństwa. Dopełnieniem stają się świadomość i ekspresja kulturalna, rozumiane jako zdolność doceniania twórczego znaczenia idei, doświadczeń i uczuć w procesach rozwoju, również gospodarczego<sup>1</sup>. Wspólnym mianownikiem dla wspomnianych kompetencji pozostaje umiejętność uczenia się, która przejawia się zdolnością do efektywnego zarządzania procesem uczenia, postrzeganym przez pryzmat jednostki i zespołu.

Dla gospodarki opartej na wiedzy cenny staje się pracownik wiedzy. Definicja tego pojęcia nie jest jednak jednoznaczna, choć w literaturze funkcjonuje ono od blisko 60 lat za sprawą Druckera (1999)<sup>2</sup>. Według niego pracownik wiedzy w swojej aktywności zawodowej częściej wykorzystuje rozum niż umiejętności manualne. Inni autorzy próbują zamknąć pracowników wiedzy w ramach konkretnych zawodów czy dziedzin gospodarki, typu: zarządzanie, operacje biznesowe i finansowe, medycyna, prawo, edukacja, informatyka i nauki matematyczne, architektura i inżynieria czy nauki przyrodnicze i społeczne (Davenport, 2007). Beck szuka wspólnej płaszczyzny w postaci wynagradzania za „myślenie” i do grona pracowników wiedzy zalicza specjalistów, menedżerów wyższego szczebla, personel techniczny i naukowy oraz inżynierów (Morawski, 2009). Autorka artykułu skłania się jednak ku interpretacji autorstwa Krougha, Ichijo i Nonaki (2000), zgodnie z którą za pracowników wiedzy należy uznać wszystkich członków organizacji i u wszystkich kształtować postawy kreacji wiedzy, bowiem ograniczanie się do wąskiego grona pracowników będzie jedynie barierą w rozwoju podmiotu. Wyróżnikiem i jednocześnie kluczowym czynnikiem sukcesu wśród pracowników wiedzy powinna być ich samodzielność i poczucie odpowiedzialności za realizowane zadania zgodnie z koncepcją dojrzałości „okna i lustra” (Collins, 2015).

Idąc tym tropem, zasadne staje się budowanie postaw przyszłych pracowników wiedzy już na etapie szkolnym. Zachowania kreatywne, pożądane w pracy zawodowej, należy kształtować dużo wcześniej, ponieważ uatrakcyjniamy one proces uczenia się, zachęcają do stawiania sobie ambitnych celów, zwiększając tym samym pewność siebie. Zależności te obserwowano również podczas realizacji *Programu edukacji ekonomicznej dla dzieci i młodzieży* wdrażanego na Uniwersytecie Szczecińskim, o czym w kolejnej części artykułu.

---

<sup>1</sup> Mowa tu o rozwoju przemysłów kreatywnych, ale nie tylko. Jak podkreśla Noga (2014), nie wystarczy zadbać o ciągły zrównoważony rozwój i wzrost gospodarczy, trzeba jeszcze zatroszczyć się o samorealizację jednostki i społeczeństwa, a to nie może odbyć się bez udziału kultury.

<sup>2</sup> Drucker użył tego pojęcia po raz pierwszy w 1959 r. w książce *Landmarks of Tomorrow*.

## 2. Program edukacji ekonomicznej dzieci i młodzieży

Wśród pozaszkolnych form edukacji dzieci i młodzieży dużym zainteresowaniem cieszą się tematyczne uniwersytety dziecięce. W obrębie Pomorza Zachodniego funkcjonuje ich kilka. Wśród nich również program edukacji ekonomicznej. Inicjatywa realizowana jest na Uniwersytecie Szczecińskim<sup>3</sup> jako Ekonomiczny Uniwersytet Dziecięcy (EUD) ([www.uniwersytet-dzieciecy.pl](http://www.uniwersytet-dzieciecy.pl)) i Akademia Młodego Ekonomisty (AME) ([www.gimiversity.pl](http://www.gimiversity.pl)). Ten pierwszy dedykowany jest uczniom w wieku 12–13 lat, na Akademii natomiast studiują gimnazjaliści (zgodnie z dotychczas obowiązującym systemem oświaty). Merytorycznie zajęcia EUD i AME dotyczą szeroko pojętej ekonomii, zarządzania, finansów, nawiązując do praktyki gospodarczej i mają na celu zwiększenie świadomości ekonomicznej wśród dzieci i rodziców. Rodzice bowiem biorą udział w równolegle prowadzonych zajęciach, łączących zagadnienia ekonomiczne z pedagogiką i psychologią. Ponieważ wydział dysponuje innowacyjną bazą laboratoriów, studenci poznają treści ekonomiczne również w tym wymiarze<sup>4</sup>.

Podczas szóstej edycji na EUD studiowało blisko 400 uczniów szkół podstawowych. W trakcie czwartej edycji AME wiedzę zdobywało blisko 200 gimnazjalistów. W zajęciach dla rodziców uczestniczyło 150 osób. W warsztatach dla pedagogów z zakresu wiedzy finansowej i sposobów jej przekazania małemu odbiorcy – ponad 30 osób. W każdej edycji udział bierze ponad 30 wolontariuszy, a wśród nich: studenci, pracownicy naukowo-dydaktyczni oraz administracyjni. Wśród prowadzących znajduje się kadra akademicka oraz eksperci zewnętrzni.

Doświadczenia innych ośrodków (Warszawa, Katowice, Białystok), które projekt prowadzą od kilku lat, wskazują, iż wśród studentów właściwych już studiów często znajdują się absolwenci uniwersytetu dziecięcego. Pokazuje to, że warto zapoznawać i zaprzyjaźniać dzieci z daną tematyką i lokalną ofertą w obszarze szkolnictwa wyższego. Z jednej strony dzieciom łatwiej później decydować, jaka tematyka jest im bliska, co ułatwia wybór szkoły na kolejnych szczeblach edukacji, z drugiej natomiast dzieci „dotykają” osobiście potencjału, jakim dysponują szczecińskie uczelnie, a to najlepsza forma promocji akademickiego Szczecina. W dokumentach strategicznych odnośnie do

---

<sup>3</sup> Projekty są wdrażane w ramach ogólnopolskiej inicjatywy Fundacji Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych przy Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Partnerem strategicznym przedsięwzięcia do 2016 r. był Narodowy Bank Polski, zaś patronat honorowy nad wydarzeniem objął minister edukacji narodowej. Ekonomiczny Uniwersytet Dziecięcy swoje początki datuje na rok 2008, pod tą marką zajęcia odbywają się również w Katowicach, Białymstoku, Poznaniu, Wrocławiu i w Gdańsku. W 2014 r. do programu dołączył Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Jest to jedyna regionalna forma promocji nauki w obszarze ekonomii i zarządzania wśród dzieci.

<sup>4</sup> Studia to sześć spotkań, z których każde trwa półtorej godziny i podzielone jest na trzy części: wykład, warsztaty w grupach oraz prezentacje prac stworzonych przez grupy warsztatowe. Grupy studenckie pracują pod okiem wolontariuszy, którzy czuwają nad przebiegiem zajęć. Wsparcie wolontariuszy stanowi trzon organizacyjny zajęć.



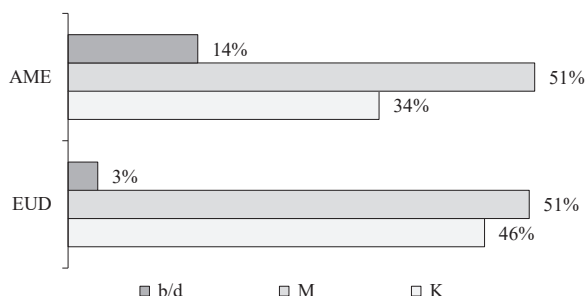
rozwoju regionu i miasta odnaleźć można wiele celów, w których realizację wpisują się podjęta inicjatywa.

### 3. Świadomość i dojrzałość ekonomiczna wśród dzieci i młodzieży – wyniki badań

#### 3.1. Podstawy metodyczne i próba badawcza

Metodologia badania świadomości i dojrzałości ekonomicznej w ramach projektów EUD i AME opracowana została przez Fundację Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych w Warszawie ([www.fundacja.edu.pl](http://www.fundacja.edu.pl)). Jej celem jest diagnoza postaw uczniów w obszarze przedsiębiorczości i ekonomii oraz ocena stopnia znajomości i zrozumienia podstawowych pojęć i zagadnień z tych dziedzin. Badanie przeprowadzane jest anonimowo jeden raz w ciągu roku wśród uczestników projektu. Narzędziem służącym realizacji badania jest formularz badania świadomości i dojrzałości ekonomicznej.

Na potrzeby artykułu przytoczone zostaną wyniki badania z ośrodka w Szczecinie z roku 2016. W badaniu udział wzięło 96 osób, z czego 64% stanowiły dzieci z młodszej grupy wiekowej. W obu badanych populacjach większość stanowili chłopcy, przy czym część badanych nie podała w ankiecie płci (rys. 1). 43% badanych zadeklarowało, iż w szkole uczestniczyło w zajęciach z ekonomii lub przedsiębiorczości.



Rysunek 1. Charakterystyka badanej populacji

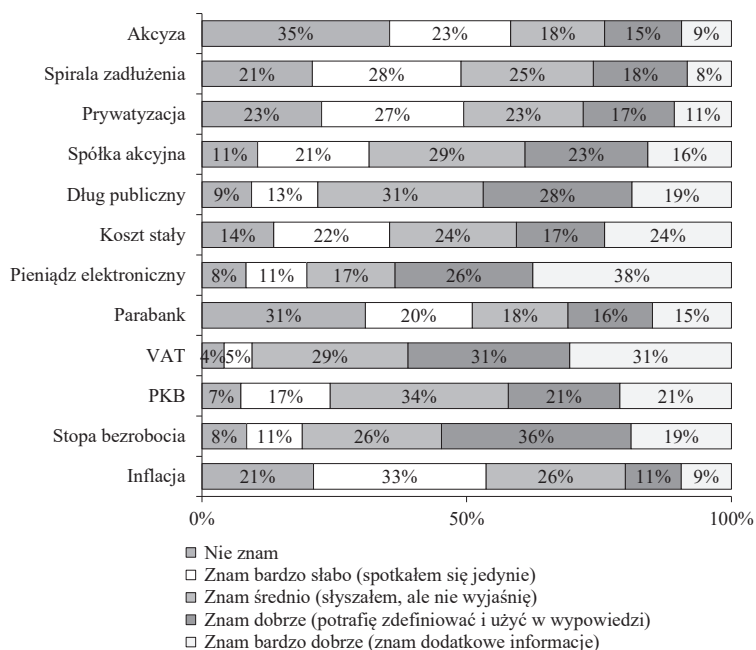
Źródło: opracowanie własne.

Badanie składa się z czterech części. Dwie pierwsze służą ocenie znajomości pojęć ekonomicznych, przy czym wstępna samoocena weryfikowana jest ostatecznie obiektywnymi wskaźnikami poziomu wiedzy posiadanej przez „studenta”. Wprowadzenie formy samooceny pozwala zbadać, w jaki sposób uczniowie sami postrzegają swoją wiedzę związaną z poszczególnymi obszarami ekonomii i zarządzania. Trzecia część pozwala zidentyfikować, w jakim stopniu uczestnicy badania zgadzają się z określonymi poglądami i postawami wobec zjawisk gospodarczych. W ostatniej części uwagę

skupia się na ocenie zaangażowania uczestników i ich motywacji do nauki szeroko pojętej ekonomii.

### 3.2. Znajomość pojęć ekonomicznych

Spośród wymienionych pojęć ekonomicznych badani ocenili (rys. 2), iż najbliższe jest im pojęcie pieniądza elektronicznego (64% zna je co najmniej dobrze), podatku VAT (62%) oraz stopy bezrobocia (55%). 35% dzieci nie zna w ogóle pojęcia akcyza, 31% nie słyszało o parabanku, ponad 20% nie spotkało się również z tematem prywatyzacji, inflacji czy spirali zadłużenia.



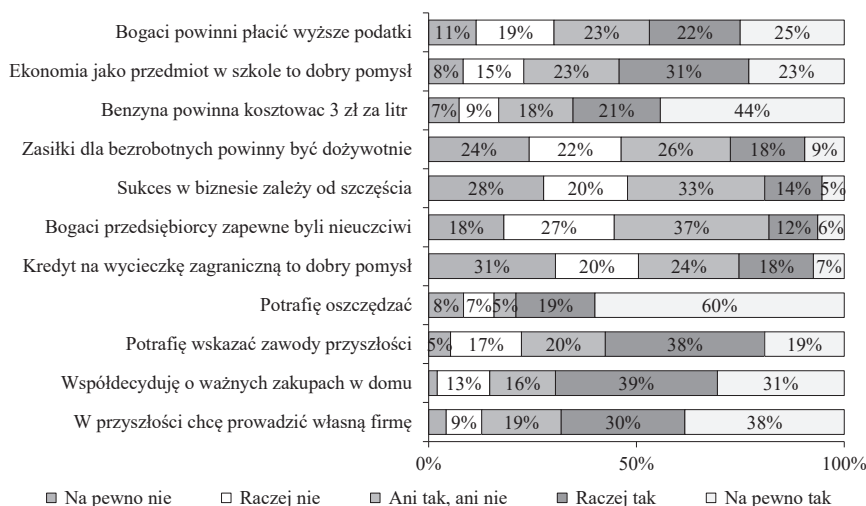
Rysunek 2. Samoocena znajomości pojęć ekonomicznych

Źródło: opracowanie własne.

Weryfikacja znajomości wybranych pojęć – a każdy badany miał za zadanie wybrać dwa najlepiej znane mu hasła i je zdefiniować – potwierdziła wcześniejszą strukturę odpowiedzi, aczkolwiek zdecydowaną większość definicji należy uznać za nieprecyzyjne bądź błędnie interpretowane. Wyniki te wskazują na potrzebę zwiększania świadomości w tym zakresie. Zauważa się również stosunkowo często postawę lekceważącą – część dzieci nie odpowiedziała na pytanie, komentując je „brakiem chęci” lub preferencją wypowiedzi ustnej zamiast pisemnej.

### 3.3. Postawy wobec zjawisk gospodarczych

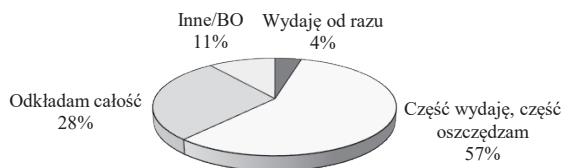
Zdecydowana większość badanych, bo aż 68%, planuje w przyszłości prowadzić własny biznes, a blisko 60% dzieci potrafi wskazać, w ramach których zawodów rynek będzie generować w przyszłości najwięcej ofert pracy (rys. 3). Co ciekawe, tylko 19% z nich uważa, że o sukcesie firmy decyduje szczęście. Jeszcze mniej sukces ten utożsamia z nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców. 65% ankietowanych uważa, że cena benzyny powinna zostać zredukowana, aczkolwiek badanie nie umożliwiło poznania argumentów, które zadecydowały o takiej odpowiedzi.



Rysunek 3. Poglądy i postawy przedsiębiorcze

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci wskazywali też, że bardzo dobrze radzą sobie z oszczędzaniem – 79% badanych robi to zawsze lub zazwyczaj. 85% badanych zadeklarowało, że już posiada oszczędności. Środki te pochodzą zazwyczaj z kieszonkowego, które otrzymuje od rodziców 98% dzieci, a te, które nie otrzymują, wyjaśniły odmienne zasady gospodarowania domowym budżetem w ich domach. Co ciekawe, tylko 4% ankietowanych od razu wydaje całe kieszonkowe, 28% w całości je odkłada, aż 56% stara się realizować swoje plany zakupowe, jednocześnie część środków oszczędzając (rys. 4). 70% badanych przyznało też, że uczestniczy w domowych procesach decyzyjnych w kwestii istotnych zakupów. Racjonalnie ponad połowa uznała, że zaciąganie kredytu na cele rekreacyjne w postaci wyjazdu zagranicę nie jest najlepszym rozwiązaniem.



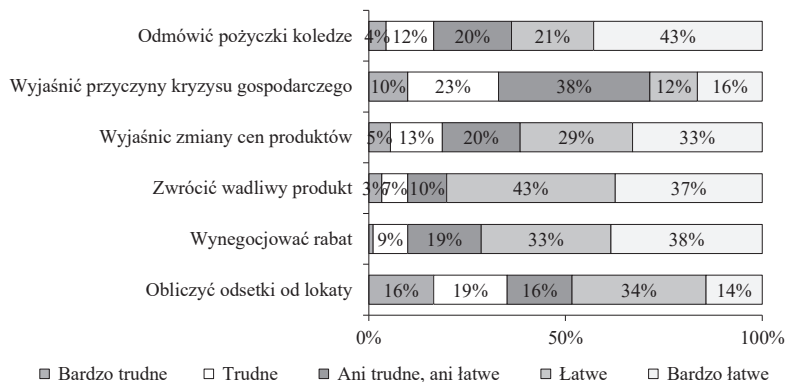
Rysunek 4. Zarządzanie kieszonkowym

Źródło: opracowanie własne.

Co do równania dysproporcji społecznych, 47% badanych wskazało na konieczność uzależnienia stawki podatkowej od poziomu dochodów, przy 30% przeciwników takiego rozwiązania. Interesujące, że aż 27% ankietowanych dożywotnio wypłacałoby zasiłki osobom bezrobotnym. Ponad połowa badanych uznała, że ekonomii powinno się uczyć już w szkole podstawowej, choć aż 23% dzieci było odmiennego zdania, w tym 8% zdecydowanie się temu sprzeciwiało.

Badanie odzwierciedla również ocenę dzieci w zakresie ich umiejętności radzenia sobie w różnych okolicznościach związanych ze sferą gospodarczą (rys. 5). 64% ankietowanych wykazuje wysoką asertywność i nie widzi kłopotu w odmowie pożyczki pieniędzy koledze, tylko 4% dzieci uważa to zadanie za bardzo trudne.

Wyniki tej części badania korespondują z wcześniej wykazaną aktywnością dzieci podczas domowych zakupów – zdecydowanie najlepiej wiedzą one, jak zwrócić wadliwy towar, wynegocjować rabat czy wyjaśnić zmiany cen produktów.



Rysunek 5. Umiejętności w obszarze ekonomii i zarządzania

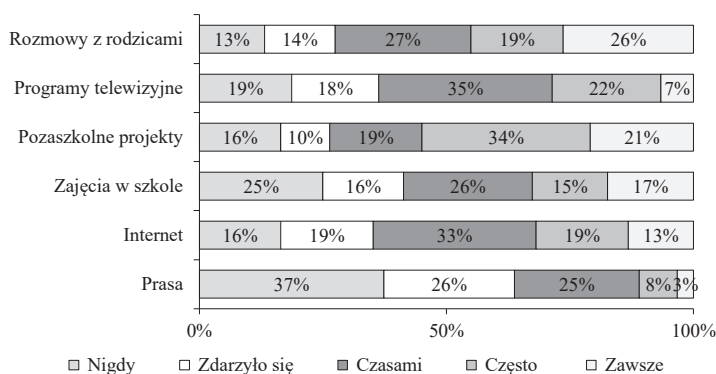
Źródło: opracowanie własne.

Wiedzy brakuje natomiast częściej w przypadku zagadnień trudniejszych. Ponad 30% badanych nie umiałoby wyjaśnić przyczyn kryzysu gospodarczego a prawie kolejnych 40% odpowiedziało wymijająco. Trudności z obliczeniem odsetek od lokaty

bankowej miałyby ponad połowa badanych, choć zupełnie znaczna część ankietowanych uznała to zadanie za co najmniej łatwe (48%).

### 3.4. Motywacja do nauki ekonomii

Na pytanie, czy warto uczyć się ekonomii, studenci w znakomitej większości odpowiedzieli twierdząco. Wśród uzasadnień najczęściej przywoływano jej pragmatyczny charakter – dzieci zauważały, że to, z czym ich rodzice, a nawet one same spotykają się w życiu codziennym, podlega pewnym prawidłowościom i w wielu sytuacjach można sobie lepiej poradzić, mając tę dodatkową wiedzę. I choć wspominały również o przełożeniu tej wiedzy na sukces w dziedzinie przedsiębiorczości, nie ograniczały znaczenia ekonomii jedynie do sfery stricte gospodarczej – łączyły nowe umiejętności z lepszym zarządzaniem, chociażby budżetem domowym.



Rysunek 6. Jak poszerzasz wiedzę ekonomiczną?

Źródło: opracowanie własne.

Wiedzę ekonomiczną w tej grupie badanych zdobywano w największym stopniu w ramach pozaszkolnych projektów edukacyjnych – 55% dzieci korzysta z nich zawsze lub często (rys. 6). Inspiracją do zachowań proekonomicznych są też rozmowy z rodzicami – 45% dzieci dyskutuje w domu na te tematy i aż 26% robi to w sposób ciągły. Wywiady przeprowadzone z uczestnikami projektu wskazały również, że uczestnictwo w zajęciach zachęciło dzieci do inicjowania dyskusji w obrębie zagadnień ekonomicznych. Blisko 1/3 badanych o ekonomii uczy się w szkole, podobny odsetek korzysta z wiedzy internetowej. Mniejszą popularnością cieszą się programy telewizyjne, bo systematycznie ogląda je tylko 7% ankietowanych. Bardzo niewielka liczba dzieci czyta artykuły poświęcone zagadnieniom ekonomicznym – aż 63% nie czyta ich w ogóle lub robi to incydentalnie. Warto tu podkreślić, iż w ramach EUD wydawane jest czasopismo „Ekonopedia. Magazyn Młodego Menedżera” ([www.ekonopedia.pl](http://www.ekonopedia.pl)). W Szczecinie

spotkało się ono z dużym zainteresowaniem, zwłaszcza rodziców dzieci biorących udział w projekcie.

## Podsumowanie

W artykule dokonano przeglądu wyników badania świadomości i dojrzałości ekonomicznej dzieci i młodzieży uczestniczących w programie edukacji ekonomicznej w województwie zachodniopomorskim w 2016 roku. Badanie posłużyło jako wyznacznik w konstrukcji oferty edukacyjnej pozwalającej kształtować odpowiedzialne ekonomicznie społeczeństwo oraz przyszłe kadry innowacyjnej gospodarki. Rzeczywistość gospodarcza pokazuje bowiem, że pracy nad dobrymi innowacjami również można się nauczyć – Lewis i Wright (2012) wyraźnie rozróżniają, kiedy mówić należy o kreatywności, a kiedy już o innowacyjności, efekcie działań kreatywnych. W niedawno rozstrzygniętym konkursie Airbusa Fly Your Ideas 2017 główną nagrodę zdobył wydawać by się mogło zwykły „prywatny schowek” – rozwiązanie zaproponowane przez zespół studentów z Uniwersytetu w Hongkongu ([www.airbus-fyi.com](http://www.airbus-fyi.com)). Wskazywanie dzieciom tego typu przykładów z dalszego i bliższego „podwórka” stanowi silny bodziec w rozwijaniu ich kompetencji, zwłaszcza tych kluczowych. Warto kształtować w nich postawy, które wykorzystają w późniejszym życiu zawodowym, a jak wskazują badania, pracownicy mają ogromny problem z dzieleniem się wiedzą (Dębowski, Skibiński, 2017).

## Bibliografia

- Analiza kwalifikacji i kompetencji kluczowych dla zwiększenia szans absolwentów na rynku pracy. Raport końcowy* (2014). Warszawa: Narodowe Centrum Badań i Rozwoju.
- Collins, J. (2015). *Jak upadają giganci*. Warszawa: MT Biznes.
- Collins, J., Porras, J.I. (2008). *Wizjonerskie organizacje*. Warszawa: MT Biznes.
- Davenport, T.H. (2007). *Zarządzanie pracownikami wiedzy*. Kraków: Oficyna Wolters Kluwer Business.
- Dębowski, A., Skibiński, G. (2017). *60 sekund dziennie by zarządzać lepiej*. Warszawa: MT Biznes.
- Druker, P.F. (1999). *Spółeczeństwo pokapitalistyczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kelley, T., Littman, J. (2009). *Sztuka innowacji*. Warszawa: MT Biznes.
- Konkluzje Rady z dnia 12 maja 2009 r. w sprawie strategicznych ram Europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia („ET 2020”). 2009/C 119/02.
- Krough, G., Ichijo, K., Nonaka, I. (2000). *Enabling Knowledge Creation*. Oxford University Press.
- Lewis, T., Wright, G.A. (2012). How does Creativity Complement Today’s Currency of Innovation? *Journal of Strategic Innovation and Sustainability*, 3 (7).
- Materiały z badania świadomości i dojrzałości ekonomicznej w ramach Programu edukacji ekonomicznej realizowanego przez Fundację Promocji i Akredytacji Kierunków Ekonomicznych w Warszawie w partnerstwie z Wydziałem Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego.

- Morawski, M. (2009). *Zarządzanie profesjonalistami*. Warszawa: PWE.
- Noga, M. (2014). *Kultura a ekonomia*. Warszawa: CeDeWu.
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014–2020* (2016). Szczecin.
- Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego* (2010). Szczecin.
- [www.airbus-fyi.com](http://www.airbus-fyi.com) (28.06.2017).
- [www.ekonopedia.pl](http://www.ekonopedia.pl) (28.06.2017).
- [www.fundacja.edu.pl](http://www.fundacja.edu.pl) (28.06.2017).
- [www.gimiversity.pl](http://www.gimiversity.pl) (28.06.2017).
- [www.uniwersytet-dzieciecy.pl](http://www.uniwersytet-dzieciecy.pl) (28.06.2017).
- Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie kompetencji kluczowych w procesie uczenia się przez całe życie*. 2006/962/WE.

## INVESTMENT IN THE DEVELOPMENT OF KEY COMPETENCES AMONG CHILDREN AND TEENAGERS – A CASE STUDY

**Keywords:** key competences, education of children and youth, awareness and economic maturity

**Summary.** The purpose of this article is based on the development of a children's competency, is also showed children's creativity and ability to make an innovation. The main target of the research is to assess awareness and knowledge of economics aspects in this potential group of children. Also to show how big impact had a 'children university' in a process of learning those children. Research was done on a group of "young students" taking a place into our program in west part of the country in 2016. Research results are showing that after school educational projects are very important for children who wants builds an economic knowledge. Sessions made children inspired to make a home discussion about social-economic process with their relatives. Children recognize a lot of economic idea's but sometimes they can't defined them into a right context. Children shows significant economical interest, they know well the money matters. They operates great funds management, for example how to spend and save their own pocket money. Most of the children said that being a part of this lesson's gave them an opportunity to build a economical interest and knowledge that they can use in future.

## Cytowanie

- Skweres-Kuchta, M. (2017). Inwestycja w rozwój kompetencji kluczowych wśród dzieci i młodzieży – studium przypadku. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 245–255. DOI: 10.18276/epu.2017.129-20.





Magdalena Ślebocka

Uniwersytet Łódzki  
Instytut Finansów  
Zakład Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego  
e-mail: [magdalena.slebocka@uni.lodz.pl](mailto:magdalena.slebocka@uni.lodz.pl)

### Wykorzystanie analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego dla potrzeb przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie miasta Łodzi

**Kody JEL:** F63, F65, H76, R12, R58

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, finanse gmin, analiza finansowa

**Streszczenie** Jednym z elementów działalności samorządu terytorialnego jest realizacja przedsięwzięć rewitalizacyjnych polegająca na odbudowie zdegradowanej tkanki miejskiej. Artykuł poświęcony został ocenie kondycji finansowej samorządu terytorialnego z punktu widzenia możliwości finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie miasta Łodzi. Do oceny sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykorzystano wskaźniki zaliczane do grup wskaźników: budżetowych, na jednego mieszkańca, według tytułów dłużnych oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Zastosowane metody badawcze opierały się, oprócz studiów literaturowych, na analizie poszczególnych grup wskaźników. W tym celu wykorzystano informacje finansowe zawarte w budżecie miasta Łodzi, w sprawozdaniach z jego wykonania w latach 2011–2015, Wieloletniej Prognozie Finansowej za lata 2016–2017 oraz informacje uzyskane z Urzędu Miasta Łodzi dotyczące realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Wyniki przeprowadzonego badania wskazują, że analiza wskaźnikowa jest istotnym narzędziem ułatwiającym nie tylko sprawne zarządzanie w jednostkach samorządu terytorialnego, ale jej wykorzystanie w znaczny sposób może przyczynić się efektywniejszego wykorzystania środków publicznych przeznaczanych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne.

## Wprowadzenie

Lata zaniedbań, zmiana ustroju gospodarczego nasiliły procesy objawiające się degradacją obszarów miejskich. W efekcie w wielu miastach, zarówno tych dużych, jak i małych, doszło nie tylko do niszczenia infrastruktury technicznej, ale także do obniżenia standardów życia. Tym samym odbudowa zdegradowanej tkanki miejskiej stała się koniecznością. Niestety sytuacji nie ułatwiła pogarszająca się w ostatnim czasie kondycja finansowa większości jednostek samorządu terytorialnego, spowodowana m.in. spowolnieniem gospodarczym, wzrostem deficytu budżetowego i długu publicznego.

Wraz ze zmniejszeniem się dochodów budżetowych pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego spada zdolność samorządu do realizacji inwestycji, i realizuje się wówczas w pierwszym rzędzie wydatki o charakterze bieżącym. Jednakże należy pamiętać, że zadania realizowane przez samorząd terytorialny nie powinny jedynie sprowadzać się do bieżącego zaspokajania potrzeb mieszkańców danej wspólnoty, a władze samorządowe powinny na pierwszym miejscu stawiać na rozwój i wzrost znaczenia samorządu. Jednym z istotnych zagrożeń procesu rewitalizacji, który nierozzerwalnie związany jest z realizacją inwestycji infrastrukturalnych, jest brak środków publicznych na sfinansowanie niezbędnych działań w wystarczającym zakresie. Dlatego też analiza finansowa jest niezmiernie ważnym elementem ułatwiającym podejmowanie decyzji o zdolności finansowania inwestycji, również tych z zakresu działań rewitalizacyjnych.

Celem artykułu jest próba oceny kondycji finansowej samorządu terytorialnego z punktu widzenia możliwości finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych, dokonana na przykładzie miasta Łodzi. W celu oceny sytuacji finansowej z punktu widzenia przedsięwzięć rewitalizacyjnych wykorzystano wskaźniki zaliczane do grup wskaźników: budżetowych, na jednego mieszkańca, według tytułów dłużnych oraz atrakcyjności inwestycyjnej. Jako hipotezę badawczą przyjęto, że analiza sprawozdań finansowych jednostki samorządu terytorialnego, obejmująca wyżej wymienione grupy wskaźników, służy efektywniejszemu gospodarowaniu środkami publicznymi oraz ma wpływ na realizowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Metody badawcze wykorzystane w artykule opierają się na studiach literaturowych oraz na analizie wskaźnikowej. Podstawowymi materiałami źródłowymi były sprawozdania wykonania budżetu w latach 2011–2015, Wieloletnia Prognoza Finansowa i budżet miasta Łodzi za lata 2016–2017 oraz informacje uzyskane z Urzędu Miasta Łodzi dotyczące realizowanych przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

### 1. Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego i jej znaczenie

„Spowolnienie gospodarcze, rosnące ryzyko funkcjonowania i realizacji zadań w zmienionych warunkach otoczenia, rosnące wymagania społeczności lokalnych i regionalnych (...) wymagają nie tylko zwiększonego zainteresowania zjawiskami

finansowymi zachodzącymi w jednostkach samorządu terytorialnego, ale również wysokiej jakości i adekwatnej do potrzeb informacji (Filipiak, Dylewski, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011, s. 7).

O znaczeniu analizy finansowej przeprowadzonej w jednostkach samorządu terytorialnego wielokrotnie pisano. Gromadzone przez jednostki samorządu terytorialnego dochody budżetowe oraz realizowane na podstawie określonej w strategiach rozwojowych polityki wydatkowej zadania wymagają posiadania gruntownej wiedzy nie tylko o saldzie budżetu, preferowanych kierunkach wydatkowania środków budżetowych, ale także o planach i prognozach określonych w poszczególnych politykach sektorowych samorządu terytorialnego. Oznacza to, że trafność wygenerowanych informacji ma istotny wpływ na skuteczność oraz efektywność decyzji podejmowanych w jednostkach samorządu terytorialnego (Filipiak, Dylewski, 2003, s. 14). Jednym z elementów tego procesu jest analiza wskaźnikowa. Jest ona niezmiernie istotna przy właściwej ocenie funkcjonowania podmiotów na rynkach. Ten sposób oceny umożliwia właściwe rozpoznanie procesów i zjawisk kształtujących dochody i wydatki.

Analiza finansowa, przeprowadzona przy wykorzystaniu wskaźników, ułatwia jednostkom samorządu terytorialnego podejmowanie decyzji strategicznych, właściwą ocenę stanu finansów publicznych oraz porównanie sytuacji finansowej nie tylko z jednostkami ościennymi ale także z jednostkami o podobnych cechach. Ponadto wskaźniki pozwalają określić granice zadłużenia czy też ułatwić decyzje o charakterze rozwojowym. Wśród wskaźników wyróżnić można:

- wskaźniki budżetowe,
- wskaźniki na jednego mieszkańca,
- wskaźniki dla zobowiązań według tytułów dłużnych (*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013...*, s. 2).

Wśród wskaźników budżetowych, oprócz wskaźników pozwalających ocenić np. jaką część dochodów ogółem stanowią dochody własne czy też bieżące, jaką część wydatków ogółem zajmują wydatki majątkowe, na uwagę zasługuje wskaźnik samofinansowania. „Wskazuje on stopień, w jakim jednostka samorządu terytorialnego finansuje inwestycje środkami własnymi, czyli zdolność do samofinansowania. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia, jednak jego wysoka wartość może również świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości (*Wskaźniki...*, s. 8).

W grupie wskaźników na jednego mieszkańca wyróżnić można wskaźnik mówiący o wysokości transferów przypadających na jednego mieszkańca, zobowiązań czy też nadwyżki operacyjnej. Wskaźniki te są niezmiernie istotne chociażby z uwagi na fakt, że wartości ogólne nie dają rzeczywistego obrazu sytuacji finansowej. Są jednostki samorządu terytorialnego otrzymujące wysokie transfery z budżetu państwa, lub te, którym udało się wygospodarować w bieżącym okresie nadwyżkę operacyjną, ale dopiero przeliczenie na liczbę mieszkańców danej jednostki pozwoli na właściwą ocenę.

Ostatnią grupę stanowią wskaźniki z grupy wskaźników dla zobowiązań tytułów dłużnych. Wskaźniki te są istotne, zważywszy na fakt, że obecnie większość samorządów terytorialnych boryka się z problemem długu publicznego. W obliczu permanentnego braku środków pieniężnych na realizację zadań, zarówno tych własnych, jak i zleconych, właściwe gospodarowanie środkami pieniężnymi zyskuje na znaczeniu. Ustalone ramy zadłużania nie pozwalają na udzielenie odpowiedzi na pytanie, jak samorządy terytorialne radzą sobie z problemem długu publicznego, deficytu budżetowego. Dopiero możliwość oceny sytuacji za pomocą wskaźników zadłużenia umożliwia dokonanie właściwego oglądu stanu finansów samorządu terytorialnego. Wskaźniki te są niezmienne istotne nie tylko dla samorządów terytorialnych, ale także dla innych instytucji zaliczanych do grupy finansów publicznych (*Zarząd komisaryczny w Ostrowicach?*)<sup>1</sup>. Świadczyć o tym może fakt umieszczenia ich w wieloletniej prognozie finansowej. Generalnie w grupie tych wskaźników wyróżnić można te pozwalające ocenić, jaki jest poziom obciążenia dochodów budżetowych samorządu terytorialnego obsługą zadłużenia. Informują one przede wszystkim o ryzyku wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego.

Ponadto przy ocenie sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych użyteczny jest też wskaźnik pozwalający na określenia stopnia atrakcyjności danej jednostki samorządu terytorialnego. Opiera się on przede wszystkim na ocenie obowiązującej w danej jednostce samorządu terytorialnego strategii rozwojowej. Ocenie podlega też prowadzona polityka inwestycyjna samorządu, której naczelnym celem jest poprawa jakości życia społeczności lokalnej.

Podsumowując, wszystkie te wskaźniki łącznie pozwalają na ocenę potencjalnych możliwości samorządu terytorialnego, szczególnie w finansowaniu inwestycji. Określają możliwości danej jednostki samorządu terytorialnego do realizacji określonej strategii rozwojowej z zakresu odnowy zdegradowanej przestrzeni miejskiej. Ułatwiają identyfikację potencjalnych źródeł finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych oraz określają potencjalne możliwości powodzenia realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych.

## 2. Źródła finansowania przedsięwzięć rewitalizacyjnych

Rewitalizacja według ustawy z dnia 9 października 2015 roku (Dz.U. 2015, poz. 1777) to proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, prowadzony w sposób kompleksowy, poprzez zintegrowane działania na rzecz lokalnej społeczności, przestrzeni i gospodarki. Oznacza to, że realizowane przedsięwzięcia rewitalizacyjne powinny być nie tylko instrumentem odbudowy, ale także źródłem wzrostu miejskich zasobów i infrastruktury oraz optymalizacji ich wykorzystania.

---

<sup>1</sup> W 2016 r. wystąpił precedens w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce. W gminie Ostrowice został powołany zarząd komisaryczny. Powodem ustanowienia zarządu komisarycznego była zła sytuacja finansowa jednostki, powstała na skutek złych decyzji i braku skuteczności w wykonywaniu zadań publicznych, a co za tym idzie właściwego zarządzania środkami publicznymi.

Godna podkreślenia jest złożoność samego procesu rewitalizacji, który łączy w spójną całość aspekt prawny, architektoniczny oraz finansowy. Występuje w nim wiele grup udziałowców, reprezentujących częstokroć przeciwstawne interesy, jak władze lokalne, mieszkańcy czy wreszcie przedsiębiorcy. Wśród przedsięwzięć rewitalizacyjnych, realizowanych przez samorząd terytorialny, można wyróżnić m.in.:

- przedsięwzięcia o charakterze społeczno-środowiskowym – uwzględniające procesy mające na celu podejmowanie czynności przeciwdziałających wykluczeniu społecznemu mieszkańców,
- przedsięwzięcia o charakterze gospodarczym – mające za zadanie stworzenie dogodnych warunków generujących ożywienie gospodarcze,
- przedsięwzięcia rewitalizacyjne o charakterze przestrzennym, których nadrzędnym celem jest poprawa jakości stanu technicznego budynków.

Generalnie we wszystkich wymienionych powyżej typach przedsięwzięć rewitalizacyjnych można znaleźć elementy klasyfikowane jako działania o charakterze infrastrukturalnym.

Niezależnie od formy, powadzenie działań rewitalizacyjnych wymaga dokładnego, precyzyjnego określenia środków finansowych przeznaczanych na ich rzecz w długim horyzoncie czasowym. Największa część środków finansowych przeznaczanych na realizację zadań z zakresu rewitalizacji pochodzi z wpływów z podatków i opłat lokalnych, dochodów związanych z gospodarowaniem mieniem komunalnym, a także redystrybucji środków między budżetem państwa a JST (Ryszko, 2012, s. 131). Co oznacza, że „pierwszym źródłem finansowania interwencji rewitalizacyjnych służących interesowi publicznemu powinien budżet miasta (Krajowa Polityka Miejska, 2023, s. 68). Jednakże należy mieć świadomość, że środki, którymi dysponuje samorząd, są niewystarczające w stosunku do skali potrzeb. Dlatego też koniecznością się staje gromadzenie, pozyskiwanie funduszy pochodzących od instytucji publicznych, które jak do tej pory pozwalają na wykonywanie działań w tym zakresie, ale także od inwestorów prywatnych, których partycypacją samorządy są coraz bardziej zainteresowane. Generalnie finansowanie procesu rewitalizacyjnego odbywać się może z następujących źródeł:

a) pochodzenia publicznego:

- międzynarodowego (fundusze unijne, zagraniczne środki bezzwrotne, kredyty międzynarodowych instytucji finansowych),
- krajowego (rządowe programy operacyjne, fundusze o zasięgu krajowym),
- regionalnego i lokalnego (programy i kontrakty wojewódzkie, fundusze regionalne i lokalne, budżety gmin);

b) pochodzenia niepublicznego:

- komercyjnego (kredyty bankowe, leasing, emisja obligacji, gwarancje bankowe i dopłaty do kredytów),
- prywatnego, w tym partycypacja społeczna;

c) będących połączeniem źródeł publicznych i prywatnych, czyli partnerstwa publiczno-prywatnego (Ślebocka, 2016, s. 466; Ślebocka, Tylman, 2016, s. 141).

Oprócz wymienionych źródeł finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych odbywać się może także dzięki środkom pochodzącym z budżetów organizacji pozarządowych. Tym niemniej na chwilę obecną samorządy terytorialne, planując i realizując przedsięwzięcia rewitalizacyjne, w pierwszym rzędzie bazują na środkach pochodzenia publicznego, a w szczególności na tych pochodzących z budżetów lokalnych i funduszy unijnych. „Ograniczone środki własne miasta (wysoki poziom zadłużenia) przesądzają o tym, że kluczowym źródłem finansowania rewitalizacji będą fundusze zewnętrzne. W związku z tym skala i rodzaj działań będą uzależnione przede wszystkim od pozyskania takiego finansowania, w tym z funduszy unijnych (*Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport. Dyspersja, badania społeczne i ewaluacja*, s. 8).

Podsumowując, należy pamiętać, że rewitalizacja to skomplikowane przedsięwzięcie inwestycyjne (Herbst, 2015, s. 4), wymagające zaangażowania znacznych zasobów pieniężnych. Dlatego tak ważnym zadaniem samorządu jest analiza finansowa przeprowadzona właśnie pod tym kątem.

### 3. Wykorzystanie analizy finansowej przy ocenie możliwości inwestycyjnych w zakres przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie Łodzi

W czasach ograniczonego dostępu do środków finansowych, analiza kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest rzeczą niezmiennie istotną. Łódź, jako trzecie pod względem liczby ludności miasto w Polsce, jest miastem intensywnie rozwijającym się, będącym liderem rewitalizacji w Europie (*Dlaczego rewitalizacja...*). Miastem, w którym podejmowane działania ukierunkowane są w pierwszym rzędzie na poprawę warunków życiowych społeczności lokalnej. Miastem, w którym widoczne są inwestycje, szczególnie te z obszaru inwestycji rewitalizacyjnych, których źródłem finansowania są przede wszystkim środki pochodzenia publicznego. Dlatego też do właściwej oceny sytuacji ekonomiczno-finansowej oraz potencjalnych możliwości finansowania m.in. przedsięwzięć rewitalizacyjnych potrzebna jest interpretacja danych zaprezentowanych w budżecie miasta. Pierwszą grupę wskaźników stanowią wskaźniki budżetowe. Pozwalają one na wstępną ocenę kondycji finansowej badanej jednostki samorządu terytorialnego. Dla Łodzi szczegółowe informacje zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Na podstawie analizy informacji zawartych w tabeli 1 można zauważyć, że udział dochodów bieżących i dochodów własnych w dochodach ogółem nie ulega zbyt dużym zmianom, pozostając na zbliżonym poziomie. Dochody bieżące stanowią ok. 90% dochodów ogółem, podczas gdy dochody własne utrzymują się w ostatnich latach na poziomie ok. 62%. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem w roku 2015 uległ obniżeniu. Wskaźnik samofinansowania uległ podwyższeniu do poziomu 110,74%. Sytuacja taka, gdzie widoczny jest spadek udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem i wzrost wskaźnika samofinansowania, może wydawać się niekorzystna, szczególnie z punktu widzenia realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, ale nie stanowi

ona powodu do niepokoju z uwagi na fakt, że została zaplanowana w strategii rozwojowej i wynikała z decyzji władz miasta o ograniczeniu w okresie 2016–2017 nowych inwestycji.

Tabela 1. Wskaźniki budżetowe w mieście Łodzi w latach 2011–2016 (%)

Lata	Udział dochodów bieżących w dochodach ogółem	Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	Samofinansowanie
2011	96,60	68,30	13,40	27,40
2012	93,00	66,80	16,00	45,00
2013	83,20	67,60	26,30	76,70
2014	89,60	65,30	26,60	56,70
2015	82,60	62,10	27,60	85,90
2016	89,23	62,77	16,50	110,74

Źródło: pracowanie własne na podstawie budżetów miasta Łodzi oraz sprawozdań z wykonania budżetu miasta Łodzi za lata 2011–2017, <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/budzet-miasta>.

Obok wskaźników zaliczanych do grupy wskaźników budżetowych istotne miejsce w analizie finansowej zajmują wskaźniki w przeliczeniu na jednego mieszkańca, pozwalają bowiem na dokonanie porównań kondycji finansowej poszczególnych samorządów terytorialnych.

Tabela 2. Wskaźniki w przeliczeniu na mieszkańca w latach 2011–2016 (zł)

Lata	Transfery bieżące na mieszkańca	Zobowiązania ogółem na mieszkańca
2011	1169,89	2210,19
2012	1251,10	2552,94
2013	1298,37	2977,77
2014	1334,97	3765,41
2015	1362,70	4079,56
2016	1737,77	3930,11

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów miasta Łodzi oraz sprawozdań z wykonania budżetu miasta Łodzi za lata 2011–2017, <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/budzet-miasta> oraz Wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego za lata 2011–2015, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finance-samorzadow/opracowania>.

Z informacji zawartych w tabeli 2 wynika, że w Łodzi następuje systematyczny wzrost transferów bieżących. Transfery te w 2015 roku w porównaniu z rokiem 2011 wzrosły o 567,88 zł, czyli o 48,54%. Związane to było m.in. z przekazaniem środków z budżetu państwa na działania rewitalizacyjne. Również zobowiązania uwzględniające wydatki na obsługę zadłużenia rosną. W roku 2015 roku wyniosły one 3930,11 zł

i wzrosły o 1719,92 zł. Sytuacja taka świadczy o wzroście zadłużenia, które powstało m.in. z powodu zwiększenia liczby inwestycji realizowanych w Łodzi.

Obok wskaźników budżetowych i wskaźników w przeliczeniu na mieszkańca, pozwalających ocenić stan finansów publicznych samorządu terytorialnego, ocena zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego również uznawana jest za ważny element analizy wskaźnikowej pozwalającej na prognozę kondycji jednostki również z punktu widzenia potencjalnych możliwości finansowania inwestycji rewitalizacyjnych. W tabeli 3 zaprezentowano informacje na ten temat.

Tabela 3. Planowana kwota długu i wskaźniki zobowiązań według tytułów dłużnych Łodzi w latach 2011–2016

Lata	Planowana kwota długu w zł	Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%)	Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%)	Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%)
2011	1 563 587 200	58,3	14,9	21,7
2012	1 869 119 866	60,6	15,1	22,6
2013	2 245 141 326	59,3	7,0	10,4
2014	2 703 722 453	78,3	6,9	10,5
2015	2 899 848 540	73,5	7,4	11,9
2016	2 793 768 524	70,3	6,1	9,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w Wieloletniej Prognozie Finansowej miasta Łodzi na lata 2011–2017, <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/budzet-miasta> oraz Wskaźników do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego za lata 2011–2015, <http://www.finance.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania>.

Interpretując dane zwarte w tabeli 3, można zauważyć, że sytuacja z punktu widzenia analizy kwoty długu oraz wskaźników poprawia się. Choć dług jednostki wzrasta, w roku 2011 kwota długu wynosiła ok. 1,55 mld zł, podczas gdy w planach na rok 2017 założono, że wyniesie ona 2,9 mld zł, co daje w przeliczeniu na jednego mieszkańca wzrost kosztów związanych ze spłatą długu z 1,8 tys. zł do 4 tys. zł. To wskaźniki pozwalające ocenić stopień ryzyka niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego od 2013 roku wykazują korzystną dla miasta tendencję spadkową. Za wzrost długu odpowiedzialna jest m.in. przyjęta strategia rozwoju, zakładająca intensyfikację inwestycji, również tych mających na celu poprawę jakości zdegradowanej tkanki miejskiej. Powoduje to w konsekwencji wzrost kosztów inwestycyjnych, ale równocześnie w dłuższej perspektywie ma za zadanie poprawę ogólnej kondycji miasta.

Obok oceny poziomu zadłużenia, analizy danych budżetowych, ważna jest też analiza atrakcyjności danego samorządu terytorialnego, pozwalająca na przyciągnięcie do jednostki potencjalnych inwestorów, w tym również tych podejmujących inwestycje w obszarze rewitalizacji. Informacje na temat wielkości inwestycji w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Łodzi prezentuje poniższa tabela 4.



Tabela 4. Wskaźnik wielkości inwestycji na jednego mieszkańca w Łodzi w latach 2011–2016

Lata	Wyszczególnienie	Wydatki inwestycyjne (zł)	Liczba mieszkańców	Wielkość inwestycji <i>per capita</i> (zł)
2011	plan	642 671 351,00	725 055	886,38
	budżet po zmianach	541 036 821,00		746,20
	wykonanie	409 216 489,20		564,39
2012	plan	811 464 796,00	711 332	1140,77
	budżet po zmianach	653 171 654,00		918,24
	wykonanie	531 564 232,00		747,28
2013	plan	1 316 352 370,00	718 960	1830,91
	budżet po zmianach	1 142 651 269,00		1589,31
	wykonanie	999 692 573,48		1390,47
2014	plan	1 315 429 859,00	706 004	1863,20
	budżet po zmianach	1 174 520 601,00		1663,62
	wykonanie	1 020 428 695,62		1445,36
2015	plan	1 300 753 646,00	700 982	1855,62
	budżet po zmianach	1 308 495 695,00		1866,66
	wykonanie	1 104 392 254,00		1575,49
2016	plan	623 231 847,00	698 688	894,80
	budżet po zmianach	766 202 064,00		1100,07
	wykonanie	633 838 099,21		910,03

Źródło: opracowanie własne na podstawie budżetów Łodzi oraz sprawozdań z wykonania budżetu miasta za lata 2011–2017, <https://bip.uml.lodz.pl/miasto/budzet-miasta> oraz informacji zawartych na stronie <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica>.

Na podstawie analizy danych zaprezentowanych w tabeli 4 można zauważyć, że: wielkość zrealizowanych inwestycji systematycznie zwiększa się, z 564,39 zł w roku 2011 do 1575,49 w 2015 roku, czyli prawie trzykrotnie. Również planowana wielkość inwestycji na jednego mieszkańca w Łodzi sukcesywnie wzrasta. W pierwszym analizowanym roku wyniosła ona 886,38 zł, zaś w 2015 roku 1855,62 zł, czyli zanotowany został wzrost o 109,35%. Inaczej sytuacja przedstawiała się 2016 roku. W budżecie na 2016 zaplanowano wydatki inwestycyjne i zrealizowano je na znacznie niższą kwotę. Różnica w porównaniu z rokiem 2015 według przyjętych założeń ma zostać pokryta z funduszy unijnych (*Budżet Łodzi na 2016 rok uchwalony. Miasto wyda 3,56 mld zł*). Ograniczenie wydatków inwestycyjnych (które widoczne jest także w budżecie przyjętym na 2017 rok – 870,24 zł planowana kwota inwestycji na jednego mieszkańca), jak podkreślono wcześniej, to część polityki inwestycyjnej miasta, która zakłada w pierwszej kolejności dokończenie inwestycji już rozpoczętych, zaś realizację nowych planuje się wpisać w budżet na rok 2018. Przeniesienie realizacji nowych inwestycji na rok 2018 związane jest przede wszystkim z uzyskaniem przez miasto dodatkowych środków w ramach drugiego programu pilotażowego dotyczącego rewitalizacji. Gmina Łódź dostanie 4,5 mln zł na inwestycje rewitalizacyjne (*Łódź testuje rewitalizację*). „Plan zakłada przeprowadzenie kompleksowych remontów miejskich kamienic, dróg i chodników, modernizację parków

i stworzenie nowych miejsc rekreacyjnych, przebudowę parkingów oraz torowisk tramwajowych i przystanków komunikacji miejskiej, a także zakup nowego taboru. Podstawą programu jest osiem projektów, nazywanych rewitalizacją obszarową, która obejmuje także obszar śródmiejski, gdzie powstaje już Nowe Centrum Łodzi (*Nowe oblicze Łodzi*).

## Podsumowanie

„Podstawowym problemem rozwoju inwestycji publicznych jest ich kapitałochłonność i faktyczne możliwości ich finansowania ze środków publicznych” (Brzozowska, 2013, s. 67). Dlatego też analiza finansowa przeprowadzana w jednostkach samorządu terytorialnego jest niezmiernie istotna. Pozwala ona bowiem przy użyciu wskaźników finansowych na ocenę potencjału inwestycyjnego danego samorządu, a jej rzetelne przeprowadzenie umożliwia właściwe rozpoznanie procesów i zjawisk kształtujących dochody i wydatki budżetowe (Filipiak, 2014, s. 69).

Przeobrażenia, które zaszły w Łodzi, są ogromne. W ciągu ostatnich pięciu lat dochody budżetowe wzrosły o prawie 43%. Również wydatki budżetowe uległy zwiększeniu. Dług publiczny w przeliczeniu na jednego mieszkańca sukcesywnie wzrastał i w 2016 roku wyniósł 3930,11 zł. Wpływ na to miały realizowane w mieście inwestycje infrastrukturalne. Generalnie budżet Łodzi w analizowanych latach ukierunkowany został na inwestycje mające na celu zmianę wizerunku miasta z zaniedbanego, zdegradowanego na rozwijające się, przyjazne społeczeństwu, na miasto, które rewitalizuje swoje oblicze. Głównymi kierunkami wydatkowania środków publicznych były inwestycje w zakresie odbudowy zdegradowanej przestrzeni miejskiej. Obejmują one obszar o powierzchni 1783 ha, co stanowi 6,08% całkowitej powierzchni Łodzi (*Program Rewitalizacji Łodzi 2026+*). Przedsięwzięcia rewitalizacyjne to podstawowe inwestycje realizowane w mieście. Dotyczą m.in. budowy i modernizacji dróg i torowisk, budowy Nowego Centrum Łodzi czy realizacji programu Miał100 Kamienic. W 2015 roku najwięcej środków przeznaczono m.in. na budowę Trasy W-Z (489 mln zł) i dworca kolejowego Łódź Fabryczna (213 mln zł). W budżecie miasta na 2017 roku zostały zabezpieczone środki na rewitalizację obszarową centrum Łodzi w wysokości prawie 21,7 mln zł (21,7 mln zł na rewitalizację Łodzi w 2016 r.).

Podsumowując, nadrzędnym celem działań rewitalizacyjnych jest poprawa jakości życia mieszkańców rewitalizowanych obszarów poprzez stworzenie mieszkańcom lepszych warunków do pracy, mieszkania i spędzania wolnego czasu (*Co to jest rewitalizacja?*...). Możliwe jest to m.in. poprzez realizację inwestycji mających na celu odbudowę zdegradowanych obszarów. Jednakże „realizując działania z zakresu rewitalizacji, należy bacznie przyrzeć się, w jakim stanie znajduje się lokalna gospodarka (*Rewitalizacja – Przewodnik po łódzkim centrum wiedzy*). Dlatego prowadzona przez miasto polityka inwestycyjna, polegająca przede wszystkim na realizacji inwestycji wpisujących się w program rewitalizacji Łodzi, nie byłaby możliwa bez ciągłego monitoringu, który możliwy jest poprzez analizę wskaźnikową. Jest ona nie tylko gwarantem

realizacji inwestycji, ale także stabilnej kondycji finansowej samorządu. Przeprowadzona w artykule analiza finansowa pozwala zaś na stwierdzenie, że kondycja finansowa Łodzi, pomimo znacznego zadłużenia jednostki, pozwala na realizację przedsięwzięć rewitalizacyjnych mających na celu wyprowadzenie zdegradowanych obszarów ze stanu kryzysowego.

## Bibliografia

- Analiza zagrożeń dla procesu rewitalizacji. Raport. Dyspersja, badania społeczne i ewaluacja* (2016), Instytut Rozwoju Miast, Centrum Wiedzy Rewitalizacji.
- Brzozowska, K. (2013). Zaangażowanie środków Unii Europejskiej w finansowanie projektów PPP w Polsce. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 794, *Ekonomiczne Problemy Usług*.
- Budżet Łodzi na 2016 rok uchwalony. Miasto wyda 3,56 mld zł* (2017). Pobrane z: <http://www.dzienniklodzki.pl/artykul/9242577,budzet-lodzi-na-2016-rok-uchwalony-miasto-wyda-356-mld-zl,id,t.html>.
- Co to jest rewitalizacja?* Pobrane z: <http://expo2022.uml.lodz.pl/rewitalizacja/co-to-jest-rewitalizacja> (20.05.2017).
- Dlaczego rewitalizacja?* Pobrane z: <http://expo2022.uml.lodz.pl/rewitalizacja/dlaczego-rewitalizacja> (20.05.2017).
- Filipiak, B. (2014). Płynność finansowa jednostek samorządu terytorialnego wobec znaczącego obciążenia długiem publicznym – wyniki badań empirycznych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65.
- Filipiak, B., Dylewski, M. (2003). *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa. Wybrane problemy teorii i praktyki*. Szczecin: WSAP.
- Filipiak, B., Dylewski, M., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2011). *Analiza finansowania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: MUNICIPIUM S.A.
- Herbst, K. (2015). *Partycypacja w rewitalizacji*. Pracownia Badań i Innowacji Społecznych Stocznia, Fundacja Batorego. Pobrane z: [http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/partycypacja\\_w\\_rewitalizacji.pdf](http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2015/08/partycypacja_w_rewitalizacji.pdf) (22.05.2017).
- <http://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/21-7-mln-zl-na-rewitalizacje-lodzi-w-2016-,75502.html> (19.05.2017).
- Krajowa Polityka Miejska 2023* (2015). Pobrane z: [https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa\\_Polityka\\_Miejska\\_20-10-2015.pdf](https://www.mr.gov.pl/media/10252/Krajowa_Polityka_Miejska_20-10-2015.pdf) (23.05.2017).
- Łódź testuje rewitalizację*. Pobrane z: <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/1,35153,21252922,testowanie-rewitalizacji-lodzi-4-5-mln-zl-na-pilotazowy-program.html> (22.05.2017).
- Nowe oblicze Łodzi*. Pobrane z: <http://www.propertynews.pl/biura/nowe-oblicze-lodzi,54406.html> (23.05.2017).
- Program Rewitalizacji Łodzi 2026+, Gminny Program Rewitalizacji*. Pobrane z: <https://wuplodz.praca.gov.pl/documents/1135458/1462240/Gminny%20Program%20Rewitalizacji%20miasta%20%C5%81odzi%20%28%20wrze%C5%9Bnia%202016%29/e1e3de39-31d-5-42f4-9bc4-b19b8be0bd08?t=1481885513831> (23.05.2017).
- Rewitalizacja – Przewodnik po łódzkim centrum wiedzy* (2014). Łódź: Urząd Miasta Łodzi.

- Ryszko, A. (2012). Analiza możliwości finansowania rewitalizacji terenów przekształconych antropogenicznie na obszarach górniczych. *Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie*, 62 (1875).
- Ślebocka, M. (2016). Rola i znaczenie PPP w finansowaniu przedsięwzięć rewitalizacyjnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 437.
- Ślebocka, M., Tylman, A. (2016). Krajowa Polityka Miejska a finansowanie rewitalizacji obszarów zdegradowanych. *Finanse i Prawo Finansowe, Journal of Finance and Financial Law*, III (2), 141–143.
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji. Dz.U. z 2015 r. poz. 1777, z 2016 r. poz. 1020, 1250.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2011–2013* (2014). Warszawa: Ministerstwo Finansów. Pobrane z: [http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/3037055/I-II\\_Wsk+2011-2013\\_opis.pdf](http://www.finanse.mf.gov.pl/documents/766655/3037055/I-II_Wsk+2011-2013_opis.pdf) (19.05.2017).
- Zarząd komisaryczny w Ostrowicach?* (2015). Pobrano z: <http://drawskopomorskie.com/index.php/region/item/935-zarząd-komisaryczny-w-ostrowicach> (22.05.2017).

## USE OF FINANCIAL ANALYZING IN LOCAL GOVERNMENT UNITS FOR THE NEED FOR REVITALIZATION AS EXEMPLIFIED BY THE CITY OF ŁÓDŹ

**Keywords:** revitalization, municipal finances, financial analysis

**Summary.** One of the activities of local government unit is the implementation of revitalization projects consisting in the reconstruction of degraded urban tissue. The paper is devoted to assessing the financial condition of local government unit from the point of view of the possibility of finalizing rehabilitation projects on the example of the city of Łódź. The indicators included in the groups of indicators: budget, per capita, debt and investment attractiveness were used to assess the financial situation. The applied research methods were based on the literature on individual groups of indicators in addition to literature studies. To this end, financial information included in the budget of the city of Łódź was used, in the reports on its implementation in 2011–2015, the Multiannual Financial Forecast for the years 2016–2017 and the information obtained from the City of Łódź concerning the revitalization projects. The results of the survey indicate that indicator analysis is an important tool in facilitating not only efficient management in local government units. But its use in a significant way can contribute to the more effective use of public funds devoted to revitalization projects.

## Cytowanie

- Ślebocka, M. (2017). Wykorzystanie analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego dla potrzeb przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie miasta Łodzi. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 257–268. DOI: 10.18276/epu.2017.129-21.

Tomasz Uryszek

Uniwersytet Łódzki  
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny  
e-mail: [tomasz.uryszak@uni.lodz.pl](mailto:tomasz.uryszak@uni.lodz.pl)

## Wieloletnia prognoza finansowa a zrównoważenie finansów sektora samorządowego. Przykład największych miast w Polsce

**Kody JEL:** H72, H74

**Słowa kluczowe:** zrównoważenie, zadłużenie, deficyt

**Streszczenie.** Celem artykułu jest ocena stopnia zrównoważenia finansów największych miast w Polsce. Analizy wykonano dla siedmiu miast z największą liczbą mieszkańców (wg stanu na 2016 r.). Do badań wykorzystano testowanie długoterminowego ograniczenia budżetowego w kontekście schematu Ponziego (*no-Ponzi condition*). W pierwszej fazie badania wykorzystano dane historyczne z okresu 2007–2015. Następnie przeprowadzono takie same obliczenia oparte na danych zawartych w wieloletnich prognozach finansowych (WPF) tych miast. Wyniki badań przeprowadzonych z wykorzystaniem danych *ex post* wskazują, że wszystkie miasta były dalekie od zrównoważenia swoich finansów publicznych. Wyniki oszacowań przeprowadzonych na danych *ex ante* są o wiele bardziej optymistyczne. Z jednej strony podważa to wiarygodność WPF jako instrumentu zarządzania finansami samorządowymi, z drugiej – wskazuje, że badane miasta są w stanie generować nadwyżki pierwotne, lecz w praktyce okazują się one niewystarczające do pokrycia istniejących zobowiązań publicznych.

## Wprowadzenie

Problem długoterminowego zrównoważenia finansów publicznych, w tym – zrównoważenia finansów sektora samorządowego – jest obecnie jednym z najważniejszych

zagadnień poruszanych nie tylko w Polsce, lecz w niemal wszystkich krajach członkowskich UE. Przykłady takich krajów, jak np. Grecja, Portugalia, Irlandia czy Hiszpania, wskazują, że zobowiązania sektora publicznego są obciążone znaczącym ryzykiem. Od zaufania inwestorów funkcjonujących na rynkach finansowych zależy możliwość zaciągania zobowiązań przez ten sektor. Dlatego coraz większą wagę przykłada się do oceny, czy (i jakim okresie) władze publiczne (w tym – samorządowe) są w stanie spłacić zadłużenie. Jest to nierozdzielnie związane ze zjawiskiem długoterminowego (nie)zrównoważenia finansów sektora publicznego.

Celem artykułu jest ocena stopnia zrównoważenia finansów największych miast w Polsce. Analizy wykonano dla siedmiu miast z największą liczbą mieszkańców (wg stanu na 2016 rok były to: Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław). Do badań wykorzystano testowanie długoterminowego ograniczenia budżetowego w kontekście schematu Ponziego (tzw. *no-Ponzi condition*). Obliczenia wykonano dla danych historycznych oraz dla prognoz zawartych w WPF.

W pierwszej części artykułu zaprezentowano ideę oraz metody pomiaru zrównoważenia sektora finansów samorządowych. Scharakteryzowano też zakres przestrzenny i czasowy badania. W kolejnych częściach dokonano empirycznych analiz opartych na danych historycznych oraz szacunkach zawartych w WPF. Wnioski przedstawiono w podsumowaniu.

## 1. Idea i pomiar zrównoważenia finansów sektora samorządowego

W najbardziej ogólnym ujęciu, celem zrównoważonych finansów publicznych (w tym – lokalnych) jest uniknięcie niewypłacalności sektora publicznego (lub odpowiednio – jednostki samorządu terytorialnego) (por. Neck, Sturm, 2008). Należy wykluczyć sytuację, w której obsługa długu byłaby finansowana jedynie przez nowo zaciągany dług (Fan, Arghyrou, 2012). Do pomiaru zrównoważenia nie wystarczy więc jedynie klasycznie rozumiane ujęcie równowagi budżetowej. Konieczna staje się długoterminowa analiza i ocena możliwości spłaty zadłużenia, przy jednoczesnej realizacji zadań stojących przed sektorem publicznym. W teorii finansów proponuje się jednak różne warunki tak rozumianego zrównoważenia (por. np. Domar, 1944; Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor, 1990). Do pomiaru poziomu zrównoważenia wykorzystuje się koncepcję międzyokresowego ograniczenia budżetowego (Hamilton, Flavin, 1986), tzw. syntetyczne wskaźniki zrównoważenia finansów (Buiter, 1985; Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor, 1990) oraz formalne testy statystyczne (Burnside, 2005; Chen, 2016; Westerlunda, Prohl, 2010; Bergman, Hutchison, Jensen, 2016), w tym pomiar kointegracji między zmiennymi charakteryzującymi finanse danej jednostki (dochody, wydatki, poziom deficytu itp.).

Na potrzeby niniejszego opracowania do pomiaru stopnia zrównoważenia finansów badanych miast wykorzystano pierwszą grupę metod. Są to syntetyczne metody, możliwe do zastosowania bez przyjmowania wstępnych założeń, które były trudne do

spełnienia w rzeczywistości. Oparte są one na wysokości salda pierwotnego budżetu (czyli wyniku budżetu pozostającego po eliminacji z obliczeń wydatków na obsługę długu; szerzej zob. np. Owsiak, 2005; Poniatowicz, 2005; Uryszek, 2011). Umożliwiają one porównanie wyników w czasie i przestrzeni. Pozwalają też dokonać ocen *ex post* oraz analizy danych prognozowanych *ex ante*. Analiza literatury przedmiotu wskazuje, iż oceny zrównoważenia finansów publicznych wykorzystujące salda pierwotne budżetów oraz sumy ich zdyskontowanych wartości były wykorzystywane w praktyce (zob. np. Qin, Cagas, Ducanes, Magtibay-Ramos, Quising, 2006).

Punktem wyjścia do zastosowania metod opartych na analizie międzyokresowego ograniczenia budżetowego jest wykluczenie finansowania zobowiązań wymagalnych jedynie poprzez zaciąganie nowego długu. Innymi słowy, władze lokalne (lub regionalne) nie mogą stosować schematu Ponziego (Wigger, 2009; Martins-da-Rocha, Vailakis, 2012). W związku z powyższym, suma zdyskontowanych, przyszłych sald pierwotnych budżetu JST powinna umożliwić spłatę już istniejącego długu. Trzeba oczywiście pamiętać, że zobowiązania JST są często podstawą finansowania działalności inwestycyjnej i trudno wyobrazić sobie ich natychmiastową redukcję. Należy raczej zastanowić się, czy zdolność do generowania dochodów (a w konsekwencji – nadwyżek pierwotnych) jest wystarczająca do spłaty istniejących zobowiązań.

## 2. Metoda badawcza, dane, zakres czasowy i przestrzenny badania

Badania przeprowadzono dla siedmiu największych (pod względem liczby mieszkańców) miast w Polsce (wg stanu na 2016 r.). Są to: Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Szczecin, Warszawa i Wrocław. Dane do analiz pozyskano z Banku Danych Lokalnych GUS oraz z uchwał w sprawie WPF poszczególnych miast. Okres badań obejmuje dane historyczne z lat 2007–2015 oraz dane z prognoz zawartych w poszczególnych WPF.

Analizy długookresowego zrównoważenia finansów poszczególnych miast dokonano na podstawie bieżącej wartości sumy zdyskontowanych sald pierwotnych budżetów tych miast. Przezrystość tej metody daje duże możliwości porównawcze.

W pierwszej kolejności sprawdzono, czy suma zdyskontowanych sald pierwotnych jest dodatnia, co można zapisać następująco:

$$\sum_{t=0}^n \frac{SP_t}{(1+k)^t} \geq 0 \quad (1)$$

gdzie:

- $SP_t$  – saldo pierwotne budżetu JST w okresie  $t$ ,
- $k$  – stopa dyskontowa,
- $n$  – liczba okresów.

Następnie zbadano, czy suma zdyskontowanych sald pierwotnych umożliwiłaby spłatę zadłużenia istniejącego w okresie „zerowym” (początkowym). To można zapisać w następujący sposób:

$$\sum_{t=0}^n \frac{SP_t}{(1+k)^t} - D_0 \geq 0 \quad (2)$$

gdzie:

$D_0$  – kwota długu JST w okresie początkowym,  
pozostałe oznaczenia – jak we wzorze 1.

Kwotę długu w okresie początkowym ujęto jako wartość zobowiązań danej JST w okresie rozpoczęcia analizy (odpowiednio: 2007 r. dla danych historycznych i 2017 r. dla prognoz). Stopa dyskonta została określona jako koszt zaciąganego długu i obliczona jako udział kosztów obsługi długu w wartości zobowiązań. Taki sposób obliczeń jest zgodny z metodyką ESA 2010. Z uwagi na proces dyskontowania i zastosowaną metodę badawczą, wartości długu oraz sald pierwotnych ujęto w kwotach nominalnych w polskich złotych.

### 3. Zrównoważenie finansów miast – ocena *ex post*

Zgodnie z metodą badawczą przyjętą w artykule, oceny *ex post* dokonano, wykorzystując wartości sald pierwotnych budżetów badanych miast. W tabeli 1 przedstawiono wartości salda pierwotnego w badanych miastach w okresie 2007–2015.

Tabela 1. Wartości salda pierwotnego w badanych miastach w latach 2007–2015 (tys. zł)

Lata	Gdańsk	Kraków	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
2007	23 271	-149 364	-51 767	159 948	68 232	784 959	41 922
2008	-94 728	-96 230	-32 205	73 411	28 517	-142 476	-544 314
2009	-244 372	-190 356	-195 724	-308 601	-86 772	-1 111 369	-826 092
2010	-105 777	96 730	-154 586	-472 764	-195 439	-1 445 064	-45 879
2011	-419 804	102 612	-238 728	-536 321	-216 656	-694 028	-46 962
2012	34 349	65 614	-215 190	-5 744	-123 992	-330 302	-4 429
2013	201 540	184 340	-161 083	43 225	26 535	373 660	199 451
2014	147 954	47 524	-370 340	312 048	-25 911	615 666	-140 839
2015	211 328	-14 030	-89 342	254 550	-50 523	1 652 600	-229 382

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Lokalnych GUS. Pobrano z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.

Analiza danych zawartych w tabeli 1 wskazuje, że wszystkie miasta (w większym lub mniejszym stopniu) miały zdolność do generowania nadwyżek pierwotnych. Należy następnie sprawdzić, czy suma zdyskontowanych sald pierwotnych w tym okresie była



dotatnia i – jeśli tak – czy wystarczyłaby na pokrycie długu istniejącego na początku okresu analizy. Wyniki tej części badania zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wartości sumy zdyskontowanych sald pierwotnych w badanych miastach w latach 2007–2015 (tys. zł)

Miasto	Wynik
Gdańsk	–295 139
Kraków	–12 676
Łódź	–1 258 204
Poznań	–478 679
Szczecin	–442 406
Warszawa	–597 224
Wrocław	–1 414 454

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Wyniki otrzymane na podstawie danych *ex post* wskazują jednoznacznie, że – w świetle warunku Ponziego dla międzyokresowego ograniczenia budżetowego – finanse wszystkich badanych miast były niezrównoważone. W żadnym przypadku suma zdyskontowanych sald pierwotnych nie pokryłaby początkowej wartości zobowiązań. Co więcej, ta suma była we wszystkich przypadkach ujemna. Oznacza to, że salda te nie tylko nie pokrywały części długu, ale – jako wartości ujemne – same stawały się źródłem potrzeb pożyczkowych władz samorządowych. Przyczyna takiego stanu rzeczy może leżeć w krótkim horyzoncie czasowym badania *ex post*, lecz najprawdopodobniej tak jednak nie jest. Jest on bowiem dłuższy niż przeciętny okres wymagalności zobowiązań (por. Uryszek, 2015). W tej sytuacji wyniki potwierdzają jedynie konieczność rolowania zobowiązań. Ponadto, o ile można się zgodzić, że spłata znaczących zobowiązań w ciągu zaledwie kilku lat może być niemożliwa, to jednak wartość sumy sald pierwotnych (bez obciążenia spłatą długu) powinna już być dodatnia. W przeciwnym razie, jak wcześniej wspomniano, ujemne salda stają się źródłem powstawania dodatkowych zobowiązań.

#### 4. Zrównoważenie finansów miast – ocena na podstawie prognoz z WPF

Podobne analizy przeprowadzono dla danych zawartych w WPF poszczególnych miast. Wartości sald pierwotnych obliczonych na podstawie danych z WPF zaprezentowano w tabeli 3.

Dla zachowania porównywalności danych, w pierwszej kolejności dokonano badania dla najbliższych dziewięciu lat ujętych w WPF. Wyniki zaprezentowano w tabeli 4.

Wyniki wskazują, że prognozowana sytuacja dla dziewięciu lat jest o wiele lepsza niż ta wynikająca z danych *ex post*. Zaledwie dwa miasta charakteryzowały się ujemną wartością sumy zdyskontowanych sald pierwotnych (i wartości te były relatywnie

niewielkie – zob. kolumna A tab. 4). Niestety, miasta nie byłyby w tym okresie pokryć z tej sumy stanu zobowiązań z początku okresu (por. kolumna B w tab. 4).

Tabela 3. Wartości sald pierwotnych obliczonych na podstawie danych z WPF (tys. zł)

Lata	Gdańsk	Kraków	Łódź	Poznań	Szczecin	Warszawa	Wrocław
2017	-161 654	10 962	-133 687	-232 957	-390 752	-1 477 117	-165 000
2018	-120 382	-108 051	-909	-141 865	-445 207	-1 444 612	-195 229
2019	-198 382	-55 332	12 994	-142 150	-215 338	-1 011 748	-125 080
2020	-197 332	94 354	28 739	90 961	-100 057	-135 828	82 314
2021	-282 932	182 300	128 298	7 773	31 448	-46 828	61 173
2022	-114 179	202 010	213 743	188 618	55 448	818 172	-72 434
2023	46 755	179 238	272 196	238 174	36 290	246 377	-48 781
2024	126 755	310 607	328 193	211 174	82 737	335 026	-34 984
2025	146 105	101 758	358 874	211 174	99 777	457 580	3 685
2026	140 355	149 966	375 628	172 174	109 172	393 017	14 834
2027	146 850	164 134	318 134	152 674	112 079	393 242	46 655
2028	168 671	132 442	252 031	147 674	112 395	380 867	62 114
2029	130 100	57 630	183 887	134 174	113 382	368 367	79 191
2030	84 100	99 460	138 109	134 174	113 711	318 623	58 756
2031	84 100	76 148	71 187	134 174	118 711	277 321	94 835
2032	84 100	36 822	32 557	125 174	102 507	265 654	109 092
2033	84 100	36 817	21 772	85 250	100 304	255 128	144 774
2034	87 600	30 389	21 772	33 215	100 304	244 601	159 857
2035	71 600	28 143	21 772	0	92 688	244 601	177 217
2036	66 100	28 143	21 772	0	81 090	244 601	193 704
2037	61 470	8 000	21 772	-5 300	75 471	244 601	211 281
2038	58 600	5 000	21 772	-8 022	67 406	232 894	228 950
2039	58 600	5 000	21 772	-8 700	67 406	221 187	245 608
2040	58 600	5 000	22 992	-6 500	60 549	174 845	264 258
2041	58 600	5 000	–	0	58 263	174 845	279 892
2042	49 800	0	–	0	52 421	87 194	303 304
2043	43 600	0	–	–	30 974	–	313 094
2044	33 600	0	–	–	13 934	–	–
2045	14 250	0	–	–	4 539	–	–
2046	–	0	–	–	1 632	–	–
2047	–	0	–	–	1 316	–	–
2048	–	0	–	–	329	–	–
2049	–	0	–	–	0	–	–
2050	–	0	–	–	–	–	–
2051	–	–	–	–	–	–	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z uchwał w sprawie WPF badanych miast.

Tabela 4. Wartości sumy zdyskontowanych sald pierwotnych według WPF w badanych miastach – pierwsze dziewięć lat prognozy (tys. zł)

Miasto	A*	B*
Gdańsk	-183 667 251	-1 188 166 284
Kraków	1 566 912 103	-628 463 818
Łódź	1 877 004 023	-1 022 722 490
Poznań	888 412 578	-894 130 851
Szczecin	-218 982 162	-1 355 287 371
Warszawa	299 286 158	-4 920 976 519
Wrocław	646 008 012	-2 471 729 685

\* A – obliczenia na podstawie wzoru (1): suma zdyskontowanych sald pierwotnych; B – obliczenia na podstawie wzoru (2): wartość sumy zdyskontowanych sald pierwotnych po odjęciu kwoty początkowego długu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3 oraz danych Banku Danych Lokalnych GUS. Pobrano z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.

W kolejnym etapie obliczono wartości sumy zdyskontowanych sald pierwotnych dla całego okresu zawartego w WPF sporządzonej dla poszczególnych miast. Wyniki zaprezentowano w tabeli 5.

Tabela 5. Wartości sumy zdyskontowanych sald pierwotnych według WPF w badanych miastach – dla wszystkich dane z WPF (tys. zł)

Miasto	A*	B*
Gdańsk	1 396 515 580	392 016 547
Kraków	2 230 234 374	34 858 453
Łódź	3 068 773 828	169 047 315
Poznań	1 832 845 770	50 302 341
Szczecin	1 006 531 414	-129 773 795
Warszawa	3 428 281 581	-1 791 981 096
Wrocław	3 831 585 219	713 847 522

\* A – obliczenia na podstawie wzoru (1): suma zdyskontowanych sald pierwotnych; B – obliczenia na podstawie wzoru (2): wartość sumy zdyskontowanych sald pierwotnych po odjęciu kwoty początkowego długu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 3 oraz danych Banku Danych Lokalnych GUS. Pobrano z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat>.

Suma zdyskontowanych sald pierwotnych, po uwzględnieniu wszystkich okresów zawartych w poszczególnych WPF, w każdym przypadku była dodatnia. Co więcej, jedynie w dwóch przypadkach na siedem nie wystarczała ona na pokrycie początkowej wartości długu. Oczywiście należy pamiętać o jakości i często wątpliwej dokładności prognoz. Nie zmienia to jednak faktu, że władze badanych miast planują swoje finanse w sposób pozwalający zachować długoterminową równowagę.

## Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że – zgodnie z warunkiem Ponziego dla międzyokresowego ograniczenia budżetowego – finanse badanych miast w ostatnich latach nie były zrównoważone. W tym sensie potwierdzone zostały wyniki badań prowadzonych wcześniej w tym zakresie (por. np. Uryszek, 2015). Taką sytuację należy ocenić negatywnie. Dane zawarte w WPF, w przypadku wszystkich badanych miast, są już znacznie bardziej optymistyczne. Szacunki *ex ante* dla lat 2017–2025 wskazują, że jedynie w przypadku dwóch miast suma zdyskontowanych sald ujemnych była ujemna. Nadwyżki pierwotne, wygenerowane w tym czasie, nie byłyby jednak w stanie pokryć istniejącej kwoty długu.

W przypadku szacunków dla danych ze wszystkich okresów zawartych w WPF suma zdyskontowanych sald pierwotnych była we wszystkich przypadkach dodatnia. Ponadto jedynie w dwóch przypadkach była ona zbyt mała, by pokryć początkową kwotę długu. Oznacza to, że władze badanych miast planowały prowadzenie gospodarki finansowej pozwalającej na względne długoterminowe zrównoważenie finansów tych miast (oczywiście należy pamiętać o wszystkich ograniczeniach tego rodzaju prognoz).

Warto także zauważyć, że wszystkie badane miasta były w stanie generować nadwyżki pierwotne oraz planowały je w przyszłości. Taką sytuację należy ocenić pozytywnie. Problemem był za to brak możliwości spłacenia zobowiązań z generowanych nadwyżek pierwotnych. Oczywiście trudno wyobrazić sobie znaczące (i bardzo szybkie) zmniejszenie kwot zadłużenia, ponieważ bardzo często stanowią one podstawowe źródło działalności inwestycyjnej, która jest konieczna dla JST i umożliwia prowadzenie działań prorozwojowych. Dlatego celowe wydaje się zwiększenie poziomu samodzielności dochodowej JST tak, by umożliwić im prowadzenie zrównoważonej polityki budżetowej bez znaczącego ograniczania działalności inwestycyjnej.

## Bibliografia

- Bergman, U.M., Hutchison, M.M., Jensen, S.E.H. (2016). Promoting sustainable public finances in the European Union: the role of fiscal rules and government efficiency. *European Journal of Political Economy*, 44, 1–19.
- Blanchard, O., Chouraqui, J.C., Hagemann, R.P., Sartor, N. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, 15, 7–36.
- Buiter, W.H. (1985). A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, 1, 612–635.
- Burnside, C. (2000). *Some Facts about the HP Filter*. Pobrane z: World Bank Development Research Group <http://www.duke.edu/~acb8/res/hpflt3.pdf> (10.05.2017).
- Chen, P.-F. (2016). US fiscal sustainability and the causality relationship between government expenditures and revenues: a new approach based on quantile cointegration. *Fiscal Studies*, 2 (37), 301–320.

- Domar, E.D. (1944). The burden of the debt and the national income. *American Economic Review*, December, 798–827.
- Fan, J., Arghyrou, M.G. (2012). UK Fiscal Policy Sustainability, 1955–2006. *The Manchester School*, 6 (81), 961–991.
- Hamilton, J.D., Flavin, M.A. (1986). On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *American Economic Review*, 76, 808–819.
- Martins-da-Rocha, V.F., Vailakis, Y. (2012). On Ponzi schemes in infinite horizon collateralized economies with default penalties. *Annals of Finance*, 4 (8), 455–488.
- Neck, R., Sturm, J-E. (2008). *Sustainability of public debt*. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology.
- Owsiak, S. (2005). *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Qin, D., Cagas, M.A., Ducanes, G., Magtibay-Ramos, N., Quising, P. (2006). Empirical assessment of sustainability and feasibility of government debt: The Philippines case. *Journal of Asian Economics*, 1 (17), 63–84.
- Uryszek, T. (2011). Saldo pierwotne a stabilność sektora finansów publicznych w wybranych krajach Unii Europejskiej. *Prace i Materiały Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Gdańskiego*, 4 (4), 93–102.
- Uryszek, T. (2015). *Zrównoważone finanse lokalne w praktyce. Przykład dużych miast w Polsce*. W: B. Guziejewska (red.), *Zrównoważony rozwój miast. Polityka i finanse* (s. 111–124). Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Westerlunda, J., Prohl, S. (2010). Panel cointegration tests of the sustainability hypothesis in rich OECD countries. *Applied Economics*, 11 (42), 1355–1364.
- Wigger, B.U. (2009). A note on public debt, tax-exempt bonds, and Ponzi games. *Journal of Macroeconomics*, 3 (31), 492–499.

## MULTIANNUAL FINANCIAL FORECAST AND FISCAL SUSTAINABILITY OF LOCAL AND REGIONAL GOVERNMENT. THE EVIDENCE FROM SELECTED POLISH CITIES

**Keywords:** Sustainability, borrowing, deficit

**Summary.** The aim of the article is to assess the degree of financial sustainability of the largest cities in Poland. The analyzes were carried out for the 7 cities with the highest number of inhabitants (as of 2016). Long-term budget constraints were used as the research method. They were tested in the context of the no-Ponzi condition. The first phase of the study used historical data from 2007–2015. The same calculations were then made for the data recorded in the city's multi-annual financial forecasts (MFF). The results of the *ex post* investigation show that all the cities were far

from fiscal sustainability. The results of the *ex ante* data estimations are much more optimistic. On one hand the results undermine the credibility of MFF as the appropriate instrument for local government finance management; on the other hand, they show that the surveyed cities have been able to generate primary surpluses but these surpluses turn out to be insufficient to cover the existing levels public liabilities.

## Cytowanie

Uryszek, T. (2017). Wieloletnia prognoza finansowa a zrównoważenie finansów sektora samorządowego. Przykład największych miast w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 269–278. DOI: 10.18276/epu.2017.129-22.

Jolanta Zawora<sup>1</sup>, Paweł Zawora<sup>2</sup>

Uniwersytet Rzeszowski

Wydział Ekonomii

<sup>1</sup> e-mail: jolazawora@gmail.com

<sup>2</sup> e-mail: paweuq@gmail.com

## Możliwości finansowania działalności inwestycyjnej przez gminy województwa podkarpackiego

**Kody JEL:** H71, H76

**Słowa kluczowe:** inwestycje, gminy, finansowanie, wskaźniki

**Streszczenie.** Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania inwestycji przez samorządy gminne województwa podkarpackiego, a także ukazanie ich sytuacji na tle pozostałych polskich gmin. Zakres czasowy analizy objął lata 2012–2014. W opracowaniu, poza zastosowaniem analizy wskaźnikowej, oparto się na wielowymiarowej analizie porównawczej, wykorzystując w ocenie gmin miernik syntetyczny. Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała znacząco gmin według typów, wskazując jednak na najlepszą sytuację gmin miejskich. Do gmin o najniższych możliwościach rozwojowych należały przede wszystkim gminy wiejskie. Charakteryzowała je niska samodzielność finansowa oraz niewielka zdolność do finansowania inwestycji, zarówno ze środków własnych, jak również źródeł zewnętrznych.

## Wprowadzenie

Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego i regionalnego, są możliwości samorządu w zakresie działalności inwestycyjnej. Inwestycje komunalne tworzą warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej oraz poprawy ilości i jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych. Rozwój gminy wyraża się zatem przez: wzrost majątku komunalnego, poziomu świadczonych usług, tworzenie warunków dla lokalizacji nowych podmiotów gospodarczych

i zamieszkania nowych mieszkańców. Inwestycje infrastrukturalne zajmują bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych (Sierak, Górniak, 2011, s. 25).

Należy podkreślić, że zdolności inwestycyjne JST pozostają w ścisłej korelacji z ich kondycją finansową i stanem finansów lokalnych. Na tempo rozwoju społeczno-gospodarczego gminy decydujący wpływ mają poziom i struktura jej dochodów, które warunkują aktywność inwestycyjną gminy. O rozmiarach działalności inwestycyjnej decydują ponadto koszty realizacji bieżących zadań, a także dostępność zewnętrznych źródeł finansowania. Jednym z podstawowych problemów funkcjonowania samorządu terytorialnego jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do zakresu realizowanych zadań bieżących i zgłaszanych potrzeb inwestycyjnych. Niedostosowanie do potrzeb źródeł dochodów skłania samorządy do podjęcia deficytowego finansowania części zadań, w tym głównie zadań inwestycyjnych. Przyczyna trudności finansowych tkwi w niekorzystnym dla JST podziale zasobów publicznych pomiędzy budżetem państwa a budżetami samorządów, a w konsekwencji w źle skonstruowanym systemie dochodów JST oraz w zbyt dużej liczbie zadań, które wykonuje samorząd terytorialny (Gonet, 2013, s. 125). Wszelkie niekorzystne zjawiska, które można zaobserwować w ostatnich latach w polskim systemie finansów lokalnych, w tym ograniczanie samodzielności finansowej JST, nakładanie na samorząd terytorialny dodatkowych zadań bez adekwatnych rekompensat finansowych czy wprowadzenie nowych, restrykcyjnych limitów zadłużenia, wpływają na zdolności inwestycyjne samorządu terytorialnego i mogą w istotny sposób je ograniczać.

Celem opracowania jest ocena możliwości finansowania inwestycji przez samorządy gminne województwa podkarpackiego, a także ukazanie ich sytuacji na tle pozostałych polskich gmin. Ocena możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin jest procesem złożonym i trudno jej dokonać na podstawie jednej mierzalnej cechy. Zdolność inwestycyjna gminy uzależniona jest od wielu czynników, dlatego w opracowaniu, poza zastosowaniem analizy wskaźnikowej, oparto się na wielowymiarowej analizie porównawczej, wykorzystując w ocenie gmin miernik syntetyczny. Miernik agreguje informacje finansowe i pozwala na kwantyfikację złożonego zjawiska za pomocą jednej wartości liczbowej, która syntezyzuje cechy cząstkowe oraz ułatwia wszelkie porównania. W opracowaniu ocenę tę przeprowadzono przy wykorzystaniu metody TOPSIS, umożliwiającej syntetyczną ocenę wielowymiarowego zjawiska opisywanego przez wiele cech (wskaźników finansowych)<sup>1</sup>. Podstawowe założenia metody TOPSIS opierają się na identyfikacji najlepszego rozwiązania spośród skończonego zbioru obiektów. W literaturze

---

<sup>1</sup> Metoda ta, umożliwiająca syntetyczną (agregatową) ocenę gmin, znalazła zastosowanie w analizach finansowych jednostek samorządu terytorialnego (Bieniasz, Gołaś, Łuczak, 2010; Wiśniewski, 2011; Galiński, 2014).



polskiej metoda TOPSIS jest zaliczana do podstawowych metod wzorcowych porządkowania liniowego obiektów wielocechowych (Wysocki, 2010). Idea metody TOPSIS polega na określeniu odległości rozpatrywanych obiektów od rozwiązania idealnego i anty-idealnego. Końcowym rezultatem analizy jest wskaźnik syntetyczny tworzący ranking badanych obiektów.

Badaniami objęto 160 gmin województwa podkarpackiego, przy uwzględnieniu ich podziału na gminy: miejskie (16 gmin łącznie z miastami na prawach powiatu), wiejskie (109 gmin) i miejsko-wiejskie (35 gmin). Zakres czasowy analizy objął lata 2012–2014. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowiły dane Ministerstwa Finansów i Banku Danych Lokalnych GUS.

## 1. Czynniki wyboru źródeł finansowania zadań gminy

Zadaniem samorządów gminnych jest dbanie o zaspokajanie bieżących potrzeb mieszkańców oraz tworzenie właściwych warunków do rozwoju. Samorządy gminne dysponują środkami finansowymi na zadania bieżące, do których zaliczamy m.in. prowadzenie, utrzymanie i eksploataowanie istniejących już obiektów, wypłatę wynagrodzeń czy wydatki operacyjne. Druga grupa wydatków – inwestycyjnych – służy rozwojowi danej jednostki i skupia się na zakupie bądź wytworzeniu środków trwałych, potrzebnych gminie do wykonywania zadań (Łukomska-Szarek, 2015). Jednostki samorządu terytorialnego na zaspokojenie potrzeb zbiorowych wspólnoty otrzymują środki finansowe gwarantowane w ustawach, obejmujące dochody własne oraz subwencje i dotacje. Dochody własne JST obejmują przede wszystkim: 1) daniny publiczne (podatki i opłaty); 2) opłaty za usługi publiczne świadczone przez JST; 3) dochody z majątku samorządowego; 4) dochody z działalności gospodarczej samorządu; 5) dochody kapitałowe (Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 91).

Własne źródła dochodów są często niewystarczające na finansowanie zadań samorządu, w szczególności inwestycyjnych. Wśród źródeł zewnętrznych samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze:

- bezzwrotnym (dotacje, subwencje czy też środki pochodzące z Unii Europejskiej),
- zwrotnym (kredyty, pożyczki, papiery wartościowe – obligacje komunalne) (Rosa, 2011).

Osiągnięcie celów jednostek samorządu terytorialnego, a więc realizacja całości kształtu zadań o charakterze bieżącym i inwestycyjnym, przy niedostosowaniu do potrzeb źródeł dochodów samorządowych, wymaga podjęcia deficytowego finansowania części zadań, a tym samym wymusza emisję długu lokalnego. Dług jednostki samorządu terytorialnego jest sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie (Surówka, 2013, s. 148).

Czynniki warunkujące wybór zewnętrznego źródła finansowania przez JST mogą być klasyfikowane w zróżnicowany sposób. Można wśród nich wyróżnić:

- czynniki wewnętrzne – związane z uwarunkowaniami funkcjonowania gminy, w tym jej zdolnością do zaciągania zobowiązań, a także ze skalą potrzeb i charakterem planowanych zadań inwestycyjnych,
- czynniki zewnętrzne – leżące po stronie danego źródła finansowania, w tym przede wszystkim dostępność i koszt pozyskania kapitału (Zioło, 2011).

Wśród kryteriów, którymi kierują się władze samorządowe, dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego, można również wyróżnić:

- kryterium finansowe,
- kryterium pozafinansowe (społeczne, polityczne, formalnoprawne i organizacyjne) (Rosa, 2011).

Kryterium finansowe, które należy do kluczowych czynników decydujących o wyborze instrumentu zwrotnego, pozwala określić źródła kapitału zwrotnego wymagające najmniejszych nakładów finansowych związanych z obsługą zadłużenia. Na koszt pozyskania danego źródła finansowania mają wpływ koszty ponoszone na etapie pozyskania kapitału oraz koszty cykliczne związane z bieżącą obsługą zadłużenia. Istotnym czynnikiem jest także elastyczność instrumentu dłużnego i możliwość dostosowania go do specyfiki realizowanych zadań. Ponadto wśród tej grupy czynników należy wymienić: dostępność kapitału, szybkość jego pozyskania, okres zwrotu i wymagane zabezpieczenie, a także ryzyko związane z pozyskaniem kapitału.

Na kryteria ekonomiczne w istotny sposób oddziałują czynniki prawne, które warunkują przede wszystkim dostępność danego źródła finansowania. Jako przykłady prawnych ograniczeń zewnętrznych można podać ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego przez JST. Ustawowe ograniczenia prowadzą się z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania limitów zadłużenia samorządu terytorialnego.

Wśród czynników formalnoorganizacyjnych o charakterze zewnętrznym istotne znaczenie mają procedury pozyskania danego źródła finansowania oraz rodzaj dokumentów wymaganych w związku z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego. Uwarunkowania o charakterze wewnętrznym związane są m.in. z układem sił politycznych w jednostce, fazą kadencji, poziomem wiedzy i doświadczenia władz decydujących o wyborze danego instrumentu dłużnego, postawą wobec korzystania z finansowania zwrotnego czy możliwością wyodrębnienia w strukturze organizacyjnej stanowiska lub zatrudnienia osoby odpowiedzialnej za pozyskiwanie i obsługę zadłużenia.

## 2. Mierniki oceny możliwości inwestycyjnych samorządów gminnych

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych, określane w literaturze przedmiotu także jako potencjał inwestycyjny, uzależnione są od środków pochodzących

z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej (Dylewski, 2010). Na zdolność finansowania inwestycji gminnych (zarówno ze środków własnych, jak i zwrotnych źródeł) wpływa wysokość wolnych środków, czyli części dochodów, która pozostaje po sfinansowaniu wydatków bieżących (które zasadniczo mają charakter obligatoryjny).

Na poziom realizowanych przez samorzady inwestycji ma także wpływ poziom ich samodzielności finansowej. Biorąc pod uwagę ograniczenia samodzielności finansowej (zarówno dochodowej, jak i wydatkowej), można stwierdzić, że samodzielność JST przejawia się przede wszystkim w zakresie finansowania i realizacji działalności rozwojowej, w tym szczególnie zadań inwestycyjnych (Zawora, 2014). Środki przeznaczone na inwestycje są to bowiem wydatki, o których poniesieniu decydują same jednostki samorządowe. Poziom realizacji tych zadań jest zdeterminowany w dużym stopniu przez poziom i strukturę dochodów jednostek samorządowych. Wskazuje się przy tym głównie na rolę dochodów własnych, bowiem ich wysoki udział w dochodach ogółem daje podstawę do kształtowania lokalnej polityki rozwojowej, wspomagając podejmowanie decyzji długoterminowych, dotyczących poziomu inwestycji czy zaciąganych kredytów i pożyczek (Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 93).

Na możliwości rozwojowe jednostek samorządowych – obok dochodów własnych – wskazuje także wielkość wydatków inwestycyjnych (Sobczyk, 2010). Wydatki inwestycyjne są głównym składnikiem wydatków majątkowych. Kategoria wydatków majątkowych obejmuje wszystko to, co służy powiększaniu majątku jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych 2009 r. (Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.) wydatki majątkowe obejmują: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji, wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wskaźnik udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem odzwierciedla aktywność inwestycyjną gminy.

W analizie zdolności do finansowania inwestycji gminnych przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego, który stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Poglębeniem oceny możliwości inwestycyjnych samorządów jest analiza poziomu samofinansowania. Wskaźnik samofinansowania (udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych) obrazuje, w jakim stopniu gmina finansuje inwestycje środkami własnymi. Im wyższa jest ta relacja, tym mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej w związku z nadmiernymi kosztami obsługi zadłużenia (Ministerstwo Finansów, 2015).

Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 roku jest określany indywidualnie dla każdej jednostki. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie mogą

zwiększać zadłużenia<sup>2</sup>. Nowy wskaźnik stanowi podstawę określenia wartości granicznej, jaką samorządy będą mogły przeznaczyć na obsługę zadłużenia. Do końca 2013 roku obowiązywały dwa jednakowe dla wszystkich jednostek wskaźniki, wynikające z ustawy o finansach publicznych z 2005 roku, ograniczające poziom zadłużenia, tj. 15-procentowy limit relacji planowanych spłat kredytów, pożyczek i wykupu obligacji wraz z odsetkami i dyskontem w danym roku budżetowym do dochodów budżetowych (art. 169) oraz 60-procentowy limit relacji łącznej kwoty długu do dochodów budżetowych (art. 170).

W konsekwencji ocenę możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin przeprowadzono na podstawie następujących wskaźników częściowych:

- dochody własne w relacji do dochodów ogółem (W1),
- nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem (W2),
- wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem (W3),
- wolne środki w relacji do dochodów ogółem (W4),
- suma nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w relacji do wydatków majątkowych (W5),
- obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (W6).

### 3. Wskaźniki oceny zdolności do finansowania inwestycji gminnych w województwie podkarpackim na tle gmin w Polsce

Analiza kształtowania się wskaźników częściowych, składających się na ocenę możliwości inwestycyjnych gmin, pozwala wskazać na gorszą (w relacji do gmin w Polsce) sytuację finansową podkarpackich gmin (tab. 1).

Gminy Podkarpacia cechowały się niższą samodzielnością finansową, na co wskazują relatywnie niższe od średniej dla kraju wskaźniki udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. Największy dystans wobec pozostałych polskich gmin można zauważyć w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Samodzielność finansowa wszystkich badanych gmin w analizowanym okresie nieznacznie wzrosła. Mniejszy dystans gmin Podkarpacia do gmin w całej Polsce widoczny był w zakresie zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej. Najmniej od średniej krajowej odbiegały wskaźniki nadwyżki operacyjnej gmin miejsko-wiejskich, najwięcej – gmin wiejskich. Natomiast gminy

---

<sup>2</sup> Od 2014 r. ma zastosowanie art. 243 obowiązującej ustawy finansach publicznych, w którym określono, że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu. Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.

miejskie (zarówno Podkarpacia, jak i całej Polski) charakteryzowały się najniższym wskaźnikiem. We wszystkich typach gmin nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem w badanym okresie nieznacznie wzrosła.

Tabela 1. Wskaźniki oceny możliwości finansowania inwestycji gminnych w województwie podkarpackim na tle gmin w Polsce w latach 2012–2014 (%)

Wskaźniki	2012		2013		2014	
	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska	woj. podkarpackie	Polska
Gminy miejskie						
W1	51,6	57,1	51,4	58,1	53,3	59,2
W2	4,5	5,0	5,6	6,3	6,7	7,2
W3	17,6	18,8	17,7	17,4	18,6	18,9
W4	15,8	16,5	18,7	17,6	18,5	18,6
W5	96,5	92,2	116,5	150,1	106,1	106,4
W6	8,0	8,0	8,1	8,7	4,1	5,4
Gminy wiejskie						
W1	29,0	35,2	30,4	36,8	32,5	38,5
W2	6,6	8,6	8,1	9,8	7,9	9,4
W3	14,0	17,2	15,6	16,3	17,9	18,1
W4	15,6	19,2	16,1	18,7	18,0	18,7
W5	147,1	153,0	122,5	162,9	114,4	112,6
W6	9,2	9,2	8,7	8,9	5,7	5,8
Gminy miejsko-wiejskie						
W1	32,9	43,7	34,8	45,6	36,4	46,5
W2	6,5	6,9	8,1	8,3	8,2	8,0
W3	16,9	16,8	17,2	15,3	17,1	17,0
W4	16,7	17,7	17,5	16,5	18,2	17,2
W5	188,5	131,2	150,8	152,3	115,3	105,4
W6	9,3	9,4	9,5	9,7	5,5	5,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Niewielkie różnice pomiędzy gminami Podkarpacia a pozostałymi gminami w kraju można natomiast zauważyć w kształtowaniu się wskaźnika udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Najbardziej od średniej krajowej odbiegały wskaźniki gmin wiejskich, natomiast gminy miejsko-wiejskie cechował wyższy w relacji do gmin w kraju poziom wskaźnika. Aktywność inwestycyjna wszystkich badanych gmin utrzymywała się w latach 2012–2014 na podobnym poziomie, przy niewielkim spadku wydatków majątkowych w 2013 roku. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, wyrażoną udziałem wolnej kwoty w dochodach budżetowych, można także zauważyć, że najniższe możliwości finansowania inwestycji z dochodów budżetowych (niższe od średniej krajowej) posiadały gminy wiejskie. Poziom wskaźnika w gminach miejskich i miejsko-wiejskich był natomiast zbliżony lub nieznacznie wyższy

od średniego w kraju. Poziom samofinansowania samorządów gminnych w badanym okresie ulegał znacznym wahaniom. Najniższy poziom wskaźnika wystąpił w gminach miejskich.

Wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin kosztami zadłużenia były w gminach Podkarpacia bardzo zbliżone do poziomowi wskaźnika w pozostałych polskich gminach, chociaż nieznacznie niższe, co wynika z niższego niż średnio w kraju zadłużenia podkarpackich gmin.

#### 4. Syntetyczna ocena możliwości finansowania inwestycji przez gminy województwa podkarpackiego

W opracowaniu, poza analizą wskaźnikową, wykorzystano metodę TOPSIS, umożliwiającą syntetyczną ocenę wielowymiarowego zjawiska opisywanego przez wiele cech (wskaźników finansowych). Metoda TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) to metoda wielokryterialnego wspomagania decyzji. Punktem wyjścia do pozyskania rozwiązań decyzyjnych jest zbudowanie macierzy decyzyjnej. W procesie decyzyjnym rozpatrywany jest m-elementowy zbiór obiektów (gmin) przy użyciu n-cech (wskaźników). Tworzy to macierz danych wartości osiąganych przez obiekty w każdej z cech. Dodatkowo określa się arbitralnie wagi przypisane kolejnym cechom oraz rodzaj cech (stymulanta lub destymulanta). Procedura obliczeniowa obejmuje obliczenie wartości odległości każdej z rozpatrywanych alternatyw od rozwiązania idealnego oraz rozwiązania anty-idealnego oraz uszeregowanie przypadków w kolejności od największej do najmniejszej bliskości do rozwiązania idealnego.

Procedurę obliczeniową rozpoczęto od ustalenia zestawu cech diagnostycznych, które charakteryzują badaną problematykę. W kolejnym etapie analizy taksonomicznej dokonano oceny zbioru zmiennych przy wykorzystaniu metod statystycznych – współczynnika zmienności oraz współczynnika korelacji. Jako kryteria przyjęto: współczynnik zmienności powyżej 10% i współczynnik korelacji nie większy niż 0,75. Kryterium dotyczące współczynnika zmienności zostało spełnione w przypadku każdej zmiennej. Kierując się otrzymanymi wartościami wskaźników korelacji (przekroczenie poziomu 0,75 w przypadku wskaźnika W2 i W3), odrzucono wskaźnik W3 i w dalszej analizie uwzględniono pięć cech. Procedurę obliczeniową przeprowadzono w dwóch etapach. W pierwszym etapie dokonano analizy, uwzględniając podział na typy gmin (miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie), w drugim – wyznaczono wartości miernika syntetycznego dla całej zbiorowości gmin Podkarpacia. Miernik syntetyczny wyznaczono na podstawie średnich arytmetycznych wymienionych wskaźników cząstkowych w latach 2012, 2013 i 2014.

Wyznaczone wartości miernika syntetycznego, określone oddzielnie dla gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich, posłużyły do wyodrębnienia czterech klas typologicznych gmin. W tabeli 2 zaprezentowano skalę typologiczną, według której wyodrębniono klasy gmin o różnym poziomie możliwości finansowania inwestycji.

Tabela 2. Klasyfikacja gmin Podkarpacia według wartości syntetycznego miernika możliwości finansowania inwestycji

Numer klasy	Poziom	Graniczne wartości miernika syntetycznego dla gmin		
		miejskich	wiejskich	miejsko-wiejskich
I	niski	poniżej 0,34	poniżej 0,29	poniżej 0,31
II	średni	0,34–0,46	0,29–0,37	0,31–0,39
III	wysoki	0,46–0,58	0,37–0,46	0,40–0,48
IV	bardzo wysoki	powyżej 0,58	powyżej 0,46	powyżej 0,48

Źródło: opracowanie własne.

Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała znacząco gmin według typów, wskazując nieznacznie na najlepszą sytuację gmin miejskich, w których średnia wartość wskaźnika była najwyższa (wyniosła 0,46, przy 0,40 w gminach miejsko-wiejskich i 0,37 w gminach wiejskich). Poziom miernika był mocniej zróżnicowany w obrębie poszczególnych typów gmin, na co wskazuje duża rozpiętość jego wartości. W gminach miejskich wartości miernika mieściły się w przedziale od 0,25 do 0,70 (tab. 3). Współczynnik zmienności miernika (26%) wskazuje na średnie zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych gmin miejskich. Wysoka wartość miernika wiązała się przede wszystkim ze znacząco wyższym niż w pozostałych typach gmin udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem (52%, przy poziomie wskaźnika w gminach wiejskich – ok. 30%), a także wyższymi wolnymi środkami budżetowymi, które mogły być przeznaczone na inwestycje, przy najniższym obciążeniu dochodów gmin obsługą zadłużenia. Szczególnie gminy w klasie IV wyróżniały się wysokim poziomem samodzielności finansowej (dochody własne w relacji do dochodów ogółem wyniosły ok. 60%), wysokim udziałem nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (12%), wysokim wskaźnikiem wolnych środków (ok. 20%), przy braku kosztów związanych z obsługą zadłużenia. W tej grupie gmin miejskich znalazły się Mielec i Jasło.

Wartości miernika syntetycznego w gminach wiejskich mieściły się w przedziale od 0,15 do 0,60. Współczynnik zmienności miernika (23%) wskazuje na średnie zróżnicowanie możliwości inwestycyjnych wśród gmin wiejskich. Przeciętny poziom miernika (0,37) był najniższy z poszczególnych typów gmin. Niższe możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach wiejskich wynikały przede wszystkim z niskiej samodzielności finansowej (średni udział dochodów własnych w dochodach ogółem wynosił 31%) oraz relatywnie niższej wartości wolnych środków budżetowych, co przekładało się na niższą aktywność inwestycyjną. W I klasie gmin, o niskiej zdolności inwestycyjnej, znalazło się 17 gmin. Wśród nich najmniejszymi możliwościami rozwojowymi charakteryzowały się: Krzywca, Harasiuki i Czarna (o poziomie miernika syntetycznego poniżej 0,20). Gminy te posiadały bardzo niskie wskaźniki dochodów własnych (ok. 20%), wypracowały bardzo niską nadwyżkę operacyjną (2% w relacji do dochodów),

niewielką część dochodów mogły przeznaczyć na wydatki inwestycyjne – ok. 5%), jednocześnie ponosiły wysokie koszty związane z zadłużeniem.

Wartość syntetycznego miernika dla gmin miejsko-wiejskich wynosiła 0,40 (zawierając się w przedziale od 0,24 do 0,56). Gminy miejsko-wiejskie charakteryzowały się niższym niż w gminach miejskich wskaźnikiem dochodów własnych oraz wyższymi kosztami związanymi z obsługą zadłużenia. Wypracowały natomiast najwyższą, w relacji do pozostałych typów gmin, nadwyżkę operacyjną i posiadały najwyższy wskaźnik samofinansowania.

Tabela 3. Syntetyczny miernik możliwości finansowania inwestycji przez poszczególne typy gmin województwa podkarpackiego w latach 2012–2014

Wyszczególnienie	Klasa miernika syntetycznego				Ogółem
	I	II	III	IV	
Gminy miejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,29	0,42	0,53	0,68	0,46
Minimum	0,25	0,38	0,50	0,67	0,25
Maksimum	0,32	0,45	0,54	0,70	0,70
Liczba gmin	3	6	5	2	16
Gminy wiejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,25	0,34	0,41	0,50	0,37
Minimum	0,15	0,29	0,37	0,45	0,15
Maksimum	0,28	0,37	0,46	0,60	0,60
Liczba gmin	17	38	38	16	109
Gminy miejsko-wiejskie					
Syntetyczny miernik – wartość średnia	0,27	0,37	0,44	0,54	0,40
Minimum	0,24	0,32	0,39	0,49	0,24
Maksimum	0,31	0,39	0,48	0,56	0,56
Liczba gmin	7	10	13	5	35

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Wyznaczenie wartości miernika syntetycznego dla całej zbiorowości gmin pozwoliło na zbudowanie rankingu gmin woj. podkarpackiego. W tabeli 4 wskazano gminy o najwyższych i najniższych możliwościach finansowania działalności inwestycyjnej, przy uwzględnieniu danych średnich z lat 2012–2014.

Gminy województwa podkarpackiego charakteryzowały się średnim zróżnicowaniem pod względem możliwości finansowania działalności inwestycyjnej (współczynnik zmienności miernika wyniósł powyżej 20%). Wartości miernika syntetycznego wynosiły od 0,14 do 0,60 (przy przeciętnym poziomie dla wszystkich gmin w województwie – 0,38). Wyższą zmiennością charakteryzowały się wartości wskaźników cząstkowych. Badane gminy, spośród rozpatrywanych cech prostych, silnie różnicowały wartości wskaźnika nadwyżki operacyjnej oraz wskaźnik obciążenia dochodów wydatkami na obsługę zadłużenia (współczynnik zmienności dla tych wskaźników wyniósł powyżej



40%). Największym zróżnicowaniem charakteryzował się wskaźnik samofinansowania – współczynnik zmienności wyniósł powyżej 60%.

Tabela 4. Ranking gmin Podkarpacia według możliwości finansowania inwestycji

Gminy o najwyższych możliwościach inwestycyjnych				Gminy o najniższych możliwościach inwestycyjnych			
lp.	nazwa gminy	typ gminy	miernik syntetyczny	lp.	nazwa gminy	typ gminy	miernik syntetyczny
1	Solina	wiejska	0,60	141	Brzozów	miejsko-wiejska	0,27
2	Mielec	miejska	0,58	142	Bukowsko	wiejska	0,27
3	Jaśliska	wiejska	0,56	143	Jeżowe	wiejska	0,27
4	Dębica	wiejska	0,55	144	Wiązownica	wiejska	0,27
5	Białobrzegi	wiejska	0,54	145	Narol	miejsko-wiejska	0,27
6	Majdan Królewski	wiejska	0,54	146	Tyczyn	miejsko-wiejska	0,27
7	Ulanów	miejsko-wiejska	0,53	147	Nozdrzec	wiejska	0,26
8	Jarosław	wiejska	0,54	148	Dubiecko	wiejska	0,26
9	Jaśło	miejska	0,53	149	Krempna	wiejska	0,26
10	Nisko	miejsko-wiejska	0,51	150	Czudec	wiejska	0,26
11	Krościenko Wyżne	wiejska	0,51	151	Sieniawa	miejsko-wiejska	0,26
12	Stalowa Wola	miejska	0,50	152	Raniżów	wiejska	0,25
13	Boguchwała	miejsko-wiejska	0,50	153	Jawornik Polski	wiejska	0,25
14	Zagórz	miejsko-wiejska	0,49	154	Bircza	wiejska	0,24
15	Rudnik nad Sanem	miejsko-wiejska	0,48	155	Rożwienica	wiejska	0,24
16	Krosno	miejska	0,47	156	Dębowiec	wiejska	0,23
17	Radymno	miejska	0,47	157	Brzyska	wiejska	0,23
18	Lubenia	wiejska	0,47	158	Czarna	wiejska	0,18
19	Leżajsk	wiejska	0,47	159	Krzywcza	wiejska	0,18
20	Tryńcza	wiejska	0,46	160	Harasiuki	wiejska	0,14

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i Ministerstwa Finansów.

Analizując skład gmin o najwyższych i najniższych możliwościach rozwojowych, warto zauważyć, że wśród gmin o najwyższej wartości miernika syntetycznego znalazły się gminy wszystkich typów, z kolei na końcu rankingu nie ma żadnej gminy miejskiej, natomiast zdecydowanie przeważają gminy wiejskie (tab. 4).

## Podsumowanie

Gminy województwa podkarpackiego cechowały się średnim zróżnicowaniem pod względem możliwości finansowania inwestycji, mimo że dużą zmiennością charakteryzowały się wartości wskaźników cząstkowych, przede wszystkim wskaźnika samofinansowania. Wartość syntetycznego miernika możliwości inwestycyjnych nie różnicowała również znacząco gmin według typów, wskazując nieznacznie na lepszą sytuację gmin miejskich. Wysoka wartość miernika w gminach miejskich wiązała się przede wszystkim ze znacząco wyższym niż w pozostałych typach gmin udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem, a także wyższymi wolnymi środkami budżetowymi, które mogły być przeznaczone na inwestycje, przy najniższym obciążeniu dochodów gmin obsługą zadłużenia. Wśród jednostek o najniższych możliwościach rozwojowych przeważały gminy wiejskie. Niższe możliwości finansowania działalności inwestycyjnej w gminach wiejskich wynikały przede wszystkim z niskiej samodzielności finansowej oraz relatywnie niższej wartości wolnych środków budżetowych, co przekładało się na niższą aktywność inwestycyjną.

Analiza kształtowania się wskaźników cząstkowych, składających się na ocenę możliwości inwestycyjnych gmin, wskazuje na gorszą, w relacji do gmin w Polsce, sytuację podkarpackich gmin. Gminy Podkarpacia cechowała przede wszystkim niższa samodzielność finansowa, najbardziej odbiegająca od średniej krajowej w przypadku gmin miejsko-wiejskich. Mniejszy dystans gmin Podkarpacia do gmin w całej Polsce widoczny był w zakresie zdolności do generowania nadwyżki operacyjnej. Niewielkie różnice pomiędzy gminami Podkarpacia a pozostałymi gminami w kraju można natomiast zauważyć w kształtowaniu się wskaźnika udziału wydatków majątkowych w wydatkach ogółem. Analizując zdolność do finansowania wydatków inwestycyjnych, wyrażoną udziałem wolnej kwoty w dochodach budżetowych, można także zauważyć, że najniższe możliwości finansowania inwestycji z dochodów budżetowych (niższe od średniej krajowej) posiadały gminy wiejskie. Poziom wskaźnika w gminach miejskich i miejsko-wiejskich był natomiast zbliżony do średniego w kraju lub nieznacznie od niego wyższy. Wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin kosztami zadłużenia były w gminach Podkarpacia bardzo zbliżone do poziomu wskaźnika w pozostałych polskich gminach, chociaż nieznacznie niższe, co wynika z niższego niż średnio w kraju zadłużenia podkarpackich gmin.

## Bibliografia

- Bank Danych Lokalnych (BDL) (2017). Pobrane z: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (25.05.2017).
- Bieniasz, A., Gołaś, Z., Łuczak, A. (2013). Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku. *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, 70 (126), 25–42.
- Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska, M., Ziolo, M. (2013). *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.

- Dylewski, M. (2010). Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST. *Finanse publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 112.
- Galiński, P. (2014). Możliwości finansowania inwestycji przez gminy w Polsce w latach 2010–2012. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 802. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 65, 71–82.
- Gonet, W. (2013). *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: LexisNexis.
- Łukomska-Szarek, J. (2015). Ocena działalności inwestycyjnej gmin w województwie śląskim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, 855. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, 2 (74), 495–508.
- Rosa, A. (2011). Kredyty i obligacje jako formy pozyskiwania środków finansowych przez JST w Polsce. W: J. Sokołowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne. Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 167, 367.
- Sierak, J., Górniak, R. (2011). *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.
- Sobczyk, A. (2010). Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania. *Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, 81, 125–136.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.
- Ustawa z 30.06.2005 r. o finansach publicznych. Dz.U. nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885 ze zm.
- Wiśniewski, M. (2011). *Ocena zdolności kredytowej gminy*. Warszawa: Difin.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2014* (2017). Ministerstwo Finansów. Pobrane z: [www.finanse.mf.gov.pl](http://www.finanse.mf.gov.pl) (25.05.2017).
- Wysocki, F. (2010). *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Poznań: Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu.
- Zawora, J. (2014). Samodzielność finansowa gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych. *Finanse Komunalne*, 10, 22–33.
- Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne*, 10, 289–298.

## THE MUNICIPAL INVESTMENT CAPACITY IN THE PODKARPACKIE VOIVODESHIP

**Keywords:** investments, municipalities, financing, indicators

**Summary.** The article aims to assess the municipal capacity to finance investments in Podkarpackie Voivodeship and to compare these abilities with those possessed by the rest of Polish municipalities. The analysis covers the period from 2012 to 2014. Besides factorial analysis comparative one was applied by the use of the synthetical measure. Although the synthetical measure did not indicate significant differences between different types of municipalities, it did implicate that urban municipalities were in the most favorable position. Accordingly, rural communities had the lowest ability to develop. They were characterized by poor financial independence and low capacity to finance investments – both from their own income and outer financial sources.

### Cytowanie

Zawora, J., Zawora, P. (2017). Możliwości finansowania działalności inwestycyjnej przez gminy województwa podkarpackiego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 279–292. DOI: 10.18276/epu.2017.129-23.

Wojciech Zbaraszewski

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie  
Wydział Ekonomiczny  
e-mail: [wzbaraszewski@zut.edu.pl](mailto:wzbaraszewski@zut.edu.pl)

### Finansowanie obszarów prawnie chronionych na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego

**Kody JEL:** Q57, O13, P47, H41

**Słowa kluczowe:** park narodowy, finansowanie, obszary chronione, plany finansowe

**Streszczenie.** Parki narodowe uznaje się powszechnie za najwyższą formą ochrony obszarowej przyrody. Celem opracowania jest ocena systemu finansowania parków narodowych w latach 2014–2016 w Polsce, na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego. Dominujący udział w przychodach Białowieskiego Parku Narodowego miały dotacje z budżetu państwa (w analizowanym okresie ok. 51% całości przychodów). W świetle aktualnych uwarunkowań budżetu państwa należy brać pod uwagę, że środki z tego źródła przychodów raczej nie będą zwiększane. Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała postawioną hipotezę, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania.

### Wprowadzenie

Przeobrażenia w Polsce po 1989 roku dotyczyły również obszarów chronionych. Zmiany formalne znacząco wpływały na podstawy prawne, system zarządzania formami ochrony obszarowej, a także system ich finansowania. Obszary prawnie chronione obejmują ok. 1/3 ogólnej powierzchni Polski (GUS, 2016, s. 266) i mimo że tworzone są przede wszystkim w celach ochrony przyrody, to często znacząco wpływają na rozwój lokalny i regionalny (Job, Merlin, Metzler, Schamel, Woltering, 2016, s. 34–35). Z jednej

strony mogą pobudzać i zwiększać korzyści z ruchu turystycznego, a z drugiej strony poprzez zakazy ograniczają możliwości gospodarczego wykorzystania tego obszaru.

Występująca na świecie tendencja w zakresie wzrostu liczby obszarów prawnie chronionych oraz ich udziału w powierzchni całkowitej (Deguignet, Juffe-Bignoli, Harrison, MacSharry, Burgess, Kingston, 2014, s. 14) uzasadnia potrzebę rozpoznania potrzeb i źródeł ich finansowania. Ze względu na fakt, że parki narodowe w Polsce są najwyższą formą ochrony przyrody, rozważania będą dotyczyły zagadnień finansowania tej formy obszarowej ochrony przyrody. Założeniem badawczym jest weryfikacja hipotezy zakładającej, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania. Przyjętej hipotezie podporządkowano cel naukowy. Celem opracowania jest ocena systemu finansowania parków narodowych w latach 2014–2016, zrealizowanego na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego (BPN). Wybór przedmiotu badań wynika m.in. z faktu, że jest to jedyny w Polsce park narodowy wpisany na listę Światowego Dziedzictwa Ludzkości UNESCO, a ponadto jest przedmiotem wielowątkowej debaty nie tylko w Polsce, ale w całej UE.

W opracowaniu wykorzystano dane pochodzące z opracowań Głównego Urzędu Statystycznego z serii „Ochrona środowiska” oraz sprawozdawczości parków narodowych. Wykorzystano analizę literatury przedmiotu (krajową i zagraniczną), metody statystyki ilościowej oraz analizy zjawisk i syntezy wyników.

## 1. Charakterystyka polskich parków narodowych

Globalny rozwój obszarów chronionych jest relatywnie nowym zjawiskiem. Dopiero w ostatnim półwieczu nastąpił znaczący wzrost liczby i powierzchni obszarów chronionych. Za początek tych przemian można uznać dopiero lata 70. XX wieku. Jedną z form obszarowej ochrony przyrody jest park narodowy. Wśród 224 tys. obszarów chronionych wyszczególnionych w światowej bazie obszarów chronionych według stanu na maj 2017 roku około 5300 obszarów było zaliczonych do parków narodowych, czyli kategorii II według *International Union for Conservation of Nature* (IUCN). Obejmowały one powierzchnie ok. 6,3 mln km<sup>2</sup>, czyli ok. 1,2% powierzchni Ziemi. Kategoria II obszarów chronionych stanowiła około 14% wszystkich obszarów chronionych na świecie. Jednak tylko około 3300 spośród wszystkich obszarów chronionych notowanych w *World Database on Protected Areas* (WDPA) posiadało w swojej nazwie sformułowanie „park narodowy” (IUCN and UNEP-WCMC, 2016). Grupę tych obszarów należy traktować jako parki narodowe na poziomie krajowym. Tym samym obszar chroniony funkcjonujący pod nazwą „park narodowy” niekoniecznie spełnia kryteria kategorii II jako typowej kategorii według IUCN dla „parku narodowego”.

W Polsce tylko 15 parków narodowych spełnia kryteria stosowane przez IUCN, tym samym mając przyznaną kategorię II. Dwa polskie parki narodowe mają przyznaną V kategorię według IUCN (obszar chronionego krajobrazu), a pozostałym sześciu

parkom nie przyznano kategorii według klasyfikacji IUCN (GUS, 2016, s. 268). Po 2001 roku w Polsce nie tworzone parków narodowych, a próby powiększenia obszaru istniejących parków często napotykały znaczny opór ze strony samorządów lokalnych (przykładem jest Białowiecki Park Narodowy). Powodami braku realizacji tych planów były: niewystarczający poziom akceptacji społecznej, a także problemy finansowania, m.in. wynikające z braku stosownego rekompensowania skutków takich decyzji właścicielom i gminom. Ze względu na występujące ograniczenia w powiększaniu i tworzeniu nowych obszarów chronionych wydaje się słuszna hipoteza o konieczności finansowania obszarów chronionych na podstawie innych źródeł finansowania, aniżeli środki budżetu państwa.

Tabela 1. Charakterystyka polskich parków narodowych

Park narodowy	Rok utworzenia	Kat. wg IUCN	Powierzchnia (ha)		Szlaki turystyczne ogółem (km)	Liczba turystów (tys.)	Liczba osób zwiedzających muzea
			ogółem	w tym ochrona ścisła			
Babiogórski	1954	II	3 394,32	1 125,80	55,0	81,0	9 140
Białowiecki	1947	II	10 517,30	6 059,30	44,3	132,9	67 225
Biebrzański	1993	—	59 223,00	7 279,00	498,3	38,5	71 798
Bieszczadzki	1973	II	29 202,16	18 553,70	465,0	388,0	2 823
Bory Tucholskie	1996	—	4 613,04	324,30	93,0	33,0	17 918
Drawieński	1990	II	11 342,00	569,00	241,3	22,0	—
Gorczański	1981	II	7 028,97	3 611,00	169,0	80,0	—
Gór Stołowych	1993	—	6 347,96	771,00	109,0	480,0	2 550
Kampinoski	1959	II	38 544,33	4 636,00	550,0	1000,0	17 634
Karkonoski	1959	II	5 580,32	1 726,10	118,0	2000,0	26 087
Magurski	1995	—	19 437,90	2 407,70	94,0	40,0	49 107
Narwiański	1996	—	7 350,00	—	55,0	15,0	16 261
Ojcowski	1956	V	2 145,70	250,90	37,3	400,0	5000
Pieniński	1954	II	2 371,75	743,90	35,0	815,0	353 300
Poleski	1990	II	9 760,28	116,00	114,0	41,0	17 207
Roztoczański	1974	II	8 482,83	1 029,20	29,3	134,0	30 705
Słowiński	1967	II	21 572,89	5 327,00	150,2	318,9	17 292
Świętokrzyski	1950	II	7 626,40	1 715,20	41,0	132,0	31 837
Tatrański	1954	II	21 197,40	12 609,70	275,0	3309,5	131 254
Ujście Warty	2001	—	8 074,00	681,60	16,7	52,4	5 000
Wielkopolski	1957	II	7 597,20	258,50	215,0	1200,0	7 579
Wigierski	1989	V	15 078,90	494,10	272,6	110,0	31 383
Woliński	1960	II	8 199,41	500,20	50,1	1500,0	27 411
Razem w 2015	—	—	314 699,90	73 351,51	3 728,1	12 323,2	895 455
Razem w 2014	—	—	314 684,46	71 197,57	3 629,8	11 460,7	877 861
Razem w 2005	—	—	317 405,50	66 532,90	3 609,8	11 677,0	876 906

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS (2016), s. 268, 274.

Ochrona przyrody w parkach nie ogranicza się do zamknięcia obszaru przed turystami. Urzeczywistnienie idei ochrony przyrody w parkach narodowych polega na turystycznym udostępnieniu obszaru. Jednak turystyka, zwłaszcza sezonowa, o dużej intensywności może negatywnie wpływać na ochronę różnorodności biologicznej, która jest przecież głównym celem tworzenia parku (Partyka, 2010, s. 252–263). W analizowanym okresie parki narodowe posiadały około 3,6 tys. km szlaków turystycznych, a liczba turystów ukształtowała się na poziomie około 11,5 mln rocznie. Parki realizują również zadania edukacyjne, które można oceniać poprzez około 870 tys. osób odwiedzających corocznie parkowe muzea i ośrodki edukacyjne. Polskie parki narodowe zdobyły uznanie licznych międzynarodowych gremiów. UNESCO uznało aż dziewięć polskich parków za rezerwy biosfery (Babiogórski PN, Białowiecki PN, Bieszczadzki PN, PN Bory Tucholskie, Kampinoski PN, Karkonoski PN, Poleski PN, Słowiński PN, Tatrzański PN). Białowiecki PN został uznany za element dziedzictwa światowego. Dodatkowo siedem parków narodowych (Biebrzański PN, Narwiański PN, Poleski PN, Słowiński PN, PN Ujście Warty, Wigierski PN oraz część Karkonoskiego PN) objęto zapisami Konwencji o obszarach wodno-błotnych, które mają znaczenie międzynarodowe, w szczególności jako środowisko życiowe ptactwa wodnego (tzw. Konwencja Ramsarska).

## 2. Park narodowy – państwowa osoba prawna

Po zmianach formy organizacyjno-prawnej parków narodowych w Polsce od 2012 roku funkcjonują one jako państwowe osoby prawne, co wynika z ustawy o finansach publicznych (UOFP, 2009). Państwowe osoby prawne są jednostkami organizacyjnymi utworzonymi do realizacji gospodarczych celów państwa oraz pełnienia określonych funkcji publicznych. Funkcjonowanie państwowych osób prawnych oparte jest na mie-niu państwowym. Pomimo zmian w formie organizacyjno-prawnej parków narodowych bez zmian pozostał zakres ich zadań. Jak wynika z ustawy o ochronie przyrody, organem parku narodowego jest dyrektor, który jest powoływany przez ministra środowiska w drodze otwartego konkursu. Dyrektor parku kieruje działalnością i reprezentuje park na zewnątrz, opierając się na statucie, nadanym przez ministra środowiska. Park narodowy prowadzi samodzielną gospodarkę finansową. Pokrywa z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów wydatki na finansowanie realizowanych zadań. Podstawą gospodarki finansowej parku jest roczny plan finansowy, w którym wyodrębnia się:

- a) przychody z prowadzonej działalności;
- b) dotacje z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego;
- c) koszty, w tym:
  - wynagrodzenia i naliczane od nich składki,
  - płatności odsetkowe wynikające z zaciągniętych zobowiązań,
  - zakup towarów i usług,
- d) środki na wydatki majątkowe;
- e) środki przyznane innym podmiotom;



f) stan należności i zobowiązań na początek i koniec roku;

g) stan środków pieniężnych na początek i koniec roku.

Plan finansowy sporządzany jest w układzie zadaniowym na rok budżetowy i dwa kolejne lata, w układzie funkcji państwa, zadań budżetowych i podzadań. Konieczne zmiany przychodów i kosztów mogą być wprowadzone w rocznym planie finansowym parku narodowego po uzyskaniu zgody ministra środowiska, który powinien poinformować o dokonanych zmianach ministra finansów. Jak wynika z ustawy o ochronie przyrody, przychodami parku narodowego są:

- dotacje z budżetu państwa,
- dotacje oraz pożyczki z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej,
- dotacje oraz pożyczki z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej,
- wpływy z opłat za wstęp do parku narodowego lub na niektóre jego obszary oraz za udostępnianie parku narodowego lub niektórych jego obszarów,
- wpływy z opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną parku narodowego oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością,
- wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń,
- wpływy z tytułu dzierżawy, najmu lub użytkowania nieruchomości,
- wpływy ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych,
- wpływy ze sprzedaży materiałów edukacyjnych, informacyjnych i naukowych,
- wpływy ze sprzedaży składników rzeczowych majątku ruchomego,
- wpływy wynikające z prowadzenia działalności rolniczej,
- wpływy z tytułu udostępniania informacji o środowisku i jego ochronie,
- wpływy z opłat za udostępnienie informacji o zasobach przyrodniczych, kulturowych i kartograficznych,
- wpływy z tytułu nawiązek orzeczonych wobec sprawców skazanych za wykroczenia przeciwko środowisku,
- inne niewymienione przychody wynikające z działalności parku narodowego (UOOP, 2004).

Ustawa o ochronie przyrody, oprócz wymienionych źródeł finansowania parków narodowych, wskazuje na przychody fakultatywne, którymi mogą być:

- dobrowolne wpłaty,
- spadki, zapisy i darowizny,
- świadczenia rzeczowe,
- wpływy z przedsięwzięć organizowanych na rzecz ochrony przyrody,
- środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
- środki pochodzące ze źródeł zagranicznych, niepodlegające zwrotowi, inne niż środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,

- dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego przeznaczone na realizację zadań związanych z ochroną wartości przyrodniczych lub kulturowych regionu (UOOP, 2004).

Znaczącą zmianą w porównaniu do wcześniej stosowanych rozwiązań w polskich parkach narodowych jest możliwość wykonywania przez parki narodowe działalności gospodarczej i osiągania dzięki temu dodatkowych przychodów. W finansowaniu parków narodowych pojawiła się także nowość polegająca na możliwości zaciągania przez parki kredytów i pożyczek do wysokości 60% kwot ujętych w planie finansowym przychodów lub 60% kosztów na realizację zadań parku narodowego (UOOP, 2004).

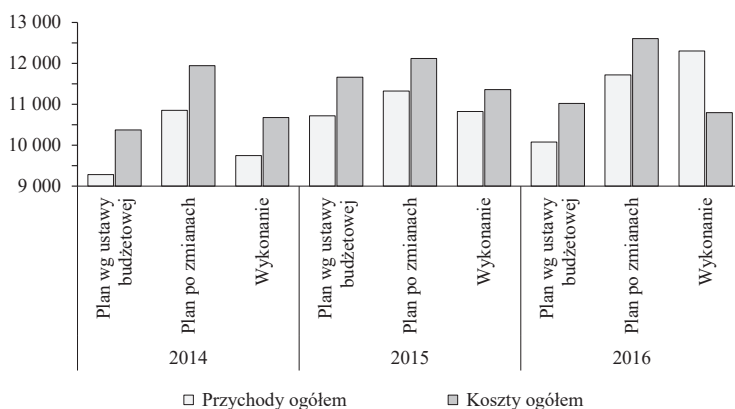
Zapisy ustawy o ochronie przyrody do jednych z najważniejszych źródeł przychodów parków narodowych zaliczają dotacje. Jest to stałe źródło finansowania parków. Pojęcie stałości tego źródła w świetle funkcjonowania parków można pojmować w dwóch aspektach. Pojęcie „stałości” dotacji dla parków narodowych przejawia się tym, że jest to pewne, oparte na zapisach ustawy źródło finansowania. Ponieważ wielkość zrealizowanych dotacji z budżetu państwa w analizowanym okresie była na zbliżonym poziomie, wydaje się, że można również mówić o „stałości” w znaczeniu niewielkiej zmienności wielkości dotacji, od 88,7 mln zł w 2014 roku do 92,5 w 2015 roku. W 2016 roku odnotowano zmniejszenie o 2,6 mln zł wypłaconych dotacji dla parków narodowych w porównaniu do wypłaconych dotacji w 2014 roku. Koszty w parkach narodowych w analizowanym okresie kształtowały się na poziomie ok. 240 mln zł rocznie. Sytuację finansową parków narodowych można oceniać także na podstawie syntetycznego miernika, jakim jest wynik finansowy. W badanym okresie wynik finansowy wszystkich parków narodowych był dodatni i kształtował się z wyraźną tendencją wzrostową od około 6 mln zł w 2014 roku, 12,3 mln zł w 2015 roku, aby w 2016 roku osiągnął rekordową wielkość 33,3 mln zł.

### 3. Analiza finansowa Białowieskiego Parku Narodowego

Białowieski Park Narodowy (BPN) jest jednym z najstarszych i najslawniejszych polskich parków narodowych. Leży we wschodniej części Polski przy granicy z Białorusią. Początki funkcjonowania BPN sięgają 1932 roku. Wówczas na mocy rozporządzenia ministra rolnictwa i reform rolnych z Nadleśnictwa Rezerwat został utworzony Park Narodowy w Białowieży. Po II wojnie światowej został on restytuowany w obecnej formule na mocy rozporządzenia z 1947 roku BPN obejmuje fragment Puszczy Białowieskiej, znany z najlepiej zachowanego kompleksu lasu naturalnego na Niżu Europejskim. Do walorów BPN można zaliczyć florę reprezentowaną przez 40 zespołów roślinnych, 1070 gatunków roślin naczyniowych oraz ponad 250 gatunków mchów i wątrobowców, ponad trzy tysiące gatunków grzybów kapeluszowych i ponad 400 gatunków porostów. Fauna parku jest bogata i składa się z 12 tys. gatunków, wśród których około 8,5 tys. stanowią owady. W parku występują 54 gatunki ssaków, około 120 gatunków ptaków, siedem gatunków gadów oraz 12 gatunków płazów. Szacuje

się, że fauna parkowa rozpoznana jest w zaledwie 50% (Symonides, 2008, s. 415–417). W 1979 roku, z uwagi na posiadane walory, obszar ochrony ścisłej BPN wpisano na Listę Światowego Dziedzictwa Kulturowego UNESCO. Do BPN przylega od wschodniej strony utworzony w 1991 roku białoruski park narodowy, działający pod nazwą Park Narodowy „Puszcza Białowieska (biał. *Нацыянальны парк Белавежская пушча*). Tym samym jest to przykład transgranicznego parku narodowego.

Jak wynika z danych z końca 2015 roku, BPN jest typowym parkiem leśnym, z dominującym udziałem lasów w powierzchni całkowitej (ok. 95%). Na bardzo zbliżonym poziomie (ok. 95%) ukształtował się udział powierzchni pod ochroną ścisłą w powierzchni ogółem. Bardzo niski udział mają grunty rolne (0,15%), grunty zadrzewione i zakrzewione (0,01%), a także grunty pod wodami (0,18%). Strukturę powierzchniową BPN formują wyłącznie grunty będące własnością Skarbu Państwa. Infrastrukturę turystyczną BPN tworzą: jeden dom wczasowy oraz 44,3 km szlaków turystycznych. Rocznie park odwiedza 132,9 tys. turystów, co w porównaniu z innymi polskimi parkami narodowymi jest wielkością relatywnie niewielką. Symbolem BPN jest żubr, którego stan liczebny w 2015 roku wynosił 578 osobników. W strukturze organizacyjnej parku działa Ośrodek Hodowli Żubrów, w skład którego wchodzi hodowla rezerwatowa i zagroda pokazowa. Działalność dydaktyczną parku można oceniać poprzez pryzmat: 67 tys. osób zwiedzających parkowe muzeum, 257 zrealizowanych imprez, sześciu ścieżek dydaktycznych. Księgozbiór biblioteki parkowej liczy 12 tys. pozycji. W 2015 roku w BPN pozyskano 0,7 tys. m<sup>3</sup> drewna, co w porównaniu z innymi parkami było uzyskiem niewielkim (średnia we wszystkich parkach wynosiła ok. 8 tys. m<sup>3</sup>). W 2015 roku w BPN nie odnotowano kradzieży drewna ani przypadków kłusownictwa (GUS, 2016, s. 270, 273).



Rysunek 1. Plany finansowe w BPN i ich wykonanie w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: opracowanie i obliczenia własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.

Jak wynika z danych (rys. 1), w BPN istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy planami finansowymi przyjętymi w ustawie budżetowej a ich wykonaniem. Jednak należy podkreślić, że rozbieżności w tym zakresie w BPN w porównaniu do planów finansowych i ich realizacji w innych parkach były relatywnie niewielkie. Przyczyny odmiennej realizacji planów finansowych w stosunku do planów można podzielić na:

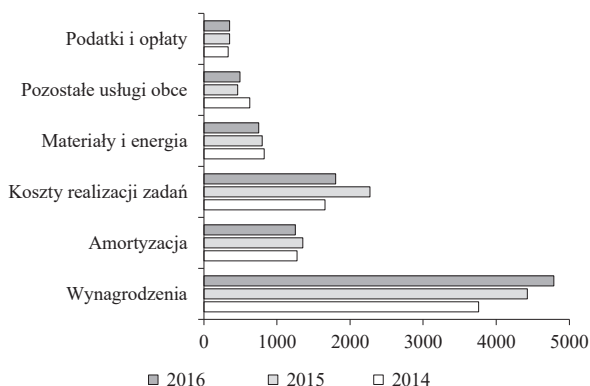
- wynikające ze stosowania prawa zamówień publicznych, np. w wyniku procedur przetargowych dostawcy materiałów, wykonawcy usług oferują kwoty niższe niż planowane; innym przykładem w tym obszarze jest niemożność wyłonienia wykonawców/dostawców z powodu braku ofert, co skutkuje przesunięcia terminu realizacji zadania na następny okres sprawozdawczy (rok),
- mające uzasadnienie w warunkach pogodowych; nieodpowiednia pogoda może powodować konieczność przesunięcia w czasie zaplanowanych prac ochronnych, ziemnych,
- kadrowe, rozumiane jako przebywanie pracowników na długotrwałych zwolnieniach lekarskich i urlopach, co powodowało mniejsze obciążenie funduszu płac niż planowano,
- związane z ryzykiem prowadzenia działalności, np. mniejsze zainteresowanie ofertą parku.

Planowane ogólne koszty działalności BPN wykazywały w analizowanym okresie tendencje wzrostową do 12,5 mln zł w 2016 roku. Podobną prawidłowość co do kierunku, ale o większej dynamice zmian, wykazywały zrealizowane przychody. Wzrosły one z poziomu 9,7 mln zł w 2014 roku do 12,3 mln zł w 2016 roku, a więc o +26%. W przypadku BPN wynik finansowy netto w latach 2014–2015 był ujemny (–0,9 mln zł w 2014 r. i –0,5 mln zł w 2015 r.). Rok 2016, pomimo planowanego ujemnego wyniku finansowego (–0,9 mln zł), ostatecznie zakończył się zyskiem w wysokości 1,5 mln zł. Jednak ze względu na fakt, że w ujęciu księgowym nie wszystkie koszty wiążą się z wydatkiem środków finansowych (np. amortyzacja), zasadne jest przybliżenie struktury kosztów BPN.

W strukturze kosztów BPN w latach 2014–2016 dominujący, bo ok. 43-procentowy udział w kosztach ogółem mają koszty wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Mniejszy udział miały koszty realizacji zadań, które związane były głównie z ochroną przyrody i wynosiły około 17% kosztów ogółem. Pozostałe grupy kosztów to: amortyzacja (ok. 12%), usługi obce (ok. 5%), podatki i opłaty (3%). Analizując koszty w latach objętych badaniem, można zauważyć znaczną ich zmienność, w szczególności w zakresie istoty działalności parku, czyli kosztów realizacji zadań. Najmniejszą zmiennością charakteryzowały się koszty związane z podatkami i opłatami.

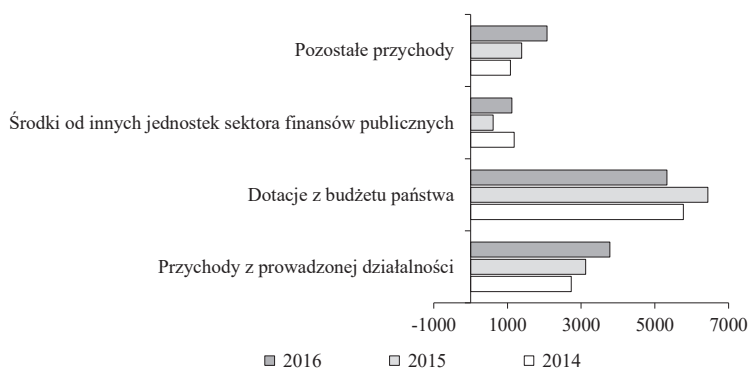
Parki narodowe działające od 2012 roku w formule państwowych osób prawnych mogą uzyskiwać przychody z różnorodnych źródeł, w tym przychodów własnych, np. z prowadzonej działalności gospodarczej. Jednak dominujący udział (ok. 51% w analizowanych latach) przypada na dotacje z budżetu państwa. Dotacje z budżetu w analizowanym okresie kształtowały się od 43 do 56% przychodów ogółem. Na podkreślenie

zasługuje fakt, że przekazywane parkowi dotacje nie pokrywają w każdym z analizowanych lat kosztów związanych z wynagrodzeniami. Tym samym na parku wymuszana jest aktywność w uzyskiwaniu stosownych przychodów własnych, a to z kolei potwierdza przyjętą w opracowaniu hipotezę o kierunku zmian w strukturze przychodów. Udział przychodów z prowadzonej działalności w okresie trzech ocenianych lat wykazywał tendencję wzrostową i kształtował się od 25% w 2014 roku do około 31% przychodów ogółem w 2017 roku.



Rysunek 2. Koszty rodzajowe (wykonane) w BPN w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.



Rysunek 3. Struktura przychodów w BPN w latach 2014–2016 (tys. zł)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie sprawozdań finansowych BPN za lata 2014–2016.

Na przychody z prowadzonej działalności w parku (średni udział w przychodach ogółem w analizowanym okresie wynosił ok. 28%) i składały wpływy: ze sprzedaży biletów wstępu do obiektów parku, z najmu lokali mieszkalnych, pomieszczeń gospodarczych, miejsc noclegowych, a także z dzierżawy gruntów i budynków, z opłat za wstęp do parku lub na niektóre jego obszary, ze sprzedaży drewna, zrębków opałowych, siana, tusz ze zwierzyny łownej, z tytułu obsługi grup turystycznych, licencji przewodnickich, usług transportowych. Środki z dotacji i przychodów z prowadzonej działalności łącznie stanowiły około 79% przychodów w strukturze przychodów ogółem. Na pozostałą część składały się środki pozyskane z od innych jednostek sektora finansów publicznych, w tym z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (ok. 5%) i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Przychody odpowiadające równowartości odpisów amortyzacyjny kształtowały się w wysokości około 3% przychód ogółem.

BPN nie wykazywał w przychodach w analizowanym okresie środków z funduszy Unii Europejskiej, a dotacja celowa na współfinansowanie projektów z udziałem środków z UE wyniosła zaledwie 6 tys. zł. Zdecydowane zwiększenie pozyskiwania środków z funduszy UE powinno być uznane, nie tylko w BPN, za priorytetowe źródło finansowania ze względu na ograniczoność dostępu, a wielkość pozyskanych środków mogłoby stanowić element oceny aktywności dyrektora parku.

## Podsumowanie

W latach 2010–2012 polskie parki narodowe podlegały daleko idącym przekształceniom. W wyniku tych zmian od 2012 roku parki narodowe funkcjonują, jako państwowe osoby prawne. W ramach istniejącej formy organizacyjno-prawnej parki mogą wykorzystywać różnorakie źródła przychodów, na które składają się m.in. przychody z prowadzonej działalności gospodarczej, kredyty, środki UE. Przeprowadzona analiza pozytywnie zweryfikowała postawioną na wstępie hipotezę, że kierunkiem rozwoju systemu finansowania parków narodowych w Polsce jest konieczność uzupełnienia dotacji z budżetu państwa o inne źródła finansowania. Ponadto przeprowadzona analiza przychodów BPN za lata 2014–2016 upoważnia do sformułowania następujących wniosków:

1. Dominującym udział w przychodach BPN miały dotacje z budżetu państwa (51% w całości przychodów). W świetle aktualnych uwarunkowań budżetu państwa należy brać pod uwagę, że środki z tego źródła przychodów raczej nie będą zwiększane, czego dowodem może być zmniejszenie łącznej kwoty dotacji na wszystkie parki narodowe w Polsce z 105,6 mln zł w 2015 roku do 91,1 mln zł w 2016 roku.
2. Środki z funduszy Unii Europejskiej nie stanowiły przychodów BPN w analizowanym okresie. Powody tego stanu rzeczy wymagają pogłębionej analizy.

3. Parki narodowe znalazły się w nowej sytuacji z możliwościami prowadzenia działalności gospodarczej, a także możliwością zaciągania kredytów i pożyczek. W przyszłości należy oczekiwać, że te niewykorzystywane szerzej szanse zostaną przez parki zauważone i wykorzystane. Tym samym system finansowania bazujący na dotacjach będzie przeobrażał się w kierunku większego wykorzystania pozostałych źródeł finansowania.

Wydaje się, że po okresie burzliwych przemian w polskich parkach narodowych w zakresie formy prawnej i struktury organizacyjnej sytuacja ustabilizowała się. Jednak, podobnie jak na świecie, parki narodowe wymagają nieustannego finansowania, co powinno być w kręgu szczególnego zainteresowania decydentów.

## Bibliografia

- Deguignet, M., Juffe-Bignoli, D., Harrison, J., MacSharry, B., Burgess, N., Kingston, N. (2014). *United Nations List of Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC.
- GUS (2016). *Ochrona środowiska 2016*. Warszawa: GUS.
- IUCN and UNEP-WCMC (2016). *The World Database on Protected Areas*. Cambridge: UNEP-WCMC. Pobrane z: [www.protectedplanet.net](http://www.protectedplanet.net) (10.05.2017).
- Job, H., Merlin, C., Metzler, D., Schamel, J., Woltering, M. (2016). *Regionalwirtschaftliche Effekte durch Naturtourismus in deutschen Nationalparks als Beitrag zum Integrativen Monitoring-Programm für Großschutzgebiete*. Bonn: Bundesamt für Naturschutz.
- Partyka, J. (2010). Udostępnianie turystyczne parków narodowych w Polsce a krajobraz. *Krajobraz a turystyka. Prace Komisji Krajobrazu Kulturowego*, 14, 252–263.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2014 r.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2015 r.
- Sprawozdanie finansowe Białowieskiego Parku Narodowego za 2016 r.
- Symonides, E. (2008). *Ochrona przyrody*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Ustawa z 16.04.2004 o ochronie przyrody. Dz.U. nr 92, poz. 880, z późn. zm.
- Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

## FINANCING OF PROTECTED AREAS ON THE EXAMPLE OF BIAŁOWIEŻA NATIONAL PARK

**Keywords:** national parks, financing, protected areas, financial plans

**Summary.** The main goal of the article is to evaluate the financing system of national parks in Poland in 2014–2016 on the example of Białowieża National Park. In the analyzed period about 51% of total revenues of Białowieża National Park were subsidies from the state budget. It can be assumed that current state budget condition will not allow increasing the subsidies for the Polish national parks in the future. The analysis positively verified the hypothesis that direction

of development of the Polish national parks financing system is the necessity of supplementing government subsidies with other sources of financing.

*Translated by Dawid Dawidowicz*

## Cytowanie

Zbaraszewski, W. (2017). Finansowanie obszarów prawnie chronionych na przykładzie Białowieskiego Parku Narodowego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (129), 293–304. DOI: 10.18276/epu.2017.129-24.