Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

(dawne Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego
Ekonomiczne Problemy Usług)

Gospodarka finansowa i współdziałanie instytucjonalne w sektorze publicznym

Uniwersytet Szczeciński
2018

Rada Naukowa

Prof. dr hab. Bernard F. Kubiak – Uniwersytet Gdański, Wydział Zarządzania, Katedra Informatyki Ekonomicznej
Prof. dr hab. Stanisław Owsiak – Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Finansów
Prof. Dr. Frank Fichert – Fachhochschule Works Erenburger
Prof. Anders Henten – Aalborg Universitet København
Prof. Knud Erik Skouby – Aalborg Universitet København
Prof. Dr. Christian Wey – Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Lista recenzentów	dostępna na stronie: www.wnus.edu.pl/epu
Redaktor naczelny	dr hab. Michał Pluciński prof. US
Redaktorzy naukowi	prof. zw. dr hab. Krystyna Brzozowska, dr Marta Szaja
Redaktor statystyczny	Kamila Bednarz-Okrzyńska, Uniwersytet Szczeciński
Sekretarz redakcji	dr Marta Szaja, Uniwersytet Szczeciński
Korektorzy	Krzysztof Bernaś, Maciej Zalewski, Edyta Chrzanowska / e-dytor.pl
Skład komputerowy	Maciej Umiastowski
Projekt okładki	Katarzyna Pawlik

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

Elektroniczna wersja czasopisma jest dostępna na stronie: 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 oraz w bazie indeksacyjnej Bazhum i Index Copernicus

© Uniwersytet Szczeciński 2018

ISSN 1896-382X

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU SZCZECIŃSKIEGO
Wydanie I. Ark. wyd. 23,0. Ark. druk. 22,4. Format B5. Nakład 55 egz.

Spis treści

Grażyna Ancyparowicz
Proces konwergencji fiskalnej w Polsce. Dokonania i prognozy 5–20

Emilia Barej-Kaczmarek, Dawid Dawidowicz
Klasyfikacja miast w Polsce w oparciu o kryterium konkurencyjności mierzonej poziomem wydatków 21–32

Kamil Borowski
Sytuacja budżetowa gmin w latach 2014–2017 33–40

Wojciech Bożek
Partnerstwo publiczno-prywatne a dyscyplina finansów publicznych – wybrane zagadnienia 41–55

Krystyna Brzozowska
Struktura finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych w badaniach Europejskiego Banku Inwestycyjnego 57–69

Marta Ciarko, Agnieszka Paluch-Dybek
Controlling w jednostkach samorządu terytorialnego 71–80

Rafał Czyżycki
Analiza zmian poziomu zrównoważonego rozwoju powiatów w Polsce w latach 2006–2016 81–93

Sylwia Frydrych
Stan i perspektywy rozwoju rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce 95–107

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj, Rafał Koczkodaj
Znaczenie dotacji celowych przekazywanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego 109–122

Dagmara Hajdys
Działania antysmogowe w Polsce i źródła ich finansowania – wybrane problemy 123–135

Dorota A. Hałaburda
Dylematy stosowania leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego 137–147

Ireneusz Jaźwiński
Kapitał kreatywny w gospodarce regionalnej 149–157

Maria Klonowska-Matynia, Radosław Sobko
Analiza powiązań pomiędzy wydatkami a dochodami podstawowej jednostki samorządu terytorialnego 159–174

Rafał Klóska
Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce w ujęciu taksonomii dynamicznej 175–184

Magdalena Kogut-Jaworska, Bogdan Wankiewicz
Zrównoważony rozwój w polityce regionalnej – przykład Strategii Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku 185–195

Ewa Kowalewska
Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego 197–206

Paweł Mańczyk
Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy 207–219

Małgorzata Ofiarska
Procedura tworzenia samorządowych zakładów budżetowych – ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe 221–233

Zbigniew Ofiarski
Uwarunkowania prawne dotyczące rachunku wspólnego jednostek samorządu terytorialnego 235–248

Przemysław Pluskota
Współpraca banków spółdzielczych z samorządem lokalnym 249–261

Paweł Reczulski
Wpływ finansowania zewnętrznego na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego 263–272

Ewa Rogowska
Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego 273–286

Paweł Staszak
Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego 287–296

Paweł Staszak
Proces współpracy przedsiębiorstw na rynku turystycznym z samorządem terytorialnym jako determinant rozwoju turystyki w aglomeracji szczecińskiej 297–308

Marta Szaja, Magdalena Ślebocka
Wspólnoty lokalne w kształtowaniu procesów rewitalizacyjnych 309–320

Marcin Wajda
Koordynacja polityk fiskalnych w Unii Europejskiej 321–332

Marzena Wanagos, Izabela Grajek-Czabajska
Rola samorządu terytorialnego w procesie kształtowania produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdyni 333–343

Jolanta Włodarek
Przychody zwrotne i ich przeznaczenie w JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017 345–357

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-01 | strony: 5–20

Grażyna Ancyparowicz

Górnośląska Wyższa Szkoła Handlowa
Katedra Finansów i Rachunkowości

Proces konwergencji fiskalnej w Polsce. Dokonania i prognozy

Kody JEL: H30, H50, H62, H68

Słowa kluczowe: finanse publiczne, sektor instytucji rządowych i samorządowych, notyfikacja fiskalna, reguła wydatkowa, kurs walutowy

Streszczenie. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie standingu sektora instytucji rządowych i samorządowych (general government) po zamknięciu w 2015 roku procedury nadmiernego deficytu wobec Polski. W badaniu zastosowano metodę analizy dokumentów rządowych oraz wewnętrznych materiałów banku centralnego dotyczących polityki fiskalnej oraz wpływu kursu PLN na gospodarkę i finanse publiczne. Wskazano czynniki, które przyniosły znaczącą poprawę wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych w latach 2014–2017 z uwzględnieniem kontrybucji podsektorów instytucjonalnych do poprawy wyniku całego sektora. Przedstawiono najważniejsze inicjatywy rządowe zmierzające do redukcji strukturalnego deficytu sektora general government. Podjęto próbę identyfikacji głównych ryzyk zagrażających realizacji średniookresowego celu budżetowego (deficyt na poziomie 1% PKB w 2021 roku), wychodząc z założenia, że wczesne rozpoznanie potencjalnych zagrożeń sprzyja – jeśli nie eliminacji – to przynajmniej osłabieniu ich negatywnych skutków.

Wprowadzenie

Polski sektor finansów publicznych jest obarczony długiem, który narastał ze szczególnym natężeniem w pierwszej dekadzie XXI wieku. Inicjatywy rządowe, podjęte w latach 2010–2013, zmierzające do kontrolowania tempa zadłużenia państwa, przyniosły

poprawę, dzięki czemu udało się utrzymać strukturalny deficyt oraz dług sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie referencyjnym. W późniejszym okresie podjęto szereg działań zorientowanych na zwiększenie dochodów podatkowych i zdyscyplinowanie wydatków. Jednakże prognozy Ministerstwa Finansów (2018, s. 39–43) wskazują na permanentny deficyt sektora finansów publicznych w perspektywie 2021 roku, a w konsekwencji na dalszy nominalny wzrost zadłużenia państwa, przy relatywnej poprawie relacji długu publicznego do PKB (MF, 2018, s. 39–43).

W niniejszym opracowaniu omówiono wyniki realizowanej w latach 2016–2018 polityki fiskalnej oraz dokonano oceny możliwości realizacji średniookresowego celu budżetowego w kontekście podjętych reform systemowych.

1. Instrumenty dyscyplinujące politykę fiskalną w Unii Europejskiej

Kryteria konwergencji (zwane także kryteriami spójności) dzieli się na trzy rodzaje: kryteria pieniężne dotyczące stabilności cen (ocena bazuje na zharmonizowanym wskaźniku inflacji towarów i usług konsumpcyjnych – HICP) i długoterminowych stóp procentowych (ocenianych na postawie dochodowości 10-letnich obligacji skarbowych poszczególnych państw); kryteria budżetowe dotyczące deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych; kryterium kursowe (dotyczy krajów uczestniczących w mechanizmie kursów walutowych – ERM II). W ramach kryteriów budżetowych Komisja Europejska ocenia wypełnienie dwóch warunków: maksymalnego poziomu deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 3% PKB (w rzeczywistości próg tolerancji sięga – w określonych przypadkach – 3,5% PKB) oraz maksymalnego poziomu długu sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 60% (tu margines tolerancji jest dość szeroki).

1.1. Sankcje za naruszenie konwergencji fiskalnej

W art. 126 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) jego sygnatariusze zobowiązali się do „unikania nadmiernego deficytu budżetowego", informowania Komisji Europejskiej o bieżącym i prognozowanym stanie finansów, zapewnienia autonomii bankom centralnym oraz – w przypadku przekroczenia referencyjnego poziomu wskaźników konwergencji nominalnej – podjęcia działań naprawczych (TFUE, 2012).

Wynik strukturalny sektora general government jest systematycznie monitorowany przez Komisję Europejską w celu stwierdzenia, czy kraje członkowskie stosują się do jej zaleceń i potrafią utrzymać dyscyplinę w zarządzaniu zasobami publicznymi. Działania te przebiegają w sposób sformalizowany, zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu (EDP, ang. *excessive deficit procedure*). Procedura ta składa się z: notyfikacji fiskalnej, badania dyscypliny budżetowej, wydania opinii ECOFIN-u, decyzji Rady, przekazania zaleceń i określenia terminu redukcji nadmiernego deficytu, oceny efektywności programu konsolidacji sektora finansów publicznych, publikacji decyzji Rady o wdrożeniu procedury nadmiernego deficytu, wezwania kraju członkowskiego do podjęcia kroków ograniczających

deficyt do akceptowalnego poziomu, a jeśli to nie przynosi efektów – nałożenia sankcji i kar pieniężnych (Kopits, Symansky, 1998).

Sankcje wobec państw strefy euro przyjmują formę nieoprocentowanego depozytu w Komisji Europejskiej (KE), którego kwota składa się ze składnika stałego (0,2% PKB) i zmiennego (jedna dziesiąta różnicy między deficytem wyrażonym jako procent PKB w roku, w którym deficyt został uznany za nadmierny, a wartością bazową). Jeżeli w ciągu dwóch kolejnych lat nadmierny deficyt nie zostanie skorygowany, depozyt wzrasta do 0,5% PKB i jest z zasady przekształcony w karę. W przypadku uchylenia decyzji stwierdzającej istnienie nadmiernego deficytu Rada uchyla także wszelkie niezrealizowane sankcje, jednak środki już przekazane tytułem kary nie podlegają zwrotowi. Odsetki od depozytów oraz dochody z kar, które uprzednio były rozdzielane proporcjonalnie do udziału w całkowitym Produkcie Narodowym Brutto państw niewykazujących nadmiernego deficytu, obecnie służą ochronie stabilności finansowej strefy euro. Kraje spoza strefy euro (w tym również kraje objęte derogacją), z mocy art. 139 ustęp 2 lit. b) TFUE nie podlegają aż tak dotkliwym sankcjom, lecz aż do czasu wyjścia z EDP nie mogą korzystać ze środków Funduszu Spójności.

1.2. Średniookresowy cel budżetowy

Po kryzysie, który zaburzył funkcjonowanie globalnych rynków finansowych w latach 2008–2009, obciążenie sektora finansów publicznych z tytułu realizacji programów interwencyjnych w Europie Zachodniej było tak wielkie, że żaden kraj nie był w stanie utrzymać dyscypliny fiskalnej. Podjęte programy oszczędnościowe, polegające głównie na cięciach wydatków budżetowych i redukcji zatrudnienia, hamowały konsumpcję, negatywnie wpływały na nastroje przedsiębiorców, a tym samym jeszcze bardziej ograniczały szanse przełamania uporczywej recesji. W tej sytuacji, w nawiązaniu do art. 121 TFUE oraz innych norm prawa Unii Europejskiej, w 2005 roku zmodyfikowano zawarty w 1997 roku w Amsterdamie Pakt stabilności i wzrostu, zobowiązując państwa członkowskie Unii Europejskiej do osiągnięcia tzw. średniookresowego celu budżetowego (MTO, ang. *Medium-Term Budgetary Objective*), aby realizację kryterium deficytu budżetowego podczas normalnych wahań cyklicznych.

Na przestrzeni lat funkcja MTO w systemie reguł budżetowych UE zmieniała się, także metodologia wyznaczania salda cyklicznego oraz średniookresowego celu budżetowego podlegała okresowej aktualizacji (Easterly, Rebelo, 1993). W pierwszym okresie funkcjonowania strefy euro najważniejszą rolę odgrywały nominalne kryteria konwergencji, a celom średniookresowym przypisywano mniejszą wagę (Blanchard, Chouraqui, Hagemann, Sartor, 1990; Blanchard, Giavazzi, 2003). W 2009 roku zasady konstrukcji MTO zostały ujednolicone, oparte na wskaźnikach, takich jak wzrost potencjalny czy krańcowa wrażliwość salda budżetowego względem cyklu koniunkturalnego. Jednocześnie stały się one bardziej skomplikowane i trudniejsze do osiągnięcia w praktyce, zwłaszcza przez kraje najbardziej zadłużone. Kraje te musiałyby podjąć dodatkowy wysiłek, aby ich poziom zadłużenia zbliżył się do wartości referencyjnej, lecz pociągałoby to za sobą

spowolnienie tempa wzrostu realnej sfery ich gospodarki, a w konsekwencji utrudniałoby poprawę wyniku sektora general government, przed czym przestrzega wielu badaczy (m.in. Baran, 2013; Jabłonowski, Müller, Raffelhüschen, 2010; Mourre, Isbasoiu, Paternoster, Salto, 2013; Siekmann 206; Tiar, Dominique 2012).

Prognozy poziomu i zmian salda strukturalnego sporządzone przez Komisję Europejską po załamaniu rynku finansowego w 2009 roku wskazywały, że przy ówczesnych założeniach aż 11 krajów strefy euro nie osiągnie swoich średniookresowych celów w okresie objętym programem, a trzy państwa nie przeprowadzą nawet minimalnej korekty salda strukturalnego. Szanse poprawy sytuacji upatrywano w nałożeniu na kraje Unii Europejskiej powszechnego obowiązku implementacji MTO do wewnętrznych systemów prawa, przy zachowaniu zgodności norm krajowych z zapisami unijnymi w zakresie: celu, zasad, klauzul wyjścia, skutecznego i terminowego monitorowania przez organy niezależne od władz budżetowych państwa członkowskiego, sankcji za nieprzestrzeganie reguł i uwzględniania tych reguł w corocznych ustawach budżetowych.

Od 2011 roku, w ramach inicjatyw zwiększających dyscyplinę w gospodarowaniu zasobami publicznymi, wiodącym narzędziem oceny postępu na drodze do realizacji MTO jest benchmark wydatkowy, wyznaczany przez Komisję Europejską na podstawie referencyjnego tempa wzrostu gospodarki kraju członkowskiego w średnim okresie (Rozporządzenie, 2011).

2. Stan polskich finansów publicznych w świetle notyfikacji fiskalnej z kwietnia 2018 roku

Polska weszła w okres transformacji ustrojowej obciążona długiem publicznym przekraczającym ówczesne możliwości spłaty wymagalnych zobowiązań, zwłaszcza że głęboki kryzys, w jakim pogrążyła gospodarkę narodową „terapia szokowa", na wiele lat zrujnował budżet państwa i głęboko naruszył stabilność funduszy ubezpieczenia społecznego. Utrzymujące się od 1991 roku permanentne niedobory środków budżetowych generowały coraz wyższe zadłużenie sektora rządowego, pomimo szybkiego i zawartego na względnie korzystnych warunkach układu z wierzycielami zrzeszonymi w Klubie Paryskim i Klubie Londyńskim. Wraz z normalizacją stosunków gospodarczych i reformą systemu finansowego wzorowaną na rozwiązaniach zachodnioeuropejskich pojawiła się szansa zrównoważenia budżetu państwa, lecz na przeszkodzie stanęła wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku prywatyzacja emerytur. Jej destrukcyjny wpływ zmniejszył się dopiero po reformie (grudzień 2013), w wyniku której nastąpiło przejęcie części obligacyjnej portfela otwartych funduszy emerytalnych (marzec 2014), a przynależność do tych funduszy stała się dobrowolna.

2.1. Wynik polskiego sektora general government w latach 2014–2017

Akcesja Polski do Unii Europejskiej nastąpiła na warunkach *acquis communautaire*, toteż mimo derogacji w sprawie przyjęcia euro, zgodnie z art. 140 Traktatu Lizbońskiego

oraz Protokołem Nr 13585 jest zobowiązana do notyfikacji fiskalnej. Wypełniając ten wymóg, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego za pośrednictwem Eurostatu dwa razy w roku przekazuje Komisji Europejskiej komunikaty o stanie finansów sektora general government, zaś premier rokrocznie przedkłada tej Komisji i Radzie ECOFIN aktualizację programu konwergencji. Dokumenty te zawierają informację o wykonaniu wydanych wcześniej zaleceń KE dla polityki gospodarczej, a równocześnie stanowią podstawę do oceny podjętych działań naprawczych i rekomendacji na przyszłość.

Tabela 1. Wynik finansowy i dług sektora instytucji rządowych i samorządowych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
W mln zł				
Wynik sektora general government	–62 338	–47 632	–43 647	–32 953
Wynik podsektora instytucji rządowych	–39 790	–39 831	–46 474	–75 097
Wynik podsektora instytucji samorządowych	–3 782	80	4 601	1 543
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	–18 766	–7 881	–1 769	40 601
Dług sektora general government	864 240	919 889	1 006 585	1 003 399
W % PKB				
Wynik sektora general government	–3,6	–2,6	–2,3	–1,7
Wynik podsektora instytucji rządowych	–2,3	–2,2	–2,5	–3,8
Wynik podsektora instytucji samorządowych	–0,2	0,0	0,2	0,1
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	–1,1	–0,4	–0,1	2,0
Dług sektora general government	50,3	51,1	54,2	50,6

Uwaga: Dane zawarte w tabeli 1 są nieporównywalne z danymi we wcześniejszych komunikatach dotyczących notyfikacji fiskalnej. Zostały opracowane zgodnie z metodyką ESA 2010 oraz Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (2013) oraz wytycznymi (2016).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Najnowszy komunikat Głównego Urzędu Statystycznego (GUS) przekazany do Eurostatu w kwietniu 2018 roku wskazuje, że w ostatnich czterech latach nastąpiło ograniczenie deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, zarówno w ujęciu nominalnym, jak i względnym. W 2017 roku deficyt sektora rządowego pogłębił się niemal dwukrotnie w stosunku do 2014 roku, ale wynik ogólny był lepszy, głównie z uwagi wysoką nadwyżkę podsektora zabezpieczenia społecznego oraz dodatni wkład podsektora samorządowego (tabela 1).

W latach 2014–2016 dług publiczny narastał, zbliżając się do konstytucyjnego progu ostrożnościowego (55%), jednak w 2017 roku wykazano jego nominalny spadek o 3,2 mld zł, a w rezultacie – poprawę relacji zadłużenia sektora general government do PKB o 3,6 pkt proc. Zdecydowały o tym głównie trzy czynniki: zmiana struktury długu polegająca na zmniejszeniu o 6,4 pkt proc. udziału nierezydentów, umocnienie kursu złotego oraz obniżenie premii za ryzyko w inwestycjach portfelowych.

2.1.1. Dochody podatkowe sektora instytucji rządowych i samorządowych

W 2017 roku polski PKB wzrósł (w cenach stałych) o 4,6% i tym samym osiągnął dynamikę najwyższą od ośmiu lat. Dobra koniunktura pozytywnie wpłynęła na dochody podatkowe (tabela 2). Stanowiły one (w ujęciu memoriałowym) równowartość 21% PKB; był to wskaźnik niższy tylko o 1 pkt proc. od rekordu ustanowionego w 2007 roku. Na uwagę zasługuje również wzrost o 63 mld zł dochodów podatkowych w ujęciu kasowym, w tym prawie połowę (30 mld zł) stanowiły dodatkowe wpływy z podatku od towarów i usług, a ok. 2 mld zł – wpływy z akcyzy.

Na tak wysoki przyrost dochodów z podatków pośrednich wpłynęła przede wszystkim wysoka dynamika konsumpcji prywatnej, przy czym część efektywnego popytu przesunęła się z artykułów pierwszej potrzeby (objętych preferencyjnymi stawkami PTU) w kierunku towarów wyższego rzędu, obłożonych stawką podstawową (23%). Na dynamikę konsumpcji oddziaływał wzrost rozporządzalnych dochodów gospodarstw domowych, o czym decydował głównie wzrost zatrudnienia (przy umiarkowanej dynamice wynagrodzeń). Istotną rolę odegrały także programy pomocowe adresowane do różnych środowisk, przede wszystkim zaś świadczenia wychowawcze (program Rodzina 500 plus) oraz przywrócenie wieku emerytalnego, ponieważ spośród 313 tys. osób, które skorzystały z tego uprawnienia, ok. jedna trzecia kontynuuje pracę zarobkową, czerpiąc środki utrzymania z emerytury i wynagrodzenia.

Wzrost dostaw towarów i usług osiągnięto głównie metodami ekstensywnymi. Przedsiębiorcy powstrzymywali się od szerszej aktywności inwestycyjnej, o czym świadczy fakt, że w 2017 roku nakłady brutto na środki trwałe w ujęciu nominalnym były o ponad 11 mld zł (5,1%) niższe niż w 2015 roku. Ułatwiło to utrzymanie relatywnie wysokiej rentowności działalności gospodarczej, a ta sytuacja przełożyła się na wzrost (o 4,3 mld zł) wpływów z podatku dochodowego od korporacji (CIT).

Tabela 2. Dochody podatkowe sektora rządowego i samorządowego

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Dochody w mln zł				
Sektor general government, w tym:	664 458	700 317	720 787	784 023
Podsektor instytucji rządowych	352 315	373 002	387 216	421 389
Podsektor instytucji samorządowych	225 603	230 473	244 272	265 873
Podatki i inne dochody związane z produkcją oraz importem (PTU, akcyza, cła) w mln zł				
Sektor general government, w tym	220 846	231 106	250 188	270 821
Podsektor instytucji rządowych	199 553	209 215	227 609	247 088
Podsektor instytucji samorządowych	21 293	21 891	22 579	23 733
Podatki od dochodów i majątku (PIT, CIT, gruntowy, od nieruchomości, od spadków i darowizn itp.)				
Sektor general government, w tym:	116 633	124 634	132 472	145 915
Podsektor instytucji rządowych (szczebel centralny)	67 060	71 651	75 534	83 724
Podsektor instytucji samorządowych (szczebel lokalny)	49 573	52 983	56 938	62 191

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Analizując źródła dodatkowych wpływów budżetowych w 2017 roku, nie można pominąć wprowadzanych od połowy 2016 roku zmian w systemie legislacyjnym ukierunkowanych na ograniczanie szarej i czarnej strefy w rozliczeniach z budżetem. Należy tu wymienić takie instrumenty dyscyplinujące podatników jak: klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania (czerwiec 2016); pakiet paliwowy (wprowadzony 1 sierpnia 2016); obowiązujące od 1 stycznia 2017 roku przepisy dotyczące przesłanek odmowy rejestracji oraz doprecyzowanie warunków wykreślenia podatnika z rejestru VAT; przywrócenie (od tej samej daty) sankcji (do 100%) dla podatników, którzy zawyżają naliczony VAT; zwiększenie od marca 2017 roku kar za przestępstwa podatkowe, nawet do 25 lat więzienia za sfałszowanie faktur na kwotę przekraczającą 10 mln zł; konfiskata rozszerzona wyłudzonego mienia i mienia użytego do popełnienia przestępstw skarbowych, wprowadzona nowelizacją kodeksu karnego i innych ustaw i obowiązująca od kwietnia 2017 roku.

Jak szacuje Ministerstwo Finansów: „poziom dochodów z czterech podstawowych podatków centralnych (tj. podatków będących dochodami budżetu państwa wraz z udziałami budżetów jednostek samorządu terytorialnego w CIT i PIT) w ujęciu memoriałowym pozostawał niższy o 2,0 pkt. proc. PKB, w porównaniu z 2007 r. W warunkach 2017 r. odpowiada to około 40. mld zł, co wskazuje na wciąż istniejący potencjał do poprawy poziomu ściągalności podatkowej" (MF, 2018, s. 14). Podjęte w tym obszarze działania to: obowiązek comiesięcznego przesyłania informacji o ewidencji zakupów i sprzedaży w formie Jednolitego Pakietu Kontrolnego; pobieranie podatku od towarów i usług u źródła; uruchomienie systemu teleinformatycznego Izby Rozliczeniowej; zmiany w przepisach podatkowych dotyczących nierezydentów korzystających z preferencyjnego opodatkowania działalności; wdrożenie systemu monitorowania drogowego przewozu towarów; nakaz przekazywania przez przedsiębiorców informacji o stosowanych schematach podatkowych; poprawa skuteczności egzekucji administracyjnej; rozciągnięcie akcyzy na wszelkie wyroby substytuujące tradycyjne papierosy. Jednakże przewidywane dodatkowe wpływy do budżetu (w ujęciu rok do roku) związane z dalszym uszczelnianiem poboru podatków będą o połowę niższe, gdyż według zapowiedzi mają wynieść: 11 mld zł w 2018, 6 mld zł w 2019, 4 mld zł w 2020 oraz 2 mld zł w 2021 roku (MF, 2018, s. 44–45).

2.1.2. Reguła wydatkowa jako instrument limitujący wydatki budżetowe

Polska, wykonując zobowiązanie ujęte w części prewencyjnej Paktu stabilności i wzrostu, przyjęła średniookresowy cel budżetowy na poziomie –1% PKB, z zastrzeżeniem, że będzie dążyć do tego rezultatu w wieloletniej perspektywie. W planowaniu budżetu (obok ustawy o finansach publicznych, w szczególności art. 162, który określa zasady gospodarowania środkami publicznymi), fundamentalne znaczenie ma reguła wydatkowa. Określa ona maksymalny poziom wydatków sektora general government i nakazuje, aby w sytuacji niewymagającej korekty w zakresie równowagi finansów publicznych, limit wydatkowy rósł w tempie średniookresowego PKB powiększonego

o prognozowaną inflację. Limit wydatków określa się, uwzględniając prognozowane dyskrecjonalne zmiany wpływów i wydatków budżetowych. Reguła ta jest wyposażona ponadto w mechanizm korekty nadmiernych nierównowag, który ma na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych, zarówno w zakresie wypełnienia konstytucyjnej normy długu publicznego, jak i unijnych wymogów dotyczących przeciwdziałania nadmiernemu deficytowi.

Zgodnie z wymogami dyrektywy unijnej (2011) wbudowano w regułę wydatkową symetryczny mechanizm korygujący bieżący wynik sektora general government z celem operacyjnym powiązanym ze średniookresowym celem budżetowym (MTO). Jeśli dług publiczny zbliży się do referencyjnego progu bezpieczeństwa albo deficyt sektora instytucji rządowych i samorządowych osiągnie dopuszczalny pułap, wydatki będą musiały rosnąć wolniej od średniookresowego realnego tempa wzrostu gospodarczego. Nieprzestrzeganie reguły wydatkowej pociąga za sobą takie same konsekwencje jak złamanie ustawy o finansach publicznych. Przewidziano jednak tzw. klauzulę wyjścia, czyli okoliczności, w których możliwe jest zawieszenie określania limitu według reguły wydatkowej (stan wojenny, stan wyjątkowy albo stan klęski żywiołowej na całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej).

Tabela 3. Wydatki ogółem sektora general government, w tym wydatki podsektora instytucji szczebla rządowego i samorządowego, w mln zł

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Sektor general government, w tym:	726 797	747 949	764 429	816 976
Podsektor instytucji rządowych	392 105	412 833	433 690	496 486
Podsektor instytucji samorządowych	229 385	230 392	239 671	264 330

Uwaga: Dane w tabelach 3, 4 i 5 nie są addytywne, gdyż nie obejmują sektora zabezpieczenia społecznego; dochody i wydatki tego sektora, ze względu na jego specyfikę, przeprowadzono w podrozdziale 2.3.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Tabela 4. Wydatki bieżące sektora general government, z uwzględnieniem udziału kosztów zatrudnienia i świadczeń społecznych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Transfery bieżące w mln zł				
Sektor general government	642 894	661 546	695 231	729 015
Podsektor instytucji rządowych	345 413	361 263	386 645	399 656
Podsektor instytucji samorządowych	188 325	191 713	215 807	232 121
Procentowy udział wydatków bieżących w wydatkach ogółem				
Sektor general government	88,5%	88,4%	90,9%	89,2%
Podsektor instytucji rządowych	88,1%	87,5%	89,2%	80,5%
Podsektor instytucji samorządowych	82,1%	83,2%	90,0%	87,8%

Procentowy udział kosztów zatrudnienia w wydatkach bieżących				
Sektor general government	27,8%	27,8%	27,4%	27,4%
Podsektor instytucji rządowych	23,7%	23,3%	22,8%	23,1%
Podsektor instytucji samorządowych	49,7%	50,4%	45,7%	44,7%
Udział wydatków na świadczenia społeczne (łącznie z wydatkami w naturze) w wydatkach bieżących				
Sektor general government	43,6%	44,1%	46,0%	46,3%
Podsektor instytucji rządowych (szczebel centralny)	7,2%	6,9%	6,8%	7,0%
Podsektor instytucji samorządowych (szczebel lokalny)	10,5%	10,5%	18,5%	20,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Wydatki instytucji rządowych i samorządowych (tabela 3) rosły w analizowanym okresie głównie pod wpływem wydatków bieżących. Ich udział w wydatkach ogółem sektora general government podlegał nieznacznym fluktuacjom (tabela 4), m.in. pod wpływem uruchomienia w kwietniu 2016 roku programu wypłat świadczeń rodzinnych i rozszerzenia katalogu niektórych świadczeń socjalnych. Istotną pozycją w budżetach tego sektora były koszty osobowe. Jednakże wydatki związane z zatrudnieniem pracowników w jednostkach budżetowych szczebla centralnego rosły stosunkowo powoli, a ich udział w wydatkach ogółem ustabilizował się na poziomie 23%. Nie przeprowadzono bowiem kompleksowej regulacji płac w sferze budżetowej. Koszty zatrudnienia stanowiły natomiast duże obciążenie budżetów jednostek samorządu terytorialnego, co wynika z wiodącej roli gmin i powiatów w realizacji zadań edukacyjnych i pomocy społecznej.

Tabela 5. Nakłady na środki trwałe brutto podsektora instytucji rządowych i samorządowych

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Nakłady na środki trwałe brutto w mln zł				
Sektor general government	77 518	79 087	60 455	73 683
Podsektor instytucji rządowych	36 567	41 228	36 195	41 657
Podsektor instytucji samorządowych	40 642	37 414	23 820	31 850
Procentowy udział nakładów brutto na środki trwałe w wydatkach ogółem sektora general government				
Sektor general government	10,7%	10,6%	7,9%	9,0%
Podsektor instytucji rządowych	5,0%	5,5%	4,7%	5,1%
Podsektor instytucji samorządowych	5,6%	5,0%	3,1%	3,9%
Procentowy udział nakładów brutto na środki trwałe w wydatkach podsektora rządowego i samorządowego				
Podsektor instytucji rządowych	9,3%	10,0%	8,3%	8,4%
Podsektor instytucji samorządowych	17,7%	16,2%	9,9%	12,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

Nakłady brutto na środki trwałe w jednostkach budżetowych cechowała w analizowanym okresie zmienność (tabela 5), w znacznej mierze odzwierciedlająca nie tyle przebieg cyklu koniunkturalnego, ile przebieg cyklu udostępniania środków pomocowych. Przejście do nowej perspektywy unijnej 2014–2020 i pozyskanie środków na realizację programów współfinansowanych przez Unię Europejską wymagało spełnienia tzw. warunków wstępnych, co opóźniło realizację projektów inwestycyjnych. Dopiero w trzecim kwartale 2017 roku inwestycje publiczne wyraźnie się ożywiły, głównie w związku z modernizacją infrastruktury transportowej w ramach: Programu Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.) oraz Krajowego Programu Kolejowego do 2023 r. Wydatki inwestycyjne podsektora rządowego w 2017 roku nieznacznie przekroczyły poziom z 2015 roku. Natomiast nakłady brutto na środki trwałe w podsektorze samorządowym po załamaniu 2016 roku wciąż pozostawały na relatywnie niskim poziomie. To zdecydowało o ogólnie niższym w porównaniu z okresem 2014–2015 poziomie inwestycji całego sektora general government w latach 2016–2017.

Przyspieszenie dynamiki inwestycji samorządów lokalnych nastąpiło dopiero w drugiej połowie 2017 roku i nie pociągało za sobą konieczności zaciągania nowych pożyczek, ale niska aktywność inwestycyjna jednostek budżetowych szczebla lokalnego (i pozorne oszczędności z tego tytułu) to sytuacja przejściowa. Absorpcja środków unijnych będzie wymagać znacznego wkładu własnego, bowiem struktura planowanych inwestycji (transport miejski, gospodarka niskoemisyjna, rewitalizacja, ochrona środowiska ze szczególnym uwzględnieniem ochrony wód, modernizacja dróg lokalnych) wskazuje na ich wysoką kapitałochłonność. W tych okolicznościach zamiast dodatniego wpływu na wynik strukturalny sektora general government (tak jak to było w ostatnich trzech latach analizowanego okresu) wynik podsektora instytucji szczebla lokalnego może w przyszłości zamknąć się deficytem.

2.1.3. Dochody i wydatki podsektora zabezpieczenia społecznego

Prawo do zabezpieczenia społecznego wynika z wielu międzynarodowych aktów prawnych, m.in. z podpisanej przez Polskę w dniu 26 listopada 1991 roku Konwencji Europejskiej, która warunkowała członkostwo w Unii Europejskiej. Jest to prawo tak ważne, że w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (1997) *explicite* zdefiniowano obowiązki państwa w tym zakresie. Za jego wykonanie odpowiadają wyspecjalizowane instytucje szczebla centralnego: Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz Narodowy Fundusz Zdrowia.

Tabela 6. Dochody, wydatki oraz wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego

Wyszczególnienie	2014	2015	2016	2017
Dochody w mln zł				
Ogółem podsektor zabezpieczenia społecznego	267 511	291 049	306 859	362 390
Składki netto na ubezpieczenia społeczne	210 152	225 791	238 696	257 447
Inne niż składki transfery bieżące	59 407	67 487	70 526	68 353
Transfery kapitałowe	–2 048	–2 229	–2 363	36 590

Wydatki w mln zł				
Ogółem podsektor zabezpieczenia społecznego	286 277	298 930	308 628	321 789
Wydatki bieżące w mln zł	284 627	297 836	307 524	321 105
Transfery społeczne inne niż świadczenia w naturze	209 779	218 651	224 157	231 160
Transfery socjalne w naturze	25 760	28 202	28 920	31 919
Koszty związane z zatrudnieniem	3 309	3 327	3 571	3 829
Inne wydatki bieżące	45 779	47 656	50 876	54 197
Wydatki majątkowe w mln zł	1650	1094	1104	684
Transfery kapitałowe	1 341	652	665	512
Akumulacja brutto	309	442	439	172
Wynik podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego	–18 766	–7 881	–1 769	40 601

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GUS, 2018b.

W analizowanym okresie na wynik sektora zabezpieczenia społecznego korzystnie wpłynęła poprawiająca się z roku na rok pozycja pracownika na rynku pracy i ograniczanie szarej i czarnej strefy w zatrudnieniu. Przychody NFZ były wyższe niż rozchody; w przypadku ZUS i KRUS znacznie zmniejszono dotacje na świadczenia emerytalno-rentowe. W ubezpieczeniach rolników indywidualnych liczba świadczeniobiorców systematycznie spada, a świadczenia są wypłacane na minimalnym gwarantowanym przez państwo poziomie. Natomiast w ubezpieczeniach pracowniczych liczba świadczeniobiorców rosła, ale przeciętne świadczenia malały, wraz ze wzrostem liczby osób, które pobierają świadczenia w systemie zdefiniowanej składki.

O wysokiej dodatniej kontrybucji sektora zabezpieczenia społecznego do ogólnego wyniku instytucji rządowych i samorządowych zdecydowała reforma kapitałowego filara emerytalnego. Ponad 12 mln osób skorzystało z możliwości rezygnacji z oszczędzania na emeryturę z OFE, wskutek czego wielokrotnie zmalały transfery z budżetu państwa wyrównujące ubytek składki przekazanej przez ZUS do tych funduszy. Jednakże ogólny wynik podsektora zabezpieczenia społecznego poprawił się nie z tego powodu, lecz dzięki transferom kapitałowym. Tzw. suwak bezpieczeństwa umożliwia bowiem sukcesywne przejmowanie przez publiczny sektor zabezpieczenia społecznego aktywów równych wartości jednostek rozrachunkowych zgromadzonych na rachunkach OFE przez osoby, którym do wieku emerytalnego brakuje 10 lat. Efektywność zarządzania tymi aktywami była wysoka; w sprawozdaniu z wykonania planu Funduszu Ubezpieczeń Społecznych za 2017 rok w pozycji „pozostałe zwiększenia" ZUS wykazał dochód z kapitału przekraczający 39 mld zł.

Pozytywny (choć trudny do oszacowania) wpływ na dochody podsektora instytucji zabezpieczenia społecznego miały działania podejmowane w obszarze infrastruktury informatyczno-księgowej. W szczególności, dzięki wsparciu Narodowego Banku Polskiego (który udostępnił 2,5 mln kont) od 1 stycznia 2018 roku wszystkie należne składki na ubezpieczenia pracownicze wpłacane są na jeden indywidualny rachunek płatnika w ZUS, co zmniejsza koszty weryfikacji błędów, a zarazem zwiększa transparentność i efektywność systemu płatności.

3. Szacunek wpływu aprecjacji PLN na główne wskaźniki makroekonomiczne

Do oszacowania wpływu umocnienia kursu złotego na najważniejsze zmienne makroekonomiczne wykorzystano model NECMOD (tabela 7). Impuls został zdefiniowany jako nieoczekiwany wpływ zewnętrznego czynnika, który wywołuje aprecjację kursu złotego; po czterech kwartałach kurs ten w stosunku do wartości początkowej wzrasta o 5%, po ośmiu – o 10%.

Tabela 7. Reakcja wybranych zmiennych na stopniową aprecjację kursu złotego w czwartym i ósmym kwartale symulacji; ceny stałe z roku bazowego

Aprecjacja nominalnego kursu złotego	IV kwartał	VIII kwartał
	5%	10%
Zmiana indeksu wyrażona w punktach procentowych w stosunku do poziomu z roku poprzedniego		
Produkt krajowy brutto	–0,2	–0,4
Spożycie indywidualne (prywatne)	0,0	0,1
Spożycie publiczne	0,2	0,3
Nakłady brutto na środki trwałe	–0,1	–0,2
Zapasy i rezerwy	0,1	0,1
Eksport netto (saldo handlu zagranicznego)	–0,3	–0,6
Stosunek salda towarów i usług do produktu krajowego brutto	0,0	–0,2
Stopa wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych (inflacja mierzona CPI)	–0,5	–1,2
Inflacja bazowa	–0,4	1,0
Inflacja cen żywności	–0,6	–1,1
Inflacja cen energii	–0,8	–1,8
Inflacja cen importu	–2,0	–2,1
Realne dochody do dyspozycji gospodarstw domowych	0,3	0,5
Wynagrodzenia	–0,1	–0,6
Stopa wzrostu bezrobocia	0,1	0,3
Deficyt sektora general government w relacji do PKB	0,0	–0,1
Dług sektora general government w relacji do PKB	–0,9	–1,3

Uwaga: Skala efektu przeniesienia kursu walutowego na inflację może również zależeć od czynników cyklicznych. W raporcie nt. mechanizmu transmisji polityki monetarnej w Polsce, Kapuściński i in. (2016) wskazują, że związek ten jest najbardziej wyraźny w fazie rozkwitu i ożywienia gospodarczego. Moment wykonywania symulacji może więc mieć znaczenie dla oceny wpływu kursu na podstawowe zmienne makroekonomiczne oraz dla ewentualnej korekty wyników z modelu NECMOD, który pokazuje przeciętną reakcję tych zmiennych w próbie, na której estymowano parametry modelu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: NBP, 2018, s. 9.

Aprecjacja złotego obniża koszt obsługi zadłużenia zagranicznego i składki unijnej, przyczynia się do spadku krótkookresowej stopy procentowej obligacji skarbowych, ale niesie także niepożądane skutki: zmniejsza konkurencyjność polskiej gospodarki na

rynkach międzynarodowych, obniżając tempo jej wzrostu, a tym samym negatywnie wpływa na wydajność źródeł fiskalnych, a w konsekwencji na wynik sektora general government. Poprawa salda tego sektora jest przejściowa, bo już po drugim roku można spodziewać się niewielkiego wzrostu deficytu. W ciągu dwu lat łączna (korzystna) zmiana długu publicznego w relacji do PKB jest częściowo zniesiona przez niższą nominalną wartość PKB.

Utrzymująca się przez dłuższy czas aprecjacja kursu złotego pozytywnie oddziałuje natomiast na projekty współfinansowane przez Unię Europejską, bowiem rozliczenia między beneficjentami a instytucjami odpowiedzialnymi za wypłatę tych środków odbywają się w walucie krajowej. Zmiany kursu silniej wpływają na absorpcję środków unijnych dopiero w końcowych latach perspektywy; wówczas wartość wykorzystanych środków wspólnotowych zbliża się do denominowanych w euro limitów alokacji i wahania kursu walutowego wywierają znaczący (pozytywny) wpływ na wysokość środków, które mogą być jeszcze przeznaczone na nowe projekty, pod warunkiem że inflacja nie przekroczy trwale celu określonego w założeniach polityki pieniężnej i nie skłoni banku centralnego do podniesienia referencyjnych stóp procentowych.

Symulacja zmian wskaźnika inflacji w wyniku podobnego impulsu na notowania walut różnych krajów UE wskazuje, iż dla Polski efekt ten jest nieco silniejszy niż średnio dla wszystkich krajów członkowskich UE (Cœuré, 2017). Nie jest to sytuacja nadzwyczajna, gdyż reakcje gospodarki krajów Europy Środkowo-Wschodniej na zmiany kursu są z reguły silniejsze niż państw strefy euro. Różnice między poszczególnymi krajami UE mogą wynikać m.in. ze stopnia koncentracji rynku, stopnia substytucji pomiędzy produktami oraz z udziału niekomercyjnych usług we wskaźniku dóbr konsumpcyjnych, a także z różnic w poziomie dochodu narodowego na mieszkańca. Jako strukturalne i trwałe przyczyny tych różnic wymienia się m.in. strategię polityki monetarnej, strukturę importu, stopień integracji gospodarczej oraz pozycję w globalnych łańcuchach produkcji.

Uwagi końcowe

Na tle poprzednich notyfikacji fiskalnych, wynik sektora general goverment w 2017 roku można ocenić jako bardzo dobry. Wpłynęły na to zarówno czynniki fundamentalne, jak i zdarzenia incydentalne, takie jak wpłata 9 mld zysku NBP do budżetu państwa czy rezygnacja z niektórych kontraktów dla celów obronnych, a także przesunięcia w czasie inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską. Sygnałem ostrzegawczym dla projektów reform socjalnych oraz wysoce kapitałochłonnych przedsięwzięć w zakresie infrastruktury technicznej powinien być fakt, że deficyt podsektora rządowego znacznie pogłębił się w stosunku do lat poprzednich. Komisja Europejska dostrzegła ten fakt i już w lipcu 2017 roku wyraziła swe zaniepokojenie, zalecając:

– „podjęcie znacznego wysiłku fiskalnego w 2018 r., zgodnie z wymogami części prewencyjnej *Paktu Stabilności i Wzrostu*, przy uwzględnieniu potrzeby wzmocnienia obecnego ożywienia koniunktury i zapewnienia stabilności finansów publicznych;

– podjęcie działań w celu zwiększenia efektywności wydatków publicznych oraz ograniczenia stosowania obniżonych stawek VAT" (MF, 2018, s. 6).

W odpowiedzi rząd przygotował prognozę (tabela 8), opartą na ostrożnych założeniach makroekonomicznych, z której wynika, że w horyzoncie 2021 roku nastąpi wyraźna poprawa wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych.

Tabela 8. Wynik strukturalny sektora instytucji rządowych i samorządowych – prognoza

Wyszczególnienie	2017	2018	2019	2020	2021
Wzrost PKB w cenach stałych (%)	4,6	3,8	3,8	3,7	3,6
Wynik sektora instytucji rządowych i samorządowych	–1,5	–2,1	–1,5	–1,1	–0,7
Odsetki	1,6	1,4	1,5	1,5	1,5
Działania jednorazowe i tymczasowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
po stronie dochodowej	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
po stronie wydatkowej	–0,04	0,0	0,0	0,0	0,0
Potencjalny wzrost PKB (%)	3,2	3,7	3,7	3,8	3,8
Luka produktowa	1,2	1,4	1,5	1,4	1,2
Element cykliczny budżetu	0,6	0,7	0,8	0,7	0,6
Wynik skorygowany o wpływ cyklu	–2,1	–2,8	–2,3	–1,8	–1,3
Wynik pierwotny skorygowany o wpływ cyklu	–0,6	–1,4	–0,8	–0,3	0,2
Wynik strukturalny	–2,1	–2,8	–2,3	–1,8	–1,3

Uwaga: wszystkie wskaźniki wyrażone są w procentach, w relacji do PKB.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2018, s. 21.

Symulacja została wykonana przy założeniu spokoju społecznego w kraju oraz stabilności stosunków gospodarczych i politycznych w skali europejskiej i globalnej. Rzeczywistość odbiega od tych założeń. Rosną oczekiwania, nie tylko środowisk dotychczas marginalizowanych, ale także innych grup, na szybką poprawę warunków życia, a i sytuacja międzynarodowa nie jest wolna od poważnych zagrożeń.

Literatura

Baran, B. (2013). Reguła średniookresowego celu budżetowego w Unii Europejskiej. *Gospodarka Narodowa*, *11–12*, 23–47.

Blanchard, O., Chouraqui, J., Hagemann, R., Sartor, N. (1990). The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*, *15*, 7–36.

Blanchard, O.J., Giavazzi, F. (2003). *Reforms that can be done: Improving the SGP through a proper accounting of public investment.* Mimeo.

Cœuré, B. (2017). *The Transmission of the ECB's Monetary Policy in Standard and Non-Standard Times*. Pobrane z: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2017/html/ecb.sp170911.en.html (11.05.2018).

Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8.11.2011 w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich. Dz. Urz. UE L 306/41.

Easterly, W., Rebelo, S. (1993). Fiscal Policy and Economic Growth. An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, *3*, 417–458.

European Commission (2006). Public finances in EMU – 2006. *European Economy*, *3*.

Eurostat (2016). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Institute for Advanced Studies (2017). Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2017 Final Report. TAXUD/2015/CC/13. Pobrane z: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/study_and_reports_on_the_vat_gap_2017.pdf (11.05.2018).

Jabłonowski, J., Müller, C., Raffelhüschen, B. (2010). *A Fiscal Outlook for Poland Using Generational Accounts*. Pobrane z: https://www.nbp.pl/badania/seminaria/18VI2010-disc.pdf (11.05.2018).

Kapuściński, M., Kocięcki, A., Kowalczyk, H., Łyziak, T., Przystupa, J., Stanisławska, E., Sznajderska, A., Wróbel, E. (2016). *Mechanizm transmisji polityki pieniężnej w Polsce. Co wiemy w 2015 roku?* Warszawa: Instytut Ekonomiczny.

GUS (2018a). Główny Urząd Statystyczny, *Biuletyn Statystyczny 3/2018*. Pobrane z: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/inne-opracowania/informacje-o-sytuacji-spoleczno-gospodarczej/biuletyn-statystyczny-nr-32018,4,74.html (14.05.2018).

GUS (2018b). Główny Urząd Statystyczny, *Komunikat dotyczący deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2017 roku*. Pobrane z: http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/komunikat-dotyczacy-deficytu-i-dlugu-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych-w-2017-roku,1,26. (11.05.2018).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego, przyjęta w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. Dz.U. 2005, nr 93, poz. 775.

Kopits, G., Symanksy, S. (1998). *Fiscal Policy Rules*. Occasional Paper No. 162. Washington: International Monetary Fund.

MF (2018). Ministerstwo Finansów, *Wieloletni plan finansowy państwa na lata 2018-2021*. Projekt, Warszawa.

Mourre, G., Isbasoiu, G., Paternoster, D., Salto, M. (2013). The Cyclically-Adjusted Budget Balance Used in the EU Fiscal Framework. An Update. *Economic Papers*, *478*.

NBP (2018). Narodowy Bank Polski, *Wpływ stopniowej aprecjacji złotego na gospodarkę – wyniki z modelu NECMOD*. Materiały wewnętrzne polskiego banku centralnego.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16.11.2011 zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz naboru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. Urz. UE L 306/12.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21.05.2013 w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE L 1741.

Rozporządzenie Rady nr 1466/97 WE z 70.07.1997 r. w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych. Dz. Urz. EU L 209/1.

Siekmann, H. (2006). *The Burden of an Ageing Society as a Public Debt. Third Conference of the Monetary Stability Foundation*. Frankfurt am Main: Institute for Monetary and Financial Stability.

Tiar, I., Dominique, T. (2012). *On the Sustainability of Public Finances under an EU Framework. Ageing as a Threat for Luxembourg*. Pobrane z: https://igss.gouvernement.lu/fr/publications/apercus-et-cahiers/cahiers-methodologiques/2012.html (11.05.2018).

TFUE (2012). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz.Urz. UE C 326/47.

Ustawa z 26.06.1974 Kodeks pracy. Dz.U. 2018, poz. 108, z późn. zm.

Ustawa z 16.11.2004 o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2017, poz. 38.

Zalecenie Rady z 11.07.2017 w sprawie krajowego programu reform Polski na 2017 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2017 r. Dz. Urz. UE C 261/20.

ZUS (2017). Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Plany finansowe Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Pobrane z: http://bip.zus.pl/documents/493361/1412780/Plany+finansowe+FUS%2C+FEP+i+FRD+na+rok+2017.pdf/fbefbca5-f0c6-43a0-a80d-896d1e0535ef (18.05.2018).

FISCAL CONVERGENCE IN POLAND. ACHIEVEMENTS AND PROSPECTS

Keywords: public finances, general government sector, fiscal notification, expenditure rule, exchange rate

Summary. This paper presents standing of the Polish general government sector after the excessive deficit procedure had been terminated. The analysis is based on government documents and internal documents of the Polish national central bank, which concern fiscal policy, as well as the relation between the exchange rate of Polish currency (PLN) and the national debt. Factors, which contributed to a significant improvement of the financial result of the general government sector in 2014-2017 have been indicated and the substantial contribution of the institutional subsectors to the overall financial result of the entire sector has been pointed out. The most important government initiatives are presented, which are aimed at the reduction of the structural deficit of the general government sector. An attempt has been made to identify risks that could endanger the medium-term budgetary objective (the deficit on the order of 1% of the GDP in 2021), assuming that an early identification of potential risks facilitates – if not elimination of the risks – then at least the alleviation of their adverse consequences.

Translated by Grażyna Ancyparowicz

Cytowanie

Ancyparowicz, G. (2018). Proces konwergencji fiskalnej w Polsce. Dokonania i prognozy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 5–20. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-01.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-02 | strony: 21–32

Emilia Barej-Kaczmarek

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
emilia.barej@zut.edu.pl

Dawid Dawidowicz

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
Wydział Ekonomiczny
dawid.dawidowicz@zut.edu.pl

Klasyfikacja miast w Polsce w oparciu o kryterium konkurencyjności mierzonej poziomem wydatków

Kody JEL: H70, H72, H73

Słowa kluczowe: konkurencyjność miast, klasyfikacja miast, wydatki

Streszczenie. Celem artykułu było dokonanie klasyfikacji polskich miast w oparciu o kryterium konkurencyjności mierzonej poziomem wydatków. Przedmiotem badania było funkcjonowanie wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce. Dane do analizy pochodziły z Banku Danych Lokalnych (BDL) z 2016 roku; brano pod uwagę wydatki miast na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, na pomoc społeczną, na gospodarkę mieszkaniową, na turystykę oraz na transport i łączność. W badaniu wykorzystano jedną z metod aglomeracji – metodę Warda. Na podstawie wyników można stwierdzić, że większość miast na prawach powiatu wydawała podobne kwoty na infrastrukturę społeczno-techniczną. Najbardziej konkurencyjnymi miastami okazały się Sopot i Warszawa – przeznaczyły najwięcej na infrastrukturę społeczno-techniczną i jednocześnie najmniej na pomoc społeczną.

Wstęp

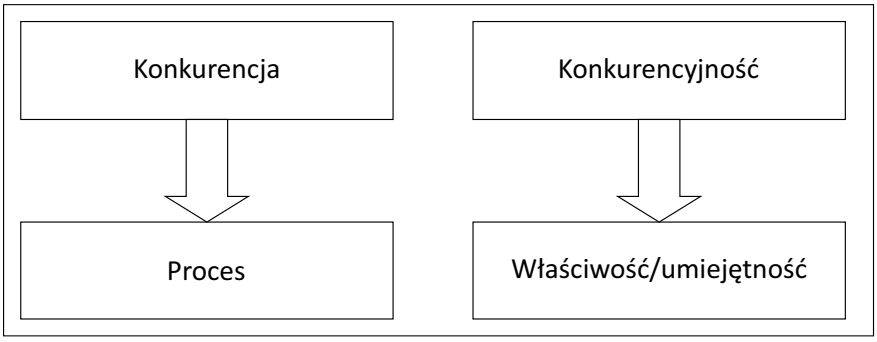
Miasta – podobnie jak przedsiębiorstwa – konkurują ze sobą, choć ich celem jest zainteresowanie jak największej liczby inwestorów oraz pozyskanie nowych mieszkańców.

Konkurencyjność miast może być mierzona na różne sposoby. Głównym miernikiem są wydatki na szeroko pojętą infrastrukturę społeczno-techniczną.

Celem artykułu jest klasyfikacja miast na prawach powiatu w Polsce w oparciu kryterium, jakim jest konkurencyjność mierzona poziomem wydatków.

1. Konkurencyjność miast na prawach powiatu

Konkurencyjność jest pochodną pojęcia konkurencja, określającego jeden z podstawowych mechanizmów ekonomicznych w gospodarce rynkowej (Skawińska, Zalewski, 2009, s. 35). Ekonomiści uznali konkurencyjność za naturalne prawo współczesnej gospodarki kapitalistycznej, stwierdzając, że poziom konkurencyjności kraju, regionu czy miasta ma kluczowe znaczenie dla oceny poziomu rozwoju ekonomicznego. Projektowanie polityki i strategii zwiększających konkurencyjność stało się zinstytucjonalizowanym zadaniem wielu jednostek samorządowych (Łaźniewska, Gorynia, 2012, s. 13). Uzyskanie przewagi wiąże się z koniecznością podejmowania działań podnoszących atrakcyjność. A zatem konkurencyjność to umiejętność (zdolność) współzawodniczenia z innymi podmiotami mającymi podobne cele (Gorynia, 2002, s. 48). Konkurencja jest więc procesem, dążeniem do określonego wyniku i uzyskania pewnej cechy (konkurencyjności) – ta zależność została pokazana na rysunku 1. Działania, jakie podejmują jednostki, aby osiągnąć określoną pozycję, zależą od tego, czego dotyczy współzawodnictwo.



Rysunek 1. Konkurencja a konkurencyjność

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Adamkiewicz-Drwiłło, 2002, s. 91.

Wyodrębnione terytorialnie fragmenty lub podmioty gospodarcze konkurują ze sobą na poziomie mezo. W Polsce obowiązuje trójstopniowy system organizacji terytorialnej, obejmujący gminy, powiaty i województwa (Gorynia, Łaźniewska, 2010, s. 153). Miasta na prawach powiatu są szczególną kategorią – z jednej strony pełnią funkcje gmin miejskich, a z drugiej wypełniają zadania powiatów.

W ostatnich latach obserwuje się duże zainteresowanie problematyką konkurencyjności miast. Miasta stały się siłą napędową gospodarki, to na ich terenie znajdują się główne ośrodki użyteczności publicznej oraz lokalizacje inwestycji prywatnych, przez co skupiają znaczną część ludności kraju. Według danych Głównego Urzędu Statystycznego w 2017 roku 60% ludności Polski zamieszkiwało tereny miejskie (BDL, 2018). Taki stan rzeczy sprawia, że przed miastami stoi szereg wyzwań.

Miasta na prawach powiatu walczą – jako jednostki samorządu terytorialnego – o inwestorów, mieszkańców, a także o środki finansowe. Aby móc ocenić konkurencyjność miasta, niezbędne jest porównanie go z innym obiektem pod względem wybranych cech i z wykorzystaniem odpowiednich metod badawczych.

Miernikiem poziomu konkurencyjności miasta jest miejsce w rankingach. Osiągnięta pozycja, tzw. pozycja konkurencyjna, określa zdolność do rywalizacji z innymi jednostkami samorządu terytorialnego (Łaźniewska, Gorynia, 2010, s. 175). O sile miasta nie świadczy zdolność do przesunięcia się w górę rankingu, ale utrzymanie się na wysokiej pozycji i zdolność do długookresowego rozwoju.

2. Czynniki konkurencyjności miast na prawach powiatu

Konkurencyjność jednostki samorządu terytorialnego – niezależnie od szczebla – wiąże się przede wszystkim ze zdolnością do kreowania rozwoju (Filipiak, Dylewski, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011, s. 103). Można wskazać dwie grupy cech mających na to wpływ: takie, których nie da się zmienić (położenie geograficzne, klimat), oraz takie, które można modelować (np. realizowane inwestycje). Każda jednostka samorządu terytorialnego ma swoje walory w postaci m.in. zasobów naturalnych, jednakże we współczesnej, zglobalizowanej gospodarce ich rola zaczyna maleć i nie można na tym budować przewagi konkurencyjnej. Obserwuje się przejście od konkurowania poprzez zasoby naturalne do konkurowania poprzez infrastrukturę (Wdowicka, 2008, s. 91).

Czynnikiem, który oddziałuje bezpośrednio na jakość życia mieszkańców, funkcjonowanie podmiotów rynkowych i prowadzenie działalności gospodarczej, jest infrastruktura techniczna, społeczna i instytucjonalna. Poziom wyposażenia jednostki samorządu terytorialnego w podstawowe obiekty infrastrukturalne wpływa na ofertę przedstawianą przedsiębiorcom, a także potencjalnym mieszkańcom. Wspomóc ją może również zdolność do właściwego wykorzystania kapitału i jego akumulacji (Gorynia, Łaźniewska, 2010, s. 165).

Cechy, na których kształtowanie jednostki samorządu terytorialnego mają bezpośredni wpływ, wiążą się z ponoszeniem wydatków na realizację zadań publicznych. Najszerszy zakres zadań publicznych wśród jednostek samorządu terytorialnego mają gminy. Wynika to z zasady subsydiarności (pomocniczości), domniemania kompetencji gmin, potrzeb członków wspólnoty samorządowej, możliwości prowadzenia przez gminy działalności gospodarczej zarówno w sferze użyteczności publicznej, jak i w sferze zarobkowej, a także z przyjętego przez ustawodawcę sposobu delegowania zadań.

Władze gminy miejskiej o statusie miasta na prawach powiatu zobowiązane są – obok realizacji zadań wynikających z przepisów ustawy o samorządzie gminnym – podejmować także działania regulowane przepisami o samorządzie powiatowym (Nowak, Skotarczak, 2012, s. 33). Szeroki zakres obowiązków, wielkość populacji, rozległość miast, fakt, iż tradycyjnie pełnią one rolę centrów społeczno-gospodarczych i kulturalnych oraz stanowią lokalizację wielu instytucji, rzutują na wielkość, strukturę rodzajową oraz główne kierunki wydatków (Śmiechowicz, 2011, s. 77).

Realizując przypisane im zadania, miasta na prawach powiatu mogą budować przewagę konkurencyjną. Jest to jednak ściśle powiązane z ich możliwościami finansowymi, gdyż oprócz wydatków bieżących, muszą również znaleźć środki na wydatki inwestycyjne.

Inwestycje są postrzegane jako oznaka rozwoju. Związane są najczęściej z pojawieniem się nowej substancji lub poprawieniem stanu dotychczasowej i – co istotne – wymagają zwykle ponoszenia znacznych nakładów finansowych przez długi okres (Nowak, Skotarczak, 2012, s. 30). Ważne, żeby inwestować zarówno w infrastrukturę techniczną (mimo że wymaga to dużych środków), jak i społeczną. Jeśli chodzi o tę pierwszą kategorię, miasta skupiają się na transporcie, gospodarce komunalnej i gospodarce mieszkaniowej, natomiast w kwestiach społecznych stawiają na ochronę zdrowia i obiekty sportowe oraz kulturalne.

Czynniki konkurencyjności miast na prawach powiatu to m.in. wydatki, które wpływają zarówno na infrastrukturę techniczną, jak i społeczną (tabela 1).

Tabela 1. Wydatki na infrastrukturę techniczną i społeczną jako czynniki konkurencyjności miast

Infrastruktura techniczna	Infrastruktura społeczna
wydatki ogółem wydatki na inwestycje wydatki na transport i łączność wydatki na turystykę wydatki na gospodarkę mieszkaniową wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska wydatki na drogi publiczne	wydatki ogółem wydatki na inwestycje wydatki na pomoc społeczną wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego

Źródło: opracowanie własne.

Warto zaznaczyć, że dla zachowania porównywalności czynników mogą one być wyrażone jako mierniki relatywne, czyli wyrażające stosunek wyróżnionych wielkości względem innych wartości ekonomicznych lub udział określonej wielkości w całości.

3. Dane i metoda badania

Badaniem objęto wszystkie 66 miast na prawach powiatu w Polsce. Są to: Biała Podlaska, Białystok, Bielsko-Biała, Bydgoszcz, Bytom, Chełm, Chorzów, Częstochowa, Dąbrowa Górnicza, Elbląg, Gdańsk, Gdynia, Gliwice, Gorzów Wielkopolski, Grudziądz,

Jastrzębie-Zdrój, Jaworzno, Jelenia Góra, Kalisz, Katowice, Kielce, Konin, Koszalin, Kraków, Krosno, Legnica, Leszno, Lublin, Łomża, Łódź, Mysłowice, Nowy Sącz, Olsztyn, Opole, Ostrołęka, Piekary, Piotrków Trybunalski, Płock, Poznań, Przemyśl, Radom, Ruda Śląska, Rybnik, Rzeszów, Siedlce, Siemianowice Śląskie, Skierniewice, Słupsk, Sopot, Sosnowiec, Suwałki, Szczecin, Świętochłowice, Świnoujście, Tarnobrzeg, Tarnów, Toruń, Tychy, Wałbrzych, Warszawa, Włocławek, Wrocław, Zabrze, Zamość, Zielona Góra, Żory.

W przeprowadzonym badaniu analizie poddane zostały wydatki miast, w tym wydatki ogółem, wydatki na transport i łączność, wydatki na turystykę, wydatki na gospodarkę mieszkaniową, wydatki na pomoc społeczną, wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Uznano, że są to czynniki decydujące o konkurencyjności. Dla przejrzystości wszystkie wydatki zostały przeliczone na jednego mieszkańca. Szczegółowe dane zamieszczono w tabeli 2. Tym samym spełniono wymogi formalne w zakresie doboru zmiennych do badania – były one mierzalne, a dane kompletne oraz porównywalne (Strahl, 2006, s. 33).

Do klasyfikowania miast wykorzystywane są metody porządkowania liniowego, w tym przede wszystkim metody agregatowe (Bąk, 2013, s. 54). W przeprowadzonym badaniu wykorzystano aglomeracyjną metodę Warda, która pozwoliła grupować miasta charakteryzujące się podobnymi cechami, tj. wartościami miar, czyli mającymi podobną politykę dotyczącą osiągania konkurencyjności. Metoda Warda jest metodą hierarchiczną, w przeciwieństwie do metody k-średnich, w której trzeba określić liczbę skupień (Strahl, 2006, s. 236). Ponadto w literaturze przedmiotu podkreśla się, że metoda ta jest bardziej efektywna od metody najdalszego sąsiedztwa (Grabiński, Sokołowski, 1980). W celu jak największego zróżnicowania badanych miast miarą odległości był kwadrat odległości euklidesowej.

4. Wyniki badania

Na rysunku 2 przedstawiono dendrogram sporządzony w programie Statistica 13 z wynikami grupowania mierzonymi kwadratową odległością euklidesową.

W zależności od przyjętej odległości wiązania (odległości aglomeracyjnej) można wskazać od dwóch do kilkudziesięciu skupień. Przy odległości na poziomie 20 i skalowaniu do 100 da się wyznaczyć cztery skupienia. W skład pierwszego wchodzą Sopot oraz Warszawa. Do drugiego skupienia zakwalifikowanych zostało 10 miast: Wrocław, Kraków, Płock, Opole, Krosno, Gdańsk, Gliwice, Kielce, Poznań i Świnoujście. Skupienie trzecie jest najliczniejsze i obejmuje 39 miast: Legnicę, Wałbrzych, Bydgoszcz, Grudziądz, Toruń, Włocławek, Lublin, Zamość, Gorzów Wielkopolski, Zieloną Górę, Łódź, Piotrków Trybunalski, Skierniewice, Nowy Sącz, Tarnów, Ostrołękę, Radom, Siedlce, Przemyśl, Rzeszów, Białystok, Łomżę, Suwałki, Gdynię, Słupsk, Bielsko-Białą, Chorzów, Częstochowę, Dąbrowę Górniczą, Jaworzno, Katowice, Rudę Śląską, Rybnik, Tychy, Olsztyn, Kalisz, Konin, Leszno i Szczecin. Skupienie czwarte to takie miasta jak: Jelenia Góra, Biała Podlaska, Chełm, Tarnobrzeg, Bytom, Jastrzębie-Zdrój, Mysłowice, Piekary Śląskie, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Zabrze, Żory, Elbląg, Koszalin.

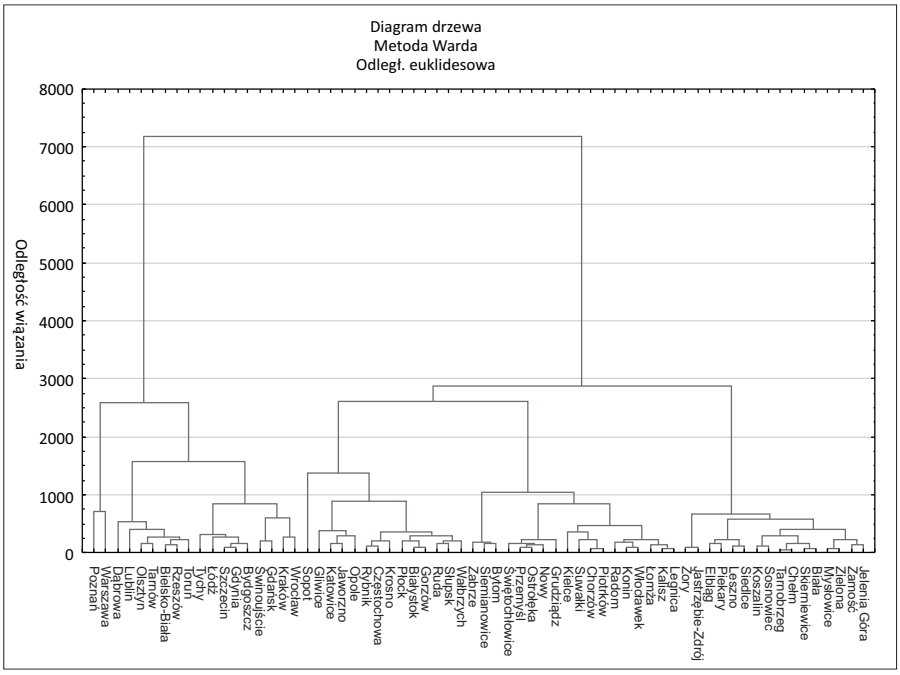
Tabela 2. Wydatki miast na prawach powiatu w 2016 roku (w zł/mieszkańca)

Nazwa miasta	Wydatki ogółem	Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego	Wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	Wydatki na pomoc społeczną	Wydatki na gospodarkę mieszka-niową	Wydatki na turystykę	Wydatki na transport i łączność	Wydatki na drogi publiczne	Wydatki na inwestycje
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jelenia Góra	4 495,29	203,83	340,26	998,17	71,46	1,51	480,39	254,22	230,24
Legnica	4 810,23	159,33	265,31	1 194,98	118,91	0,08	506,90	375,57	431,14
Wrocław	6 205,83	312,69	685,77	767,47	426,14	1,52	951,96	363,51	824,70
Wałbrzych	4 853,25	147,66	334,75	1 207,39	468,39	0,61	614,33	319,83	562,86
Bydgoszcz	4 819,03	89,80	329,61	915,15	271,00	2,28	838,42	194,23	490,89
Grudziądz	5 279,94	73,75	261,29	1 483,29	35,46	4,73	476,58	141,69	179,51
Toruń	4 952,45	248,89	285,91	1 001,15	77,95	12,03	679,76	272,99	482,68
Włocławek	5 174,10	80,71	272,69	1 308,47	225,73	4,13	514,67	324,54	546,94
Biała Podlaska	4 456,07	131,18	250,06	1 001,24	37,34	0,19	307,17	192,11	166,16
Chełm	4 708,24	109,97	314,44	1 021,69	65,46	0,23	287,24	202,38	145,14
Lublin	5 417,94	214,20	289,72	1 095,57	91,28	21,49	989,16	343,80	569,28
Zamość	5 537,02	204,75	312,01	1 097,66	64,25	15,33	398,49	307,68	491,07
Gorzów	4 824,94	127,96	334,14	1 107,68	246,68	0,26	522,42	159,00	650,68
Zielona Góra	4 981,43	109,79	347,14	1 023,86	164,38	4,21	473,08	254,05	510,99
Łódź	5 496,58	191,91	337,22	985,15	425,31	0,82	996,89	408,18	785,69
Piotrków Trybunalski	5 282,97	149,87	379,67	1 382,32	193,89	1,85	481,30	362,00	528,94
Skierniewice	4 884,28	159,78	266,68	980,29	48,78	1,60	363,24	291,52	582,41
Kraków	6 122,59	270,31	671,85	933,91	268,68	0,00	1 096,15	394,31	704,88
Nowy	5 518,60	67,74	357,21	1 392,53	67,95	0,76	386,32	228,74	219,93

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Tarnów	5 619,71	105,15	352,28	1 066,01	23,70	7,64	619,82	312,20	470,52
Ostrołęka	5 576,33	117,21	274,79	1 352,80	81,11	1,03	334,49	184,45	179,70
Płock	6 732,85	218,71	421,26	1 144,53	320,97	3,61	517,61	288,34	534,01
Radom	5 045,19	92,52	285,27	1 244,28	135,55	0,66	648,39	288,00	354,72
Siedlce	5 568,66	131,53	189,55	1 141,86	214,89	1,12	255,84	177,43	433,43
Warszawa	7 884,78	283,17	320,88	800,62	674,42	3,24	2 083,41	387,26	707,74
Opole	6 110,10	241,69	520,82	882,72	309,25	5,25	513,14	320,04	726,27
Krosno	5 886,24	228,66	250,36	1 137,52	296,02	34,47	630,17	397,39	910,16
Przemyśl	5 314,61	84,42	246,84	1 415,89	56,76	1,94	369,36	277,85	229,28
Rzeszów	5 338,71	107,83	443,41	984,98	129,14	0,37	769,70	350,14	609,88
Tarnobrzeg	4 769,12	125,23	342,65	1 021,09	39,41	0,00	286,07	176,48	360,28
Białystok	5 136,96	111,47	285,84	1 050,48	268,51	2,31	553,96	163,38	506,38
Łomża	5 124,95	159,59	220,56	1 139,59	171,26	3,75	551,48	457,25	788,75
Suwałki	5 275,80	172,87	297,43	1 268,29	268,64	26,00	399,31	316,62	614,79
Gdańsk	5 789,61	178,73	419,94	858,76	162,79	22,63	1 208,26	555,42	881,32
Gdynia	5 279,30	224,13	404,50	876,66	341,30	5,06	874,79	181,27	306,40
Słupsk	5 132,34	156,54	208,67	1 114,25	375,65	2,35	491,36	188,48	349,70
Sopot	7 356,29	842,62	764,76	1 066,63	564,49	54,81	379,18	253,51	1 286,43
Bielsko-Biała	5 190,73	162,69	368,16	956,61	43,77	5,00	797,03	367,29	673,03
Bytom	4 546,23	55,69	318,48	1 263,76	442,09	0,34	302,80	89,77	264,62
Chorzów	5 432,88	143,45	319,50	1 384,96	151,01	1,27	480,26	256,54	717,28
Częstochowa	5 050,13	132,38	291,84	1 077,34	306,86	0,26	702,72	427,58	541,29
Dąbrowa	5 521,61	162,83	659,14	818,16	70,05	5,96	672,94	385,98	726,27
Gliwice	6 072,85	114,05	418,24	906,01	708,69	0,39	656,42	378,07	1 533,43

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Jastrzębie-Zdrój	4 277,14	124,24	385,03	912,84	286,12	3,11	279,92	128,92	271,12
Jaworzno	5 127,32	144,81	381,77	958,43	421,03	0,00	699,71	424,59	641,10
Katowice	5 383,88	204,21	434,78	895,38	497,54	1,40	592,53	260,26	464,20
Mysłowice	4 604,36	85,72	350,83	1 001,10	150,14	0,00	413,28	221,24	491,18
Piekary	4 114,87	91,93	269,92	1 148,79	43,06	0,00	201,37	53,68	458,75
Ruda	4 944,65	77,41	311,06	1 192,41	367,92	4,19	523,14	389,49	573,69
Rybnik	5 116,92	164,09	364,48	997,49	308,29	0,51	684,68	400,23	615,97
Siemianowice Śląskie	4 228,87	108,55	275,91	1 237,10	319,07	0,00	248,92	126,59	213,09
Sosnowiec	3 928,89	119,59	437,95	899,62	63,60	0,06	295,10	53,90	213,91
Świętochłowice	4 259,96	105,31	372,74	1 322,66	137,88	0,07	308,41	107,78	209,20
Tychy	4 919,08	145,28	320,83	795,75	195,74	0,00	1 009,80	387,50	492,50
Zabrze	4 629,33	174,37	240,52	1 141,20	418,01	4,43	286,09	56,44	253,23
Żory	4 623,54	201,50	376,62	860,04	308,39	0,00	283,15	222,74	541,13
Kielce	5 818,36	134,89	377,71	1 397,84	340,27	5,58	671,91	263,11	621,80
Elbląg	4 595,64	89,80	249,30	1 149,35	62,35	1,49	366,05	186,25	309,57
Olsztyn	5 293,50	90,31	402,64	1 133,35	32,09	0,00	755,47	163,31	297,76
Kalisz	4 998,86	105,09	277,51	1 204,84	84,52	1,73	508,11	360,47	526,41
Konin	5 669,27	127,49	312,64	1 242,08	188,71	2,19	524,69	369,79	336,15
Leszno	5 214,97	130,89	271,42	1 083,62	172,28	22,40	283,72	213,55	515,72
Poznań	5 949,22	202,07	232,71	925,66	99,33	0,22	1 711,32	772,05	1 041,32
Koszalin	4 625,54	204,70	385,01	929,40	58,68	0,85	354,91	178,88	348,59
Szczecin	4 975,35	141,48	388,56	907,38	345,58	4,04	843,76	188,40	555,73
Świnoujście	5 996,84	140,04	438,24	757,13	311,28	12,34	1 303,86	1 207,94	1 007,19

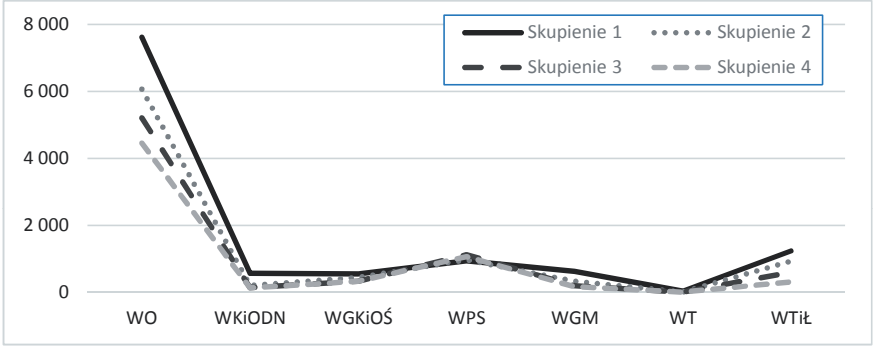
Źródło: opracowanie własne na podstawie: BDL, 2018.



Rysunek 2. Dendrogram miast na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne.

Na rysunku 3 i 4 przedstawiono średnie każdego ze skupień.



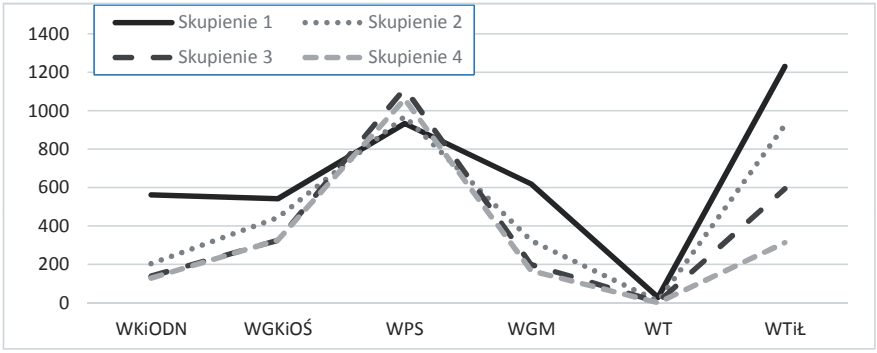
WO – wydatki ogółem na 1 mieszkańca, WKiODN – wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca, WGKiOŚ – wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca, WPS – wydatki na pomoc społeczną na 1 mieszkańca, WGM – wydatki na gospodarkę mieszkaniową na 1 mieszkańca, WT – wydatki na turystykę na 1 mieszkańca, WTiŁ – wydatki na transport i łączność na 1 mieszkańca.

Rysunek 3. Wykres średnich każdego skupienia

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Największe wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca były charakterystyczne dla miast należących do pierwszego skupienia – ponad 7,5 tys. zł. Najmniejsze wydatki na 1 mieszkańca były charakterystyczne dla miast będących elementami skupienia czwartego.

W celu lepszego zobrazowania średnich wielkości poszczególnych skupień usunięto cechę: wydatki ogółem na jednego mieszkańca, której skala jest znacznie wyższa od pozostałych (rysunek 4).



WKiODN – wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego na 1 mieszkańca, WGKiOŚ – wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska na 1 mieszkańca, WPS – wydatki na pomoc społeczną na 1 mieszkańca, WGM – wydatki na gospodarkę mieszkaniową na 1 mieszkańca, WT – wydatki na turystykę na 1 mieszkańca, WTiŁ – wydatki na transport i łączność na 1 mieszkańca.

Rysunek 4. Średnie odległości poszczególnych skupień bez wydatków ogółem

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Na podstawie wykresu można stwierdzić, że największe wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniosły miasta w skupieniu pierwszym, zaś najmniejsze miasta ze skupienia trzeciego i czwartego. Największe wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska w przeliczeniu na jednego mieszkańca miały miasta zgrupowane w skupieniu pierwszym, najniższe zaś ponownie te ze skupienia trzeciego i skupienia czwartego. Wydatki na pomoc społeczną były relatywnie duże we wszystkich analizowanych skupieniach, najwyższe można było odnotować w skupieniu trzecim, a najniższe w skupieniu pierwszym. We wszystkich skupieniach najmniej wydano na turystykę, w tym szczególnie mało w miastach ze skupienia czwartego, gdzie było to średnio mniej niż 1 zł/mieszkańca; największe wydatki na turystykę odnotowały miasta ze skupienia pierwszego – nieco ponad 29 zł/mieszkańca. Największe zróżnicowanie dało się zaobserwować w wydatkach na transport i łączność. Największe wydatki były charakterystyczne dla miast ze skupienia pierwszego (ponad 1,2 tys. zł/mieszkańca), zaś najmniejsze dla miast ze skupienia czwartego (ponad 300 zł/mieszkańca).

Podsumowanie

Konkurencyjność miast może być mierzona na wiele sposobów. Jednym z kryteriów jest poziom nakładów na infrastrukturę społeczno-techniczną. Dane dotyczące wydatków wykorzystano do grupowania miast na prawach powiatu. Za pomocą metody aglomeracyjnej zostały one sklasyfikowane w czterech skupieniach. Wyróżniono je w oparciu o wydatki na pomoc społeczną (relatywnie wysoki poziom) oraz wydatki na turystykę (najniższy poziom). Najbardziej zróżnicowane w poszczególnych skupieniach były wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, wydatki na gospodarkę mieszkaniową oraz na transport i łączność. Najbardziej zbliżone wyniki miały miasta ze skupienia trzeciego i czwartego, tj. większość analizowanych miast (skupienie trzecie obejmowało 39 miast, a skupienie czwarte 15 miast).

Miasta ze skupienia pierwszego, tj. Sopot i Warszawa, charakteryzowały się największymi wydatkami we wszystkich analizowanych obszarach poza pomocą społeczną, na którą wydatki były najniższe spośród czterech skupień. Podsumowując, można stwierdzić, że jeśli chodzi o poziom wydatków, najbardziej konkurencyjnymi miastami w 2016 roku były Sopot i Warszawa.

Literatura

Adamkiewicz-Drwiłło, H.G. (2002). *Uwarunkowania konkurencyjności przedsiębiorstwa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

BDL (2018). Bank Danych Lokalnych. Pobrane z: https://bdl.stat.gov.pl/BDL/.

Bąk, A. (2013). Metody porządkowania liniowego w polskiej taksonomii – pakiet pllord. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *278*, 54–62.

Filipiak, B., Dylewski, M., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2011). *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Municipium.

Gorynia, M. (red.) (2002). *Luka konkurencyjna na poziomie przedsiębiorstwa a przystąpienie Polski do Unii Europejskiej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Gorynia, M., Łaźniewska, E. (red.) (2010). *Kompendium wiedzy o konkurencyjności*. Warszawa: PWN.

Grabiński, T., Sokołowski, A. (1980). The Effectiveness of some Signal Identification Procedures. W: M. Kunt, F. de Coulon (red.), *Signal Processing. Theories and Applications* (s. 617–623). Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

Łaźniewska, E., Gorynia, M. (red.) (2012). *Konkurencyjność regionalna. Koncepcje – strategie – przykłady*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Nowak, M., Skotarczak, T. (red.) (2012). *Inwestycje w mieście. Uwarunkowania ekonomiczne, organizacyjne i przestrzenne*. Warszawa: CeDeWu.

Skawińska, E., Zalewski, R.I. (2009). *Klastry biznesowe w rozwoju konkurencyjności i innowacyjności regionów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Strahl, D. (red.) (2008). *Metody oceny rozwoju regionalnego*. Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego.

Śmiechowicz, J. (2011). *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*. Warszawa: Difin.

Wdowicka, M. (2008). Konkurencyjność miast polskich dla korporacji ponadnarodowych. W: J. Słodczyk, E. Szafranek (red.), *Mechanizmy i uwarunkowania budowania konkurencyjności miast* (s. 89–100). Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.

CLASSIFICATION OF CITIES IN POLAND IN TERMS OF COMPETITIVENESS MEASURED BY EXPENDITURES

Keywords: cities competitiveness, cities classification, expenses

Summary. The purpose of the article was to carry out the classification of cities in Poland, taking into account their competitiveness measured by expenditures. The subject of the study were all cities with powiat rights in Poland. Data for the study came from the local database from 2016 and related to the expenditure of cities on culture and protection of national heritage, environmental protection, social assistance, housing, tourism and on transport and communication. In the article was used Ward's method which is applied in hierarchical cluster analysis. The results of this study showed that the majority of cities with powiat rights made similar expenditures on socio-technical infrastructure. The most competitive cities were Sopot and Warsaw, which spent the highest amounts on socio-technical infrastructure and, at the same time, the lowest expenditure on social assistance.

Translated by Dawid Dawidowicz

Cytowanie

Barej-Kaczmarek, E., Dawidowicz, D. (2018). Klasyfikacja miast w Polsce w oparciu o kryterium konkurencyjności mierzonej poziomem wydatków. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 21–32. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-02.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-03 | strony: 33–40

Kamil Borowski

Uniwersytet Łódzki
kamil.borowski@uni.lodz.pl

Sytuacja budżetowa gmin w latach 2014–2017

Kody JEL: H70, H71, H72

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, gmina, budżet

Streszczenie. W artykule zbadano poziom dochodów i wydatków gmin w latach 2014–2017. Wykorzystano literaturę przedmiotu, normy i przepisy prawne oraz sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) opracowane przez Ministerstwo Finansów i Regionalną Izbę Obrachunkową. Szczególną uwagę zwrócono na wydatki inwestycyjne, które stanowią ważny impuls rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Wprowadzenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i odgrywa istotną rolę w funkcjonowaniu sektora publicznego, gdyż realizuje zadania związane z zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnych. Władze centralne przekazują samorządom zadania, a także środki finansowe na ich realizację, jednakże dotacje i subwencje często są niewystarczające i muszą być uzupełniane z dochodów własnych JST. Gminy mają coraz więcej obowiązków, ale nie towarzyszy temu adekwatny przepływ środków finansowych na ich wdrażanie.

W ostatnich latach widoczne są zmiany w gospodarce budżetowej JST. Wynikają one z wprowadzenia w 2014 roku indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), tj. reguły limitowania zadłużenia samorządu terytorialnego (Karolewska, 2018).

Celem artykułu jest zbadanie sytuacji budżetowej gmin. Podstawowym źródłem danych są opracowania Głównego Urzędu Statystycznego (GUS), Bank Danych Lokalnych (BDL) oraz biuletyny informacji publicznej (BIP). W analizowanym okresie, tj. w latach 2014–2017, gospodarkę finansową gmin kształtowały Ustawa o finansach

publicznych (Ustawa, 2009) oraz Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003).Taki zakres czasowy pozwala dostrzec trendy w dokonywanych działaniach i przedstawić prognozy na przyszłość. Sytuacja budżetowa jest istotnym elementem polityki JST i ma wpływ na rozwój gmin.

1. Polityka finansowa gmin

Środki finansowe stanowią podstawę działania jednostek samorządu terytorialnego. Budżet to jeden z najważniejszych instrumentów kształtowania polityki rozwoju gmin (Kusto, 2010, s. 168–169). Obejmuje dochody i wydatki oraz przychody i rozchody. W budżecie wskazane są także najistotniejsze inwestycje i niezbędne działania. Polityka finansowa gmin polega na pozyskiwaniu środków finansowych na realizację zadań wskazanych w Ustawie o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990). Wydatki bieżące mocno obciążają budżety gmin, dlatego wiele z nich poszukuje zewnętrznych źródeł dochodów (Kozłowski, 2006, s. 169). Gmina zaspokaja zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnot lokalnych, co oznacza, że dobra i usługi finansowane z podatków i opłat służą ogółowi społeczeństwa.

Kwestia dochodów gmin i ich samodzielności finansowej wynika z Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego (EKSL), gdzie w art. 9, poświęconym zasadom finansowym obowiązującym wspólnoty lokalne, jest mowa o tym, iż „społeczności lokalne mają prawo, w ramach narodowej polityki gospodarczej, do posiadania własnych wystarczających zasobów finansowych, którymi mogą swobodnie dysponować w ramach wykonywania swych uprawnień" (EKSL, 1985). EKSL pozwala, aby przynajmniej część zasobów finansowych pochodziła z opłat i podatków lokalnych, których wysokość JST ustalają samodzielnie, choć w zakresie określonym ustawą.

Jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną, tj. zdolność do bycia podmiotem praw i obowiązków w stosunkach cywilnoprawnych. Dodatkowo ich samodzielność podlega ochronie sądowej. Gminy prowadzą własną politykę finansową w przypisanych im dziedzinach, w tym także w części dotyczącej finansów publicznych. Podstawą w podejmowaniu decyzji finansowych powinno być racjonalne gospodarowanie posiadanymi środkami.

2. Zróżnicowanie sytuacji dochodowej gmin

Dochody gmin są uzależnione od wielu czynników, takich jak liczba mieszkańców, poziom przedsiębiorczości i usług, a także polityka inwestycyjna.

Na koniec 2017 roku wszystkie rodzaje JST wykazały wyższe dochody. Ich wzrost w gminach i miastach na prawach powiatu związany był przede wszystkim z dystrybucją środków na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (program Rodzina 500 plus), a z kolei w powiatach i województwach wynik podwyższyły dotacje z Unii Europejskiej. Warto także zwrócić uwagę na to, że mimo kryzysu na rynku nieruchomości wzrosły wpływy z podatku od nieruchomości (o 5,1%).

Tabela 1.Udział gmin we wpływach z PIT i CIT w latach 2014–2018

Rok	PIT	CIT
2014	37,53%	6,71%
2015	37,67%	6,71%
2016	37,79%	6,71%
2017	37,89%	6,71%
2018	37,98%	6,71%

Źródło: opracowanie własne.

Wskaźnik udziału gmin we wpływach z PIT w 2018 roku jest o 0,45 pkt proc. wyższy niż w 2014 roku. Z kolei wskaźnik udziału we wpływach z CIT nie zmienił się przez cały rozpatrywany okres. Ustawowe zmiany dotyczące udziałów we wpływach z podatków dochodowych, dzielonych między JST (gminy, powiaty, województwa) i Skarb Państwa, przekładają się na systematyczny wzrost dochodów budżetów gmin. Gminy nie mają wpływu na to, jaką kwotę z podatków otrzymają. Dodatkowo wpływy z podatku CIT są w dużym stopniu uzależnione od kondycji i koniunktury gospodarczej (Poniatowicz, Dziemianowicz, 2016, s. 297).

Tabela 2. Dochody gmin z tytułu udziałów w podatkach w latach 2014–2017

Dochody	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem (mln zł)	84549	87 667	101 795	.
Dochody własne (mln zł)	41 711	44 974	45 135	.
Dochody z PIT (mln zł)	13 983	15 289	16 277	.
Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem (%)	16,54	17,44	16	.
Dochody z PIT w stosunku do dochodów własnych (%)	33,52	34	36	.
Dochody z CIT (mln zł)	702	752	778	.
Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem (%)	0,83	0,86	0,76	.
Dochody z CIT w stosunku do dochodów własnych (%)	1,68	1,67	1,72	.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2017.

Z tabeli 2 wynika, że podatek dochodowy od osób fizycznych ma zdecydowanie większy wpływ na budżety gmin niż podatek dochodowy od osób prawnych, który stanowi niewielki procent całości dochodów (mniej niż 1). Z kolei dochody własne gmin są niemal trzy razy większe niż dochody z udziałów w PIT.

W 2016 roku gminy wykonały plan dochodów ogółem na poziomie 99,7% (w 2015 – 98,7%) i był to najlepszy wynik od czterech lat. Wyższe od planowanych dochody ogółem uzyskano w 43% jednostek (1 037), a prawie 35% gmin wykonało plan w co najmniej 98%.

Dochody gmin w latach 2015 i 2016 przedstawia tabela 3.

Tabela 3. Dochody gmin w latach 2015–2016

Dochody	2015	2016			
	dochody (tys. zł)	dochody (tys. zł)	wykonanie planu (%)	dynamika (2015 = 100%)	struktura (%)
Dochody ogółem, z tego:	87 667 235,1	101 794 831,4	99,7	116,1	100,0
Dochody bieżące, z tego:	80 185 882,7	97 582 565,2	100,3	121,7	95,9
Dochody własne, z tego:	40 950 891,6	43 187 329,0	101,4	105,5	42,4
PIT	15 288 701,7	16 616 164,5	102,1	108,7	16,3
CIT	752 766,1	778 292,8	104,9	103,4	0,8
Podatki i opłaty	20 058 580,3	21 200 501,1	100,7	105,7	20,8
Pozostałe	4 850 843,5	4 592 370,6	101,1	94,7	4,5
Dotacje celowe, w tym:	13 815 616,7	28 033 982,1	98,9	202,9	27,5
Na zadania zlecone, w tym:	9 482 106,3	23 871 817,7	99,3	251,8	23,5
Program Rodzina 500 plus	–	13 031 484,0	99,3	x	12,8
Na zadania własne	4 021 485,9	3 830 109,9	96,9	95,2	3,8
Subwencja ogólna, w tym:	25 419 374,4	26 361 254,0	100	103,7	25,9
Oświatowa	18 992 665,1	19 603 600,6	100	105,3	6,2
Wyrównawcza	6 042 095,7	63 630 805,6	100	105,3	6,2
Dochody majątkowe, z tego:	7 481 352,4	4 212 266,2	87,2	56,3	4,1
Dochody własne, w tym:	2 616 739,9	1 946 623,2	82,4	74,4	1,9
Dochody ze sprzedaży majątku	1 300 481,6	1 434 195,4	82,5	110,3	1,4
Dotacje celowe, w tym:	4 864 612,5	2 265 643,0	91,8	46,6	2,2
Na zadania zlecone, w tym:	17 530,9	18 484,8	96,9	105,4	0,0
Program Rodzina 500 plus	–	5 895,8	98,5	x	0,0
Na zadania własne	4 219 773,1	1 686 952,0	91,2	40,0	1,7
Subwencja ogólna	–	–	x	x	x

Źródło: opracowanie własne na podstawie: KR RIO 2017, s. 175.

Na gospodarkę finansową JST w tym okresie miały wpływ zapisy Ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2015), które weszły w życie 1 stycznia 2016 roku. Wprowadzono m.in. zmiany w podatku leśnym (likwidacja preferencyjnej stawki dla lasów ochronnych), podatku od spadków i darowizn (objęcie podatkiem także nieodpłatnego nabycia własności rzeczy albo jej części przez niektórych dotychczasowych współwłaścicieli na dalszą współwłasność) oraz podatku od czynności cywilnoprawnych (objęcie podatkiem odpłatnego częściowego zniesienia współwłasności). Dzięki tym korektom do budżetów gmin wpłynęły dodatkowe środki finansowe (Rada Ministrów, 2017, s. 175).

Warto też podkreślić, że w 2016 roku dotacje celowe na wykonanie zadań zleconych dla gmin były dużo wyższe niż w latach poprzednich. Wynika to z wprowadzenia programu Rodzina 500 plus, na którego realizację przeznaczono 13 037 380 tys. zł. Dochody gmin z tytułu subwencji ogólnej i subwencji oświatowej wzrosły w 2016 roku odpowiednio o 3,7% i 3,2% w stosunku do 2015 roku. Tylko 18,4% gmin otrzymało niższe subwencje ogólne niż w roku poprzednim (w 2015 roku było to 23,5% gmin). Do 671 jednostek (w 2015 roku – 557) trafiły niższe niż w roku wcześniejszym subwencje oświatowe. Dochody z tytułu subwencji wyrównawczej wzrosły o 5,3%, czyli do gmin trafiło o 318 710 tys. zł więcej (KR RIO, 2017).

Można zatem wskazać, że w badanym okresie system finansowania gmin oparty był głównie na dochodach własnych, dotacjach, subwencjach oraz środkach pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

3. Wydatki gmin

Wszystkie wydatki gminy zostają określone w budżecie samorządowym. Są one ustalane tak, aby JST mogła realizować zadanie bieżące i inwestycyjne.

Polityka wydatkowa jednostek samorządu terytorialnego polega na odpowiednim podziale środków publicznych przeznaczonych na realizację zadań służących zaspokajaniu bieżących i przyszłych potrzeb społecznych (Jastrzębska, 2007, s. 86–87). Wydatki to środki kierowane z budżetu jednostki samorządowej na realizację określonych zadań. Wydatki bieżące dotyczą podstaw funkcjonowania jednostki – ponad 80% wszystkich wydatków jest przeznaczana właśnie na zadania bieżące. Z kolei wydatki majątkowe są związane z inwestycjami i rozwojem. Ich poziom stanowi podstawę oceny polityki inwestycyjnej samorządu terytorialnego. Aktualnie większość inwestycji gminy realizują dzięki wsparciu i środkom finansowym Unii Europejskiej. Na ryzyko towarzyszące działaniom inwestycyjnym zwraca uwagę Krystyna Brzozowska: „Podejmowanie decyzji inwestycyjnych, nie zawsze uzasadnionych rachunkiem ekonomicznym, potęguje trudności w ocenie efektywności inwestycji i dodatkowo zwiększa ryzyko inwestycyjne" (Brzozowska, 2005, s. 66).

Należy także podkreślić, że struktura wydatków publicznych jest odzwierciedleniem kierunku i zakresu działalności gmin (Nycz, Korostenskyi, 2014, s. 98).

Tabela 4.Wykonane wydatki w budżetach gmin w Polsce w latach 2014–2017

Rodzaj wydatków	**Wydatki budżetowe gmin (mln zł)**			
	2014	**2015**	**2016**	**2017**
1	2	3	4	5
Wydatki ogółem	85 070,1	85 944,4	98 175,1	111 984,4
Wydatki bieżące	69 615,3	71 455,1	87 221,5	95 588,5
Wydatki na wynagrodzenia, w tym:	26 845,5	27 674,8	28 456,8	29 843,7
Wynagrodzenia osobowe	24 212,4	25 012,3	25 799,5	27 087,5

1	2	3	4	5
Pochodne od wynagrodzeń	5 182,4	5 379,3	5 572,4	5 795,0
Dotacje	5 004,0	5 416,5	5 927, 9	6 519,3
Wydatki na obsługę długu	925,2	771,5	701,2	663,1
Wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji	7,3	6,9	6,7	6,6
Świadczenia na rzecz osób fizycznych	11 768,3	11 667, 5	25 545,7	30 229,8
Pozostałe wydatki	19 881, 8	20 538,7	21 010,9	22 530,9
Wydatki majątkowe, w tym:	15 454,8	14 489,2	10 953,5	16 395,9
Wydatki inwestycyjne	15 143,4	14 209,0	10 648,8	16 063,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MF, 2018.

Wyniki pokazują, że w całym okresie badawczym najistotniejszym elementem wydatków majątkowych gmin były wydatki inwestycyjne. Stosunkowo niewielkie znaczenie miały wydatki z tytułu udzielania poręczeń i gwarancji oraz wydatki na obsługę długu. Wydatki bieżące w kolejnych latach wzrastały nominalnie, wydatki majątkowe natomiast były najistotniejsze w latach 2014 i 2017. Należy także zauważyć duże zróżnicowanie gmin pod względem stosunku wydatków bieżących i majątkowych do dochodów ogółem. Gminy w Polsce mają różne potrzeby, stąd też alokacja środków publicznych odbywa się w nich w odmienny sposób.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badanie empiryczne pozwoliło zaobserwować dominujące znaczenie wydatków inwestycyjnych w wydatkach majątkowych gmin. Podkreślić należy jednocześnie, że poziom wydatków inwestycyjnych był najwyższy w 2017 roku. Trzeba też zaznaczyć, że znaczna część wydatków budżetowych ma charakter sztywny, co utrudnia prowadzenie polityki wydatkowej. Gminy podejmują działania, aby zwiększyć ilość środków finansowych na potrzebne inwestycje, pozyskiwanie inwestorów i przyciąganie nowych mieszkańców wiąże się bowiem z ich rozwojem. Poziom wydatków zdeterminowany jest także przez podział zadań pomiędzy państwo a samorząd terytorialny. Najwięcej wydatków inwestycyjnych realizują gminy, a najmniej powiaty. Z kolei najistotniejszym dochodem gmin są dochody własne oraz dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych. Wśród podatków lokalnych najwydajniejszy fiskalnie był podatek od nieruchomości.

Środki finansowe są istotnym czynnikiem wyznaczania pozycji gmin. Warto też dodać, że przy dużych wydatkach i ograniczonych dochodach budżetowych niezbędne jest efektywne wykorzystywanie funduszy. W ogólności zatem system finansowania gmin oparty jest głównie na: dochodach własnych, dotacjach, subwencjach oraz środkach pochodzących z Unii Europejskiej i innych źródeł zagranicznych.

Literatura

Brzozowska, K. (2005). *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach „project finance”*. Warszawa: CeDeWu.

EKSL (1985). Europejska Karta Samorządu Lokalnego, sporządzona w Strasburgu 15.10.1985. Dz.U. 1994 nr 124, poz. 607.

Jastrzębska, M. (2007). *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Karolewska, M. (2018). *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów*. Pobrane z: http://sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=4F81FE063E284110C1257A620030A954&litera=I&SessionID=lhuwpqzh (1.04.2018).

Kozłowski, A.J. (2006). Rada gminy a procesy inwestycyjne samorządu lokalnego Warmii i Mazur. *Wieś i Rolnictwo*, *4* (133).

KR RIO (2017). Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 roku*. Pobrane z: https://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2016/sprawozdanie_za_2016_r_www.pdf (9.05.2018).

Kusto, B. (2010). Sytuacja finansowa gmin o zróżnicowanym poziomie kapitału ludzkiego władz samorządowych. *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, *81*, 167–176.

MF (2018). Ministerstwo Finansów. *Sprawozdania Budżetowe.* Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe (9.05.2018).

Nycz, M., Korostenskyi, R. (2014). Analiza struktury dochodów i wydatków gmin województwa podkarpackiego ze szczególnym uwzględnieniem działu: Transport i łączność w latach 2004–2013. W: M. Hajder (red.), *Innowacyjna gmina. Informatyka w jednostkach samorządu terytorialnego* (s. 89–98). Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie.

Poniatowicz, M., Dziemianowicz, R. (2016). Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin – Polonia. Sectio H*, *1*, 295–303.

Rada Ministrów (2017). *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r*. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/documents/764034/6023712/20170531_Omowienie+sprawozdania+za+2016+r.pdf (9.05.2018).

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990 nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2008 nr 88, poz. 539, ze zm.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2009 nr 157, poz. 1240.

Ustawa z 25.06.2015 o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz niektórych innych ustaw. Dz.U. 2015, poz. 1045.

THE BUDGETARY SITUATION IN MUNICIPALITIES IN 2014–2017

Keywords: local government, commune, budget

Summary. The article examines the level of income and expenditure of communes in 2014–2017. The article's content includes research on changes that took place in the amount of income and expenditure in communes in Poland in 2014–2017. The subject's literature, standards and legal regulations as well as reports on the implementation of local government budgets prepared by the Ministry of Finance and the Regional Accounting Chamber were used to achieve the research objective. Particular attention was paid to investment expenditure, which is an important impulse for the development of local government units.

Translated by Kamil Borowski

Cytowanie

Borowski, K. (2018). Sytuacja budżetowa gmin w latach 2014–2017. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 33–40. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-03.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-04 | strony: 41–55

Wojciech Bożek

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
wojciech.bozek@usz.edu.pl

Partnerstwo publiczno-prywatne a dyscyplina finansów publicznych – wybrane zagadnienia

Kod JEL: K39

Słowa kluczowe: partnerstwo publiczno-prywatne, dyscyplina finansów publicznych

Streszczenie. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stanowi istotną formę realizacji zadań publicznych jednostek samorządu terytorialnego (JST). Ład i bezpieczeństwo finansów publicznych zapewnia w tym przypadku m.in. zachowanie dyscypliny w wydatkowaniu środków publicznych. Obszar badań został ograniczony do umów koncesji na roboty budowlane lub usługi zawieranych w ramach PPP przez samorządowe jednostki sektora finansów publicznych i partnerów prywatnych.

Podstawowym celem badawczym jest określenie istoty PPP w realizacji zadań publicznych samorządu terytorialnego oraz wskazanie możliwości naruszenia podstawowych zasad gospodarowania środkami publicznymi skutkujących naruszeniem dyscypliny finansów publicznych.

Autor dochodzi do wniosku, że PPP jest bardzo atrakcyjną, bo działającą w interesie społecznym, ale niepozbawioną wad formą współpracy JST z sektorem prywatnym, choć trzeba zaznaczyć, że w latach 2013–2017 organy orzekające rozpatrywały sprawy dotyczące naruszenia umów koncesji na roboty budowlane i usługi zaledwie dwukrotnie.

W opracowaniu zastosowano metody porównawczą, dogmatyczną i analizy podstawowych aktów prawnych, sprawozdań z działalności organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz poglądów wyrażonych w literaturze przedmiotu.

Wprowadzenie

Partnerstwo publiczno-prywatne zaliczone zostało do hybrydowych form finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego (Filipiak, 2008, s. 37). Jego

istotą jest współpraca między partnerem publicznym a partnerem prywatnym oparta na umowie i służąca – zgodnie z założeniami ustawowymi – realizacji zadań publicznych (Brzozowska, 2006, s. 22). Jedną z form PPP jest umowa koncesji na roboty budowlane i usługi, którą w ujęciu normatywnym uznaje się za szczególną formę zamówień publicznych. Ten rodzaj PPP dominuje w Polsce (Cieślak, 2015, s. 213, 214, 225). Instytucja koncesji nie jest rozwiązaniem nowym, a jako akt administracyjny, posiadający istotne cechy współcześnie rozumianej instytucji koncesji, była znana już w prawie międzywojennym (Cieślak 2018, Legalis, teza 3).

Podstawowym celem badawczym opracowania jest określenie zasad obowiązujących w PPP przy realizacji zadań publicznych samorządu terytorialnego. Chodzi również o wskazanie możliwych zagrożeń w wykorzystywaniu środków publicznych – wzięte pod uwagę zostaną przepisy określające ponoszenie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

W opracowaniu omówiono nie tylko podstawy materialnoprawne PPP w formie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, lecz także wybrane rozwiązania prawne dotyczące ponoszenia odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, które należy interpretować poprzez powiązanie z aktami prawnymi regulującymi koncesje na roboty budowlane lub usługi. Rozważania teoretyczne zostaną powiązane z danymi statystycznymi opartymi na sprawozdaniach z działalności komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2013–2017, co umożliwi sformułowanie wniosków końcowych.

W opracowaniu uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 10 maja 2018 roku.

1. Wymiar finansowy partnerstwa publiczno-prywatnego w formie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi

Przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego. W umowie PPP partner prywatny zobowiązuje się do wykonania prac za wynagrodzeniem, poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację lub poniesienia ich przez osobę trzecią. Z kolei podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności poprzez wniesienie wkładu własnego. Wynagrodzenie powinno być świadczeniem ekwiwalentnym do wkładu partnera prywatnego w realizację przedsięwzięcia, i może przyjmować różne formy. W Ustawie z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (u.p.p.p.) nie narzucono modelu współpracy pomiędzy stronami umowy PPP (Ustawa, 2008), co pozwala twierdzić, że JST mają względną swobodę wyboru odpowiedniej do specyfiki przedsięwzięcia formy tej współpracy, która może być uzależniona np. od przyjętego sposobu finansowania przedsięwzięcia. Przy takim konstruowaniu PPP ustawodawca kierował się tym, aby w możliwie najszerszym zakresie objąć istotne pola ewentualnej współpracy pomiędzy podmiotami publicznymi (w praktyce najczęściej są

to JST) i partnerami prywatnymi. Jest to jednocześnie przejaw zaufania ustawodawcy do organów wykonujących zawarte w u.p.p.p. postanowienia, przy czym zaufanie to oparte jest na oczekiwaniu działania nie tylko zgodnego z prawem, ale także efektywnego i adekwatnego do istniejących potrzeb.

Podstawą finansowoprawną współpracy sektora prywatnego z samorządową częścią sektora publicznego jest przede wszystkim wskazana wyżej u.p.p.p., ale zastosowane tam ujęcie *sensu largo* PPP implikuje uznanie, iż takie umowy mogą być zawierane również w oparciu o przepisy innych aktów prawnych, np. Ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty i usługi budowlane (u.k.r.b.u.) czy Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (u.p.z.p.). W ten sposób powstają różne dopuszczalne w porządku prawnym formy współpracy. W art. 1 ust. 2 u.p.p.p. ustawodawca odniósł się do wielu różnych modeli organizacyjno-prawnych wykonywania zadań publicznych, co ma istotne znaczenie dla wskazania zakresu przedmiotowego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa, 2008). Może to być również umowa koncesji, określana – zgodnie z art. 3 u.k.r.b.u. – jako umowa, na podstawie której zamawiający powierza koncesjonariuszowi wykonanie robót budowlanych lub świadczenie usług i zarządzanie tymi usługami za wynagrodzeniem (Ustawa, 2016).

Aby w pełni scharakteryzować instytucje prawne wskazane w ww. ustawach, należy również uwzględnić zapisy Ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.) oraz Ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (u.o.n.d.f.p.).

Z art. 1 ust. 2 u.p.p.p. wynika, że wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta jest na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego (Ustawa, 2008). W żadnym z ww. aktów prawnych nie sformułowano jednak definicji zadania ani nie doprecyzowano zasad podziału tychże zadań. Uznać można – w oparciu o wykładnię językową – że w ww. przepisie chodzi o czynności, które należy wykonać w celu realizacji całego przedsięwzięcia, np. zarządzanie składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub z nim związanego. Przez zarządzanie należy z kolei rozumieć podejmowanie decyzji czy też wykonywanie innych czynności, które służyć będą efektywnemu i prawidłowemu funkcjonowaniu danego składnika majątkowego. Ważne jest przy tym, aby składniki majątkowe były należycie utrzymane, tzn. zgodnie z zasadami prawidłowego gospodarowania i przy zachowaniu zasad należytej staranności.

Do 18 marca 2015 roku nie wiadomo było o podziale jakiego rodzaju ryzyka we wspólnej realizacji przedsięwzięcia jest mowa. Zdefiniowano je dopiero w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie, które weszło w życie 18 marca 2015 roku. Wskazano tam na:

a) ryzyko budowy, które obejmuje zdarzenia powodujące zmianę kosztów lub terminów wytworzenia nowych środków trwałych lub ulepszenia już istniejących;

b) ryzyko dostępności, które obejmuje zdarzenia skutkujące niższą ilością lub gorszą jakością świadczonych w ramach umowy o PPP usług w porównaniu z wielkościami i wymaganiami uzgodnionymi w tej umowie;
c) ryzyko popytu, obejmujące zmienność popytu na określone usługi (Rozporządzenie, 2015).

To pozwala klasyfikować zobowiązania wynikające z umów PPP i ocenić ryzyko na podstawie jednoznacznych kryteriów.

Warto w tym miejscu dodać, że zależność od partnera prywatnego może być postrzegana jako wada umów PPP, gdyż wiąże się z ograniczeniem wpływu administracji publicznej na jego działanie. Należy jednak mieć na uwadze, że realizacji zadań w ramach PPP zawsze będzie towarzyszyć ryzyko wynikające z uwarunkowań działalności gospodarczej. Żadna ze stron umowy PPP nie ma na to wpływu, obie mogą natomiast minimalizować ryzyko związane z przedsięwzięciem, które realizują. Dlatego też tak istotne jest kompleksowe – na miarę możliwości – zaplanowanie wspólnej realizacji przedsięwzięcia, w szczególności zaś podziału ryzyka związanego z finansowaniem i utrzymaniem infrastruktury wytworzonej (eksploatowanej) w ramach przedsięwzięcia PPP. Bagatelizowanie ww. problemów może skutkować naruszeniem podstawowych zasad gospodarki finansowej, określonych w u.f.p., a to z kolei stanowi podstawę do wszczęcia postępowania w oparciu o przepisy u.o.n.d.f.p.

Partnerstwo publiczno-prywatne jest formą wykonywania zadań publicznych stosowaną często wówczas, gdy samorządowe jednostki sektora finansów publicznych, w tym JST, nie mają wystarczających środków na realizację inwestycji. PPP urzeczywistnia nowy model zarządzania publicznego w sektorze samorządowym, realizując w ten sposób ideę gospodarności. JST podwyższają tym samym efektywność inwestycyjną nakładów sektora publicznego na realizację zadań publicznych. Nie bez znaczenia pozostaje również wpływ PPP na skuteczność wykonywania zadań publicznych, jak i na ich innowacyjność, co wiąże się z wykorzystaniem nowych technologii. Dzięki takiej współpracy możliwy jest również transfer wiedzy i umiejętności, a także standardów wykonawczych i zarządczych z sektora prywatnego do sektora usług publicznych. Należy jednak podkreślić, że PPP może okazać się droższym sposobem finansowania działalności inwestycyjnej niż model, w którym podmiot publiczny pozyskuje środki na samodzielne zrealizowanie inwestycji.

W literaturze przedmiotu wskazano, że PPP od klasycznego zamówienia publicznego odróżnia „wspólna realizacja zadania przez obie strony umowy. Współpraca nie ogranicza się wyłącznie do nabycia usługi, dostaw lub robót budowlanych w zamian za ustaloną zapłatę, jak w zwykłym zamówieniu publicznym" (Korbus, 2010, s. 35). Podkreślić należy w tym miejscu, że u.p.p.p. nie określa merytorycznego zakresu partnerstwa. Biorąc jednak pod uwagę inne akty prawa powszechnego, uznać trzeba, że współpraca JST w ramach PPP obejmować może wszystkie zadania związane z działalnością uregulowaną prawem. Na przykład w przypadku gminy będzie to Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.), choć przyjęte tam rozwiązania nie są klarowne i łatwe w interpretacji.

Wystarczy wskazać, że zgodnie z art. 6 ust. 1 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (Panasiuk, 2009, s. 295).

2. Partner publiczny i partner prywatny (zamawiający i koncesjonariusz) jako podmioty odpowiedzialne za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

W rozumieniu u.k.r.b.u. koncesjonariusz to wykonawca, z którym zawarto umowę koncesji (Ustawa, 2004). Zamawiającym mogą być natomiast wszystkie jednostki sektora finansów publicznych wymienione w art. 9 u.f.p. (Ustawa, 2009).

Zagadnienia związane z ponoszeniem odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w sposób kompleksowy przedstawia u.o.n.d.f.p., dlatego w u.p.p.p., uf.p., u.k.r.b.u., a także w u.p.z.p. nie zawarto odrębnych uregulowań tej kwestii. Choć warto dodać, że modele organizacyjno-prawne wykonywania zadań publicznych określone w art. 1 ust. 2 u.p.p.p. pozwalają wskazać zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (Ustawa, 2008).

Podstawowym celem rozwiązań prawnych przyjętych w u.o.n.d.f.p. jest ochrona ładu finansów publicznych, tj. ustalenie reguł gospodarowania mieniem i środkami publicznymi pozostającymi w dyspozycji jednostek sektora finansów publicznych. Ład ten określają w szczególności regulacje formułujące zasady i tryb wykonywania budżetów JST, zasady gospodarki finansowej oraz gospodarowania i dysponowania mieniem podmiotów sektora finansów publicznych. Chodzi tu o rozwiązania prawne określone zarówno w u.f.p. oraz innych ustawach, jak i w decyzjach wydawanych przez dysponentów środków publicznych lub umowach zawieranych z dysponentami środków publicznych. Dotyczą one przede wszystkim ustalania, poboru i egzekucji należności stanowiących środki publiczne, wydatkowania środków publicznych, zaciągania zobowiązań angażujących środki publiczne, a także nabywania towarów, usług lub robót budowlanych – mowa o tym w uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów (Sejm RP IV kadencji, 2003, s. 78).

W art. 4 oraz 4a u.o.n.d.f.p. określono podmioty, które ponoszą odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Poza podmiotami związanymi bezpośrednio z jednostkami sektora finansów publicznych, takimi jak kierownik jednostki (zamawiający w rozumieniu u.k.r.b.u.), pracownik, któremu powierzono obowiązki wynikające np. z u.k.r.b.u., osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy, wskazać można również grupę podmiotów, które nie są związane organizacyjnie z sektorem publicznym. Zostanie im poświęcona szczególna uwaga w dalszej części opracowania.

Zakres podmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w pierwotnym brzmieniu art. 4 pkt 4 u.o.n.d.f.p. dotyczył nie tylko osób zajmujących się gospodarką finansową jednostki sektora finansów publicznych, lecz także „osób

gospodarujących środkami publicznymi przekazanymi jednostkom niezaliczanym do sektora finansów publicznych" (Ustawa, 2004). Po istotnej nowelizacji art. 4 u.o.n.d.f.p., dokonanej Ustawą z dnia 19 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw, zniknęły wątpliwości dotyczące obarczania odpowiedzialnością takich osób (Ustawa, 2011) – wcześniej podkreślano, że nie gospodarują one środkami publicznymi, bowiem środki publiczne przekazywane poza sektor finansów publicznych przestają mieć charakter publiczny. Aktualnie zatem odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponoszą osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami. Należy uznać to uściślenie za w pełni uzasadnione i usuwające trudności związane z prawidłowym stosowaniem i poprawną interpretacją przepisów u.o.n.d.f.p. Warto podkreślić, że odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie ma charakteru odpowiedzialności karnej, gdyż została powiązana z wykonywaniem obowiązków w zakresie gospodarowania mieniem i środkami publicznymi. Przy tym jest to odpowiedzialność o charakterze represyjnym i prewencyjnym.

Wśród podmiotów sektora prywatnego, które objęte zostały zakresem podmiotowym odpowiedzialności w u.o.n.d.f.p., znalazły się również osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy zamawiającego niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek. Uwzględnić trzeba też osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub innych środków zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki, a także osoby zobowiązane lub upoważnione do działania przez podmiot realizujący projekt finansowany z udziałem środków unijnych lub innych środków zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki (Cieślak, 2015, s. 227).

3. Zakres przedmiotowy odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych przez stronę umowy PPP spoza sektora finansów publicznych

W u.o.nd.f.p. ustalono system kar, które należy stosować w przypadku naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Represyjny charakter odpowiedzialności uniemożliwia rozszerzającą wykładnię przepisów, a to z kolei implikuje konieczność odniesienia się do użytych – tak w u.o.n.d.f.p., jak i w u.p.p. oraz innych aktach prawnych – sformułowań o charakterze nieostrym i nieprecyzyjnym. Zgodnie bowiem z art. 19 u.o.n.d.f.p. odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, która popełniła czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych określony przez ustawę obowiązującą

w czasie jego popełnienia (Ustawa, 2004). A zatem komisja orzekająca w danej sprawie ma obowiązek ustalenia, czy w zarzucanym czynie istnieją znamiona ustawowo określonego naruszenia; jeśli jest inaczej, nie wszczyna się postępowania, a gdy już zostało wszczęte, należy je umorzyć.

Z u.o.n.d.f.p. i definicji PPP w ujęciu *sensu largo* wynika, że istnieje kilkanaście możliwości naruszenia dyscypliny finansów publicznych, w tym również w przypadku umów na roboty budowlane lub usługi. W katalogu określonych w art. 5–18c u.o.n,d.f.p. czynów nawiązujących do u.k.r.b.u. wyróżnić można kilka kategorii. Pierwszą z nich tworzą naruszenia związane z zawarciem umowy koncesji na roboty lub usługi budowlane, o których mowa w art. 17a u.o.n.d.f.p, wraz z jednym czynem odnoszącym się do środków unijnych lub innych środków zagranicznych – art. 13 pkt 6 lit. b u.o.n.d.f.p. Kolejną będą czyny związane z kontrolą zarządczą – art. 18 ust. 1 pkt 9–12 u.o.n.d.f.p. (Ustawa, 2004).

W art. 17a u.o.n.d.f.p. wskazano kilkanaście przypadków naruszeń dyscypliny finansów publicznych, które można podzielić na trzy podkategorie:

1. Naruszenia przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, związane z:
   a) wyborem koncesjonariusza,
   b) obowiązkiem publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz zamieszczenia w Biuletynie Zamówień Publicznych ogłoszenia o koncesji lub wstępnego ogłoszenia informacyjnego,
   c) naruszeniem zasady uczciwej konkurencji,
   d) innym naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, jeżeli naruszenie to miało wpływ na wynik postępowania o zawarcie umowy koncesji.
2. Naruszenia związane z niewłaściwą formą zawarcia umowy i powiązane z naruszeniem określonych ustawowo terminów jej zawarcia, czy też innych działań, tzn. zawarcie umowy:
   a) bez zachowania formy pisemnej;
   b) z pominięciem terminu, w jakim może ona być zawarta, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
   c) na czas dłuższy niż określony w przepisach o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi, z wyłączeniem przypadków dopuszczonych w przepisach o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
   d) przed ogłoszeniem orzeczenia przez Krajową Izbę Odwoławczą w sprawie odwołania wniesionego w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji.
3. Naruszenia związane z postępowaniem o zawarcie umowy koncesji:
   a) unieważnienie postępowania o zawarcie umowy koncesji z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
   b) zmiana umowy koncesji z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;

c) niewyłączenie z postępowania o zawarcie umowy koncesji osoby podlegającej wyłączeniu z takiego postępowania na podstawie przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
d) niezłożenie przez osoby wykonujące czynności w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji po stronie zamawiającego lub mogące mieć wpływ na jego wynik oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności powodujących wyłączenie z tego postępowania;
e) niezgodne z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi ustalenie szacunkowej wartości umowy koncesji (zaniżenie wartości), jeżeli miało to wpływ na obowiązek stosowania przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
f) niezgodne z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi: łączenie przedmiotu umowy koncesji, dzielenie przedmiotu umowy koncesji, podejmowanie decyzji o zawarciu jednej umowy koncesji lub kilku odrębnych umów koncesji w sposób pozwalający uniknąć stosowania przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
g) niezgodne z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi wybranie metody wykorzystywanej do szacowania wartości umowy koncesji w celu uniknięcia stosowania tych przepisów;
h) niezgodne z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi opisanie przedmiotu umowy koncesji, określenie kryteriów kwalifikacji oraz kryteriów oceny ofert.

Należy ponadto wskazać, że naruszeniem związanym bezpośrednio z umową koncesji na roboty budowlane lub usługi jest niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie środków publicznych lub środków przekazanych ze środków publicznych na realizację programów lub projektów finansowanych z udziałem środków unijnych lub innych środków zagranicznych lub naruszenie procedur obowiązujących przy ich wykorzystaniu. Przy czym chodzi wyłącznie o przypadki wynikające z art. 17a u.o.n.d.f.p (Ustawa, 2004).

Podkreślenia wymaga również znaczenie zmian dokonanych w art. 17a u.o.n.d.f.p. po wejściu w życie przepisów u.k.r.b.u. Do katalogu naruszeń dyscypliny finansów publicznych dodano z dniem 14 grudnia 2016 roku kilkanaście kolejnych czynów. W uzasadnieniu do Rządowego projektu ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Sejm RP VIII kadencji, 2016, s. 1–2), wskazano, zgodnie z motywem 3 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji, że szeroko rozumiane zamówienia publiczne i koncesje na roboty budowlane lub usługi stanowią jeden z instrumentów rynkowych wykorzystywanych w celu osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, przy jednoczesnym zagwarantowaniu najbardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych (Dyrektywa. 2014). To uprawnia do stwierdzenia, że umowy koncesji są ważnymi instrumentami długoterminowego rozwoju strukturalnego infrastruktury i usług strategicznych, przyczyniają się do wzmacniania konkurencyjności na rynku wewnętrznym, umożliwiając

korzystanie z wiedzy eksperckiej sektora prywatnego, a także pomagają osiągnąć wydajność i innowacyjność.

W art. 18c u.o.n.d.f.p. wskazano natomiast naruszenia związane z niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem kontroli zarządczej. Kierownik jednostki sektora finansów publicznych może zostać pociągnięty do odpowiedzialności, jeżeli niedopełnienie obowiązków w zakresie kontroli zarządczej miało wpływ na:

a) zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z koncesjonariuszem, który nie został wybrany zgodnie z przepisami o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
b) zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi dotyczących formy pisemnej umowy, okresu, na który umowa może być zawarta, lub w przypadku wniesienia odwołania na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty, czyli terminu jej zawarcia;
c) unieważnienie postępowania o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub z naruszeniem przepisów o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi;
d) dokonanie, w zakresie gospodarki finansowej albo w postępowaniu o zawarcie umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, czynności naruszającej dyscyplinę finansów publicznych przez osobę nieupoważnioną do wykonania tej czynności (Ustawa, 2004).

4. Analiza sprawozdań z działalności regionalnych komisji orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2013–2017

Należy w pierwszej kolejności wskazać, że regionalne komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (RKO) są właściwe do rozstrzygania spraw zgodnie z terytorialnym zasięgiem działania regionalnej izby obrachunkowej, przy której została utworzona ta komisja, tzn. w odniesieniu do JST oraz ich związków i stowarzyszeń (z wyłączeniem osób pełniących funkcje marszałka województwa, członka zarządu województwa i głównego księgowego budżetu województwa lub skarbnika województwa); realizacji budżetu wojewody (z wyłączeniem osób pełniących funkcje wojewody, wicewojewody, dyrektora generalnego urzędu wojewódzkiego i głównego księgowego części budżetowej, której dysponentem jest wojewoda); jednostek podległych i nadzorowanych przez wojewodę; samorządowych jednostek organizacyjnych, w tym samorządowych osób prawnych; innych jednostek otrzymujących środki publiczne przekazane z budżetów JST lub innych środków publicznych, którymi dysponują te jednostki; innych jednostek w zakresie środków otrzymanych z budżetu wojewody lub z innych środków, którymi dysponuje wojewoda (Ustawa, 2004, art. 51).

Analiza sprawozdań z działalności RKO pozwala stwierdzić, że naruszeń, o których mowa w art. 17a u.o.nd.f.p. i dotyczących PPP jest niewiele. W sprawozdaniach

naruszenie z art. 13 pkt 6 lit. b u.o.n.d.f.p. ujmowane jest zbiorczo z jego lit. a oraz pkt 7–8, natomiast naruszenia związane z kontrolą zarządczą ujmowane są zbiorczo w ramach całego art. 18c u.o.nd.f.p. (tabela 1).

Tabela 1. Naruszenia dyscypliny finansów publicznych w umowach koncesji na roboty budowlane i usługi

Rok	Art. 13 pkt 6, 7, 8*	Art. 17a	Art. 18c**
2013	14	0	0
2014	14	0	3
2015	24	0	9
2016	24	0	6
2017	16	2	12

* Naruszenia dot. umów koncesji na roboty budowlane i usługi dot. wyłącznie art. 13 pkt 6 lit b u.o.n.d.f.p.
** O naruszeniach dotyczących umów koncesji na roboty budowlane i usługi jest mowa w art. 18c ust. 1 pkt 9–12 u.o.n.d.f.p.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GKO, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Z tabeli 1 wynika, że w analizowanym pięcioleciu naruszenia z art. 17a u.o.n.d.f.p. pojawiły się jedynie dwa razy (rozstrzygnięcia zapadły przed RKO w Łodzi i RKO w Warszawie). Może to oznaczać, że współpraca między sektorem publicznym i sektorem prywatnym doskonale się sprawdza (Panasiuk, 2009, s. 24–26). Nasuwa się więc wniosek, że koncesja na roboty budowlane lub usługi jest modelem realizacji zadań publicznych obarczonym niskim ryzykiem naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Zwiększa to atrakcyjność tej formy zaspokajania potrzeb społeczeństwa i czyni ją pożądaną, zwłaszcza w przypadku zadań mających potencjał dochodowy, np. dotyczących również komercyjnego wykorzystania infrastruktury takiej jak parkingi miejskie czy obiekty sportowe (Cieślak, 2017, Legalis pkt 3). Dodać również należy, że organ drugiej instancji – Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych – nie wydał ani jednego orzeczenia w sprawach związanych z umową koncesji na roboty budowlane lub usługi (Baza orzecznictwa GKO, 2018)[1].

Oceniając efektywność rozwiązań przyjętych w u.o.n.d.f.p., nie sposób nie odnieść się do przewidzianych w tej ustawie kar. Mogą one – zgodnie z art. 31 – mieć postać upomnienia, nagany, kary pieniężnej albo zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, ale w przypadkach szczególnych RKO mają prawo odstąpić od ich wymierzenia na podstawie art. 36 u.o.n.d.f.p. (Ustawa, 2004).

W tabeli 2 zaprezentowano rodzaje kar i częstotliwość ich wymierzania w latach 2013–2017. Należy doprecyzować, że w zestawieniu uwzględniono kary orzekane przez RKO i sumę kar (oraz odstąpień od wymierzenia kar) w danym roku.

[1] Orzeczenia w zakresie art. 18 ust. 1 pkt 12 nie dotyczą umów koncesji na roboty budowlane lub usługi.

Tabela 2. Kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych w latach 2013–2017

Rok	Relacja liczby wymierzonych kar określonego rodzaju / odstąpienia od wymierzenia kary przez RKO do ich ogólnej liczby									
	Odstąpienie od wymierzenia kary	%	Upomnienie	%	Nagana	%	Kara pieniężna	%	Zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi	%
2013	374/724	51,66	253/305	82,95	28/34	82,35	9/10	90%	1/1	100
2014	419/749	55,94	260/289	89,97	32/32	100	7/9	77,78	0/0	0
2015	364/403	90,32	266/310	85,81	47/57	82,46	9/12	75	1/1	100
2016	400/427	93,68	239/267	89,51	39/40	97,5	17/27	62,96	0/0	0
2017	339/371	91,37	247/309	79,94	49/56	87,5	11/25	44	2/2	100

Źródło: opracowanie własne na podstawie: GKO, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.

Okazuje się, że RKO stwierdza największą liczbę naruszeń dyscypliny finansów publicznych. Wśród najczęściej orzekanych kar na pierwszym miejscu znajduje się upomnienie, a następnie nagana, przy czym najczęściej jednak orzekano odstąpienie od wymierzenia kary. Można również stwierdzić, że większość potwierdzonych przypadków naruszenia dyscypliny finansów publicznych cechuje nieznaczny stopień szkodliwości dla finansów publicznych. Potwierdza to fakt, że w zdecydowanej większości przypadków składy orzekające po przeanalizowaniu w danej sprawie rodzaju i okoliczności naruszenia dyscypliny finansów publicznych lub właściwości i warunków osobistych sprawcy uznawały ostatecznie najczęściej, iż istnieje możliwość wymierzenia kary łagodniejszego rodzaju.

Dane z tabeli 1 oraz tabeli 2 pozwalają także stwierdzić, że udział naruszeń związanych z zawieraniem umów o PPP w ich ogólnej liczbie stwierdzonej przez RKO jest marginalny. Należy jednocześnie wskazać, że rodzaje kar cechuje niski stopień oddziaływania represyjnego na sprawcę czynu, którym jest podmiot niezaliczany do sektora finansów publicznych. Postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych ma również charakter prewencyjny (ogólny i indywidualny) i kara powinna to odzwierciedlać. Istnieje zatem potrzeba wykorzystania najwyższych standardów (wiedzy merytorycznej i praktycznej) przez składy orzekające w celu wymierzenia kary adekwatnej do winy i stopnia szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Ocena okoliczności decydujących o wymierzeniu kary upomnienia lub o odstąpieniu od wymierzenia kary jest bardzo trudna, gdyż członkowie komisji orzekających są niezawiśli w zakresie orzekania w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych i podlegają tylko przepisom

prawa, orzekają w granicach określonych ustawą oraz na mocy przekonania opartego na ocenie dowodów. Istotne jest również to, aby rozstrzygnięcia składów orzekających były samodzielne oraz niezwiązane rozstrzygnięciami innych organów, z wyjątkiem prawomocnego wyroku sądu.

Podsumowanie

Analiza przepisów u.p.p.p. wskazuje, że dają one możliwość elastycznego formułowania umowy o takiej współpracy. Podkreślić jednak należy, że ważne jest właściwe rozpoznanie ryzyka związanego z realizacją przedsięwzięcia, a wybór instrumentów zaradczych nastręcza sporo trudności. Ma to istotne znaczenie dla przestrzegania zasad gospodarki finansowej i dla zapobiegania popełnianiu czynów określonych w u.o.n.d.f.p.

Pozostaje żywić nadzieję, że swoboda kształtowania modelu współpracy przybierze racjonalną formę, uwzględniającą normy ładu i bezpieczeństwa finansów publicznych, a składy orzekające w sprawach naruszenia zasad prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi – jeśli do takowych dojdzie – obiektywnie ocenią winę i stopień szkodliwości czynu dla finansów publicznych. Ustawodawca zapewnił znaczną elastyczność orzekania w tych kwestiach, pozwalając m.in. na wykorzystanie kryteriów indywidualizujących.

Niekwestionowaną zaletą stosowania umów PPP jest w przypadku samorządów terytorialnych zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych, a także podnoszenie jakości dostarczanych dóbr i usług publicznych. Najczęściej spotykaną formą współpracy samorządów z jednostkami sektora prywatnego są umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi. Należy więc uznać za zasadne szczegółowe określenie w u.o.n.d.f.p. katalogu czynów, które stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych, rozszerzonego w ramach uregulowań u.k.r.b.u. w 2016 roku.

Podkreślenia jednak wymaga to, że w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych mogą pojawić się trudności z wykładnią używanych w u.p.p.p., u.k.r.b.u. i u.p.z.p. zwrotów niedookreślonych i nieostrych, do których ustawodawca nawiązuje w u.o.n.d.f.p. Choć nie ma powodów do kwestionowania kompetencji składów orzekających w omawianych sprawach, pojawiają się obawy związane z zachowaniem jednolitości interpretacyjnej. Ponadto rozstrzyganie wątpliwości to proces czasochłonny, co może prowadzić do przedawnienia karalności danego czynu. Zagrożenia, o których mowa, pozostają obecnie na poziomie hipotetycznym, gdyż naruszenia związane z zawieraniem umowy koncesji na roboty budowlane i usługi są popełniane rzadko (tabela 1).

Wykaz w u.o.n.d.f.p. uwzględnia zaangażowanie podmiotów prywatnych w wykonywanie zadań na rzecz wspólnoty samorządowej. Należy jednak zauważyć, że jeśli przyjąć za kryterium oddziaływanie represyjne na sprawcę czynu, katalog kar budzi zastrzeżenia. Analiza sprawozdań organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzi do wniosku, że w większości przypadków RKO odstępują od wymierzenia kary, zaś w ok. 80% pozostałych spraw karą jest najczęściej upomnienie lub nagana. Pojawia się więc postulat modyfikacji rodzajów kar i ich dostosowania do zakresu

podmiotowego w taki sposób, aby miało to wpływ na zachowania dysponentów środków publicznych niezaliczanych do jednostek sektora finansów publicznych w przyszłości, tj. aby kary pełniły funkcję prewencyjną. Trudno bowiem uznać, że widmo kary upomnienia wystarczająco zdyscyplinuje osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy zamawiającego niezaliczanego do jednostek sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czy też osoby gospodarujące środkami publicznymi przekazanymi zamawiającemu niezaliczanemu do sektora finansów publicznych.

Zgłoszone wyżej zastrzeżenia nie służą dyskredytacji PPP w zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Autor zauważa, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na różne korzyści płynące z PPP, takie jak: przyspieszenie rozwoju infrastruktury lokalnej dzięki recypowaniu przez sektor finansów publicznych rozwiązań komercyjnych, przestrzeganie zasad gospodarności poprzez obniżenia kosztów inwestycyjnych sektora publicznego, dostęp do nowych technologii stosowanych przez partnera prywatnego, aktywizacja sektora prywatnego (Hajdys, 2010, s. 602). To niekwestionowane zalety wprowadzenia tego modelu do polskiego porządku prawnego. Ważne jest jednak, aby ustawodawca kompleksowo uregulował kwestię odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, co będzie możliwe tylko wówczas, jeśli forma PPP będzie zgodna z przepisami wszystkich dotyczących jej wdrażania aktów prawnych. Ma to szczególne znaczenie dla sektora samorządu terytorialnego, gdyż to tam najczęściej stwierdza się naruszenia dyscypliny finansów publicznych (tabela 2). Nie należy przy tym zapominać o konieczności budowania zaufania obywatela do państwa – może ono być tracone w wyniku rozbieżnych rozstrzygnięć w podobnych sprawach czy też stosowania kar, które niewystarczająco oddziałują na sprawcę i go dyscyplinują.

Literatura

Baza orzecznictwa GKO (2018). Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/ciala-kolegialne/glowna-komisja-orzekajaca/baza-orzecznictwa-gko (10.05.2018).

Brzozowska, K. (2006). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Przesłanki, możliwości, bariery*. Warszawa: CeDeWu.

Cieślak, R. (2015). Koncesja na roboty budowlane lub usługi w kontekście naruszenia dyscypliny finansów publicznych. W: A. Talik, W. Robaczyński, A. Babczuk (red.), *Dyscyplina finansów publicznych. Podstawy i zakres odpowiedzialności* (s. 213–243). Warszawa: C.H. Beck.

Cieślak, R. (2017). Komentarz do art. 17a uONDFP. W: W. Misiąg (red.), *Ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych.* Komentarz 2017, Legalis pkt 3. Warszawa: C.H. Beck.

Cieślak, R. (red.) (2018). *Ustawa o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z 26.02.2014 w sprawie udzielania koncesji. Dz.Urz. UE L 94, ze zm.

Filipiak, B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

GKO (2014). Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2013 r. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=f3a081c4-6dc7-4fca-8626-98021501bcb8&groupId=764034 (10.05.2018).

GKO (2015). Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2014 r. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=ae463349-4917-4b43-a922-5d75ee0989db&groupId=764034 (10.05.2018).

GKO (2016). Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2015 r. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=88618e52-72bd-4140-b4b1-dc5decf40152&groupId=764034 (10.05.2018).

GKO (2017). Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2016 r. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=c48407eb-369f-49fa-bb5b-7c56f88879b6&groupId=764034 (10.05.2018).

GKO (2018). Sprawozdanie z działalności Głównej Komisji Orzekającej w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych oraz zbiorcze sprawozdanie z działalności komisji orzekających pierwszej instancji w 2017 r. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=baf5f81a-ff56-4993-8a38-b49b9b30b72e&groupId=764034 (10.05.2018).

Hajdys, D. (2010). Partnerstwo publiczno-prywatne jako element zarządzania publicznego. W: T. Juja (red.), *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.

Korbus, B. (red.) (2010). *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*. Warszawa: Urząd Zamówień Publicznych.

Panasiuk, A. (2009). *Koncesja na roboty budowlane lub usługi. Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck, Warszawa.

Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 11.02.2015 w sprawie rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie. Dz.U. 2015, poz. 284.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z 9.01.2018 w sprawie sprawozdawczości budżetowej. Dz.U., poz. 109.

Sejm RP IV kadencji (2003). Rządowy projekt ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Druk nr 1958. Pobrane z: http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/($vAllByUnid)/02BD56CC89D51DF9C1256D9D002D21FA/$file/1958.pdf (10.05.2018).

Sejm RP VIII kadencji (2016). Rządowy projekt ustawy o umowach koncesji na roboty budowlane lub usługi. Druk 612. Pobrane z: http:/www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=612 (10.05.2018).

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2017, poz. 1875, ze zm.

Ustawa z 29.01.2004 Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2017, poz. 1579.

Ustawa z 17.12.2004 o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Dz.U. 2017, poz. 1311, ze zm.

Ustawa z 19.12.2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym. Dz.U. 2017, poz. 1834.

Ustawa z 29.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, ze zm.

Ustawa z 19.08.2011 o zmianie ustawy o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz niektórych innych ustaw. Dz.U., nr 240, poz. 1429.

Ustawa z 21.10.2016 o umowie koncesji na roboty i usługi budowlane. Dz.U. 2016, poz. 1920, ze zm.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP (CONTRACT FOR CONSTRUCTION WORKS OR SERVICES AGREEMENT) AS A METHOD OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC TASKS THROUGHT LOCAL GOVERNMENT UNITS IN THE CONTEXT OF RESPONSIBILITY FOR INFRINGEMENT OF THE DISCIPLINE OF PUBLIC FINANCES

Keywords: public-private partnership, public finance discipline

Summary. Public-private partnership (PPP) is an important form of implementation of public tasks by local government units. The order and security of public finances are ensured, among others by discipline in spending public funds. The area of research was limited to PPP contracts concluded by self-government units of the public finance sector and private partners, including concession contracts for construction works or services, as one of the forms of PPP.

The primary purpose of the research study is to determine the essence of the PPP in the implementation of public tasks by local government and identify areas of possible risks of violation of basic principles of public funds management, resulting in violation of public finance discipline.

The author concludes that the PPP is very attractive, but not without flaws form of cooperation with the private sector in the public interest. In 2013–2017, violations related to contracts for concessions for construction works and services (as forms of PPP), regulated in the Act of 17.12.2004 on liability for violation of public finance discipline, were only twice subject to resolution by the adjudicating authorities in these cases violations.

The study uses a comparative, dogmatic and analytical method in relation to basic legal acts, reports on the activities of adjudicating commissions in cases relating to violation of public finance discipline and views expressed in the literature on the subject.

Translated by Wojciech Bożek

Cytowanie

Bożek, W. (2018). Partnerstwo publiczno-prywatne a dyscyplina finansów publicznych – wybrane zagadnienia. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 41–55. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-04.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-05 | strony: 57–69

Krystyna Brzozowska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
krystyna.brzozowska@wzieu.pl

Struktura finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych w badaniach Europejskiego Banku Inwestycyjnego

Kody JEL: H72, O18, O52, G11

Słowa kluczowe: inwestycje infrastrukturalne, samorząd terytorialny, Polska, Unia Europejska, struktura finansowania

Streszczenie. Wraz z rozwojem technicznym i technologicznym zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne systematycznie rośnie, i to zarówno na inwestycje nowe, jak i na modernizację istniejących obiektów i sieci oraz zapewnienie ich odpowiedniego stanu (utrzymanie i remonty). Wysoka kapitałochłonność infrastruktury zmusza odpowiedzialne za nią podmioty publiczne do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania. Celem opracowania jest analiza struktury finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych i jej ocena na tle innych krajów Unii Europejskiej (UE). W 2017 roku Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) przeprowadził badanie aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych w krajach UE. Analiza wykazała, że w porównaniu do innych krajów UE Polska prowadzi relatywnie stabilną politykę inwestycyjną w zakresie samorządowych projektów infrastrukturalnych, aczkolwiek takie bariery jak długość okresu przygotowania do rozpoczęcia prac inwestycyjnych, ograniczenie źródeł finansowania do finansowania wewnętrznego czy też postępujące zadłużenie samorządów są poważnymi czynnikami spowalniającymi realizację inwestycji.

Wprowadzenie

Wraz z rozwojem technicznym i technologicznym zapotrzebowanie na inwestycje infrastrukturalne systematycznie rośnie, i to zarówno na inwestycje nowe, jak i na modernizację istniejących obiektów i sieci oraz utrzymanie ich odpowiedniego stanu (m.in. remonty). Zapewnienie infrastruktury gospodarczej na podstawowym poziomie powoduje niemal automatycznie wzrost zapotrzebowania na bardziej nowoczesną i wyspecjalizowaną infrastrukturę gospodarczą i społeczną.

Wysoka kapitałochłonność infrastruktury zmusza odpowiedzialne za nią podmioty publiczne do poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania, ponieważ – po pierwsze – posiadane (wygospodarowane) środki własne nie wystarczają na pokrycie kosztów inwestycji, a ponadto – po drugie – w większości krajów wzrasta ryzyko utraty równowagi budżetu i niezachowania wymaganej relacji deficytu budżetowego i zadłużenia do dochodów budżetowych.

Celem opracowania jest analiza struktury finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych i jej ocena na tle innych krajów UE. Podstawowym źródłem porównań było opracowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego wydane w listopadzie 2017 roku. Ponadto korzystano z tematycznych źródeł literaturowych oraz statystyk Głównego Urzędu Statystycznego i sprawozdań z wykonania budżetowych jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce.

1. Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych

Pozyskanie funduszy na pokrycie przewidywanych kosztów inwestycji infrastrukturalnych związane jest najczęściej z wieloletnimi staraniami o utworzenie kompletnej struktury finansowania i uzyskanie zamknięcia finansowego (Kwiatkowski, 1998, s. 2). Główne źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych pokazuje tabela 1.

Tabela 1. Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych jednostek samorządu terytorialnego

Podział źródeł	Pochodzenie środków	Instrumenty finansowe
Środki własne	środki pochodzące z dochodów bieżących i majątku komunalnego	podatki i opłaty lokalne
		wpływy z mienia komunalnego
		wpływy z samorządowych spółek prawa handlowego
	dotacje budżetowe	subwencja ogólna
		dotacje inwestycyjne
		dotacje z funduszy ochrony środowiska
	darowizny	bezpośrednia partycypacja lokalnych wspólnot samorządowych w finansowaniu inwestycji

Środki zwrotne	pożyczki preferencyjne	z funduszy celowych
		szerokopasmowe
		rewitalizacyjne
		dla podmiotów ekonomii społecznej
	kredyty komercyjne	terminowe
		odnawialne
		pomostowe
		typu stand-by
		dewizowe
		ze swapem stopy procentowej
	obligacje komunalne	obligacje komunalne
		obligacje Catalyst
		obligacje przychodowe
Fundusze Unii Europejskiej	fundusze strukturalne	Fundusz Spójności
	programy	regionalne programy operacyjne w województwach finansowane ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego
		Infrastruktura i Środowisko
		Inteligentny Rozwój
		Wiedza Edukacja Rozwój
		Polska Wschodnia
Projekty mieszane	projekty hybrydowe	jednoczesne wykorzystanie w projekcie partnerstwa publiczno-prywatnego krajowych środków publicznych, środków UE oraz kapitału prywatnego
	partnerstwo publiczno- prywatne	jednoczesne wykorzystanie w projekcie PPP krajowych środków publicznych oraz kapitału prywatnego
Kapitał prywatny	Partnerstwo publiczno-prywatne	udziały bezpośrednie
	Fundusze inwestycyjne	fundusze infrastrukturalne notowane
		fundusze infrastrukturalne nienotowane

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Brzozowska 2005, s. 111; Brzozowska, 2017, s. 55; Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Szaja, 2018, s. 176; OECD, 2015, s. 15.

Obok nadwyżek budżetowych, dotacji z budżetu państwa oraz dotacji pozyskanych w ramach programów finansowanych ze środków unijnych podstawowym źródłem finansowania projektów infrastrukturalnych pozostają kredyty zaciągane w bankach komercyjnych oraz multilateralnych instytucjach finansowych (Sierak, Górniak, 2011, s. 51)[1]. Do

[1] Dla porównania: głównym źródłem finansowania inwestycji samorządowych w Polsce w latach 2015–2017 były kredyty i pożyczki – na poziomie średnio 74% we wszystkich typach JST (obliczenia własne na podstawie: Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, 2017, 2018).

najczęściej wykorzystywanych w finansowaniu publicznych projektów inwestycyjnych kredytów należą kredyty terminowe, odnawialne, stand-by i pomostowe. Drugą ważną grupą instrumentów dłużnych są kredyty udzielane przez multilateralne instytucje finansowe, takie jak Grupa Banku Światowego, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Azjatycki Bank Rozwoju, Afrykański Bank Rozwoju, Międzyamerykański Bank Rozwoju, Karaibski Bank Rozwoju. Banki stały się jednym z najważniejszych uczestników, tuż za władzami publicznymi, oraz decydentów procesu inwestycyjnego. Zajmowana pozycja daje im prawo do kontrolowania i nadzorowania przebiegu prac nad projektem.

Inne formy finansowania, jak emisje obligacji, emisje akcji czy udziały kapitałowe, mają dużo mniejsze – aczkolwiek rosnące – znaczenie na międzynarodowym rynku finansowym (Ostrowski, Stępniewski, Śliwiński, 2000, s. 50). Obligacje komunalne (municypalne) większą rolę odgrywają w krajach wysoko rozwiniętych, szczególnie w Stanach Zjednoczonych, niż w krajach rozwijających się. Źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych mogą być również udziały kapitałowe w formie akcji i udziałów w projektach zaliczanych do partnerstwa publiczno-prywatnego. Udziały kapitałowe wahają się najczęściej od 15 do 30% wartości kosztorysowej inwestycji (Estache, Strong, 2000, s. 15; Songer, Diekman, Pecsok, 1997, s. 378), a ich udział jest wyznacznikiem zadłużenia, jakie kredytodawcy są skłonni udzielić, aby można było sfinansować projekt (Nevitt, Fabozzi, 1995, s. 29).

W ostatnich latach coraz większe znaczenie zaczynają odgrywać fundusze infrastrukturalne będące rodzajem funduszy inwestycyjnych typu private equity. Fundusze infrastrukturalne z zasobów pozyskanych od inwestorów tworzą aktywa infrastrukturalne będące jednostkami uczestnictwa (Davis, 2008). Celem funduszy infrastrukturalnych jest zapewnienie średnio- i długoterminowych kapitałów w drodze inwestowania w instrumenty kapitałowe lub instrumenty kapitałowe strukturyzowane podmiotów zaangażowanych w rozwój infrastruktury. Fundusze infrastrukturalne inwestują najczęściej na okres 5–10 lat (Schroders, 2017, s. 3).

Pozostałe instrumenty rynku kapitałowego – instrumenty pochodne (swapy walutowe i stóp procentowych, ewentualnie opcje) *de facto* pełnią w takich transakcjach rolę instrumentów zabezpieczających wartość transakcji w ramach hedgingu (Reilly, Brown, 2001, s. 458).

2. Aktywność inwestycyjna samorządów terytorialnych w ocenie Europejskiego Banku Inwestycyjnego

W 2017 roku Europejski Bank Inwestycyjny we współpracy z Ipsos MORI[2] przeprowadził badanie aktywności inwestycyjnej samorządów terytorialnych. 555 jednostek samorządu terytorialnego prowadzących inwestycje infrastrukturalne w krajach

[2] Ipsos współpracuje z władzami rządowymi, jednostkami świadczącymi lokalne usługi, sektorem pozarządowym i organizacjami międzynarodowymi. Kwestiami usług publicznych i gospodarki publicznej zajmuje się ok. 200 badaczy zatrudnionych w Londynie i Brukseli (Ipsos, 2018).

UE podzielono na takie obszary jak: Francja, Niemcy, Włochy, Hiszpania, Polska, Wielka Brytania, pozostałe kraje północnej Europy (Dania, Szwecja, Finlandia, Austria i Irlandia), pozostałe kraje południowej Europy (Portugalia, Malta, Cypr i Grecja), pozostałe kraje środkowej Europy (Czechy, Węgry, Słowacja i Słowenia), kraje południowowschodniej Europy (Bułgaria, Chorwacja i Rumunia), kraje bałtyckie (Estonia, Łotwa, Litwa) i kraje Beneluxu (Belgia, Holandia i Luksemburg). W okresie od maja do sierpnia 2017 roku przeprowadzono wywiady ustrukturyzowane z osobami reprezentującymi wybrane jednostki, a uzyskane wyniki zostały przeliczone na liczbę ludności w każdym kraju (IEB, 2017, s. 2).

Wywiady prowadzono z przedstawicielami wybranych jednostek samorządu terytorialnego. W Polsce, podobnie jak w innych wybranych do badania krajach UE (Niemczech, Włoszech, Hiszpanii), było to 30 JST. Uzyskane wyniki zostały opublikowane w raporcie *Municipal Infrastructure. EIB Investment Survey*[3].

Przeprowadzona analiza wykazała, że:

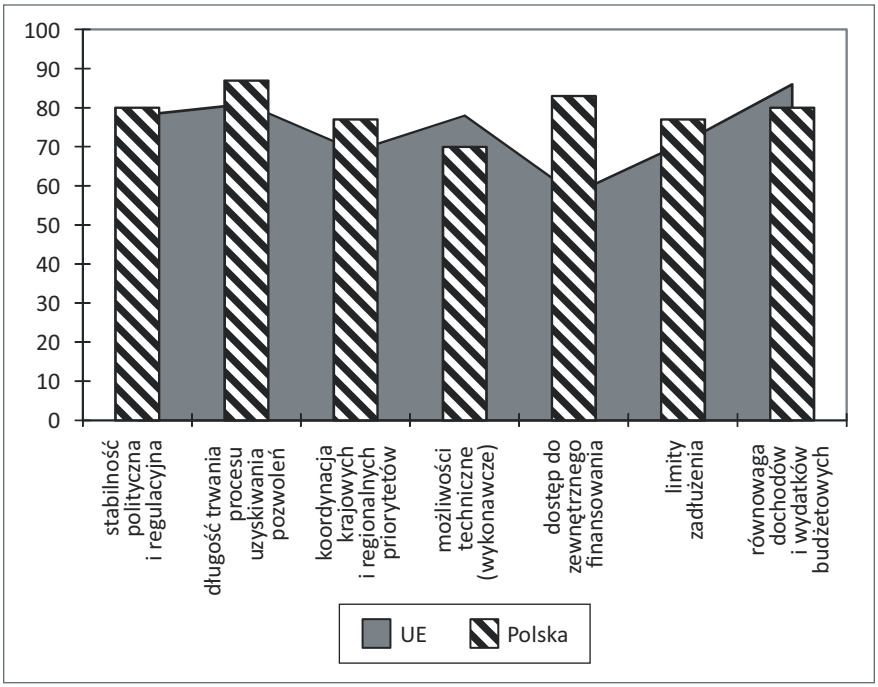
- 42% badanych jednostek wskazało, że w ich krajach nastąpił wzrost inwestycji infrastrukturalnych w ostatnich pięciu latach;
- 43% jednostek wskazało, że w następnych pięciu latach główny nacisk będzie położony na naprawy i utrzymanie istniejących obiektów i sieci, ze szczególnym uwzględnieniem infrastruktury społecznej;
- 33% jednostek oceniło ostatnie pięć lat jako okres niedoinwestowania, głównie w zakresie budownictwa komunalnego, transportu publicznego i technologii informacyjnych (komputeryzacji); jakość infrastruktury została oszacowana na poziomie 3,2 (w skali od 0 do 5);
- ponad połowa jednostek w UE prowadziła niezależne oceny ex ante jakości projektu infrastrukturalnego, ale tylko 40% brało je pod uwagę; mniej niż połowa konsultowała swoje inwestycje z innymi podmiotami;
- głównymi barierami w rozwoju samorządowych inwestycji infrastrukturalnych były zbyt napięte budżety, długi okres uzyskiwania pozwoleń, a także brak stabilności politycznej i prawnej oraz niewystarczające możliwości techniczne;
- w większości krajów UE podstawowym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych były środki własne; finansowanie zewnętrzne stanowiło ok. 20% wartości inwestycji, przy czym największy udział w nim miały banki komercyjne i banki oferujące kredyty i pożyczki preferencyjne.

[3] Należy podkreślić, że raport dotyczył inwestycji jednostek samorządu terytorialnego w zakresie transportu miejskiego (lokalnego), ochrony zdrowia, oświaty, budownictwa komunalnego, ochrony środowiska naturalnego i technologii informacyjnych. Główny Urząd Statystyczny pojęciem *municipal investment* określa natomiast inwestycje związane z prowadzeniem gospodarki komunalnej, rozumianej jako dział gospodarki narodowej, którego celem jest zaspokajanie materialno-bytowych potrzeb ludności. Do gospodarki komunalnej zalicza się gospodarkę wodociągowo-kanalizacyjną i cieplną, dystrybucję paliw i energii na potrzeby gospodarstw domowych oraz gospodarkę odpadami komunalnymi (GUS, 2017, s. 8). W artykule przyjęto, że *municipal infrastructure* odnosi się do infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego.

Badanie objęło zarówno kraje o wysokim poziomie rozwoju i dobrze rozwiniętej infrastrukturze, jak i kraje o dużych niedoborach infrastrukturalnych. Trzeba przyznać, że wyniki nie zaskakują. Warto jednak poddać analizie te odnoszące się do samorządów terytorialnych w Polsce.

3. Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

Przy określaniu głównych przeszkód w realizacji inwestycji infrastrukturalnych respondenci w Polsce częściej, niż wynosiła średnia dla całej UE, wskazywali długi czas uzyskiwania niezbędnych pozwoleń, niewystarczającą koordynację na szczeblu krajowym i regionalnym, ograniczenie dostępu do zewnętrznego finansowania, a także dopuszczalne limity zadłużenia. Bariery określone jako możliwości techniczne i zachowanie równowagi budżetowej uplasowały się niżej niż w wynikach dla całej UE. Na rysunku 1 przedstawiono udział zaznaczonych odpowiedzi respondentów w skali całej UE oraz w skali Polski.



Rysunek 1. Główne bariery w inwestycjach infrastrukturalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: EIB, 2017.

Oceniając liczbę inwestycji infrastrukturalnych przeprowadzonych w latach 2012–2017, 53% respondentów w Polsce wskazało, że wystąpił wzrost inwestycji, szczególnie w sektorach transportu miejskiego, oświaty i ochrony środowiska (na poziomie 60–65%). Najmniejszy wzrost odnotowano w sektorze ochrony zdrowia (na poziomie 20%).

Badani uznali, że w ciągu najbliższych pięciu lat projekty infrastrukturalne w Polsce mają koncentrować się głównie na inwestycjach nowych (32%) i inwestycjach modernizacyjnych (40%), zaś w mniejszej części (20%) na utrzymaniu i naprawie już istniejących obiektów (w skali całej UE było to ponad 40%); nowe inwestycje miałyby wiązać się przede wszystkim z technologią informacyjną, ochroną środowiska i transportem, natomiast inwestycje modernizacyjne dotyczyć głównie sektorów oświaty, transportu i technologii informacyjnych.

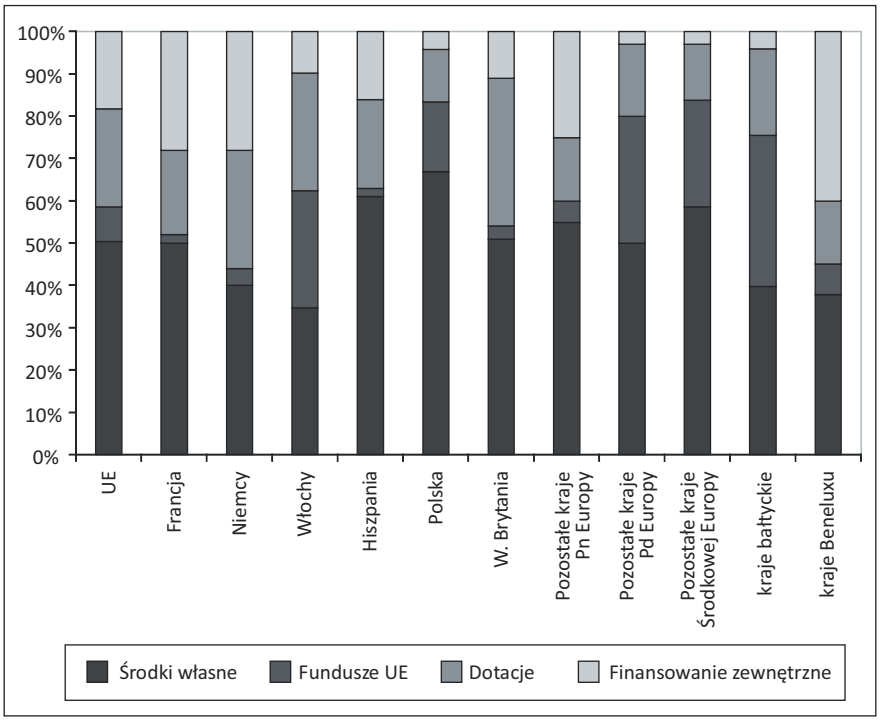
Jakość infrastruktury przez respondentów w Polsce została oceniona wyżej (3,5 w skali od 0 do 5) niż w skali całej UE (3,2), przy czym najlepiej oceniono infrastrukturę związaną z ochroną środowiska i technologiami informacyjno-komunikacyjnymi (po 3,8), a następnie z oświatą. Poniżej średniej oceniono budownictwo komunalne (3,4).

Proces planowania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce uzyskał lepszą ocenę niż te same procesy w innych krajach UE, szczególnie jeśli chodzi o uwzględnianie wpływu czynników ekologicznych i społecznych (ponad 60%) oraz analiz wykonania budżetu i analizy korzyści i kosztów (ponad 40%). Dużo niżej natomiast niż średnia dla całej UE została oceniona koordynacja działań w planowaniu i realizacji procesu inwestycyjnego. Najwyższe wskazania uzyskała współpraca jednostek samorządu terytorialnego z władzami regionalnymi (13%) i władzami miast (8%).

Spośród czterech grup: środki własne, środki z programów UE, inne transfery oraz finansowanie zewnętrzne za podstawowe źródła finansowania inwestycji samorządowych uznano środki własne (ponad 65%), środki UE (16%) oraz inne transfery (12%). Udział finansowania zewnętrznego stanowił zdaniem badanych jedynie 4%.

4. Struktura finansowania inwestycji samorządowych w Polsce na tle innych krajów UE

Finansowanie inwestycji samorządowych w Polsce w ostatnich pięciu latach było oparte głównie na środkach własnych. Wskaźnik na poziomie 65% był wyższy niż średnia dla całej UE (50%) oraz wskaźniki wszystkich krajów członkowskich objętych badaniem (por. rysunek 2). Wysoki udział środków własnych wystąpił również w Hiszpanii (61%) oraz byłych krajach socjalistycznych, poza krajami bałtyckimi (58%). W krajach wysokorozwiniętych udział ten kształtował się generalnie na poziomie poniżej 50% (we Włoszech – 35%, w krajach Beneluxu – 38%, w Niemczech – 40%).

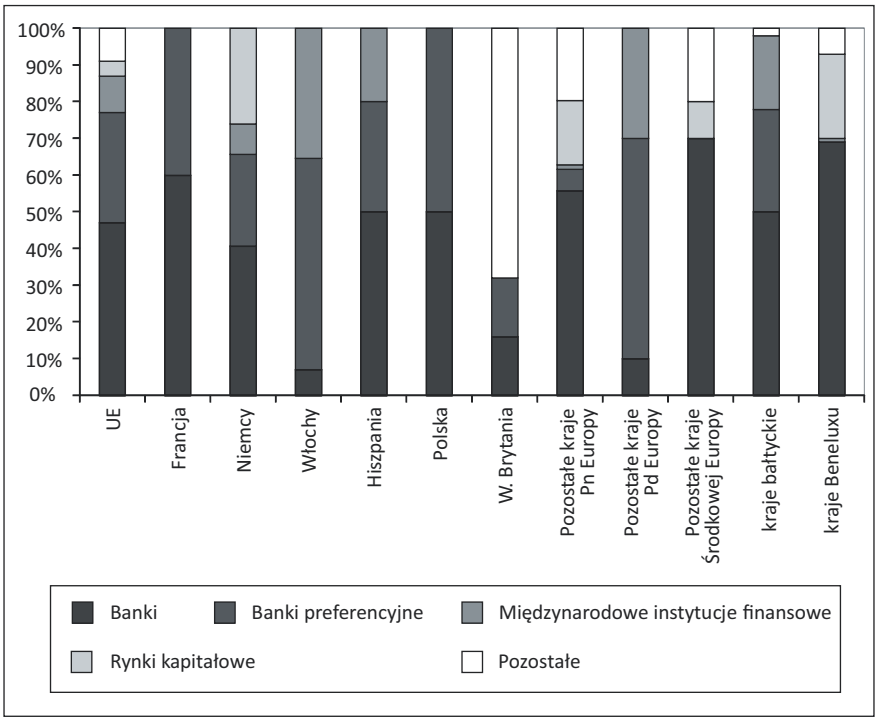


Rysunek 2. Struktura finansowania inwestycji infrastrukturalnych samorządów terytorialnych w krajach UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, 2017, s. 16.

Polska, podobnie jak pozostałe kraje postkomunistyczne, była ważnym beneficjentem środków unijnych przeznaczanych na dofinansowywanie inwestycji infrastrukturalnych (od 35% w krajach bałtyckich do 16% w Polsce) – w odróżnieniu od krajów wysokorozwiniętych, w których – poza Włochami – ich udział wahał się od 7% w krajach Beneluxu do 1% w Wielkiej Brytanii. Kraje wysokorozwinięte korzystały z finansowania zewnętrznego (kraje Beneluxu – 40%; Francja, Niemcy – 30%, kraje nordyckie – 25%, Wielka Brytania – 11%) w dużo większej skali niż kraje środkowo-wschodniej Europy, w których udział instrumentów zewnętrznych w strukturze finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych wynosił od 3 do 4%.

Na rysunku 3 przedstawiono strukturę finansowania inwestycji infrastrukturalnych samorządów wybranych krajów UE ze źródeł zewnętrznych. Za finansowanie zewnętrzne EBI uznał kredyty zaciągane w bankach komercyjnych, państwowych bankach posiadających preferencyjne instrumenty kredytowe i pożyczkowe, multilateralnych instytucjach finansowych oraz przez rynek kapitałowy i pozostałe instrumenty.



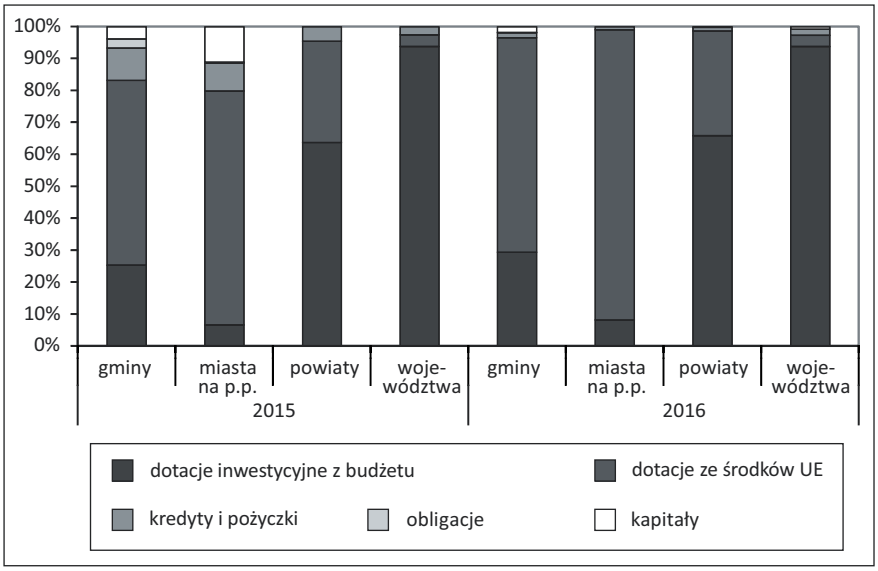
Rysunek 3. Struktura finansowania zewnętrznego samorządowych projektów infrastrukturalnych w wybranych krajach UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie: OECD, 2017, s. 17.

Tak w całej UE, jak i w większości krajów członkowskich głównym źródłem finansowania zewnętrznego były kredyty udzielane przez banki komercyjne, których udział wynosił średnio 47%, banki preferencyjne z udziałem 30% i multilateralne instytucje finansowe z udziałem ok. 10%. Włochy i inne kraje południowej Europy „wyłamały się" z tego modelu na rzecz banków preferencyjnych, których udział oszacowano na 66% we Włoszech i 57% w krajach południowoeuropejskich. Na uwagę zasługuje udział multilateralnych instytucji finansowych oraz instrumentów rynku kapitałowego w finansowaniu zewnętrznym. Multilateralne instytucje finansowe uczestniczyły w finansowaniu inwestycji samorządowych w pięciu przypadkach na 10 badanych, a największy udział miały we Włoszech (ponad 30%), innych krajach południowoeuropejskich (ok. 30%), Hiszpanii i krajach bałtyckich (po ok. 20%). Instrumenty rynku kapitałowego pojawiły się tylko w Niemczech (ok. 30% finansowania zewnętrznego), krajach Beneluxu (ok. 20%), a także w grupach pozostałe kraje północnej Europy (15%) i pozostałe kraje środkowej Europy (10%).

W Polsce w ciągu badanych pięciu lat nie zanotowano istotnego zaangażowania ani rynków kapitałowych, ani instytucji multilateralnych, ani innych źródeł. W strukturze finansowania zewnętrznego jednakowy udział miały jedynie banki komercyjne i banki preferencyjne.

W celu weryfikacji przedstawionych przez EBI danych dotyczących struktury finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych w Polsce zbadano strukturę finansowania inwestycji samorządowych w latach 2015–2016 na podstawie danych statystycznych. Wyniki przedstawiono na rysunku 4.



Rysunek 4. Struktura finansowania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce w latach 2015–2016 w podziale na typy JST

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Departament Finansów Samorządu Terytorialnego, 2017, 2018; Baza, 2018.

Przy analizie należy wziąć pod uwagę, że rysunek 4 obejmuje dane tylko z dwóch lat, przy czym był to okres bardzo intensywnego wykorzystywania relatywnie łatwo dostępnych środków z programów UE. Trzeba też pamiętać, że w raporcie EBI nie określono, co przyjęto pod nazwą „własne środki", a jeśli dotacje inwestycyjne z budżetu państwa na rzecz budżetów samorządowych uzna się za przesunięcia w ramach budżetu, to można je potraktować jako środki własne.

Wyniki wywiadów przedstawione w raporcie EBI są porównywalne z zaprezentowaną na rysunku 5 strukturą finansowania inwestycji według typów JST. Zaznaczyć jednakże należy, że takie porównanie zawiera wiele uproszczeń, a jego celem było jedynie wstępna weryfikacja wyników europejskiego badania.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza wykazała, że Polska w porównaniu do innych krajów UE prowadzi relatywnie stabilną politykę inwestycyjną w realizacji samorządowych projektów

infrastrukturalnych, aczkolwiek takie czynniki jak długość okresu przygotowania do rozpoczęcia praz inwestycyjnych, ograniczenie źródeł finansowania do finansowania wewnętrznego czy też postępujące zadłużenie samorządów poważnie utrudniają działania.

W strukturze finansowania inwestycji publicznych w Polsce przeważają kredyty i pożyczki z dużo niższym niż w innych krajach europejskich udziałem instrumentów rynku kapitałowego. Udział instrumentów kapitałowych (obligacji komunalnych) nie przekraczał 3–5% w całej strukturze finansowania inwestycji infrastrukturalnych, a w projektach z udziałem kapitału prywatnego był jeszcze niższy. Jak się wydaje, w najbliższych latach na rynku finansowania inwestycji samorządowych nie zajdą spektakularne zmiany. Dopóki samorządy będą miały łatwy bądź względnie łatwy dostęp do środków z funduszy unijnych, sposoby finansowania będą się zmieniały jedynie w niewielkim stopniu.

Literatura

Baza (2018). *Baza zamierzeń inwestycyjnych PPP*. Pobrane z: http://www.ppp.gov.pl (2.02.2018).

Brzozowska, K. (2005). *Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych przez kapitał prywatny na zasadach project finance*. Warszawa: CeDeWu.

Brzozowska, K. (2017). Finansowanie hybrydowe w sektorze finansów publicznych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (129), 53–64.

Brzozowska, K., Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Kogut-Jaworska M., Szaja, M. (2018). *Finansowe determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego*. Kraków–Legionowo: edu-Libri.

Davis, K. (2008). *Listed Infrastructure Funds: Funding and Financial Management*. Pobrane z: https://www.finsia.com/docs/default-source/jassa-new/jassa-2009/43_47 (2.02. 2018).

Departament Finansów Samorządu Terytorialnego (2017). *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednstek- samorzadu-terytorialnego/sprawozdania- budzetowe/-/asset_publisher/rf7E/content/informacja-za-2015-rok-zestawienia-zbiorcze?redirect=http%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fpl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego%2Fsprawozdania-budzeto-we%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_rf7E%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1 (18.05.2018).

Departament Finansów Samorządu Terytorialnego (2018). *Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: https://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe/-/asset_publisher/rf7E/content/informacja=-za2016--r?redirect-https%3A%2F%2Fwww.mf.gov.pl%2Fministerstwo-finansow%2Fdzialalnosc%2Ffinanse-publiczne%2Fbudzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego%2Fsprawozdania-budzetowe%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_rf7E%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1#p_p_id_101_INSTANCE_rf7E_(18.05.2018).

EIB (2017). EIB Group Survey on Investment and Investment Finance, *Municipal Infrastructure. European Union overview*. Pobrane z: http://www.eib.org/attachments/efs/eibis_2017_municipality_eu_overview_en.pdf (19.04.2018).

Estache, A., Strong, J. (2000). *The Rise, the Fall and… the Emerging Recovery of Project Finance in Transport*. World Bank Policy Research Working Papers No. 2385.

GUS (2017). Główny Urząd Statystyczny, *Infrastruktura komunalna w 2016 r.* Pobrane z: https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/infrastruktura-komunalna-w-2016-r-,3,14.html (11.05.2018).

Ipsos (2018). Pobrane z: https://www.ipsos.com/ipsos-mori/en-uk (19.05 2018).

Kwiatkowski, K. (2016). *Kierunki inwestycji jednostek samorządu terytorialnego a sytuacja finansowa samorządów*. Toruń (materiał niepublikowany).

Kwiatkowski, P. (1998). *Analiza ryzyka kredytowego towarzyszącego finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych na zasadach project finance*. Warszawa: Narodowy Bank Polski.

Nevitt, P., Fabozzi, F.K. (1995). *Project Financing*. London: Euromoney Publications.

OECD (2015). *Infrastructure financing instruments and incentives*. Pobrane z: http://www.oecd.org/finance/private-pensions/Infrastructure-Financing-Instruments-and-Incentives.pdf (24.04.2018).

Ostrowski, S., Stępniewski, M., Śliwiński, P. (2000). *Emisja obligacji komunalnych w teorii i praktyce*. Warszawa: Twigger, Municipium.

Reilly, F.K., Brown, K.C. (2001). *Analiza inwestycji i zarządzanie portfelem*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Sierak, J., Górniak, R. (2011). *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Schroders (2017). *Infrastructure financing. An Overview*. Pobrane z: http://www.schroders.com/en/sysglobalassets/digital/hong-kong/institutional/201704_infrastructure_financing_an_overview.pdf (28.06. 2018).

Songer, A.D., Diekman, J., Pecsok, R.S. (1997). Risk Analysis for Revenue Dependent Infrastructure Projects. *Construction Management and Economics*, *4* (15), 377–382.

FINANCIAL STRUCTURE OF MUNICIPAL INFRASTRUCTURE PROJECTS IN POLAND AGAINST OTHER EU COUNTRIES

Keywords: infrastructure projects, local government, Poland, European Union, financial structure

Summary. Together with technical and technological changes demand for infrastructure projects has been increased, both for green-field and brown-field investments. High level of infrastructure capital density forces local governments to searching external sources of finance new projects. An aim of a paper is to analyze financial structures of municipal infrastructure investments and their evaluation in EU countries. In 2017 European Investment Bank conducted research on investment activities of municipalities in EU countries. Research shows that Poland has conducted comparatively stable investment policy according to local infrastructure projects, but such factors as length of approval process, limited access to external finance, and growing debt ceilings too are impeding infrastructure projects implementation.

Translated by Krystyna Brzozowska

Cytowanie

Brzozowska, K. (2018), Struktura finansowania samorządowych inwestycji infrastrukturalnych w badaniach Europejskiego Banku Inwestycyjnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 57–69. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-05.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-06 | strony: 71–80

Marta Ciarko

PCKZiU w Wałczu
marta.ciarko@onet.eu

Agnieszka Paluch-Dybek

Uniwersytet Szczeciński
Katedra Rachunkowości i Controllingu
agnieszka.paluch-dybek@wzieu.pl

Controlling w jednostkach samorządu terytorialnego

Kod JEL: M3

Słowa kluczowe: controlling, rola i funkcje controllingu, kontrola zarządcza, audyt marketingowy

Streszczenie. Podmioty gospodarcze i różnego rodzaju organizacje, w tym również jednostki samorządu terytorialnego (JST), funkcjonujące na współczesnym rynku działają w warunkach konkurencyjnych i muszą się adaptować do nieustannie zmieniającego się otoczenia. Istotą controllingu jest racjonalizacja działań prowadząca do właściwego wykorzystania zasobów oraz dostępnych narzędzi marketingowych i umożliwiająca uzyskanie przewagi konkurencyjnej. Skuteczne zarządzanie wiąże się z odpowiednim wykorzystaniem dostępnych narzędzi oraz należycie prowadzonym audytem i kontrolą zarządczą.

Wprowadzenie

Społeczności lokalne wciąż stawiają przed jednostkami samorządu terytorialnego nowe wyzwania, a sprostanie oczekiwaniom i poprawa jakości oferowanych usług każe im podejmować dodatkowe działania. Nie ma też zgody na marnotrawienie środków publicznych i projekty, które nie przynoszą widocznych rezultatów.

Wdrażanie kontroli zarządczej w jednostkach samorządu terytorialnego ma służyć racjonalizacji wydatków publicznych i zwiększeniu przejrzystości finansów publicznych. Celem bezpośrednim wprowadzenia nowych rozwiązań jest jednak to, by zarządzanie

publiczne było bardziej świadome, zorientowane na wymierne i możliwe do osiągnięcia rezultaty oraz służyło osiągnięciu celu ustawowego – legalności, efektywności, oszczędności i terminowości działań administracji samorządowej (Gabrusewicz, Marchewka-Bartkowiak, Wiśniewski, 2013, s. 51).

W niniejszym artykule przedstawione zostanie teoretyczne ujęcie problemu controllingu w jednostkach samorządu terytorialnego. Ponadto podjęto w nim próbę wyjaśnienia istoty, funkcji i roli controllingu, a także ukazano rolę audytu marketingowego oraz wskazano czynniki, które mogą przyczynić się do wzrostu jakości usług. Realizacji tak sformułowanych celów podporządkowano układ treści – praca została podzielona na cztery części. Wykorzystano metodę porównawczą, metodę dedukcyjną oraz analizy literatury.

Controlling w JST – ujęcie teoretyczne

Za zapewnienie odpowiedniej podaży usług społecznych odpowiedzialne są jednostki samorządu terytorialnego, choć należy zaznaczyć, że dysponują one ograniczonymi budżetami. Nie ma jednej definicji obejmującej wszystkie rodzaje samorządu, ale zawsze podkreśla się, że uczestniczy on w sprawowaniu władzy publicznej. Jednostki administracji publicznej prowadzą działalność zgodnie z przepisami prawa, w sposób zapewniający odpowiednie zagospodarowanie posiadanych środków, z właściwą kulturą organizacyjną, nacechowaną otwartością na petenta. Działania te nie mogą być w pełni skutecznie realizowane bez istnienia systemu kontroli (Konstytucja, 1997).

Jednym ze sposobów działania JST jest funkcjonowanie zbliżone do funkcjonowania instytucji usługowych, które nastawione są na rozpoznawanie i zaspokojenie potrzeb swoich klientów. W tym wypadku są nimi zarówno mieszkańcy i inwestorzy (klienci zewnętrzni), jak i pracownicy oraz komórki organizacyjne (klienci wewnętrzni). Głównym celem działania gminy powinna być poprawa jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców danej gminy, uwzględniająca odpowiedzialność za wykonane usługi oraz racjonalność ponoszonych wydatków (Borowiec, 2007, s. 49).

Controlling w sektorze finansów publicznych jest wykorzystywany do opracowywania strategii działań i podejmowania decyzji przez zarządzających. Może sprzyjać budowaniu zaufania do JST i jest czynnikiem pobudzającym chęć współpracy – a im większe zaufanie, tym efektywniejsza współpraca. Controlling w sferze finansów publicznych jest określany jako opracowywanie i przygotowywanie dla zarządzających danych dotyczących budżetu jednostki służących do realizacji ustawowo nałożonych na jednostkę zadań i podejmowania racjonalnych decyzji w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej, ze szczególnym uwzględnieniem troski o gospodarkę środkami publicznymi (Frączkiewicz, Frączkiewicz, 2005, s. 165).

Termin „controlling" wywodzi się z angielskiego słowa *control*, które wbrew pozorom nie oznacza jednak kontroli, ale sterowanie (*controller* to po angielsku regulator). Chociaż trzeba zauważyć, że bez sprzężenia zwrotnego, czyli formy kontroli, sterowanie

jest bezzasadne (Stabryła, Wawak, 2012, s. 132). Komórka controllingu w przedsiębiorstwie to:

- komórka, która nie jest komórką planowania, chociaż zajmuje się planami finansowymi przedsiębiorstwa,
- komórka, która nie jest komórką analiz finansowych, chociaż zajmuje się tworzeniem analiz finansowych przedsiębiorstwa,
- komórka, która nie jest komórką kontroli, chociaż zajmuje się kontrolą wydatków w ramach przyjętego planu,
- komórka, która nie jest komórką księgowości, chociaż bardzo blisko z nią współpracuje,
- komórka, która nie jest komórką rozliczania kosztów, chociaż analiza kosztów jest podstawową informacją dla jej funkcjonowania (Stabryła, 2010, s. 83).

Za kolebkę controllingu uznaje się Stany Zjednoczone, gdzie w drugiej połowie XVII wieku powstawały pierwsze stanowiska służące kontroli zarządzania finansami publicznymi. Powszechne zastosowanie controllingu przypada na koniec XIX wieku i wiąże się z dynamicznym rozwojem gospodarki – wtedy to w wielu przedsiębiorstwach powstaje stanowiska controllera. Określenie znane jest jednak już od 1778 roku i oznacza osobę, która odpowiada za budżet i rachunkowość przedsiębiorstwa (Stabryła, Wawak, 2012, s. 132).

Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż komórka controllingu ma współuczestniczyć w wyznaczaniu celów przez zarząd i koordynować działania wewnątrz przedsiębiorstwa tak, aby umożliwić osiągnięcie tychże celów. Co więcej, określenie celów przedsiębiorstwa i koordynacja działań zmierzających do ich osiągnięcia są możliwe tylko wtedy, gdy chce się osiągnąć to samo.

Współcześnie controlling staje się powoli synonimem systemu zarządzania skutecznego w walce z kryzysem, inflacją, konkurencją i w ciągle zmieniającym się otoczeniu. Przez praktyków i teoretyków postrzegany jest jako profesjonalny sposób zarządzania przedsiębiorstwem, który od momentu powstania do obecnych czasów podlegał licznym przeobrażeniom i modyfikacjom, adaptując się do wymagań gospodarki rynkowej.

W gospodarkach państw europejskich controlling pojawił się w latach 60. ubiegłego stulecia, wraz z powstaniem dużych korporacji amerykańskich – takim przedsiębiorstwom zależało na ujednoliceniu stosowanej w USA i Europie technologii zarządzania. Bezpośrednie przeniesienie rozwiązań stosowanych w firmach macierzystych na grunt europejski nie dało jednak spodziewanych efektów. Problemy spowodowane były specyficznymi warunkami gospodarczymi, w jakich funkcjonowały europejskie przedsiębiorstwa, oraz błędami w interpretacji rozwiązań amerykańskich.

Próby wykorzystywania controllingu w kolejnych krajach przyczyniły się do rozwoju teoretycznych opracowań na ten temat i koncepcji dopasowania do warunków europejskich. Szczególnie aktywną rolę w procesie adaptacyjnym odegrały ośrodki funkcjonujące w Niemczech (m.in. Controller Akademie w Gauting) oraz we Francji (m.in. Institut de Côntrole de Gestion w Paryżu). Modele teoretyczne przyczyniły się do wypracowania

nowych technik wspomagania procesu podejmowania decyzji i metod działania. Rozwiązania opracowane w ośrodkach naukowych podlegały procesowi stałego doskonalenia, a obecnie znajdują powszechne zastosowanie.

W dzisiejszych czasach JST wdrażają nowoczesne metody i narzędzia zarządzania zadaniami publicznymi. Stosowanie controllingu może skutecznie wspomagać procesy decyzyjne na poziomie operacyjnym i strategicznym, a wyższa efektywność zarządcza przekłada się na podniesienie wiarygodności oraz zwiększa jakość świadczonych usług.

Rola controllingu

W literaturze ekonomicznej dominuje traktowanie controllingu jako koncepcji zarządzania, czego następstwem jest objaśnianie jego celów w wykonywaniu zadań składających się na proces zarządzania. Jako cel główny wskazuje się przy tym zapewnienie dalszego istnienia przedsiębiorstwa w coraz trudniejszych warunkach otoczenia (Sobieska-Karpińska, Krypel, 2001, s. 14–17).

Za twórcę nowoczesnej teorii zarządzania uznaje się Henriego Fayola, który swoje zainteresowania badawcze koncentrował na typowych elementach działalności kierowniczej, tj. na funkcjach zarządzania. Zaliczył do nich:

- przewidywanie (planowanie),
- organizowanie połączone z koordynowaniem,
- rozkazywanie (decydowanie),
- kontrolowanie i motywowanie (Durlik, 1995, s. 259; Martyniak, 2002, s. 100).

W jednostkach administracji samorządowej controlling powinien stanowić narzędzie koordynujące oraz wspomagające działalność instytucji we wszystkich dziedzinach wraz z uwzględnieniem warunków otoczenia. Może być uzupełnieniem rachunkowości zarządczej w administracji samorządowej, ale głównym jego zadaniem jest stworzenie systemu rachunkowości zarządczej, na który składają się pomiar czasu pracy zasobów ludzkich, rachunek kosztów oraz rachunek efektów, wspomagane przez system wskaźników.

Controlling nie jest częścią zarządzania, ale raczej określonego modelu technologii zarządczej. Prowadzi ona do zwiększenia stopnia kompleksowości zagadnień i problemów decyzyjnych. Jeśli przyjąć, że zintegrowane zarządzanie jest złożonym procesem decyzyjnym przebiegającym we wzajemnie powiązanych funkcjach i fazach, controlling można uznać za koncepcję spełniającą te kryteria.

Ważnym zadaniem controllingu jest standaryzacja narzędzi przygotowujących oraz wspomagających podejmowanie decyzji na różnych szczeblach administracji, co umożliwia porównywanie efektów funkcjonowania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Controlling może również służyć podnoszeniu efektywności i wiarygodności działania JST. Jednostki, które wykorzystują tę koncepcję, zyskują dane pozwalające podejmować efektywniejsze decyzje, podnosić jakość świadczonych usług oraz skutecznie zarządzać kosztami.

Funkcje controllingu

Controlling rozumiany jest jako zespół funkcji – sprawowanych przez controllera i kierowników różnych szczebli organizacyjnych – obejmujących:

- określenie strategicznych i operacyjnych celów przedsiębiorstwa,
- systematyczne zbieranie i przetwarzanie informacji niezbędnych do podejmowania decyzji,
- przygotowanie materiałów wspomagających sterowanie przedsiębiorstwem,
- bieżące prowadzenie kontroli wypracowanych wyników,
- motywowanie,
- informowanie kierownictwa (Sekuła, 1998, s. 68).

Należy nadmienić, że w zakres controllingu wchodzą następujące funkcje zarządzania:

- planowanie,
- koordynowanie,
- motywowanie,
- kontrola,
- informowanie kierownictwa (Nesterak, 2002, s. 29).

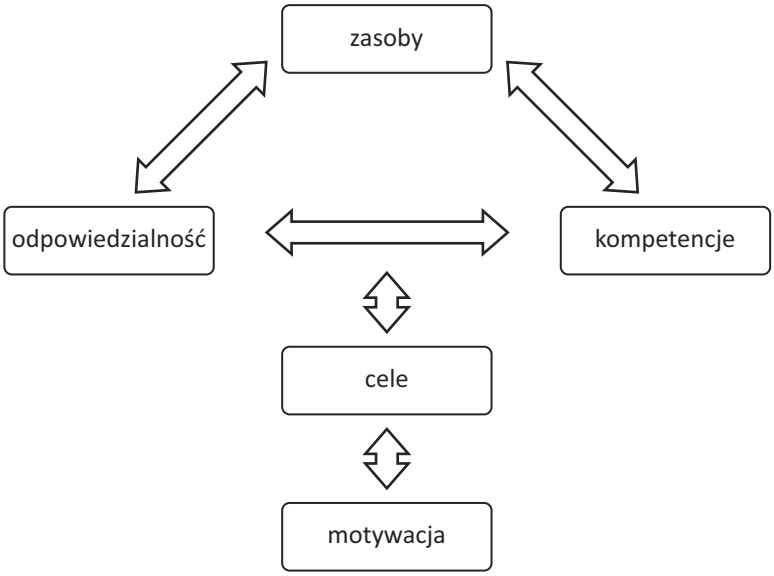
Planowanie jest w tradycyjnych ujęciach przedstawiane jako narzędzie formułowania i wdrażania decyzji strategicznych. Pojęcie jest używane w różnych znaczeniach, ale generalnie oznacza analizę wewnętrznych oraz zewnętrznych warunków działania dostosowanych do celów i warunków panujących w organizacji (Zieleniewski, 1972, s. 364).

Za planowanie uznaje się sformalizowany i wielowariantowy proces podejmowania decyzji, który pozwala na wypracowanie obrazu przyszłych efektów i wskazuje równocześnie sposoby ich osiągnięcia. Proces ten jest postępowaniem świadomym i opartym na określonej metodzie. Głównym celem planowania strategicznego jest stworzenie możliwości efektywnego wykorzystania planowania operacyjnego w firmie (Kleine-Doepke, 1995, s. 9). Plany strategiczne, będące sformalizowanym procesem planowania długofalowego, mają ścisły związek z controllingiem strategicznym, zaś plany operacyjne wiążą się z controllingiem operacyjnym przebiegającym w wyznaczonym czasie i miejscu według wcześniej ustalonego programu.

Koordynacja – kolejna funkcja controllingu, również w systemie zarządzania JST – rozumiana jest jako proces integrowania zadań i działalności wyodrębnionych działów i służąca osiąganiu ich celów. Bez niej poszczególne jednostki organizacyjne kierowałyby się interesem własnym, a nie celami ogólnymi przedsiębiorstwa. Koordynacja jest bieżącym regulatorem tych elementów organizacji, które w trakcie funkcjonowania uległy rozregulowaniu (Meyer, Mann, 1997, s. 125).

Rozwój controllingu sprzyja wzrostowi przedsiębiorczości na stanowiskach niewymagających inicjatywy, zwiększając tym samym aktywność pracowników poprzez – z jednej strony – delegowanie uprawnień, a z drugiej odpowiedzialności za podejmowane decyzje. Wymaga to jednak czasu i nie może być przeprowadzone wbrew bezpośrednim uczestnikom tych procesów. Sprawdza się tylko stopniowe i kontrolowane wdrażanie

zmian, przy jednoczesnym zaangażowaniu zarówno podwładnych, jak i przełożonych, gdyż dla jednych i drugich sytuacja jest zupełnie nowa (rysunek 1).



Rysunek 1. Motywacja w systemie controllingu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Plezia, 1998, s. 122.

Kolejną funkcją controllingu jest kontrola, którą w najbardziej ogólnym ujęciu określa się jako proces sprawdzania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym. Istotę kontroli stanowi ujmowanie, sprawdzanie, porównywanie i wyjaśnianie relacji zachodzącej pomiędzy stanami faktycznymi a przyjętymi wzorcami (plany, normy, limity itp.). W praktyce kontrola sprowadza się do pięciu zasadniczych czynności:

- ustalenie stanu faktycznego w zakresie objętym kontrolą,
- określenie wzorca przyjętego za podstawę porównań,
- porównanie stanu rzeczywistego z wzorcem w celu ustalenia odchyleń,
- ustalenie przyczyn stwierdzonego stanu i określenie skutków odstępstw,
- podejmowanie decyzji pokontrolnych korygujących odchylenia oraz działań profilaktycznych pozwalających uniknąć podobnych nieprawidłowości (Paczuła, 1998, s. 4).

Kontrola wewnętrzna (rewizja) definiowana jest jako element systemu zarządzania, a także jako jedna z funkcji procesu zarządzania jednostką gospodarczą – w takim ujęciu stanowi zorganizowany proces, a nawet system. Przez kontrolę wewnętrzną najczęściej rozumie się wybór i wykorzystanie możliwości ludzkich, zasad organizacji i środków technicznych przystosowanych do specyfiki przedsiębiorstwa i właściwych dla zapobiegania lub co najmniej szybkiego wykrywania błędów i nadużyć (Jagielski, 2007, s. 214).

Controlling, będący koncepcją reguł i zasad ujętych w zintegrowanym modelu zarządzania, jest częścią systemu informowania kierownictwa. System informacyjny można

widzieć jako podsystem systemu kontroli, a kontrolę jako podsystem systemu zarządzania. Istniejąca w systemie danych koordynacja sprzęgająca, odnosząca się do kolejnych faz procesu informacyjnego, dotyczy (Martan, Wilimowski, 1997, s. 55):

- planowania zapotrzebowania na informacje i możliwości jego zaspokojenia,
- pozyskania informacji i ich przetwarzania,
- przekazywania informacji,
- oceny wartości informacji (kontrola informacji).

Controlling jest przez praktyków gospodarczych i naukowców uznawany za skuteczny instrument służący rozwojowi firmy, a jego wdrożenie zapewnia trwałą i systematyczną poprawę wyników gospodarczych. W ten sposób doprowadza też do zwiększenia konkurencyjności polskiej gospodarki, zwłaszcza w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej. Należy jednak nadmienić, iż realizacja stawianych przed controllingiem celów wymaga dopełnienia określonych warunków proceduralnych dotyczących rodzaju i jakości wykorzystywanych instrumentów w procesie zarządzania. Wśród nich najistotniejsze to dalsze rozwijanie rachunku kosztów służące wdrażaniu takich metod zarządzania jak: rachunek kosztów działań, rachunek kosztów docelowych, koszt cyklu życia (Mysińska, 1996, s. 28). Efekty pojawiają się dopiero po wprowadzeniu metod pozwalających na budowę struktury organizacyjnej zorientowanej na rynek i klienta i służącej wzrostowi wartości przedsiębiorstwa.

Controlling a audyt marketingu

W literaturze przedmiotu podkreśla się złożoność koncepcji audytu marketingowego. Jako narzędzie kontroli marketingowej odnosi się on do problemów najbardziej ogólnych, związanych z funkcjonowaniem marketingu i sprawnością marketingową. W jego zakres wchodzi przede wszystkim kontrola wewnętrzna, ale także kontrola otoczenia przedsiębiorstwa, co pozwala na bardzo różne definiowanie jego zadań. Mogą one dotyczyć skuteczności marketingowej (celów), jak również efektywności (szans rynkowych).

Idea audytu marketingowego jest wiązana z kontrolą skuteczności lub efektywnością działań marketingowych wszelkich organizacji i instytucji. Będąc systematyczną, krytyczną oraz bezstronną analizą i oceną działań marketingowych organizacji, audyt ma na celu wykrycie obszarów problemowych oraz zidentyfikowanie przyczyn odchyleń i ich ewentualnych skutków w przyszłości (Dryl, 2010, s. 132). Jest też niekiedy rozumiany jako narzędzie kontroli „nastawione głównie na ocenę umiejętności skutecznego i efektywnego wykorzystania instrumentów, narzędzi oraz metod stosowanych przez organizację do realizacji określonych celów marketingowych" (Jabłoński, Jabłoński, 2005, s. 9–11). Oznacza to koncentrację na porównywaniu zaplanowanych w przeszłości przez organizację celów marketingowych z ich wykonaniem i na poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie, gdzie są odchylenia, co je wywołało i jak w przyszłości zniwelować odchylenia negatywne.

Funkcję kontrolną audyt marketingowy może pełnić głównie w dużych przedsiębiorstwach stawiających sobie cele marketingowe i stosujących ilościowe metody pomiaru efektów

działań marketingowych (bez wyodrębniania wpływu innych działań organizacji i czynników zewnętrznych). W odniesieniu do mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw zasadne jest akcentowanie funkcji „miękkiej" czy też funkcji kreatywnej marketingu. Audyt marketingowy w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw i JST ma – według Philipa Kotlera – na celu przede wszystkim dokonanie oceny działań marketingowych organizacji i zaproponowanie kierunków zmian służących ich ulepszeniu. Ocena i rekomendacja mogą mieć charakter wyłącznie jakościowy i być oparte na subiektywnej opinii audytora (Kotler, 2004, s. 14–21).

Trudno jest zmierzyć poprawę skuteczności czy efektywności marketingu organizacji po audycie marketingowym. Można uznać, że odpowiednią metodą oceny skuteczności audytu marketingowego jest przeprowadzenie wśród menedżerów audytowanych organizacji badań ankietowych. Takie działanie pozwala się dowiedzieć, czy według menedżera:

- audyt pomógł wskazać kierunki poprawy marketingu organizacji,
- w rezultacie przeprowadzenia audytu podejmuje się konkretne działania (innowacje), które mogą pomóc organizacji lepiej funkcjonować na rynku (Rzychoń, 2013).

Należy również nadmienić, iż audyt marketingu może być uzupełnieniem stosowanego w przedsiębiorstwie controllingu działalności marketingowej. Szczególnie ważny jest on w dużych przedsiębiorstwach, stosujących skomplikowany system marketingu i mających wiele trudnych do osiągnięcia celów w tym zakresie.

Podsumowanie

Odpowiedzialność za zapewnienie podaży usług społecznych to podstawowe zadanie jednostek samorządu terytorialnego. Nie jest ono łatwe ze względu na ograniczenie budżetowe.

W procesie wielotorowych przemian dochodzi do konfrontacji – często bardzo odmiennych – poglądów różnych grup interesu, np. mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych, przedstawicieli świata kultury. W takiej sytuacji zasadniczym celem władz samorządowych powinno być dążenie do uzyskania najwyższego (w zaistniałych okolicznościach) poziomu partycypacji członków tychże grup w kolejno następujących po sobie etapach procesu implikującego przemiany ilościowe i jakościowe struktur funkcjonalnych JST (Szaja, 2015, s. 281–296).

Jednym z możliwych sposobów działania jednostek samorządu terytorialnego jest funkcjonowanie nastawione na rozpoznawanie i zaspokajanie potrzeb klientów, do których zaliczyć należy zarówno mieszkańców i inwestorów (klienci zewnętrzni), jak i pracowników oraz inne komórki organizacyjne (klienci wewnętrzni).

Głównym celem działania gminy jest poprawa jakości usług świadczonych na rzecz mieszkańców, uwzględniająca odpowiedzialność za wykonane usługi oraz racjonalizację ponoszonych wydatków. Realizacja zadań odbywa się poprzez zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej przy jednoczesnym przestrzeganiu prawa i zasad organizacji pracy organów wykonawczych oraz urzędów. Zwiększające się wymagania stawiane organom samorządowym, szczególnie w dziedzinie gospodarowania mieniem publicznym i środkami publicznymi, powodują wzrost zainteresowania narzędziami umożliwiającymi

podnoszenie efektywności: „Racjonalne i efektywne gospodarowanie mieniem, w którym realizowane są istotne z perspektywy zachowania stabilności rozwoju przedsięwzięcia, sprawia, że JST stopniowo ewoluuje z dotychczasowej roli administratora spraw publicznych do roli inicjatora, inspiratora rozwoju terytorialnego" (Szaja, 2016, s. 99–111).

Jednym z narzędzi, które mogą wspierać proces świadczenia usług przez JST, jest controlling. Controlling w sferze finansów publicznych jest wykorzystywany przez zarządzających finansami publicznymi do opracowywania strategii działań i podejmowania decyzji. Zastosowanie controllingu może sprzyjać budowaniu zaufania do JST oraz zaufania między pracownikami danej jednostki.

Controlling jest działaniem realizowanym przez współpracujące ze sobą komórki organizacyjne instytucji. To instrument zarządzania, który może wspierać kierownictwo przy podejmowaniu decyzji o charakterze zarówno operacyjnym, jak i strategicznym.

Poprawa jakości świadczonych usług powinna być realizowana poprzez zwiększenie efektywności świadczonych usług na rzecz mieszkańców danej gminy (wspólnoty lokalnej), przy zachowaniu odpowiedniej odpowiedzialności za udzielone świadczenia oraz racjonalności ponoszonych wydatków. Jednym ze sposobów podnoszenia efektywności działania gminy może być stosowanie narzędzi controllingu.

Procesy kontroli w połączeniu ze sterowaniem stanowią istotę controllingu, który polega na stałym nadzorowaniu i analizie działalności organizacji pod kątem wyznaczonych celów i możliwie wczesnym wprowadzeniu działań sterujących. Punktem wyjścia jest kontrola służąca porównaniu stanu rzeczywistego z planowaniem i wykazaniu odchyleń.

Warto też pamiętać, że JST mogą sprawdzać skuteczność własnych działań marketingowych, stosując powiązany z controllingiem audyt marketingowy.

Literatura

Borowiec, L (2007). *Controlling w realizacji usług publicznych gminy*. Kraków: Wolters Kluwer.

Dryl, W. (2010). *Audyt marketingowy*. Warszawa: CedeWu.

Durlik, I. (1995). *Inżynieria zarządzania. Strategia i projektowanie systemów produkcyjnych*, cz. 1. Warszawa: Placet.

Frączkiewicz J., Frączkiewicz T. (2005). Rachunkowość zarządcza i controlling w jednostkach samorządu terytorialnego. *Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej*, *1085*, 165–172.

Gabrusewicz, T., Marchewka-Bartkowiak, K., Wiśniewski, M. (2013). *Rachunkowość, finanse, audyt i kontrola*. Warszawa: CeDeWu.

Jabłoński, M., Jabłoński, A. (2005), Audyt marketingowy jako narzędzie oceny skuteczności i efektywności działań marketingowych. *Controlling i Rachunkowość Zarządcza*, *2*, 9–11.

Jagielski, J. (2007). *Kontrola administracji publicznej*. Warszawa: LexisNexis.

Kleine-Doepke, R. (1995). *Podstawy zarządzania*. Warszawa: C.H.BECK.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (1997). Dz.U. 2009, nr 114, poz. 946.

Kotler, Ph. (2004). *Marketing od A do Z*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Martan, L., Wilimowski, J. (1997). Kilka uwag o controllingu i kontroli wewnętrznej. *Przegląd Organizacji*, *7/8*, 54–55.

Martyniak, Z. (2002). *Historia myśli organizatorskiej. Wybitni autorzy z zakresu organizacji i zarządzania w pierwszej połowie XX w.* Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Meyer, E., Mann, R. (1994).*Controlling w twojej firmie.* Skierniewice: Centrum Kreowania Liderów.

Mysińska, D. (1996). Potrzeby informacyjne controllingu.W: E. Nowak (red.), *Podstawy controllingu* (s. 28–38). Wrocław: Akademia Ekonomiczna.

Nesterak, J. (2002). *Controlling. System oceny centrów odpowiedzialności*.Kraków: Anvix.

Paczuła, Cz. (1998). Kontrola wewnętrzna w zarządzaniu firmą cz. I. *Serwis Finansowo-Księgowy*, *31–32*.

Plezia, J. (1998). System motywacyjny bazujący na koncepcji controllingu. W: H. Błoch (red.), *Controlling w praktyce zarządzania. Problemy, projekty, instrumenty, doświadczenia* (s. 110–122). Katowice: Profit.

Rzychoń, T. (2013). Skuteczność audytu marketingowego i dylematy pomiaru skuteczności działań marketingowych. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, *34/2*, 51–63.

Sekuła, Z. (1998). Istota controllingu. *Organizacja i Kierowanie*, *3*, 65–77.

Sobieska-Karpińska, J., Krypel, K. (2001). Wykorzystanie controllingu przy likwidacji dużego przedsiębiorstwa na przykładzie kopalni węgla kamiennego. *Controlling i Rachunkowość Zarządcza*, *3*, 14–24.

Stabryła A. (red.) (2010). *System controllingu, monitoringu i audytu*. Kraków: Mfiles.pl.

Stabryła, A., Wawak, S. (red.) (2012). *Metody badania i modele rozwoju organizacji*. Kraków: Mfiles.pl.

Szaja, M. (2015), Partycypacja lokalnej społeczności w kształtowaniu procesu rozwojowego w gminie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *118*, 281–296.

Szaja, M. (2016). Lokalna gospodarka przestrzenna w aspekcie planowania wieloletniego. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, *6* (84), 99–111.

Zieleniewski, J. (1972). *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

CONTROLLING THE LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: controlling, the role and functions of controlling, management control, marketing audit

Summary. Business entities, various types of organizations and local government units that operating on the contemporary market, operate in competitive conditions and constantly changing environment. Rationality is the essence of controlling which leads to the proper use of resources and available marketing tools that can help to gain a competitive advantage.Effective management is associated with the appropriate use of available tools and proper audit and management control.

Translated by Marta Ciarko

Cytowanie

Ciarko, M., Paluch-Dybek, A. (2018). Controlling w jednostkach samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 71–80. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-06.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-07 | strony: 81–93

Rafał Czyżycki

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
rafal.czyzycki@wzieu.pl

Analiza zmian poziomu zrównoważonego rozwoju powiatów w Polsce w latach 2006–2016

Kody JEL: C39, O18, R11

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój, wielowymiarowa analiza statystyczna, region

Streszczenie. Prowadzenie polityki regionalnej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju nakazują jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce przepisy prawa. Tworząc regionalne strategie rozwoju, władze samorządowe mogą preferować określone aspekty rozwoju społeczno-ekonomicznego uwzględniające uwarunkowania środowiskowo-gospodarcze, ale mają także obowiązek implementowania elementów wynikających z koncepcji zrównoważonego rozwoju. Celem opracowania jest określenie stopnia zmian w poziomie zrównoważonego rozwoju poszczególnych powiatów w Polsce w okresie 2005–2016 w ujęciu ogólnym oraz w obszarach ładu gospodarczego, instytucjonalno-politycznego, środowiskowego i społecznego.

Wprowadzenie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju pojawiła się w nauce już niemal pół wieku temu. Po raz pierwszy pojęcie to zostało użyte na I Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych „Środowisko i Rozwój" w 1972 roku, gdzie stwierdzono, że „to taki przebieg pożądanego rozwoju gospodarczego, który nie narusza w sposób istotny i nieodwracalny środowiska życia człowieka, nie doprowadza do degradacji biosfery i godzi prawa przyrody, ekonomii i kultury" (Siekierski, 2013, s. 140). Zagadnienie zyskało jednak popularność dopiero dzięki raportowi Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju prowadzonej przez G.H. Burtland pt. *Nasza wspólna przyszłość*.

Zrównoważony rozwój zdefiniowano tam jako prawo do zaspokojenia aspiracji rozwojowych obecnej generacji bez ograniczania praw przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich potrzeb rozwojowych (Płaczek, 2012, s. 80).

Znaczenie zrównoważonego rozwoju zostało podkreślone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: „Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju" (Konstytucja, 1997, art. 5). Kolejnym źródłem prawa w tym zakresie jest Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustalono w niej reguły kształtowania polityki przestrzennej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, zakres i sposoby postępowania w przypadku przeznaczania terenów na określone cele, zasady ich zagospodarowania i zabudowy, za podstawę tych działań uznając zachowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju (Ustawa, 2003, art. 1.1). Omawiany termin został zdefiniowany również w Ustawie prawo ochrony środowiska, według której jest „to taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń" (Ustawa, 2001, art. 3, ust. 50).

Celem opracowania jest określenie stopnia zmian w poziomie zrównoważonego rozwoju w poszczególnych powiatach w Polsce w okresie 2005–2016 w ujęciu ogólnym oraz w obszarach ładu gospodarczego, instytucjonalno-politycznego, środowiskowego i społecznego.

Założenia metodyczne

Podczas badania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionów należy mieć na uwadze, że składa się nań wiele elementów i nie jest on bezpośrednio mierzalny, ale wymaga zastosowania szeregu zmiennych diagnostycznych merytorycznie z tym pojęciem powiązanych. Klasyfikacja regionów następuje na podstawie wartości (zmiennej syntetycznej, syntetycznego miernika rozwoju) otrzymanej z funkcji agregującej informacje zawarte w przyjętych zmiennych diagnostycznych. Główne etapy procedury zmierzającej do otrzymania zmiennej syntetycznej to: wybór zmiennych diagnostycznych merytorycznie powiązanych z kryterium nadrzędnym będącym podstawą uporządkowania obiektów (powiatów), pozbawienie wartości zmiennych mian i ujednolicenie rzędów wielkości w celu doprowadzenia ich do porównywalności, ważenie unormowanych cech diagnostycznych, czyli przypisanie poszczególnym zmiennym wag określających ich znaczenie dla kryterium ogólnego w porównaniu z innymi cechami oraz wybór formuły agregacyjnej i wyznaczenie na jej podstawie wartości syntetycznego miernika rozwoju (Kukuła, 2000, s. 42–76; Walesiak, 1996, s. 125–130).

W dotychczasowych pracach autora dotyczących metodycznych aspektów badania rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów przedmiotem zainteresowań były m.in. wpływ wyboru zmiennych diagnostycznych (Czyżycki, 2018a) oraz znaczenie wyboru formuły normalizacyjnej (Czyżycki, 2012) lub formuły agregacyjnej (Czyżycki, 2018b) na wyniki porządkowania regionów. Z uwagi na cel niniejszego opracowania, a także dostępność kompletnych, wiarygodnych oraz porównywalnych zmiennych diagnostycznych opisujących zrównoważony rozwój powiatów w Polsce w przeprowadzonych badaniach uwzględniono:

- w zakresie ładu gospodarczego: długość dróg publicznych lokalnych na 100 km^2 (X_1); liczbę podmiotów gospodarki narodowej nowo zarejestrowanych w systemie REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym (X_2); liczbę osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym (X_3);
- w zakresie ładu instytucjonalno-politycznego: udział wydatków inwestycyjnych gmin i powiatów w wydatkach ogółem (X_4); liczbę zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców (X_5); wpływy do budżetów gmin z tytułu opłat eksploatacyjnych w przeliczeniu na jednego mieszkańca (X_6);
- zakresie ładu społecznego: przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w podmiotach gospodarczych zatrudniających powyżej dziewięciu osób (X_7); przyrost naturalny na 1 tys. ludności (X_8); stopę bezrobocia rejestrowanego (X_9); udział dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym w ogólnej liczbie dzieci w wieku trzech–pięciu lat (X_{10}); liczbę ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym (X_{11}); zgony niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych (X_{12});
- w zakresie ładu środowiskowego: ilość zebranych w ciągu roku zmieszanych odpadów komunalnych z gospodarstw domowych przypadająca na jednego mieszkańca (X_{13}); lesistość (X_{14}); zużycie energii elektrycznej w przeliczeniu na jednego mieszkańca (X_{15}); emisję dwutlenku węgla z zakładów szczególnie uciążliwych (X_{16}).

W celu określenia znaczenia wskaźników dla zrównoważonego rozwoju poszczególnych powiatów, a przede wszystkim zachodzących w tym zakresie zmian, osobno dla każdego okresu oszacowano wartości wag dla powyższych zmiennych diagnostycznych, z wykorzystaniem metody bazującej na entropii zmiennych i polegającej na (Wang, Luo, 2010, s. 8):

- normalizacji zmiennych według formuły:
  - w przypadku stymulant (X_1, X_2, X_3, X_4, X_5, X_7, X_8, X_{10}, X_{14}):

$$z_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^{m} x_{ij}}} \tag{1}$$

  - w przypadku destymulant (X_6, X9, X_{11}, X12, X_{13}, X_{15}, X_{16}):

$$z_{ij} = \frac{\left(x_{ij}\right)^{-1}}{\sqrt{\sum_{i=1}^{m}\left(x_{ij}\right)^{-1}}} \tag{2}$$

– wyznaczeniu wartości entropii (E_j) oraz stopnia zróżnicowania (d_j):

$$E_j = -\frac{1}{ln(m)} \cdot \sum_{i=1}^{m} z_{ij} \ln z_{ij} \tag{3}$$

$$d_j = 1 - E_j \tag{4}$$

– wyznaczeniu wag:

$$w_j = \frac{d_j}{\sum_{k=1}^{m} d_k} \tag{5}$$

Wartość syntetycznego miernika zrównoważonego rozwoju zostanie wyznaczona w oparciu o metodę TOPSIS (ang. *technique for order preference by similarity to ideal solution*) (Hwang, Yoon, 1981, s. 130–132), w której ranking obiektów tworzony jest na podstawie wartości C_i wyznaczonej według formuły:

$$C_i = \frac{d_i^-}{d_i^+ + d_i^-}, \tag{6}$$

gdzie

$$\begin{aligned} d_i^+ &= \sqrt{\sum_{j=1}^{m} w_j \left(z_{ij} - z_0^+\right)^2}, \ \mathrm{i} = 1, \ldots, 380 \\ d_i^- &= \sqrt{\sum_{j=1}^{m} w_j \left(z_{ij} - z_0^-\right)^2}, \ \mathrm{i} = 1, \ldots, 380 \end{aligned} \tag{7}$$

$$\begin{aligned} z_0^+ &= \begin{cases} \max\limits_i z_{ij} & \text{w przypadku stymulant} \\ \min\limits_i z_{ij} & \text{w przypadku destymulant} \end{cases} \\ z_0^- &= \begin{cases} \min\limits_i z_{ij} & \text{w przypadku stymulant} \\ \max\limits_i z_{ij} & \text{w przypadku destymulant} \end{cases} \end{aligned} \tag{8}$$

Ocena istotności zmian poszczególnych województw w rankingu poziomu zrównoważonego rozwoju w analizowanym okresie zostanie dokonana na postawie współczynnika tau-Kendalla (τ). Współczynnik ten przyjmuje wartości z przedziału <–1, 1>, gdzie wartość 1 oznacza pełną zgodność, wartość 0 brak zgodności uporządkowań, natomiast wartość –1 ich całkowitą przeciwstawność. W celu weryfikacji hipotezy o zgodności

rankingów wykorzystuje się test istotności współczynnika tau-Kendalla, dla którego statystyka testowa zdefiniowana jako:

$$Z_\tau = \frac{\tau}{\sqrt{\frac{2(2n+5)}{9n(n-1)}}} \tag{9}$$

dla n > 10 ma asymptotycznie rozkład normalny (Abdi, 2007).

Wyniki badań

W ciągu 11 lat zaszły duże pozytywne zmiany w powiatach w Polsce w zakresie przyjętych zmiennych diagnostycznych. Dwukrotnie wzrosła wartość średniej arytmetycznej oraz wartość mediany w przypadku udziału dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym (X_{10}), o ponad 60% wzrosła średnia liczba zarejestrowanych fundacji (X_5) oraz przeciętne miesięczne wynagrodzenia (X_7), a jednocześnie o ponad 40% zmniejszyło się rejestrowane bezrobocie (X_9) i o 30% mniej jest zgonów niemowląt (X_{12}). Z drugiej strony należy zwrócić uwagę, że o ponad 30% wzrosła średnia wartość wskaźnika obciążenia demograficznego (X_{11}) przy jednoczesnym spadku przyrostu naturalnego (X_8). Szczegóły dotyczące zmian prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Wybrane statystyki dotyczące kształtowania się poszczególnych zmiennych diagnostycznych opisujących zrównoważony rozwój w 2006 oraz 2016 roku

	2006				**2016**			
	Min.	Średnia	Mediana	Max.	Min.	Średnia	Mediana	Max.
X_1	22,0	100,4	70,0	534,0	21,0	117,0	85,0	501,0
X_2	51,0	110,7	106,0	242,0	55,0	122,1	115,0	364,0
X_3	4,0	9,7	9,0	22,0	5,0	10,6	10,0	21,0
X_4	4,2	18,5	18,0	34,4	2,6	10,5	10,3	25,3
X_5	9,0	20,8	20,0	59,0	15,0	33,7	32,0	104,0
X_6	0,0	7,4	1,4	453,8	0,0	13,3	2,5	622,2
X_7	1583,0	2198,1	2109,0	4669,0	2658,0	3660,7	3547,0	7170,0
X_8	–6,0	0,3	0,0	7,0	–9,0	–0,5	0,0	8,0
X_9	4,0	17,5	17,0	36,0	1,0	10,1	9,0	28,0
X_{10}	1,0	38,8	36,0	87,0	45,0	76,2	75,5	109,0
X_{11}	12,0	23,5	23,0	41,0	21,0	31,1	30,0	51,0
X_{12}	0,0	5,8	5,0	15,0	0,0	4,0	4,0	12,0
X_{13}	27,3	150,3	140,7	427,9	5,2	162,6	169,5	333,7
X_{14}	0,6	25,4	23,7	69,0	0,5	26,0	24,3	70,1
X_{15}	91,4	693,4	680,6	1314,7	489,1	729,1	713,3	1303,0
X_{16}	1,0	626771,0	61169,0	30085915,0	1,0	570629,4	62514,0	34986529,0

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

Zmiany powyższych zmiennych spowodowały określone zmiany w rankingu zrównoważonego rozwoju powiatów. Najlepszy pod względem ogólnym w 2006 roku powiat inowrocławski (woj. kujawsko-pomorskie) 10 lat później zajął dopiero 290 pozycję, drugi z kolei powiat kartuski (woj. pomorskie) utrzymał swoją pozycję, a zajmujący w 2016 roku pierwsze miejsce powiat gołubsko-dobrzyński (woj. kujawsko-pomorskie) w 2006 roku był dopiero 311 w rankingu. Statystycznie największe zmiany zaszły w województwach podlaskim, mazowieckim i podkarpackim, najmniejsze natomiast w województwach lubelskim, łódzkim i lubuskim. Wybrane statystyki sumujące pozycje zajmowane przez powiaty wchodzące w skład poszczególnych województw w 2006 i 2016 roku prezentuje tabela 2.

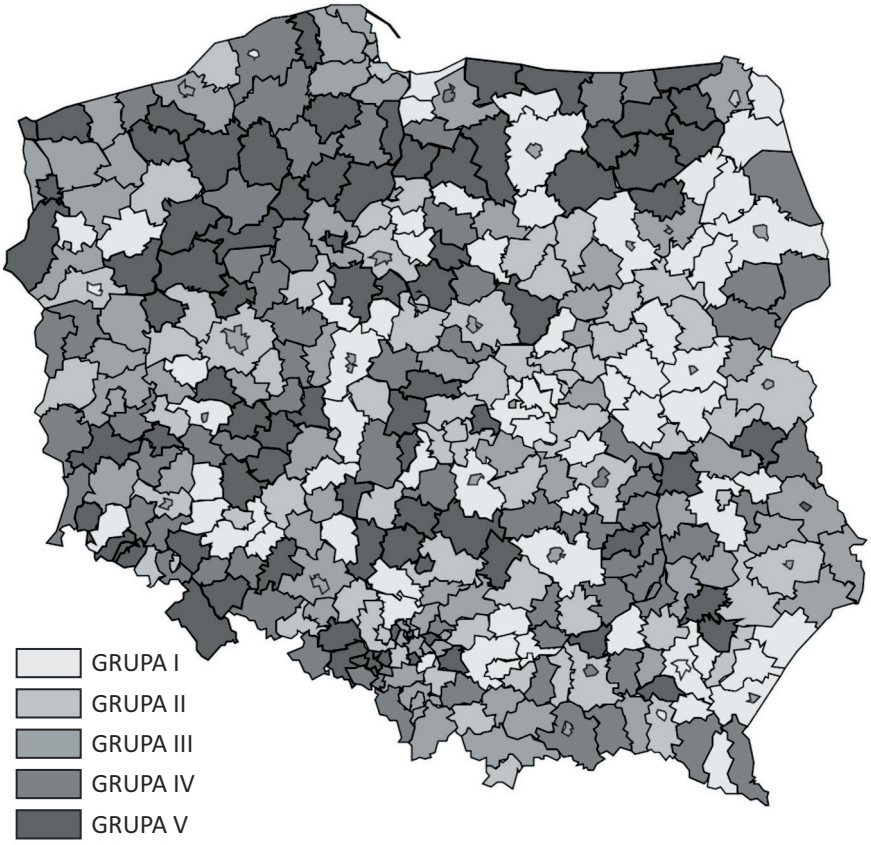
Tabela 2. Wybrane statystyki miejsc w rankingu zrównoważonego rozwoju powiatów poszczególnych województw w Polsce w 2006 oraz 2016 roku

	Średnia		**Mediana**		**Min.**		**Max.**	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
dolnośląskie	200	232	212	238	42	11	380	376
kujawsko-pomorskie	214	228	243	239	1	1	367	378
lubelskie	217	216	216	221	29	27	375	365
lubuskie	125	129	100	102	55	49	344	333
łódzkie	248	247	249	234	110	113	373	380
małopolskie	114	98	85	61	3	13	351	377
mazowieckie	208	168	218	152	10	3	372	362
opolskie	222	235	223	249	21	24	377	367
podkarpackie	177	139	158	121	17	12	338	373
podlaskie	300	257	286	288	202	142	379	371
pomorskie	125	112	41	86	2	2	366	330
śląskie	197	226	188	243	5	20	371	361
świętokrzyskie	259	272	259	282	212	149	334	335
warmińsko-mazurskie	198	216	186	192	37	71	363	379
wielkopolskie	130	137	80	93	7	4	376	372
zachodniopomorskie	154	184	130	187	11	19	352	341

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

Podczas analizy pozycji poszczególnych powiatów w rankingach należy zwrócić uwagę na statystycznie częstsze pozytywne zmiany zachodzące w powiatach zlokalizowanych w północno-zachodniej części Polski i zmiany negatywne w południowo-wschodnich obszarach kraju. 40% powiatów województw podkarpackiego i podlaskiego w ciągu 11 lat przesunęło się o ponad 50 pozycji w dół, a ponad 10 miejsc w rankingu straciło więcej niż 50% powiatów województw mazowieckiego, podkarpackiego i małopolskiego.

Z drugiej strony pojawiły się też awanse o ponad 50 pozycji: odnotowały je ponad połowa powiatów województwa warmińsko-mazurskiego, 38% powiatów województwa zachodniopomorskiego, 35% powiatów województwa kujawsko-pomorskiego, 30% powiatów województwa dolnośląskiego i łódzkiego i 25% powiatów województw opolskiego, pomorskiego, śląskiego i wielkopolskiego. Zmiany w rankingu zrównoważonego rozwoju poszczególnych powiatów w Polsce w latach 2006–2016 prezentuje rysunek 1.



Rysunek 1. Zmiany pozycji w rankingu zrównoważonego rozwoju powiatów w Polsce w latach 2006–2016 (grupa I – spadek o ponad 50 miejsc; grupa II – spadek między 10 a 50 miejsc; grupa III – zmiana pozycji o ±10 miejsc; grupa IV – awans między 10 a 50 miejsc; grupa V – awans o ponad 50 pozycji)

Źródło: opracowanie własne.

Na statystyczną istotność zmian pozycji poszczególnych powiatów wskazuje analiza współczynnika tau-Kendalla, którego wartość ukształtowała się na poziomie 0,5177, co umożliwia odrzucenie hipotezy o braku takich zmian przy p-value wynoszącym 0,0052.

Analiza poszczególnych obszarów zrównoważonego rozwoju pozwala wskazać, że najlepszy pod względem ładu gospodarczego był w 2006 roku powiat kołobrzeski w województwie zachodniopomorskim, natomiast w 2016 roku – powiat pucki w województwie pomorskim. Najgorzej pod tym względem wypadały w obu przypadkach Świętochłowice w województwie śląskim, przy czym województwo śląskie pod względem ładu gospodarczego zajmowało końcowe miejsca w rankingach w obu przypadkach. Szczegółowe informacje dotyczące sytuacji powiatów poszczególnych województw w zakresie ładu gospodarczego prezentuje tabela 3.

Tabela 3. Wybrane statystyki miejsc w rankingu ładu gospodarczego powiatów poszczególnych województw w Polsce w 2006 oraz 2016 roku

	Średnia		**Mediana**		**Min.**		**Max.**	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
dolnośląskie	144	134	135	140	16	16	360	362
kujawsko-pomorskie	171	222	154	224	69	29	323	352
lubelskie	267	259	272	261	140	138	364	370
lubuskie	71	63	52	46	12	5	279	245
łódzkie	196	213	192	228	52	78	368	372
małopolskie	285	270	326	298	13	13	376	371
mazowieckie	177	181	185	183	23	3	369	379
opolskie	213	203	214	204	98	69	331	306
podkarpackie	265	251	283	270	46	11	363	363
podlaskie	220	230	238	234	4	70	357	360
pomorskie	101	85	76	66	8	1	319	353
śląskie	321	314	345	340	137	136	379	380
świętokrzyskie	236	242	229	283	91	79	348	346
warmińsko-mazurskie	148	141	156	121	14	38	322	330
wielkopolskie	132	133	89	95	11	12	314	375
zachodniopomorskie	28	43	22	41	1	2	123	96

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

W zakresie ładu instytucjonalno-politycznego liderem rankingu tak w 2006, jak i w 2016 roku był Sopot, natomiast najgorzej pod tym względem wypadły w 2006 roku Białystok, a w 2016 roku Tarnobrzeg. Analiza wartości średnich z pozycji powiatów w poszczególnych województwach nie pozwala w sposób jednoznaczny wskazać województwa, którego powiaty byłyby pod tym względem zdecydowanymi liderami lub

– z drugiej strony – zupełnie sobie nie radziły. Ogólne charakterystyki liczbowe uwzględniające omawiane kryterium prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Wybrane statystyki miejsc w rankingu ładu instytucjonalno-politycznego powiatów poszczególnych województw w Polsce w 2006 oraz 2016 roku

	Średnia		**Mediana**		**Min.**		**Max.**	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
dolnośląskie	198	206	225	207	7	7	377	379
kujawsko-pomorskie	226	218	240	222	33	52	369	362
lubelskie	178	185	151	156	29	26	367	378
lubuskie	178	177	190	169	20	22	342	364
łódzkie	177	182	151	160	9	9	374	367
małopolskie	158	163	159	157	8	6	375	356
mazowieckie	176	173	157	167	27	12	373	376
opolskie	214	205	222	198	2	4	360	363
podkarpackie	156	149	145	146	3	3	368	380
podlaskie	223	178	209	136	12	16	379	374
pomorskie	186	156	219	173	1	1	376	371
śląskie	247	265	268	285	21	44	371	372
świętokrzyskie	167	239	146	257	10	93	351	368
warmińsko-mazurskie	176	178	162	166	13	18	361	373
wielkopolskie	182	179	202	191	5	2	357	375
zachodniopomorskie	187	183	207	178	26	11	378	377

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

Zdecydowanie większe zróżnicowanie poziomu zrównoważonego rozwoju powiatów poszczególnych województw można zauważyć w obszarze ładu społecznego. W pierwszej dziesiątce pod tym względem zarówno w 2006, jak i w 2016 roku znalazły się powiaty województw kujawsko-pomorskiego, pomorskiego, małopolskiego i dolnośląskiego; w 2006 roku w tym zestawieniu pojawiły się jeszcze powiaty województwa śląskiego, a w 2016 – mazowieckiego i wielkopolskiego. Na przeciwległym biegunie znajdują się natomiast województwa: opolskie (gdzie najlepszy powiat znalazł się dopiero na 137 miejscu rankingu w 2006 roku i na 123 miejscu w 2016 roku), świętokrzyskie (odpowiednio miejsca 127 i 95) czy też łódzkie (92 i 95 pozycja). Podstawowe statystyki liczbowe dotyczące omawianego zagadnienia zawiera tabela 5.

Tabela 5. Wybrane statystyki miejsc w rankingu ładu społecznego powiatów poszczególnych województw w Polsce w 2006 oraz 2016 roku

	Średnia		Mediana		Min.		Max.	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
dolnośląskie	223	230	256	267	10	10	359	372
kujawsko-pomorskie	152	204	188	215	2	1	319	363
lubelskie	239	226	244	257	65	19	363	371
lubuskie	151	174	131	184	79	59	249	306
łódzkie	272	261	305	279	92	99	378	377
małopolskie	134	108	118	71	6	8	338	342
mazowieckie	211	163	229	157	12	4	376	368
opolskie	247	248	249	281	137	123	377	378
podkarpackie	169	163	144	181	42	16	370	274
podlaskie	260	225	259	230	72	18	372	380
pomorskie	79	129	34	118	1	2	361	348
śląskie	218	193	217	210	4	22	364	337
świętokrzyskie	314	299	327	332	127	95	375	379
warmińsko-mazurskie	149	233	129	217	30	80	379	376
wielkopolskie	93	93	61	82	17	3	346	311
zachodniopomorskie	192	225	183	237	11	21	284	369

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

Jeśli chodzi o ład środowiskowy, należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że tak w 2006, jak i w 2016 roku przynajmniej jeden z 70 najgorszych pod tym względem powiatów w Polsce znajdował się w każdym województwie. Statystycznie najlepiej sytuacja wyglądała w województwie lubuskim, którego powiaty plasują się średnio na 52–54 miejscu w rankingu, podczas gdy – dla porównania – w drugim pod tym względem województwie zachodniopomorskim powiaty uplasowały się średnio na miejscach 128–136. Szczegółowe informacje dotyczące podstawowych statystyk związanych ze zrównoważonym rozwojem powiatów w Polsce w zakresie ładu środowiskowego prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Wybrane statystyki miejsc w rankingu ładu środowiskowego powiatów poszczególnych województw w Polsce w latach 2006 oraz 2016

	Średnia		**Mediana**		**Min.**		**Max.**	
	2006	2016	2006	2016	2006	2016	2006	2016
dolnośląskie	172	197	169	213	4	5	351	379
kujawsko-pomorskie	249	243	231	233	53	51	376	371
lubelskie	205	219	194	209	47	50	333	350
lubuskie	52	54	28	30	3	4	342	345
łódzkie	237	232	239	219	97	112	373	380
małopolskie	185	190	165	188	22	20	379	374
mazowieckie	210	206	208	192	88	86	365	366
opolskie	221	218	256	246	52	52	325	334
podkarpackie	182	149	164	134	2	2	359	369
podlaskie	191	174	187	182	13	10	368	373
pomorskie	158	150	115	93	8	9	377	355
śląskie	199	202	181	193	1	1	347	364
świętokrzyskie	179	195	223	244	5	6	318	360
warmińsko-mazurskie	175	164	150	159	21	17	366	375
wielkopolskie	213	224	228	254	15	23	369	378
zachodniopomorskie	128	136	92	108	7	11	378	333

Źródło: obliczenia i opracowanie własne na podstawie: https://strateg.stat.gov.pl/.

Podsumowanie

Podczas prowadzenia badań dotyczących m.in. zrównoważonego rozwoju regionów należy mieć na uwadze, że ze względu na ich wielowymiarowy charakter uzyskane wyniki uzależnione będą w dużej mierze od przyjętych założeń. Badania przeprowadzone na potrzeby niniejszego opracowania wskazują na duże zróżnicowanie w tempie rozwoju obszarów (powiatów) w Polsce, co wynika przede wszystkim ze specyficznych cech regionów. Czynniki społeczne, gospodarcze, polityczne czy środowiskowe w naturalny sposób wpływają na przewagę regionu, z drugiej jednak strony te elementy, które w danym momencie negatywnie oddziałują na ocenę, mogą w krótkim czasie okazać się prawdziwą rozwojową „trampoliną". Szczególnie często dotyczy to czynników, których zmiana nie wymaga dużych nakładów inwestycyjnych, jest prosta w realizacji lub wynika z określonych decyzji politycznych podejmowanych na szczeblu krajowym.

Literatura

Abdi, H. (2007). The Kendall Rank Correlation Coefficient. W: N.J. Salkind (red.), *Encyclopedia of Measurement and Statistics* (s. 508–510). Thousand Oaks: Sage.

Czyżycki, R. (2012). Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, *42*, 15–22.

Czyżycki R. (2018a). Determinanty rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *2* (131/1), 99–108. DOI: 10.18276/epu.2018.131/1-10

Czyżycki, R. (2018b). Metody bezwzorcowe w badaniu rozwoju regionów – wpływ formuły agregacyjnej na uzyskane wyniki badań. *Progress in Economic Sciences*, *5* (w druku).

Hwang, Ch.-L., Yoon, K. (1981). Methods for Multiple Attribute Decision Making. W: C-L Hwang, K. Yoon (red.), *Multiple Attribute Decision Making. Methods and Applications A State-of-the-Art Survey* (s. 58–191). Berlin–Heidelberg: Springer-Verlag.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. Dz.U, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Kukuła, K. (2000). *Metoda unitaryzacji zerowanej*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Płaczek, E. (2012). Zrównoważony rozwój – nowym wyzwaniem dla współczesnych operatorów logistycznych. *Prace Naukowe Politechniki Warszawskiej*, 2, 79–92.

Siekierski, J. (2013). Strategie rozwoju Polski w latach 1990–2030. *Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie*, *1* (22), 133–153.

strateg.stat.gov.pl/

Ustawa z 27.04.2001 Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2001, nr 62, poz. 627.

Ustawa z 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717.

Walesiak, M. (1996). *Metody analizy danych marketingowych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Wang, Y.-M., Luo, Y. (2010). Integration of Correlations with Standard Deviations for Determining Attribute Weights in Multiple Attribute Decision Making. *Mathematical and Computer Modelling*, *1–2* (51), 1–12.

ANALYSIS OF CHANGES IN THE LEVEL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF DISTRICTS IN POLAND FROM 2006–2016

Keywords: sustainable development, multidimensional statistical analysis, region

Summary. In Poland, the need to implement regional policy by local government units in accordance with sustainable development principles results directly from the rules of law. Taking into account specific environmental and economic conditions in individual regions, local authorities, having the right to give preference to different aspects of socio-economic development when creating regional strategies of regional development, are obliged to implement the concept of sustainable development in those strategies. The aim of the article is to specify *the degree of changes in the level of sustainable development in individual districts in Poland in the years 2005-2016* in general and in the area of economic, environmental, social as well as institutional and political order.

Translated by Rafał Czyżycki

Cytowanie

Czyżycki, R. (2018). Analiza zmian poziomu zrównoważonego rozwoju powiatów w Polsce w latach 2006–2016. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 81–93. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-07.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-08 | strony: 95–107

Sylwia Frydrych

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
Kolegium Ekonomiczno-Społeczne
Katedra Skarbowości
sfrydr@sgh.waw.pl

Stan i perspektywy rozwoju rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce

Kody JEL: G12, G17, G18

Słowa kluczowe: obligacje detaliczne, obligacje oszczędnościowe, obligacje skarbowe

Streszczenie. Celem artykułu jest ocena aktualnego stanu, perspektyw oraz uwarunkowań rozwoju rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce. Posłużono się następującymi metodami badawczymi: analiza literatury, metoda obserwacji, analiza danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Narodowy Bank Polski. Analiza pozwoliła zwrócić uwagę na to, że wzrost oszczędności gospodarstw domowych jest szansą dla rynku detalicznych obligacji skarbowych. Mogłoby to m.in. zmniejszyć ryzyko wynikające z zaangażowania inwestorów zagranicznych i przyczynić się do zmniejszenia ryzyka wynikającego z działań inwestorów zagranicznych na krajowym rynku obligacji skarbowych.

Wprowadzenie

Rosnąca zamożność polskiego społeczeństwa spowodowała przyrost aktywów finansowych sektora detalicznego. Gospodarstwa domowe w Polsce wybierają bezpieczne formy lokowania nadwyżek finansowych. Najczęściej wybierane są produkty, które zapewniają nieograniczone dysponowanie oszczędnościami. Z badań TNS przeprowadzonych na zlecenie Związku Banków Polskich w sierpniu 2016 roku wynika, że 23% Polaków preferuje gotówkę jako formę oszczędzania, 20% wybiera ROR, 18% – depozyt, a 15% rachunek oszczędnościowy. Fundusze inwestycyjne i akcje zostały wymienione zaledwie przez 3% badanych. Skarbowe papiery wartościowe stanowią nadal niewielki odsetek w strukturze aktywów gospodarstw domowych (TNS, ZBD, 2016).

Głównym celem artykułu jest ukazanie aktualnego stanu rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce oraz perspektyw jego rozwoju. Poza zwiększającymi się potrzebami pożyczkowymi budżetu państwa i próbami dywersyfikacji źródeł lokowania nadwyżek finansowych ma na niego wpływ również powielanie trendów panujących w krajach rozwiniętych oraz dostosowywanie się do aktualnych warunków makroekonomicznych.

Artykuł składa się z czterech części. Pierwsza ma charakter wprowadzający i pozwala poznać istotę, cele i najważniejsze klasyfikacje skarbowych obligacji detalicznych. Części druga i trzecia opisują strukturę emitowanych krajowych obligacji krajowych, część czwarta natomiast prezentuje perspektywy rozwoju rynku krajowych skarbowych papierów wartościowych.

1. Pojęcie i ogólna klasyfikacja detalicznych obligacji skarbowych

Obligacje skarbowe (od łacińskiego *obligatio*, co oznacza zobowiązanie) są dłużnymi papierami wartościowymi emitowanymi przez rząd. W literaturze dotyczącej problematyki rynków finansowych definiuje się je w rozmaity sposób. Adam Jagielnicki określa obligację jako zobowiązanie emitenta do wykupu papieru dłużnego od posiadacza, zwanego obligatariuszem; odbywa się to na określonych zasadach, wskazujących m.in. rodzaj i wysokość oprocentowania (Jagielnicki, 2013, s. 13). Witold Gradoń pisze, że to instrument finansowy, który posiada charakter wierzycielski i może wiązać się z uzyskaniem korzyści pieniężnych bądź niepieniężnych (Pyka, 2010, s. 232). Według Wiesława Dębskiego „obligacja jest papierem wartościowym poświadczającym wierzytelność, czyli zobowiązanie dłużne emitenta wobec jej właściciela na określoną sumę wraz z zobowiązaniem do wypłaty oprocentowania w ustalonych terminach. Może także zawierać zobowiązanie emitenta do określonego świadczenia niepieniężnego" (Dębski, 2014, s. 37). Krzysztof Jajuga z kolei obligacją nazywa papier wartościowy, który stanowi potwierdzenie nabycia prawa do uzyskania kwoty wskazanej na dokumencie wraz z odsetkami w ustalonym terminie (Jajuga, Jajuga, 2006, s. 19–20).

Zasady rządzące obiegiem obligacji są ustalone w polskim prawie. Minister finansów w imieniu państwa pożycza od obligatariusza określoną sumę środków pieniężnych i zobowiązuje się ją zwrócić wraz z należnymi odsetkami w wyznaczonym terminie. Za zobowiązania wynikające z emisji skarbowych papierów wartościowych Skarb Państwa odpowiada całym swoim majątkiem. Odpowiedzialność ta przyjmuje formę odpowiedzialności finansowej, o której mówi ustawa budżetowa (Ustawa, 2009, art. 95 ust. 3). Przychody ze sprzedaży obligacji skarbowych są przeznaczone na finansowanie deficytu budżetu państwa. Okres zapadalności obligacji skarbowych jest dłuższy niż jeden rok.

Ze względu na zasady ustalania odsetek obligacje skarbowe dzieli się na:

- obligacje zerokuponowe – sprzedaż następuje z dyskontem, a w terminie wykupu posiadacz obligacji otrzymuje jej wartość nominalną,
- obligacje o stałej stopie procentowej – oprocentowanie jest stałe i znane posiadaczowi obligacji od momentu zawarcia kontraktu,

– obligacje o zmiennej stopie procentowej – zależne od stopy referencyjnej, która jest znana posiadaczowi obligacji na początku każdego okresu odsetkowego,
– obligacje indeksowane – szczególny rodzaj obligacji o zmiennym oprocentowaniu, w którym oprocentowanie jest zależne od określonego wskaźnika, np. stopy inflacji (Jajuga, Jajuga, 2006, s. 33).

Rynek polskich obligacji skarbowych obejmuje:
– rynek detalicznych obligacji skarbowych (oferta dla osób fizycznych),
– rynek hurtowych obligacji skarbowych (oferta zarówno dla osób fizycznych, jak i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej).

Obligacje detaliczne oferowane są przez ministra finansów. Nabywcami oszczędnościowych (detalicznych) obligacji skarbowych mogą być osoby fizyczne, zarówno rezydenci, jak i nierezydenci, stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe oraz fundacje wpisane do rejestru sądowego. Szczególną formą obligacji detalicznych są obligacje rodzinne, które mogą nabyć jedynie beneficjenci programu Rodzina 500 plus.

Nabycie obligacji następuje poprzez transakcję zawieraną przez telefon, Internet lub osobiście w placówce PKO Banku Polskiego (*Obligacje skarbowe*, 2018). Mogą one być również przedmiotem obrotu na rynku wtórnym, nieregulowanego umową sprzedaży, lub darowizny. Nominał detalicznych obligacji skarbowych wynosi 100 zł albo 100 euro lub wielokrotność tych kwot. Ich oprocentowanie jest stałe lub zmienne, tj. uzależnione od stopy inflacji czy stawek WIBOR. Nabywcy obligacji detalicznych mogą posiadać prawo do przedterminowego wykupu dowolnej liczby obligacji przez emitenta, czyli ministra finansów.

Najpopularniejsze obligacje detaliczne Skarbu Państwa to:
– OTS – trzymiesięczne oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Oprocentowanie wynosi 1,5% w skali roku.
– DOS – dwuletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Oprocentowanie obligacji wynosi 2,1% w skali roku.
– TOZ – trzyletnie obligacje skarbowe o zmiennej stopie procentowej. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Oprocentowanie obligacji w pierwszym okresie odsetkowym (sześć miesięcy) wynosi 2,2% w skali roku, a w kolejnych półrocznych okresach odsetkowych jest to mnożnik: 1 × WIBOR 6M. Wypłata odsetek następuje co pół roku.
– COI – czteroletnie indeksowane oszczędnościowe obligacje skarbowe. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Stopa procentowa obligacji w pierwszym okresie odsetkowym wynosi 2,4% w skali roku, a oprocentowanie dla kolejnych okresów odsetkowych jest obliczane na podstawie stopy wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych przyjmowanej dla 12 miesięcy i ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w miesiącu poprzedzającym pierwszy miesiąc danego okresu odsetkowego, powiększonej o stałą marżę w wysokości 1,25%. Odsetki są wypłacane po każdym roku oszczędzania.
– EDO – emerytalne dziesięcioletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe indeksowane inflacją z roczną kapitalizacją odsetek. Cena zakupu jednej obligacji to 100

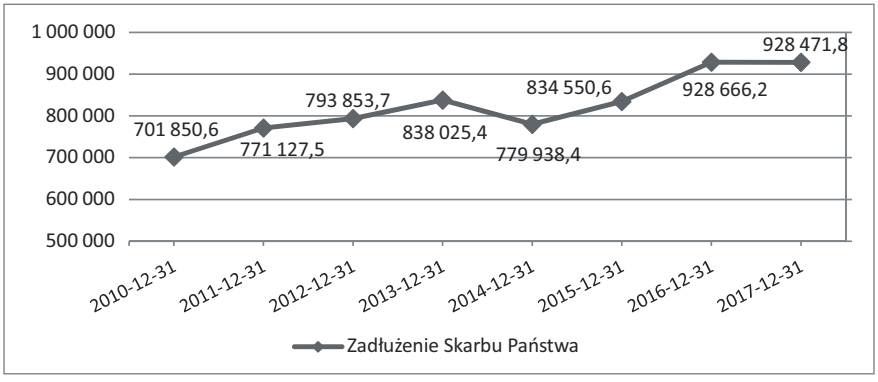
zł. W pierwszym, rocznym, okresie odsetkowym oprocentowanie obligacji wynosi 2,7% w skali roku, a w kolejnych rocznych okresach stopa procentowa obliczana jest według wzoru: marża 1,5% + inflacja.

– ROS – rodzinne oszczędnościowe sześcioletnie obligacje skarbowe. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Stopa procentowa obligacji w pierwszym okresie odsetkowym wynosi 2,8% w skali roku, a oprocentowanie dla kolejnych okresów odsetkowych oblicza się na podstawie wzoru: marża 1,75% + inflacja, z roczną kapitalizacją odsetek. Odsetki są wypłacane po zakończeniu oszczędzania.
– ROD – rodzinne oszczędnościowe dwunastoletnie obligacje skarbowe. Cena zakupu jednej obligacji to 100 zł. Stopa procentowa obligacji w pierwszym okresie odsetkowym wynosi 3,2% w skali roku, a oprocentowanie dla kolejnych okresów odsetkowych oblicza się na podstawie wzoru: marża 2% + inflacja, z roczną kapitalizacją odsetek. Odsetki są wypłacane obligatariuszom po zakończeniu oszczędzania (*Oferta*..., 2018).

Nieregularnie oferowane są także obligacje o nietypowych parametrach, zwane KOS (krótkookresowe obligacje oszczędnościowe), np. siedmiomiesięczne lub 13-miesięczne o rosnącym oprocentowaniu.

2. Struktura rynku obligacji skarbowych w Polsce w latach 2010–2017

Ministerstwo Finansów dokonuje emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym (hurtowym i detalicznym) oraz na rynkach zagranicznych w celu pozyskania kapitału na pokrycie potrzeb budżetu państwa. Głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych są obligacje hurtowe (przeznaczone dla inwestorów instytucjonalnych), oferowane na rynku krajowym. Emisja dłużnych papierów wartościowych na rynkach zagranicznych oraz na krajowym rynku detalicznym pozwala na zróżnicowanie źródeł finansowania deficytu budżetu państwa.



Rysunek 1. Zadłużenie Skarbu Państwa (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: https://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe.

Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu obligacji skarbowych ma tendencję rosnącą (rysunek 1). W analizowanym okresie, tj. w latach 2010–2017, spadek nastąpił tylko w 2014 roku. Było to spowodowane reformą systemu emerytalnego przeprowadzoną w lutym tegoż roku – przeniesienie wszystkich obligacji Skarbu Państwa z otwartych funduszy emerytalnych do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych doprowadziło do redukcji zadłużenia publicznego (nastąpiło też zmniejszenie całkowitego zadłużenia Skarbu Państwa w porównaniu z rokiem poprzednim). Te działania miały również wpływ na zmianę struktury zadłużenia w układzie podmiotowym oraz na utrzymanie tych proporcji w kolejnych latach, w których nastąpił wzrost potrzeb pożyczkowych budżetu państwa. Zgodnie ze *Strategią zarządzania długiem sektora finansów publicznych* głównym źródłem finansowania potrzeb pożyczkowych budżetu państwa jest rynek krajowy, a udział długu denominowanego w walutach obcych nie powinien być wyższy niż 30% zadłużenia ogółem (MF, 2018).

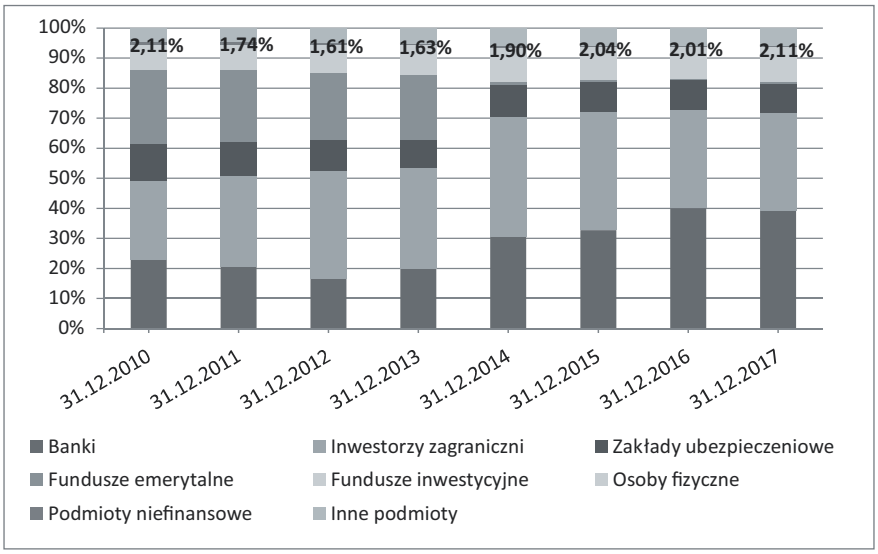
Najwyższy udział skarbowych obligacji krajowych w portfelach posiadają inwestorzy zagraniczni oraz banki. Udział skarbowych papierów wartościowych emitowanych w złotych w portfelach funduszy emerytalnych zmniejszył się od 2014 roku (tabela 1) w wyniku wspomnianej reformy systemu emerytalnego. Wobec dużego udziału w strukturze podmiotowej zadłużenia Skarbu Państwa zadłużenia z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym należy zaznaczyć, iż zainteresowanie inwestorów zagranicznych jest uzależnione od sytuacji międzynarodowej i charakteryzuje się wysoką zmiennością. Pomimo iż ryzyko nagłego odpływu z Polski kapitału zagranicznego jest niewielkie, z uwagi na dywersyfikację instytucjonalną oraz geograficzną inwestorów zagranicznych należy stale analizować strukturę podmiotową.

Tabela 1. Zadłużenie Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji skarbowych na rynku krajowym (w mln zł)

Data	Banki	Inwestorzy zagraniczni	Zakłady ubezpiecz.	Fundusze emerytalne	Fundusze inwestycyjne	Osoby fizyczne	Podmioty niefinansowe	Inne podmioty	Razem
31.12.2010	110 446	124 756	59 484	116 985	30 230	10 085	3 862	23 061	478 910
31.12.2011	103 303	152 493	55 542	122 198	31 674	8 762	3 756	24 543	502 271
31.12.2012	87 757	189 889	52 797	117 370	41 729	8 505	1 669	27 652	527 367
31.12.2013	114 686	193 158	51 968	125 773	46 749	9 372	1 493	31 139	574 338
31.12.2014	150 800	195 986	52 821	3 330	46 885	9 321	2 179	30 519	491 841
31.12.2015	171 500	206 760	52 133	2 507	47 077	10 707	1 685	31 327	523 695
31.12.2016	235 521	192 556	59 037	2 039	50 187	11 797	1 028	35 770	587 935
31.12.2017	243 897	202 714	59 802	2 330	57 112	15 949	1 129	38 168	621 103

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe.

Na rysunku 2 przedstawiono strukturę zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji na rynku krajowym.



Rysunek 2. Struktura podmiotowa zadłużenia Skarbu Państwa z tytułu emisji obligacji na rynku krajowym

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: https://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe.

Udział osób fizycznych w analizowanym okresie wynosi ok. 2%. W latach 2010–2016 gospodarstwa domowe miały w obligacjach Skarbu Państwa oszczędności w wysokości ok. 10 mld zł, a w 2017 roku nastąpił wzrost o ok. 50% – do kwoty 15 949 mln zł.

3. Rynek detalicznych obligacji skarbowych w Polsce w latach 2010–2016

Formy oszczędzania gospodarstw domowych są uzależnione zarówno od czynników mikroekonomicznych (głównie bieżącej sytuacji finansowej), jak i makroekonomicznych, tj. związanych z sytuacją gospodarczą kraju. W zależności od nich gospodarstwa domowe przeznaczają nadwyżki finansowe na oszczędności lub konsumpcję. Na sposób dysponowania środkami finansowymi ma wpływ również oferta produktowa oraz jej dostępność. Potwierdzają to badania przeprowadzone w sierpniu 2016 roku przez TNS na zlecenie ZBP (TNS, ZBP, 2016). Gospodarstwa domowe w Polsce wybierają bezpieczne formy zarządzania finansami, głównie takie, które umożliwiają dysponowanie środkami w każdej chwili.

Tak badanie TNS, jak i dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny pokazują, iż sytuacja materialna gospodarstw domowych w analizowanym okresie uległa

poprawie (GUS, 2018). We wszystkich grupach społeczno-ekonomicznych odnotowano wyższe dochody oraz wydatki. Pomimo wzrostu wydatków zwiększyła się także nadwyżka dochodu rozporządzalnego nad wydatkami, co sprawia, że rosną również oszczędności. Poziom nadwyżek finansowych krajowych gospodarstw domowych oraz ich forma mają duże znaczenie dla wzrostu gospodarczego oraz rozwoju systemu finansowego.

Tabela 2 przedstawia dane Narodowego Banku Polskiego na temat wartości aktywów gospodarstw domowych w latach 2010–2016.

Tabela 2. Wartość aktywów finansowych gospodarstw domowych oraz ich struktura w latach 2010–2016

	Wartość aktywów finansowych gospodarstw domowych (w mld zł)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Depozyty bankowe	413,1	467,8	504,2	536,5	592,4	650,8	713,9
Depozyty w SKOK-ach	13,2	14,7	15,7	17,6	12,7	11,9	10,9
Tytuły uczestnictwa funduszy inwestycyjnych	73,8	62,4	72,5	90,4	103,2	111,8	124,3
Tytuły uczestnictwa UFK i składki oszczędnościowe ubezpieczeń na życie	74,1	69,9	77,9	80,1	82,7	82,7	83,5
Skarbowe papiery wartościowe	10,1	8,8	8,5	9,3	9,3	10,7	11,8
Nieskarbowe papiery wartościowe	2,4	2,2	1,8	1,3	1,3	1,8	2,3
Akcje notowane na rynkach GPW	51,1	38,7	37,2	44,6	40,5	39,8	43,6
Gotówka w obiegu (bez kas banków)	86,8	96,9	97,7	109,8	125,8	145,3	170,0
Ogółem	724,6	761,4	816,5	889,5	967,9	1054,8	1160,4
	Struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych (w %)						
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Depozyty bankowe	57,0	61,4	61,8	60,3	61,2	61,7	61,5
Depozyty w SKOK-ach	1,8	1,9	1,9	2,0	1,3	1,1	0,9
Tytuły uczestnictwa funduszy inwestycyjnych	10,2	8,2	8,9	10,2	10,7	10,6	10,7
Tytuły uczestnictwa UFK i składki oszczędnościowe ubezpieczeń na życie	10,2	9,2	9,6	9,0	8,5	7,8	7,2
Skarbowe papiery wartościowe	1,4	1,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Nieskarbowe papiery wartościowe	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2
Akcje notowane na rynkach GPW	7,1	5,1	4,6	5,0	4,2	3,8	3,8
Gotówka w obiegu (bez kas banków)	12,0	12,7	12,0	12,3	13,0	13,8	14,7

Źródło: NBP, 2018.

Poziom oszczędności ogółem wzrósł w tym okresie o 62%, struktura aktywów finansowych gospodarstw domowych pozostała natomiast na zbliżonym poziomie. Depozyty w bankach stanowią ponad 60% aktywów finansowych gospodarstw domowych. Można było również zaobserwować systematyczny przyrost tytułów uczestnictwa funduszy inwestycyjnych oraz gotówki w obiegu, jednakże ich udział w strukturze aktywów finansowych

gospodarstw domowych pozostawał na tym samym poziomie. Wartość skarbowych papierów wartościowych posiadała tendencję wzrostową pomimo udziału tych instrumentów w strukturze aktywów finansowych gospodarstw domowych na niezmienionym poziomie.

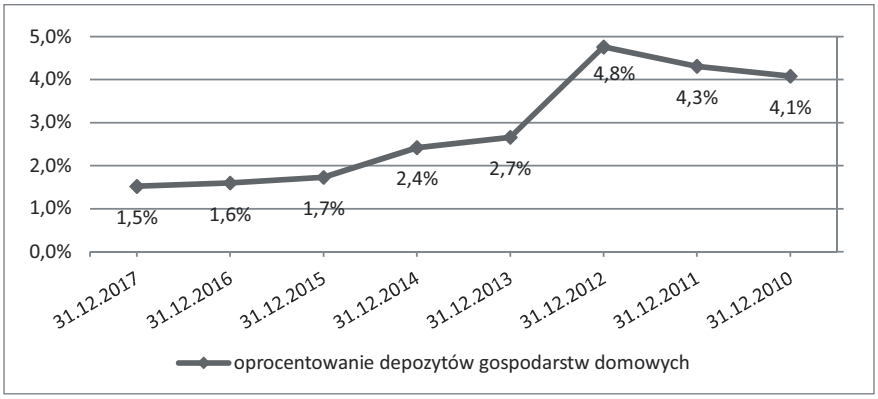
W latach 2010–2017 wartość sprzedanych obligacji detalicznych wzrosła o 65% (tabela 3). Świadczy to o wzroście zainteresowania tym produktem w sektorze gospodarstw domowych, a także o wzroście zamożności społeczeństwa.

Tabela 3. Wartość sprzedanych obligacji detalicznych (w mln zł)

Lata	Wartość sprzedanych obligacji detalicznych (w mln zł)
2010	2377,7606
2011	2222,2703
2012	2450,828
2013	2921,8949
2014	2720,9264
2015	3217,6671
2016	4633,6657
2017	6860,963

Źródło: Ministerstwo Finansów: www.finanse.mf.gov.pl/dlug-publiczny/obligacje-detaliczne.

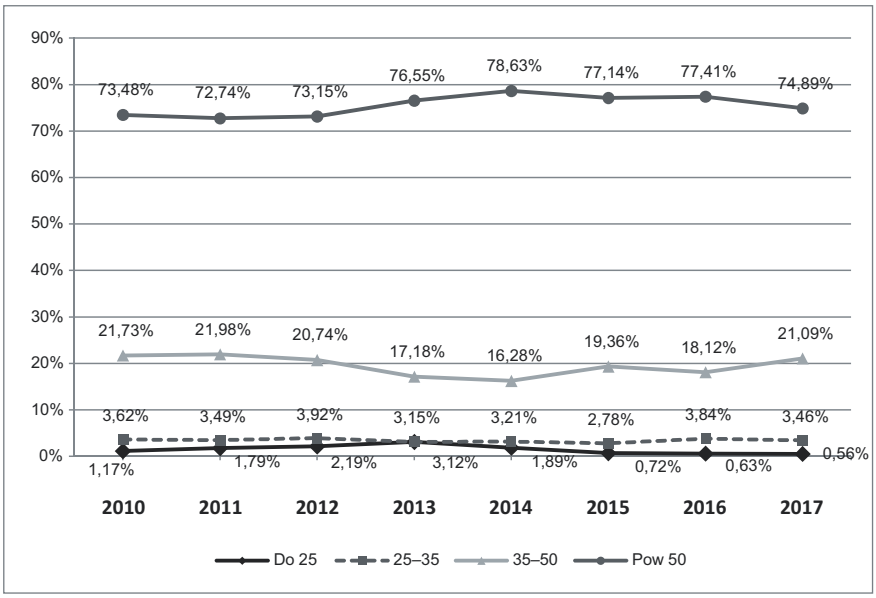
Przyczyną wzrostu zainteresowania gospodarstw domowych obligacjami skarbowymi jest prowadzona przez Narodowy Bank Polski polityka niskich stóp procentowych. Istotne znaczenie ma niskie oprocentowanie lokat bankowych – średnie oprocentowanie depozytów dla sektora niefinansowego w latach 2012–2017 spadło o 3,3 pkt proc. (rysunek 3).



Rysunek 3. Oprocentowanie depozytów gospodarstw domowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Banku Polskiego: www.nbp.pl.

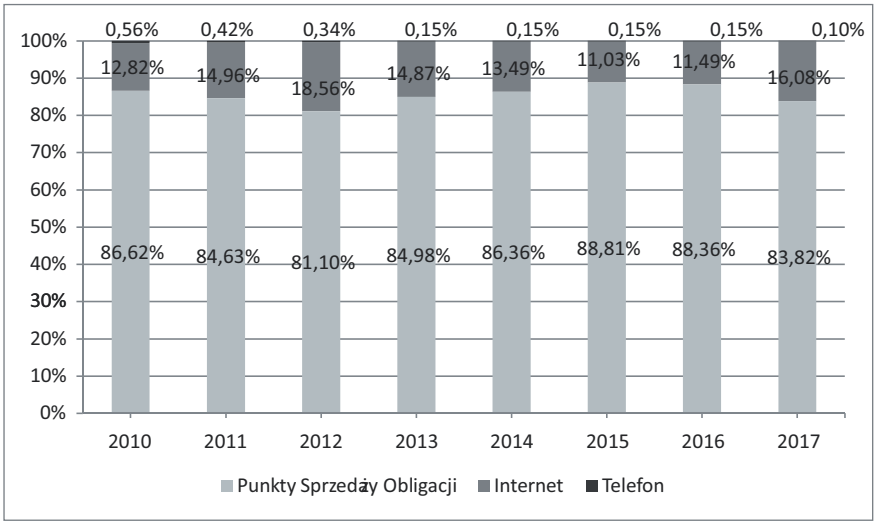
Wśród obligatariuszy znalazło się sporo osób powyżej 50. roku życia. Osoby w wieku 25–50 lat stanowią ok. 20% w strukturze kupujących obligacje detaliczne Skarbu Państwa. Najmniej skarbowych papierów wartościowych w analizowanym okresie zakupiły osoby z grupy wiekowej do 25. roku życia (rysunek 4). Jest to spowodowane tym, że młodzi ludzie rozpoczynają dopiero karierę zawodową i nie dysponują znacznymi środkami finansowymi.



Rysunek 4. Struktura wiekowa nabywców obligacji detalicznych Skarbu Państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: www.finanse.mf.gov.pl.

W strukturze punktów sprzedaży obligacji detalicznych Skarbu Państwa największy udział miały punkty sprzedaży obligacji banku PKO BP S.A. W ten sposób w analizowanym okresie zostało zakupionych ponad 80% obligacji detalicznych (rysunek 5). Zdecydowanie mniejszym zainteresowaniem cieszyła się sprzedaż za pośrednictwem Internetu – od 11,03% wszystkich sprzedanych obligacji detalicznych w 2015 roku do niemal 19% w 2012 roku. Nabywcy najmniej zainteresowani byli zakupem tych papierów wartościowych przez telefon. Przyczyną popularności punktów obsługi klienta, czyli kanału sprzedaży bezpośredniej, jest zapewne znaczna aktywność obligatariuszy powyżej 50. roku życia.



Rysunek 5. Punkty sprzedaży obligacji detalicznych Skarbu Państwa

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: www.finanse.mf.gov.pl.

Oferta obligacji detalicznych Skarbu Państwa uległa zmianie w analizowanym okresie. W latach 2013–2015 popularnością cieszyły się krótkoterminowe obligacje oszczędnościowe (KOS), podczas gdy w 2017 roku zostały wprowadzone trzymiesięczne oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym (OTS). Katalog produktów oferowanych przez Skarb Państwa obligatariuszom detalicznym został poszerzony również wraz z uruchomieniem programu Rodzina 500 plus. Jego beneficjenci mogą dokonać zakupu rodzinnych obligacji skarbowych na okres sześciu (ROS) lub 12 (ROD) lat o oprocentowaniu korzystniejszym niż pozostałe detaliczne skarbowe papiery wartościowe, które w pierwszym okresie odsetkowym mają oprocentowanie odpowiednio 2,8 oraz 3,2%.

Tabela 4. Struktura sprzedaży obligacji detalicznych Skarbu Państwa według rodzaju

Rok	Struktura sprzedaży (%)							
	KOS	OTS	DOS	TOZ	COI	EDO	ROS	ROD
2010	0,00	0,00	55,66	5,65	12,01	26,68	0,00	0,00
2011	0,00	0,00	48,08	12,97	18,32	20,63	0,00	0,00
2012	0,00	0,00	31,20	6,28	29,72	32,80	0,00	0,00
2013	29,92	0,00	36,73	6,17	16,83	10,34	0,00	0,00
2014	28,26	0,00	44,17	7,56	11,12	8,89	0,00	0,00
2015	27,32	0,00	50,91	5,27	8,97	7,53	0,00	0,00
2016	0,00	0,00	76,53	4,47	12,82	6,12	0,03	0,03
2017	0,00	9,48	43,14	3,16	35,81	8,17	0,13	0,12

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów: www.finanse.mf.gov.pl.

Pomimo atrakcyjnej formuły ROS i ROD nie mają istotnego udziału w strukturze sprzedaży detalicznych papierów wartościowych. Największą popularnością w omawianym okresie cieszyły się dwuletnie oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym (DOS), które obecnie wynosi 2,1% w skali roku. Ich udział w strukturze sprzedaży obligacji detalicznych Skarbu Państwa wynosił od 31,2% w 2012 roku do 76,53% w 2016 roku. W tabeli 4 można zaobserwować również ograniczenie udziału emerytalnych dziesięcioletnich oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu indeksowanym inflacją (EDO) na rzecz czteroletnich indeksowanych oszczędnościowych obligacji skarbowych o oprocentowaniu indeksowanym inflacją (COI). Prawdopodobnie EDO zostały wyparte przez Indywidualne Konta Emerytalne, które przyszłym emerytom oferują – oprócz możliwości oszczędzania – ulgi podatkowe.

4. Perspektywy rozwoju rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce

Długofalowym celem Ministerstwa Finansów jako emitenta obligacji oszczędnościowych jest budowanie skłonności do oszczędzania, zachęcanie do pomnażania środków poprzez obligacje skarbowe, a także w pewnym stopniu zwiększenie udziału nabywców detalicznych w finansowaniu potrzeb pożyczkowych budżetu państwa oraz dywersyfikację bazy inwestorów. MF nie określa pożądanej docelowej wartości zadłużenia w obligacjach detalicznych.

Z przedstawionej analizy wynika, iż obligacje detaliczne stanowią niewielki odsetek emitowanego zadłużenia Skarbu Państwa. Pomimo utrzymujących się niskich stóp procentowych gospodarstwa domowe inwestują oszczędności głównie w lokaty bankowe (ponad 700 mld zł), a już 200 mld zł długu Skarbu Państwa emitowanego na rynku krajowym jest w posiadaniu inwestorów zagranicznych. Te dane wskazują na konieczność poszukiwania krajowych inwestorów detalicznych w celu zmniejszenia ryzyka walutowego związanego z odpływem obcego kapitału. Ponadto powinno się uświadamiać decydentom w gospodarstwach domowych, jakie korzyści wynikają z długoterminowego oszczędzania. Do czynników o podłożu psychologicznym, które sprawiają, że mimo osiągania wyższych dochodów Polacy nie oszczędzają, należą brak zaufania do instytucji finansowych, chęć posiadania kontroli nad własnymi finansami, niska skłonność do ryzyka, brak wiedzy dotyczącej produktów finansowych (również obligacji) oraz ich dostępności. Wiele osób zniechęciło się do inwestowania nadwyżek finansowych w instrumenty dłużne przez efekty kryzysu finansowego i to może również być powodem niepewności dotyczącej oszczędzania za pośrednictwem obligacji. Ponadto na małe zainteresowanie nimi mogą wpływać opłaty manipulacyjne, przede wszystkim prowizje pobierane przy wycofywaniu środków przed terminem zapadalności. Państwo powinno obniżyć wysokość prowizji oraz podatków od zysków kapitałowych pobieranych od inwestorów detalicznych w celu zwiększenia atrakcyjności dłużnych detalicznych skarbowych papierów wartościowych. Warto też zaznaczyć, że niewielka część społeczeństwa potrafi samodzielnie wybierać produkty inwestycyjne i lokować odpowiednio swoje środki. Wydaje się, że dostępność

produktów i kampanie promocyjne dla gospodarstw domowych mogłyby przyczynić się do wzrostu zainteresowania obligacjami Skarbu Państwa.

Podsumowanie

Od momentu, kiedy pojawiły się skutki kryzysu finansowego, prowadzone są dyskusje na temat ryzyka związanego z obecnością inwestorów zagranicznych na polskim rynku obligacji skarbowych. Zbyt mało jednak – jak dotąd – zostało podjętych działań, aby zwiększyć bazę inwestorów detalicznych, co doprowadziłoby do zmniejszenia ryzyka, zarówno walutowego, jak i wynikającego z koncentracji kapitału. Uruchomiono co prawda obligacje dla beneficjentów programu Rodzina 500 plus, ale nie spotkały się z zainteresowaniem – oferta jest niezwykle korzystna, ale niewiele zrobiono, by zachęcić do ich nabywania. Wprowadzono również trzymiesięczne oszczędnościowe obligacje skarbowe o oprocentowaniu stałym.

Istotnym problemem jest to, że środki pochodzące z gospodarstw domowych cały czas stanowią niewielki odsetek w strukturze emitowanego długu, gdy tymczasem rosnąca zamożność społeczeństwa oraz odnotowany przyrost bazy depozytowej przy polityce utrzymywania niskich stóp procentowych umożliwiłyby wzrost udziału inwestorów detalicznych. Wymagałoby to podjęcia przez państwo szeregu działań mających pobudzić zainteresowanie obligacjami detalicznymi wśród krajowych inwestorów. Należałoby promować oszczędnościowe obligacje skarbowe, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu świadomości inwestycyjnej. Ponadto Ministerstwo Finansów powinno wprowadzić atrakcyjną ofertę oprocentowania obligacji dla wszystkich gospodarstw domowych, nie tylko beneficjentów programu Rodzina 500 plus. Rozwój rynku detalicznych dłużnych papierów wartościowych zapewniłoby również tworzenie kultury długoterminowego oszczędzania gospodarstw domowych oraz uświadomienie – szczególnie ludziom młodym – że w ten sposób można gromadzić środki na przyszłą emeryturę.

Literatura

Dębski, W. (2014). *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

GUS (2018). Główny Urząd Statystyczny, Budżety gospodarstw domowych w 2017 r. Pobrane z: http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2017-r-,9,12.html (8.04.2018).

Jagielnicki, A. (2013). *Catalyst – odkryj rynek obligacji. Sprawdzona inwestycja na niepewne czasy.* Gliwice: Helion.

Jajuga, K., Jajuga, T. (2006). *Inwestycje*. *Instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

MF (2015). Ministerstwo Finansów, *Strategia zarządzania długiem sektora finansów publicznych w latach 2016–2019*. Pobrane z: http:// finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/publikacje/strategie-zarzadzania-dlugiem (19.04.2018).

MF (2018). Ministerstwo Finansów, *Informacje podstawowe na temat obligacji detalicznych*. Pobrane z: http:// finanse.mf.gov.pl/ dlug-publiczny/obligacje-detaliczne (09.04.2018).

NBP (2018). *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2016 r.* Pobrane z: http:// nbp.pl (08.04.2018).

Obligacje skarbowe (2018). Pobrane z: http://www.obligacjeskarbowe.pl (8.04.2018).

Oferta… (2018). *Oferta obligacji oszczędnościowych*. Pobrane z: http://finanse.mf.gov.pl/web/wp/dlug-publiczny/obligacje-detaliczne/biezaca-oferta (9.04.2018).

Pyka, I. (red.). (2010). *Rynek finansowy*. Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Ustawa z 17.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.

TNS, ZBD (2016). *Wybrane aspekty oszczędzania w polskim społeczeństwie*. Pobrane z: http://zbp.pl/public/repozytorium/wydarzenia/images/wrzesien_2016/oszczedzanie/oszczdzanie_-_wyniki_badania.pdf (23.03.2018).

STATE AND DEVELOPMENTS OF THE RETAIL MARKET OF TREASURY BONDS IN POLAND

Keywords: retail bonds, savings bonds, government bonds

Summary. The purpose of the article is to assess the condition, prospects and determinants of the development of the retail Treasury bond market in Poland. The article uses the following research methods: literature analysis, observation method, data analysis published by the Ministry of Finance and the National Bank of Poland. As a result of the analysis, attention was paid to the chances for the development of the retail Treasury bond market in Poland resulting from the increase in household savings. It would also contribute to reducing the risk resulting from the involvement of foreign investors in the domestic government bond market.

Translated by Sylwia Frydrych

Cytowanie

Frydrych, S. (2018). Stan i perspektywy rozwoju rynku detalicznych obligacji skarbowych w Polsce. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 95–107. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-08.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-09 | strony: 109–122

Małgorzata Gorzałczyńska-Koczkodaj

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
m.g.koczkodaj@wzieu.pl

Rafał Koczkodaj

Wyższa Szkoła Bankowa
Wydział Ekonomiczny w Szczecinie
rafal.koczkodaj@wsb.szczecin.pl

Znaczenie dotacji celowych przekazywanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Kod JEL: G39, H71, H59

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, dotacje celowe, dotacje podmiotowe, wydatki publiczne

Streszczenie. W artykule dokonano charakterystyki poszczególnych rodzajów dotacji jednostek samorządu terytorialnego wraz ze wskazaniem, na jakiego rodzaju wydatki mogą być one przeznaczane i jakie są konsekwencje ich nierozliczenia w terminie bądź pobrania w nadmiernej wysokości. Celem artykułu było wskazanie, na co wydatkowane są środki przekazywane w formie dotacji celowych z budżetu samorządu województwa zachodniopomorskiego i jaka jest tendencja dokonywania tego typu wydatków. Do badań empirycznych wykorzystano dane z budżetu województwa zachodniopomorskiego za lata 2014–2017 oraz z projektu budżetu na 2018 rok.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego mogą swoje ustawowe zadania wykonywać zarówno samodzielnie – wykorzystując własne jednostki organizacyjne – jak i za pośrednictwem innych podmiotów, które – z uwagi na większe doświadczenie w danej dziedzinie, sprawność działania czy minimalizację kosztów – są w stanie zrealizować je szybciej, taniej i bardziej efektywnie. Wybór zależy od rodzaju i złożoności zadań oraz przyjętej

strategii postępowania. Często takie decyzje są poprzedzone analizą kosztów i korzyści oraz możliwości organizacyjnych. Przekazując zadania, JST muszą jednocześnie przekazać określone środki pieniężne na ich realizację w postaci dotacji.

Za szczególnie ważne dla polityki dotacyjnej JST uznać należy regulacje zawarte w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej oraz ustawie o systemie oświaty. W związku z tym, iż dotacje to środki znaczone i muszą zostać przeznaczone na określony cel, są dosyć łatwym narzędziem decydowania o sposobie i terminie realizacji zadań.

1. Uregulowania ustawowe przydzielania dotacji z budżetów JST

Dotacje celowe to forma wydatków budżetowych jednostki samorządu terytorialnego stanowiących pomoc finansową dla innych JST lub przekazywanych podmiotom – niezaliczonych do sektora finansów publicznych i niedziałających w celu osiągnięcia zysku – z przeznaczeniem na sfinansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych leżących w gestii danej JST.

Szczególny charakter dotacji wynika z tego, że:

1) podstawą ich udzielenia musi być wyraźnie sformułowany przepis prawa (w randze ustawy lub umów międzynarodowych),
2) służą realizacji zadań publicznych, czyli mogą być udzielone na finansowanie lub dofinansowanie zadań publicznych,
3) podlegają szczególnym zasadom rozliczania (por. Dzwonkowski, Gołębiowski, 2014), określonych przepisem prawa, na podstawie którego są udzielane; rozliczenie dotacji stanowi potwierdzenie spełnienia wszystkich wymogów związanych z jej wykorzystaniem (Subik, 2018).

Niewykorzystana część dotacji podlega zwrotowi do budżetu JST. Jeśli termin wykorzystania oznaczony w umowie wypada przed końcem roku budżetowego, powinna być zwrócona w ciągu 15 dni od jego upływu, a jeśli terminem wykorzystania jest koniec roku budżetowego – do 31 stycznia następnego roku.

Przekazanie dotacji z naruszeniem zasad lub trybu jej udzielania, nierozliczenie lub nieterminowe rozliczenie oraz nieustalenie kwoty dotacji podlegającej zwrotowi do budżetu JST stanowią naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Ponadto narażenie finansów publicznych na uszczuplenie poprzez nienależną wypłatę dotacji jest, w zależności od wypłaconej kwoty, przestępstwem albo wykroczeniem skarbowym.

Jak zostało wcześniej zasygnalizowane, przeznaczenie dotacji wynika bądź z zawieranej umowy dotacyjnej, która powinna określać m.in. opis zadania, na które dotacja została przyznana, bądź z samej istoty rodzaju dotacji (np. dotacje podmiotowe służą dofinansowaniu działalności bieżącej). W tym pierwszym przypadku przeznaczenie określone jest znacznie bardziej precyzyjnie, zaś potwierdzeniem wykorzystania dotacji zgodnie z przeznaczeniem jest obowiązkowe rozliczenie dotacji (zob. Lachiewicz, Talik, 2017).

Ustawa o finansach publicznych przewiduje możliwość udzielania dotacji:

– podmiotowych,

– przedmiotowych,
– celowych (Ustawa, 2009, art. 15 ust. 3, art. 218).

W przypadku gdy JST udziela dotacji przedmiotowych – zarówno samorządowym zakładom budżetowym, jak i innym podmiotom – kalkulowanych według stawek jednostkowych, w uchwale budżetowej powinien zostać określony zakres i kwoty dotacji. Przykładem dotacji przedmiotowych dla podmiotów innych niż samorządowe zakłady budżetowe są dotacje na finansowanie przewozów pasażerskich udzielane na podstawie ustawy o transporcie kolejowym (Ustawa, 2003).

Dotacje celowe przeznaczone są na realizację konkretnego celu publicznego w ramach określonego zadania. Mogą być przekazane podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych i niedziałającym w celu osiągnięcia zysku. Najczęściej podstawą prawną udzielania dotacji celowej jest ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa, 2003). Jeżeli natomiast dotacja dotyczy innych zadań niż te wyliczone w ustawie, udziela się jej na podstawie umowy zawieranej między JST a danym podmiotem. W pierwszym przypadku zastosowanie mają przepisy rozdziału drugiego ustawy o pożytku publicznym i o wolontariacie, natomiast w pozostałych przepisy ustawy o finansach publicznych.

Przykładem dotacji celowych są dotacje na konserwację zabytków. W ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zapisano, iż „w trybie określonym odrębnymi przepisami dotacja na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku wpisanym do rejestru może być udzielona przez organ stanowiący gminy, powiatu lub samorządu województwa, na zasadach określonych w podjętej przez ten organ uchwale" (Ustawa, 2003, art. 81). Dotacjami celowymi są również dotacje dla spółek wodnych, które mogą korzystać z pomocy finansowej z budżetów JST na działania związane z bieżącym utrzymaniem wód i urządzeń wodnych oraz na finansowanie lub dofinansowanie inwestycji (Ustawa, 2017, art. 443 ust. 2–5). Dotacje celowe z budżetu JST mogą otrzymywać także podmioty wykonujące działalność leczniczą. Są one wówczas przeznaczone na realizację zadań w zakresie programów zdrowotnych i promocji zdrowia, w tym na zakup aparatury i sprzętu medycznego czy remonty (Dz.U. 2011, art. 114, art. 115). Ponadto jednostki samorządu terytorialnego mogą wspierać finansowo rozwój sportu kwalifikowanego (Ustawa, 2005, art. 2 ust. 3; por. Borodo, 2013, s. 140).

Podstawą udzielenia dotacji celowej z budżetu JST może być także ustawa o pomocy społecznej. Organy administracji samorządowej finansują lub dofinansowują realizację zadania z zakresu pomocy społecznej, udzielając dotacji:

– organizacjom pozarządowym prowadzącym działalność w zakresie pomocy społecznej,
– osobom prawnym i jednostkom organizacyjnym, jeżeli ich cele statutowe obejmują prowadzenie działalności w zakresie pomocy społecznej (Ustawa, 2004, art. 25 ust. 1).

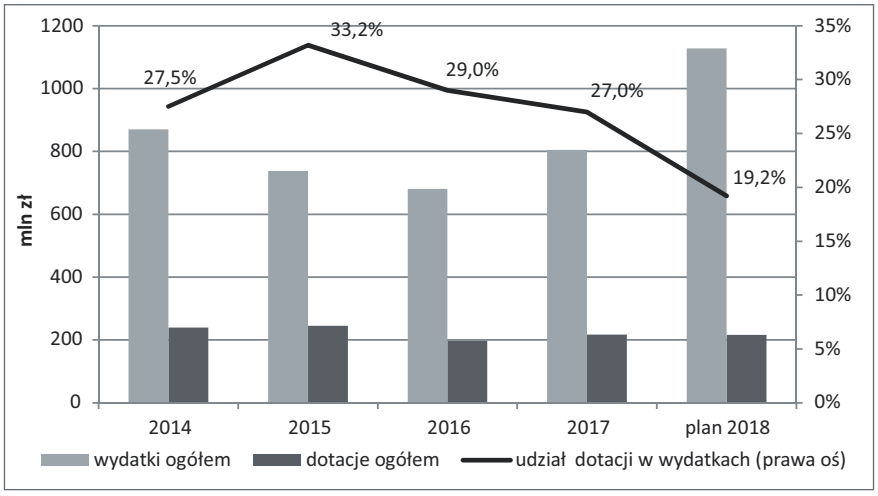
Odrębną grupą dotacji są dotacje podmiotowe, które stanowią środki przeznaczone wyłącznie na dofinansowanie działalności bieżącej. Zgodnie z ustawą o finansach publicznych dotacje podmiotowe z budżetu jednostki samorządu terytorialnego mogą być

udzielane tylko na postawie ustaw odrębnych (Ustawa, 2009, art. 218). Jako przykład można wskazać dotacje na finansowanie placówek oświatowych prowadzonych przez inne osoby niż JST udzielane na podstawie ustawy o systemie oświaty (Ustawa, 1991). Również ustawa o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej pozwala na przekazanie instytucji kultury przez organizatora – czyli w szczególności właściwą jednostkę samorządu terytorialnego – środków finansowych w formie dotacji podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów (Ustawa, 1991, art. 28 ust. 3).

Podział dotacji ma znaczenie nie tylko dla określenia podmiotów, które mogą je otrzymać, ale także przy konstruowaniu uchwały budżetowej JST. W załącznikach do uchwały budżetowej zamieszcza się bowiem zestawienie planowanych kwot dotacji sporządzone z podziałem na dotacje dla jednostek sektora finansów publicznych i dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. Wyodrębnia się również dotacje przedmiotowe, podmiotowe i celowe związane z realizacją zadań JST.

2. Dotacje przekazywane przez samorząd województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017 oraz planowane na 2018 rok

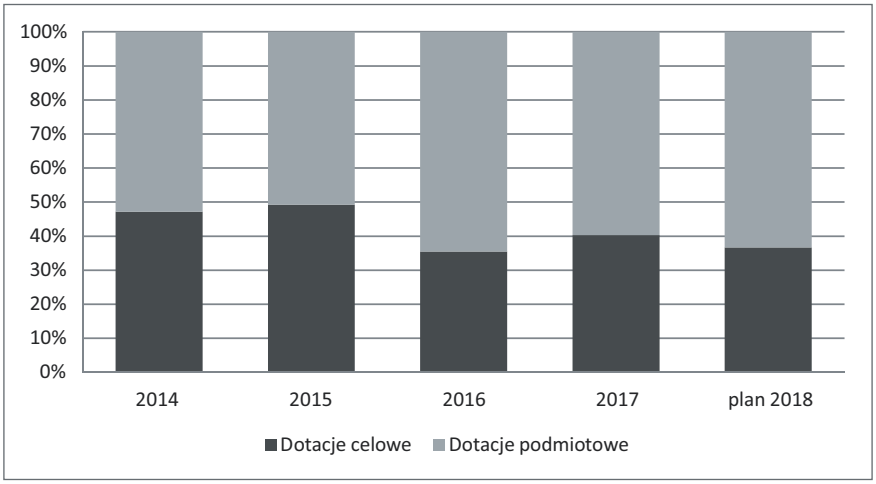
Analiza obejmuje dane z wykonania budżetów województwa zachodniopomorskiego z lat 2014–2017 oraz z planu budżetu na rok 2018. Jej celem jest ustalenie poziomu poszczególnych rodzajów dotacji w analizowanym okresie oraz rodzajów podmiotów, które te dotacje otrzymują.



Rysunek 1. Udział dotacji ogółem w wydatkach ogółem samorządu województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

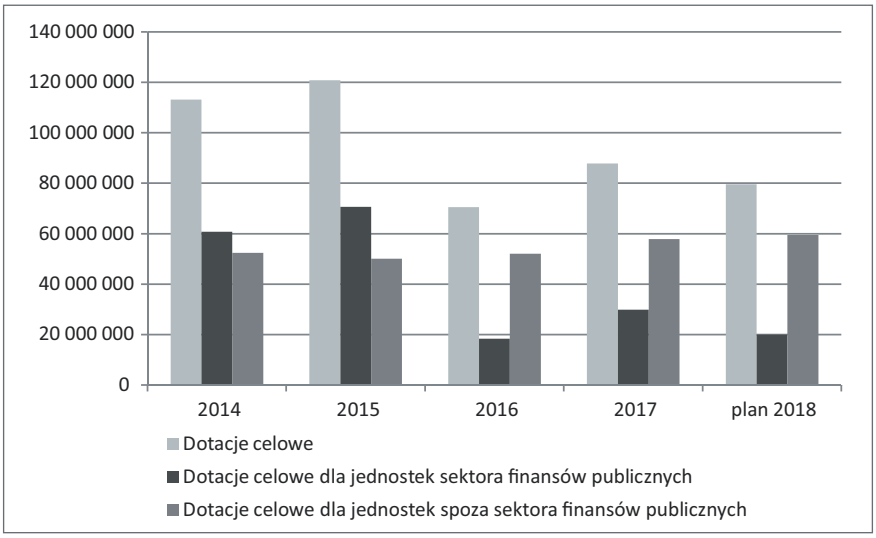
Dotacje są częścią wydatków samorządu województwa. W analizowanym okresie udział dotacji ogółem w wydatkach ogółem samorządu województwa zachodniopomorskiego zmniejszał się z 27,5% w 2014 roku i 33,2% w 2015 roku do 19,2% w 2018 roku (według założeń planu budżetowego). Największą część wydatków dotacje stanowiły w 2015 roku, co było spowodowane zarazem wzrostem przekazanych dotacji, jak i zmniejszeniem kwoty wydatków ogółem. Najmniejszy udział dotacji w wydatkach ogółem w analizowanym okresie przypada na 2018 rok – głównie z uwagi na znaczący wzrost pozostałych wydatków. Województwo zachodniopomorskie w całym analizowanym okresie nie przekazywało podmiotom należącym do sektora finansów publicznych ani podmiotom spoza tego sektora dotacji przedmiotowych.



Rysunek 2. Udział dotacji celowych i dotacji podmiotowych w dotacjach ogółem w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

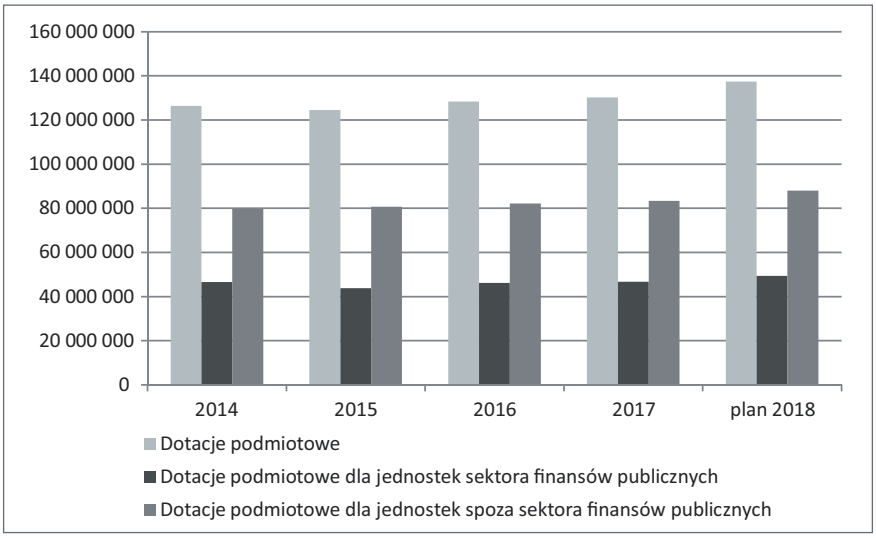
Z danych przedstawionych na rysunku 2 wynika, że w latach 2014–2017 dominowały dotacje podmiotowe, które stanowiły na początku tego okresu ok. 60% wszystkich dotacji, a w latach 2015–2017 ok. 70%. W 2018 roku zaplanowano dalsze zwiększanie udziału dotacji podmiotowych – do poziomu 75% dotacji ogółem.



Rysunek 3. Suma dotacji celowych samorządu województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

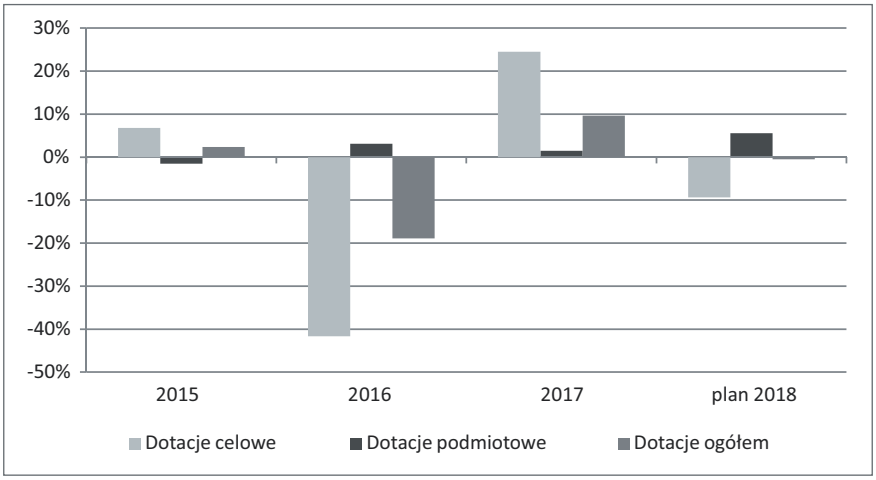
Wartość dotacji celowych w analizowanym okresie zmniejszyła się. W początkowych latach wynosiła 113 mln zł (2014) oraz 120,8 mln zł (2015), ale w 2016 roku spadła do 70,5 mln zł. Wprawdzie rok później ten rodzaj dotacji obejmował kwotę 87,8 mln zł, ale w 2018 roku planowane jest kolejne zmniejszenie – do 79,6 mln zł. Głównym powodem zmian było ograniczenie dotacji celowych przyznawanych jednostkom sektora finansów publicznych, które z 60,8 mln zł w 2014 i 70,7 mln zł w 2015 spadły do 18,4 mln zł w 2016 roku, a następnie wzrosły do 29,9 mln zł w 2017 roku (w 2018 roku zaplanowano na ten cel kwotę 20 mln zł). Dotacje celowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych kształtowały się w tym okresie na wyrównanym poziomie – między 50 a 59 mln zł. Od 2016 roku dotacje celowe dla jednostek sektora finansów publicznych są mniejsze od dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.



Rysunek 4. Suma dotacji podmiotowych samorządu województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

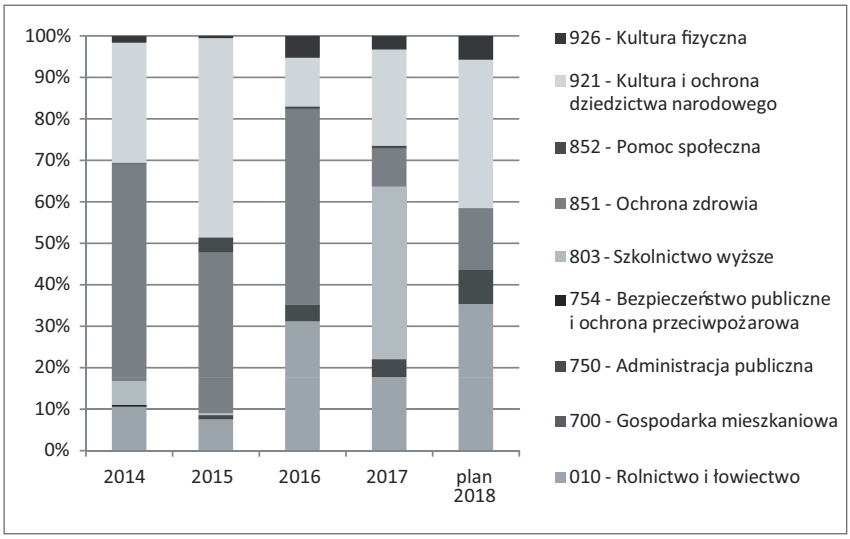
Wartość dotacji podmiotowych w analizowanym okresie była na stabilnym poziomie i wykazywała tendencję rosnącą. W 2014 roku było to 126,4 mln zł, w 2015 roku nieco mniej – 124,5 mln zł, natomiast od 2016 roku suma sukcesywnie rośnie. W 2018 roku zaplanowano na ten cel kwotę 137,4 mln zł. Dotacje podmiotowe przyznane dla jednostek sektora finansów publicznych kształtowały się na równym poziomie – między 43,8 mln zł w 2015 a 46,8 mln zł w 2017 roku; w 2018 roku ich wartość zaplanowano na 49,4 mln zł. Również dotacje podmiotowe dla jednostek spoza sektora finansów publicznych były w badanym okresie między 79,8 mln zł (w 2014 roku) a 83,4 mln zł, w 2018 roku planowane jest przyznanie 88 mln zł. Rysunek 4 pokazuje, że w dotacjach podmiotowych dominują dotacje dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.



Rysunek 5. Zmiany w kwotach dotacji samorządu województwa zachodniopomorskiego w latach 2015–2018

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

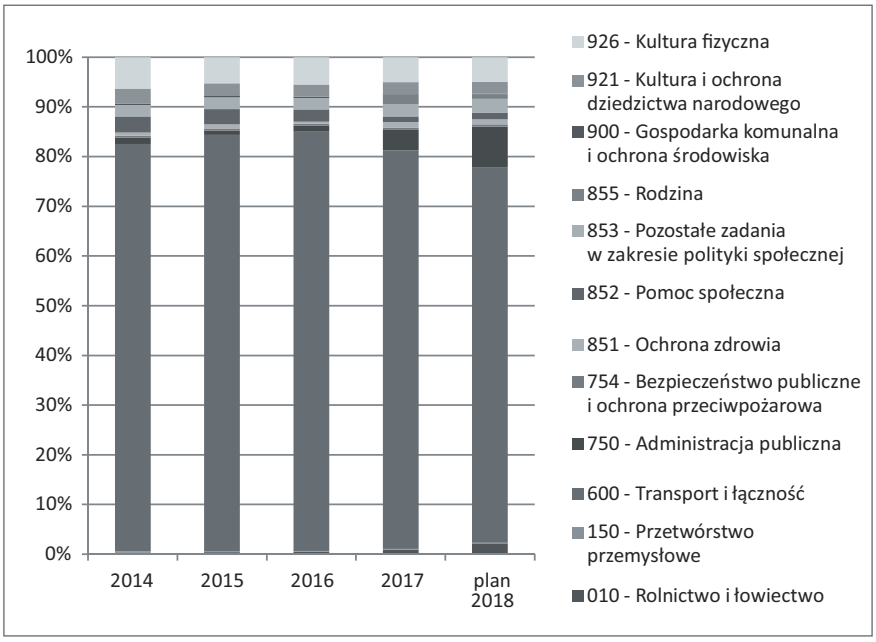
Na rysunku 5 zaprezentowano zmiany wartości poszczególnych rodzajów dotacji w okresie 2015–2018 za pomocą miary przyrostów względnych łańcuchowych, czyli zmian w stosunku do roku poprzedniego. Poziom dotacji podmiotowych zmienił się nieznacznie – ich wartość w 2015 roku zmniejszyła się o 1,5% w stosunku do 2014 roku, ale w kolejnych latach wzrastała: o 3,1% w 2016 i 1,5% w 2017 roku; na 2018 rok zaplanowano wzrost o 5,5%. W przypadku dotacji celowych zmiany są bardzo duże. W 2015 roku wzrosły one o 6,8% w stosunku do 2014 roku, w 2016 roku zmalały o 41,6%, a w 2017 były większe o 24,5%. Plany na 2018 rok przewidują spadek o 9,4%. Zmiany kwoty dotacji ogółem są wypadkową zmian sum poszczególnych rodzajów dotacji i wahają się między spadkiem o 18,9% w 2016 roku a wzrostem na poziomie 9,6% w 2017 roku (por. GUS, 2016).



Rysunek 6. Struktura dotacji celowych samorządu województwa zachodniopomorskiego dla jednostek sektora finansów publicznych w latach 2014–2018 (w podziale na działy budżetowe)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

W strukturze dotacji celowych (rysunek 6) w analizowanym okresie można zaobserwować duże zmiany. W 2014 roku dominują dotacje na ochronę zdrowia – ponad 50% sumy dotacji celowych, w 2015 roku przeważają dotacje związane z kulturą i ochroną dziedzictwa narodowego – prawie 50%, po czym w 2016 roku ponownie największą część dotacji celowych przeznaczono na ochronę zdrowia – ok. 45%. Drugim co do wielkości beneficjentem był sektor rolnictwa i łowiectwa (ponad 30%) – przekazywane pieniądze były związane z realizacją zadań z zakresu ochrony gruntów rolnych. W 2017 roku dominowały natomiast dotacje na szkolnictwo wyższe – ok. 40% sumy przeznaczonej na dotacje celowe, a w 2018 roku zaplanowano wydać najwięcej na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego – z uwagi na konieczność przeprowadzenia modernizacji oraz remontów obiektów należących do zasobu województwa i przeznaczonych na prowadzenie działalności kulturalnej – oraz na rolnictwo i łowiectwo.

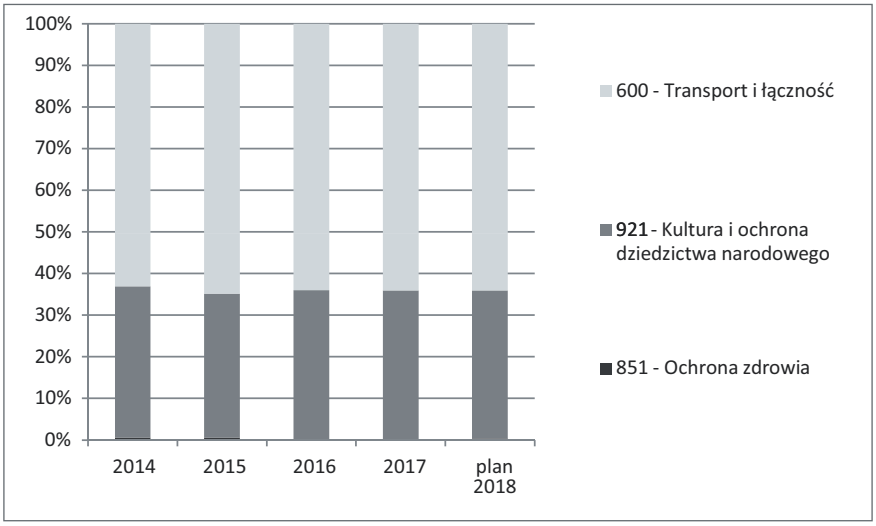


Rysunek 7. Struktura dotacji celowych samorządu województwa zachodniopomorskiego dla jednostek spoza sektora finansów publicznych w latach 2014–2018 (w podziale na działu budżetowe)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

Struktura dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych jest w całym analizowanym okresie stabilna (rysunek 7). Dominują dotacje przekazywane przez samorząd województwa zachodniopomorskiego na rzecz podmiotów realizujących zadania z obszaru transportu i łączności – było to ponad 80% kwoty dotacji celowych w latach 2014–2017. W 2018 roku zaplanowano przekazać im 75,5% łącznej kwoty dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych. Są to środki przeznaczone na dofinansowanie krajowych pasażerskich przewozów autobusowych. Drugą grupą podmiotów korzystających z tej puli środków są podmioty związane z kulturą fizyczną – kwota dotacji stanowi w tym przypadku 5–6% całości. Środki te są przeznaczane na wspieranie realizacji zadań publicznych województwa zachodniopomorskiego w zakresie upowszechniania kultury fizycznej. Od 2017 roku zwiększają się dotacje celowe dla podmiotów, które realizują zadania z zakresu administracji publicznej. Jest to związane z uruchomieniem w województwie programu Społecznik. Zaplanowano, że w 2018 roku na tego typu dotacje przeznaczone zostanie 8% łącznej wartości dotacji celowych dla jednostek spoza sektora finansów publicznych.

Program „Społecznik" to – z uwagi na wielkość środków przeznaczonych na jego realizację właśnie w formie dotacji celowych – ewenement na skalę Polski. Celem programu jest m.in. wspieranie i upowszechnianie otwartych i aktywnych postaw obywatelskich, uwrażliwianie na potrzeby najbliższego otoczenia, wspieranie i promowanie wolontariatu w celu budowy tożsamości i spójności społecznej, zaangażowanie obywateli w proces decydowania o kierunkach współpracy i rozwoju regionu. Na podkreślenie zasługuje fakt, iż program umożliwia sięganie po środki nie tylko podmiotom posiadającym osobowość prawną, tj. organizacjom pozarządowym, ale również współpracującym z nimi grupom nieformalnym (Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, 2018).



Rysunek 8. Dotacje podmiotowe samorządu województwa zachodniopomorskiego dla jednostek sektora finansów publicznych i jednostek spoza sektora finansów publicznych w latach 2014–2018 (w podziale na działy budżetowe)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego, 2017; Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego 2015, 2016, 2017, 2018.

Wśród dotacji podmiotowych w analizowanym okresie dominują dotacje przeznaczone na transport i łączność, które są związane z dofinansowaniem kolejowych przewozów pasażerskich, oraz na rozwój kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, przekazywane samorządowym instytucjom kultury na prowadzenie bieżącej działalności kulturalnej (rysunek 8). Nieznaczne środki w ramach tych dotacji są przeznaczane na ochronę zdrowia, tj. na realizację wojewódzkich programów zdrowotnych przez placówki ochrony zdrowia, dla których organem założycielskim jest samorząd województwa.

Przez cały analizowany okres największa kwota dotacji przekazywana jest podmiotom spoza sektora finansów publicznych związanych z transportem i łącznością – ok. 65%

środków. Ponad 30% dotacji podmiotowych trafia do jednostek sektora finansów publicznych z obszaru kultury i ochrony dziedzictwa narodowego.

Podsumowanie

Przekazywanie przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji celowych na realizację zadań, zarówno obligatoryjnych, jak i fakultatywnych, jest przejawem decentralizacji finansów publicznych. Dotyczy to szczególnie zadań własnych, w przypadku których istnieje znaczna swoboda decydowania o sposobie i zakresie realizacji i finansowania. To od organów samorządu terytorialnego, zwłaszcza organu wykonawczego, zależy, jaki będzie tryb dotowania z budżetu jednostki samorządu terytorialnego i kontroli wykorzystania dotacji. Warto wskazać, że sektorze samorządowym już na etapie planowania budżetu stosuje się automatyzm wydatków na dotacje przeznaczane na realizację zadań bieżących, które przekazuje się samorządowym instytucjom kultury oraz podmiotom zajmującym się regionalnym transportem kolejowym. Często odbywa się to bez dostatecznego uwzględniania problemów związanych z efektywnością i racjonalizacją wydatków publicznych, co powoduje, że przy ograniczonych zasobach środków publicznych wydatki budżetów jednostek samorządu terytorialnego na dotacje na zadania własne o charakterze fakultatywnym mają znaczenie marginalne (por. Patrzałek, 2017, s. 297–298). Może to prowadzić do sytuacji, w której jednostki niezaliczane do sektora finansów publicznych, ale chcące realizować zadania publiczne, które mają służyć społeczności lokalnej, otrzymują zbyt ograniczone środki.

Literatura

Borodo, A. (red.) (2013). *Dotacje i subwencje w systemie finansowym samorządu terytorialnego*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora".

Dzwonkowski, H., Gołębiowski, G. (red.) (2014). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz prawno-finansowy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Lachiewicz, W., Talik, A. (red.) (2017). *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: C.H. Beck.

GUS (2016). Główny Urząd Statystyczny, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Zakład Wydawnictw Statystycznych.

Patrzałek, L. (2017). Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia*, *6* (51), 293–300.

Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego (2017). *Projekt budżetu województwa zachodniopomorskiego na 2018 rok*. Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/zalacznikinr1projektbudzetuna2018rok_1.pdf (10.06.2018).

Subik, T. (2018). *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: https://samorzad.infor.pl/sektor/finanse/rachunkowosc_budzetowa/426751,Dotacje-z-budzetow-jednostek-samorzadu-terytorialnego.html (10.06.2018).

Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego (2018). *Program Społecznik*. Pobrane z: http://www.wws.wzp.pl/aktualnosci/program-spolecznik (10.06.2018).

Ustawa z 7.09.1991 o systemie oświaty. Dz. U. 1991, nr 95, poz. 425, z późn. zm.

Ustawa z 25.10.1991 o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. Dz.U. 1991, nr 114, poz. 493, z późn. zm.

Ustawa z 28.03.2003 o transporcie kolejowym. Dz.U. 2003, nr 86, poz. 789, z późn. zm.

Ustawa z 24.04.2003 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Dz.U. 2003, nr 96, poz. 873, z późn. zm.

Ustawa z 23.07.2003 o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. 2003, nr 162, poz. 1568, z późn. zm.

Ustawa z 12.03.2004 o pomocy społecznej. Dz.U. 2004, nr 64, poz. 593, z późn. zm.

Ustawa z 29.07.2005 o sporcie kwalifikowanym. Dz.U. 2005, nr 155, poz. 1298, z późn. zm.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, z późn. zm.

Ustawa z 15.04.2011 o działalności leczniczej. Dz.U. 2011, nr 112, poz. 654, z późn. zm.

Ustawa z 20.07.2017 Prawo wodne. Dz.U. 2017, poz. 1566, z późn. zm.

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego (2015). *Sprawozdanie z wykonania budżetu województwa zachodniopomorskiego za 2014 rok*. Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/bipsprawozdaniezwykonaniabudzetuwzza2014r.pdf (10.06.2018).

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego (2016). *Sprawozdanie z wykonania budżetu województwa zachodniopomorskiego za 2015 rok*. Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/sprawozdanieza2015r.pdf (10.06.2018).

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego (2017). *Sprawozdanie z wykonania budżetu województwa zachodniopomorskiego za 2016 rok*. Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/sprawozdaniezwykonaniabudzetuwzza2016rok.pdf (10.06.2018).

Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego (2018). *Sprawozdanie z wykonania budżetu województwa zachodniopomorskiego za 2017 rok*. Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/sprawozdaniezwykonaniabudzetuwzza2016rok.pdf (10.06.2018).

AN ANALYSIS AND THE SIGNIFICANCE OF DESIGNATED SUBSIDIES PROVIDED FROM THE BUDGETS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: local government units, targeted subsidies, public Expenditures

Summary. The article provided the characteristics of particular types of designated subsidies, with regard to their specific character of the public expense category. The amount of the subsidies donated to various purposes in the years 2014-2018 was also analysed on the basis of the budget of the West Pomeranian Voivodeship. The aim of the article was to indicate the specific character of designated subsidies, as well as their amount allotted from the budget of the West Pomeranian Voivodeship.

Translated by Maciej Gorzałczyński

Cytowanie

Gorzałczyńska-Koczkodaj, M., Koczkodaj, R. (2018). Znaczenie dotacji celowych przekazywanych z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 109–122. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-09.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-10 | strony: 123–135

Dagmara Hajdys

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Instytut Finansów
Katedra Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego
dagmara.hajdys@uni.lodz.pl

Działania antysmogowe w Polsce i źródła ich finansowania – wybrane problemy

Kod JEL: Q53

Słowa kluczowe: smog, zanieczyszczenie powietrza, działania antysmogowe, dotacje

Streszczenie. Zanieczyszczenie powietrza jest aktualnie kluczowym problemem środowiskowym, społecznym i ekonomicznym. Polska należy pod tym względem do niechlubnej czołówki krajów Unii Europejskiej (UE). Od dwóch lat w okresie jesienno-zimowym problem walki ze smogiem jest istotnym tematem debaty publicznej. Informacje o podwyższonych lub przekroczonych stanach zanieczyszczenia powodują, że poszukuje się rozwiązań umożliwiających poprawę sytuacji. Celem opracowania jest wskazanie regulacji prawnych w zakresie ochrony powietrza, działań podejmowanych w ramach walki ze smogiem oraz wybranych źródeł finansowania programów ochrony powietrza. W artykule wykorzystano raporty Europejskiej Agencji Środowiska, Światowej Organizacji Zdrowia, Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska, obowiązujące akty prawne oraz inne opracowania dotyczące zanieczyszczenia powietrza.

Wprowadzenie

Zanieczyszczenie powietrza jest aktualnie kluczowym problemem środowiskowym, społecznym i ekonomicznym. Polska należy pod tym względem do niechlubnej czołówki krajów Unii Europejskiej. Jakość powietrza nie spełnia ani norm krajowych, ani europejskich. W okresie jesienno-zimowym stężenie pyłu zawieszonego jest bardzo wysokie – zjawisko to potocznie nazywane jest smogiem. Coraz lepszy dostęp do informacji o stanie powietrza, jego monitoring, a także świadomość konsekwencji i kosztów, jakie

powodują zanieczyszczenia, sprawiło, że kwestia smogu stała się w 2017 roku jednym z najważniejszych tematów debaty publicznej. Media i organizacje pozarządowe na bieżąco informowały o przekroczeniu dopuszczalnych stężeń pyłów zawieszonych w powietrzu, ogłaszano też tzw. alarmy smogowe. Rozgorzała dyskusja o tym, jakie działania należy podjąć, aby skutecznie ograniczyć zanieczyszczenie powietrza.

Celem opracowania jest wskazanie regulacji prawnych dotyczących ochrony powietrza, działań podejmowanych w ramach walki ze smogiem oraz wybranych źródeł finansowania programów ochrony powietrza. W przygotowaniu tekstu wykorzystano dostępne informacje dotyczące zanieczyszczenia powietrza, raporty Europejskiej Agencji Środowiska (EEA, 2017), Światowej Organizacji Zdrowia (WHO, 2016), Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska (GIOŚ, 2017) oraz obowiązujące akty prawne.

1. Smog a jakość powietrza w Polsce i Europie

Smog – termin powstały przez połączenie angielskich słów *smoke* (dym) i *fog* (mgła) – to mgła zawierająca zanieczyszczenia powietrza atmosferycznego: gazy, ciecze i ciała stałe niebędące jego naturalnymi składnikami lub też substancje występujące w ilościach wyraźnie zwiększonych w porównaniu z naturalnym składem (PWN, 2018).

Smog nie jest zjawiskiem nowym. Problem pojawił się już w XIX wieku, wraz z rewolucją przemysłową. Znamienną w skutkach konsekwencją gwałtownego rozwoju przemysłu w Europie był w 1952 roku tzw. wielki smog londyński, który doprowadził do śmierci ok. 12 tys. osób, a u 100 tys. wywołał poważne choroby układu oddechowego. Katastrofa ta wzbudziła niepokoje społeczne i uświadomiła zagrożenia związane z emisją przemysłowych zanieczyszczeń. Władze Wielkiej Brytanii postanowiły podjąć odpowiednie działania, rozpoczynając od zmian w ustawodawstwie. W 1956 roku uchwalono ustawę o czystym powietrzu (tzw. *Clean Air Pact*), która sprawiła, że zaczęto stopniowo obniżać emisję szkodliwych gazów (*Wielki smog*…, 2015).

Jakość powietrza w Europie, pomimo spadku emisji wielu niebezpiecznych substancji w ciągu ostatnich dziesięcioleci, wciąż nie spełnia wyznaczonych norm. Szacuje się, że ok. 90% mieszkańców europejskich miast jest narażonych na styczność z zanieczyszczeniami powietrza, takimi jak pył (PM10, PM2,5), dwutlenek azotu, ozon czy benzo(a)piren, które mają olbrzymi wpływ na zdrowie człowieka.

Wytyczne dotyczące jakości powietrza w Polsce wynikają z dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz Rady Unii Europejskiej z 2008 roku. Dokument określa dopuszczalne poziomy stężeń poszczególnych substancji w powietrzu:

- pyły PM10 – norma stężenia średniodobowego to do 50 µg/m3 (w ciągu może wystąpić 35 dni, w których została przekroczona), norma stężenia średniorocznego to do 40 $\mu g/m^3$;
- pyły PM2,5 – ustalono jedynie normę stężenia średniorocznego, która wynosi do 25 $\mu g/m^3$;
- benzo(a)piren w pyle PM10 – ustalono tylko normę stężenia średniorocznego, na poziomie 1 ng/m (Dyrektywa, 2008).

Z raportu Europejskiej Agencji Środowiska zatytułowanego *Air Quality in Europe – 2017 Report* (Jakość powietrza w Europie – raport z 2017 roku) wynika, że w ostatnich latach niemal w całej Europie zdarzały się przekroczenia poziomów dopuszczalnych pyłu drobnego PM10 i PM2,5. W 2015 roku przekroczenie poziomu dopuszczalnego pyłu PM10 odnotowano w północnych Włoszech, południowo-zachodniej Polsce i Bułgarii, a największe przekroczenie pyłu PM2,5 w północnych Włoszech i południowo-zachodniej części Polski (EEA, 2017, s. 32–34).

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) opublikowała w 2016 roku raport, z którego wynika, że powietrze w 80% polskich miast przekraczało dopuszczalne normy. Zanieczyszczenie mierzone ilością pyłów zawieszonych zwiększyło się w ciągu pięciu ostatnich lat o 8%. Z tego samego raportu wynika, że przekroczono normy pyłów zawieszonych w powietrzu w 98% miast liczących powyżej 100 tys. mieszkańców w krajach ubogich i średnio zamożnych oraz w 56% miast w krajach zamożniejszych. Najgorzej było na Bliskim Wschodzie, w Azji Południowo-Wschodniej, Afryce i Indiach. Na liście 50 miast Unii Europejskiej z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem aż 33 pozycje zajmują polskie miejscowości. Należą do nich m.in.: Żywiec, Pszczyna, Rybnik, Wodzisław Śląski, Opoczno, Sucha Beskidzka, Kraków, Nowy Sącz, Zabrze, Katowice (WHO, 2016).

W raporcie Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska z 2016 roku roczna ocena jakości powietrza w miastach uwzględniająca stężenie pyłu PM10 była zróżnicowana, co wynikało z odmiennych warunków meteorologicznych. Największe jego stężenie odnotowano w Krakowie (329 µg/m3), Rybniku (192 µg/m3) oraz aglomeracji rybnicko-jastrzębskiej (288 µg/m3), natomiast pyłu PM2,5 w aglomeracji krakowskiej (32,4 µg/m3) i rybnicko-jastrzębskiej (29 µg/m3), a najniższe w aglomeracji trójmiejskiej (11,5 µg/m3) (GIOŚ, 2017).

Poziom zanieczyszczenia powietrza na danym obszarze to pochodna wielu czynników, takich jak: ukształtowanie terenu (nizinne, wyżynne), dostępność i umiejscowienie korytarzy przepływu powietrza (dotyczy głównie dużych miast), warunki pogodowe (temperatura, siła wiatru, poziom wilgotności), rodzaj emitowanych zanieczyszczeń (Województwo Śląskie, 2017, s. 15). Za główną przyczynę zanieczyszczenia powietrza (powstawanie smogu) w Polsce uznaje się spalanie poza przemysłem (niska emisja), co wynika z popularności ogrzewania domów paliwami stałymi, takimi jak węgiel, drewno oraz inne paliwa niskiej jakości, np. muły i flotokoncentraty węglowe. W dalszej kolejności do źródeł zanieczyszczenia powietrza zalicza się:

- transport drogowy (rosnąca liczba pojazdów, wiek pojazdów emitujących zwiększoną ilość spalin, wysoka emisyjność popularnych silników Diesla, ruch tranzytowy),
- procesy spalania w sektorze produkcji i transformacji energii (węgiel kamienny jako podstawowy nośnik energii pierwotnej),
- spalanie w przemyśle i procesy produkcyjne (brak modernizacji przestarzałych zakładów przemysłowych pod kątem zanieczyszczeń emitowanych do atmosfery) (GOIŚ, 2017, s. 42–67).

Poprawa jakości powietrza wymaga wielostronnych działań systemowych obejmujących nie tylko regulacje prawne czy działania zmierzające do likwidacji źródeł zanieczyszczeń (lub co najmniej ich ograniczenia), ale także programy edukacyjno-informacyjne.

2. Regulacje prawne w zakresie ochrony powietrza

Polska od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej jest zobligowana do przestrzegania unijnego prawa, w tym również ustaleń dotyczących ochrony środowiska. Normy dotyczące jakości powietrza zostały przygotowane przez Parlament Europejski oraz Radę Unii Europejskiej. Dokumentem bazowym określającym dopuszczalny poziom stężenia poszczególnych substancji w powietrzu jest Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy. Inne regulacje to m.in.:

- Decyzja wykonawcza Komisji 2011/850/WE z dnia 12 grudnia 2011 r. ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/75/WE z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie emisji przemysłowych;
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/WE z dnia 23 października 2001 r. w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza.

Wskazane dokumenty określają i definiują cele w zakresie jakości powietrza, ujmowane w taki sposób, aby ograniczać szkodliwe oddziaływanie zanieczyszczeń na zdrowie ludzi i na środowisko jako całość, a ponadto wskazują wspólne metody i kryteria oceny jakości powietrza w państwach członkowskich Unii Europejskiej, ustalają zasady uzyskiwania informacji na temat jakości powietrza pomocnych w walce z zanieczyszczeniami i uciążliwościami oraz we wskazywaniu długoterminowych trendów, pokazują sposoby poprawy stanu powietrza wynikające z realizacji programów krajowych i wspólnotowych, regulują udostępnienie społeczeństwu informacji na temat jakości powietrza, wskazują możliwości utrzymania jego jakości, tam gdzie jest ona dobra, oraz jej poprawę w pozostałych przypadkach, a także promują ścisłą współpracę państw członkowskich w zakresie ograniczania zanieczyszczenia powietrza (Skłodowska, 2017, s. 6–7).

Regulacje prawne UE zostały transponowane do prawa krajowego Ustawą z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska oraz Ustawą z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Oprócz przepisów rangi ustawowej kwestie związane z jakością powietrza uregulowane zostały rozporządzeniami ministra środowiska w sprawie:

- stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza (Rozporządzenie, 2012);
- krajowego celu redukcji narażenia (Rozporządzenie, 2012);

- poziomów niektórych substancji w powietrzu (Rozporządzenie, 2012);
- rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości (Rozporządzenie, 2014);
- zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza (Rozporządzenie 2012);
- programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych (Rozporządzenie, 2012);
- sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji (Rozporządzenie, 2012);
- dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu (Rozporządzenie, 2012);
- wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody (Rozporządzenie, 2014);
- standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz urządzeń spalania lub współspalania (Rozporządzenie, 2014).

Poza aktami prawnymi odnoszącymi się do kwestii ochrony powietrza dokumentem strategicznym jest również przyjęty w 2015 roku *Krajowy program ochrony powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*. Celem programu jest poprawa jakości życia mieszkańców, ochrona ich zdrowia i warunków życia, z uwzględnieniem zasad ochrony środowiska, a w szczególności osiągnięcie w możliwie krótkim czasie dopuszczalnego w obowiązujących przepisach poziomu pyłu zawieszonego i innych szkodliwych substancji w powietrzu, a do 2030 roku poziomu wskazywanego przez Światową Organizację Zdrowia (Ministerstwo Środowiska, 2015, s. 45). Dokument stanowi mapę działań o charakterze prawnym, finansowym i technologicznym umożliwiającą poprawę jakości powietrza w Polsce, a w szczególności zwalczanie występującego w okresie jesienno-zimowym smogu.

Do czynników utrudniających poprawę jakości powietrza zaliczono: brak kompleksowego ujęcia działań na rzecz ochrony powietrza, brak polityk sektorowych w tym zakresie, niewystarczające uregulowanie prawne kwestii planowania przestrzennego, dostępność w handlu detalicznym węgla o niskiej jakości, preferowanie biomasy jako paliwa alternatywnego wobec węgla, brak środków finansowych na przeprowadzenie działań służących poprawie jakości powietrza uwzględnionych w gminnych programach ochrony powietrza oraz niską świadomość społeczną.

Realizacja celu oraz eliminacja barier wymagają skoordynowanych działań instytucji rządowych oraz samorządowych; muszą to być jednak działania długofalowe, a nie podejmowane *ad hoc*, w momencie pojawienia się zagrożenia.

3. Działania antysmogowe w Polsce

Poprawa jakości powietrza, popularnie określana jako walka ze smogiem lub batalia o czyste powietrze, wymaga skoordynowanych rozwiązań systemowych. W walce z zanieczyszczeniami można wykorzystać wiele sposobów, z których najważniejsze przynależą

do dwóch grup: działań o charakterze strategicznym lub o charakterze doraźnym. Te pierwsze polegają na wprowadzeniu systemowych, długofalowych programów naprawczych, których celem jest rozwiązanie problemu u jego postaw, np. ograniczenie źródeł emisji, zbudowanie świadomości społecznej dotyczącej problemu, edukacja na temat zagrożeń zdrowotnych i prawidłowych postaw wobec problemu. Działania doraźne natomiast mają charakter krótkoterminowy i polegają na zastosowaniu dostępnych technik i urządzeń wspierających w bieżącej walce ze skutkami zanieczyszczenia: ograniczają jego poziom i chronią przed zagrożeniami zdrowotnymi (Województwo Śląskie, 2017, s. 50).

Działania strategiczne powinny opierać się na skoordynowanej polityce organów państwowych i samorządowych, czego efektem mogą stać się bazujace na regulacjach prawnych programy służące przeciwdziałaniu zanieczyszczeniu powietrza i poprawie jego jakości. Tego typu zadania zostały sformułowane we wskazanym wcześniej *Krajowym programie ochrony powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*.

W kwietniu 2017 roku Rada Ministrów przyjęła do realizacji program Czyste Powietrze, którego celem jest obniżenie stężenia substancji szkodliwych w powietrzu (przede wszystkim PM2,5 i PM10). Działania ograniczyły się jednak do rekomendowania transportu niskoemisyjnego oraz przyjęcia w sierpniu 2017 roku rozporządzenia zakazującego sprzedaży kotły zwane popularnie kopciuchami.

Pozytywnie należy ocenić natomiast działania związane ze zmniejszeniem skali ubóstwa energetycznego i propozycję nowelizacji ustawy o termomodernizacji i remontach. Celem nowelizacji jest stworzenie podstaw prawnych do uruchomienia i sfinansowania ze środków publicznych pilotażowego procesu termomodernizacji budynków mieszkalnych należących do najmniej zamożnych rodzin w ramach programu Stop Smog, zakładającego współpracę rządu z 33 polskimi miastami umieszczonymi na liście 50 miast europejskich z najbardziej zanieczyszczonym powietrzem. Wskazuje się, iż termomodernizacja budynków mieszkalnych połączona z wymianą wysokoemisyjnych źródeł ciepła będzie systemowym narzędziem naprawy jakości powietrza w Polsce (Pietrusiak, 2018).

Program będzie realizowany w latach 2018–2029, a jego budżet określono na 103 mld zł, z czego na finansowanie w formie dotacji przeznaczono 63,3 mld zł, a w formie pożyczek zwrotnych 39,7 mld zł. Wysokość dofinansowania, tj. dotacji, ma się wahać od 40 do 90% kosztów kwalifikowanych inwestycji i być uzależniona od dochodu na osobę w gospodarstwie domowym. Minimalny poziom kosztów kwalifikowanych przedsięwzięcia to 7 tys. zł, natomiast maksymalny to 53 tys. zł (Programy…, 2018).

Do działań systemowych na szczeblu samorządowym należy zaliczyć opracowywanie i uchwalanie aktów prawa miejscowego. Wiedza na temat problemu i znajomość potrzeb wynikających z zanieczyszczenia powietrza pozwala organom samorządowym opracowywać akty prawa dopasowane do specyfiki regionu. Przykładem tego typu działań są uchwały antysmogowe. Pierwszym sejmikiem, który przyjął taką uchwałę, był Sejmik Województwa Małopolskiego. W styczniu 2016 roku radni uchwalili przepisy mające na celu ochronę jakości powietrza, które będą obowiązywać na obszarze gminy miejskiej Kraków od 1 września 2019 roku. Zakazują one całkowicie spalania węgla i drewna

w kotłach, piecach i kominkach, a od 1 lipca 2017 roku do momentu wejścia w życie uchwały na terenie gminy nie można spalać węgla niskiej jakości i drewna o wilgotności powyżej 20%. W ślad za województwem małopolskim poszły kolejne: w 2017 roku podobne uchwały przyjęły województwa śląskie, opolskie i mazowieckie, w 2018 roku łódzkie, a przygotowują się do nich województwa dolnośląskie, wielkopolskie i podkarpackie (Dolna, 2017).

Do działań o charakterze doraźnym należy zaliczyć:

- stosowanie masek antysmogowych w celu ograniczenia przedostawania się zanieczyszczeń z powietrza bezpośrednio do układu oddechowego podczas przebywania na zewnątrz w czasie gdy normy stężenia pyłów są przekroczone;
- używanie w komunikacji miejskiej pojazdów ekologicznych, które emitują do atmosfery minimalne ilości zanieczyszczeń (pojazdy elektryczne, hybrydowe, solarne);
- udostępnienie za darmo komunikacji zbiorowej w okresie alarmów smogowych, mające na celu zachęcenie zmotoryzowanych mieszkańców do rezygnacji z jazdy własnym autem, a w konsekwencji zmniejszenie zanieczyszczenia pochodzącego z ruchu samochodowego;
- prognozowanie stanów zanieczyszczenia powietrza i uruchomienie systemu ostrzegania, mające na celu przekazywanie społeczeństwu informacji na temat jakości powietrza, szczególnie istotnych w momencie znaczącego przekroczenia obowiązujących norm (komunikaty Polskiego Alarmu Smogowego);
- wykorzystanie dronów z wbudowanymi urządzeniami do pomiaru jakości powietrza, stosujących nowe technologie do dokonywania pomiarów, w miejscach, gdzie nie ma innych sposobów monitorowania; w przyszłości drony będą mogły również kontrolować poziomu zanieczyszczenia generowanego np. przez gospodarstwa domowe.

Działania doraźne stanowią jedynie pierwszy etap zwalczania smogu i nie będą skuteczne, jeśli nie zostaną zastosowane długofalowe i odgórnie sterowane działania strategiczne.

4. Finansowanie działań antysmogowych

Ochrona powietrza wymaga takiego systemu finasowania, który zapewni środki na wdrożenie odpowiednich programów i pozwoli na przyspieszenie realizacji ich poszczególnych elementów. Instytucjami wdrażającymi i finansującymi programy związane z ochroną powietrza są Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (NFOŚiGW) oraz wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej (WFOŚiGW).

Na działania związane z ochroną powietrza planuje się wydać w latach 2014–2020 ok. 5,8 mld zł pochodzących z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej (ok. 3,1 mld zł). Ponadto działania na rzecz ochrony środowiska wspierane będą przez program operacyjny Infrastruktura i Środowisko na lata 2014–2020. Suma środków

unijnych przeznaczonych na ten cel to 101,56729 mld zł, a wkład krajowy to 3,055 mld zł (Ministerstwo Środowiska, 2015).

Najważniejsze z dotychczas wdrożonych programów dotyczących ochrony powietrza to:

– KAWKA – likwidacja niskiej emisji wspierająca wzrost efektywności energetycznej i rozwój rozproszonych odnawialnych źródeł energii,
– LEMUR – energooszczędne budynki użyteczności publicznej.

Celem programu KAWKA, realizowanego w latach 2013–2018, było zmniejszenie oddziaływania na ludność zanieczyszczeń powietrza w strefach, w których występują znaczące przekroczenia dopuszczalnych i docelowych poziomów ich stężenia i objętych programami ochrony powietrza. Całkowity budżet wyniósł 400 mln zł. Program zakładał współfinansowanie przedsięwzięć ze środków udostępnionych w formie dotacji przez NFOŚiGW dla WFOŚiGW (do 45%) oraz ze środków WFOŚiGW w formie dotacji lub pożyczki (do 45%). Można było w jego ramach dokonać: likwidacji lokalnych źródeł ciepła, tj. indywidualnych kotłowni lub palenisk węglowych, kotłowni zasilających kilka budynków oraz kotłowni osiedlowych, i podłączenia obiektów do miejskiej sieci ciepłowniczej, rozbudowy sieci ciepłowniczej w celu podłączenia istniejących obiektów (ogrzewanych ze źródeł lokalnych przy wykorzystywaniu paliwa stałego) do centralnego źródła ciepła wraz z podłączeniem obiektu do sieci, a także termomodernizacji budynków wielorodzinnych zgodnie z zakresem wynikającym z wykonanego audytu energetycznego (wyłącznie jako elementu towarzyszącego przebudowie lub likwidacji lokalnego źródła ciepła opalanego paliwem stałym).

W dwóch pierwszych edycjach programu KAWKA na poprawę jakości powietrza przyznano łącznie prawie 637 mln zł. Z finansowania skorzystało ponad 60 miast i zlikwidowanych zostało prawie 34,5 tys. pieców węglowych, które zastąpiono przyłączami do miejskich sieci ciepłowniczych, a także prawie 9 tys. niskoemisyjnych źródeł ciepła, takich jak: kotły gazowe, pompy ciepła, ogrzewanie elektryczne. W wyniku inwestycji emisje pyłu PM10 zostały zredukowane o 858 ton, a pyłu PM2,5 o 817 ton. Ponadto sukcesywnie zmniejszana jest emisja dwutlenku siarki, tlenków azotu, benzo(a)pirenu i dwutlenku węgla (*Program „Kawka”*…, 2015).

Budżet programu LEMUR to maksymalnie 290 mln zł, z czego na bezzwrotne formy dofinansowania przeznaczono 28 mln zł, a na zwrotne 262 mln zł. Okres wdrażania przewidziano na lata 2015–2020. Celem programu jest zmniejszenie zużycia energii, a w konsekwencji ograniczenie lub uniknięcie emisji CO2 dzięki zaprojektowaniu i budowie nowych energooszczędnych budynków użyteczności publicznej oraz zamieszkania zbiorowego. Dofinansowanie w formie dotacji stanowi do 20%, 40% albo 60% kosztów wykonania i weryfikacji dokumentacji projektowej, w zależności od klasy energooszczędności projektowanego budynku. Dofinansowanie w formie pożyczki udziela się również w wysokości zależnej od klasy energooszczędności, i wynosi 1000–1200 zł/m2 powierzchni o regulowanej temperaturze. Możliwe jest umorzenie pożyczki, w przypadku gdy osiągnięta zostanie klasy energetyczna od 20% do 60%. Minimalny koszt całkowity przedsięwzięcia, ustalony na podstawie kosztorysu inwestorskiego, to 1 mln zł. Program skierowany został do podmiotów sektora finansów publicznych (z wyłączeniem państwowych jednostek budżetowych i samorządowych

osób prawnych), spółek prawa handlowego, w których jednostki samorządu terytorialnego posiadają 100% udziałów lub akcji i które powołane są do realizacji zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych, jednostek organizacyjnych PGL Lasów Państwowych posiadających osobowość prawną oraz parków narodowych.

W 2015 roku wypłacono 30,396 tys. zł pożyczek i 868 tys. zł dotacji (NFOŚiGW, 2016, s. 36). Nabór został zakończony w 2016 roku, tj. przed momentem planowanego zamknięcia programu. Decyzję Ministerstwo Środowiska argumentowało niewielką liczbą wniosków złożoych podczas pierwszej i drugiej edycji, a także wysokim kosztem uzyskania tzw. jednostki efektu ekologicznego (Ministerstwo Środowiska, 2017).

Na rynku dostępny jest szereg instrumentów wspierających finansowanie działań antysmogowych. Obok wskazanych programów należy wymienić propozycje Banku Gospodarstwa Krajowego oraz Banku Ochrony Środowiska.

Bank Gospodarstwa Krajowego jest operatorem Funduszu Termomodernizacji i Remontów, w którego ramach udzielana jest premia termomodernizacyjna. Premia ma formę dotacji w wysokości 20% kwoty kredytu wykorzystanego na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, nie może wynosić jednak więcej niż 16% kosztów całkowitych i dwukrotność przewidywanych rocznych oszczędności kosztów energii, ustalonych na podstawie audytu energetycznego. Propozycja skierowana jest do właścicieli lub zarządców budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków użyteczności publicznej wykorzystywanych do wykonywania zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego (BGK, 2018, s. 8–9). Dzięki funduszowi udało się zmodernizować ponad 30 tys. budynków wielorodzinnych w Polsce, zwiększając ich efektywność energetyczną i jednocześnie poprawiając estetykę miejskich osiedli.

O ile w przypadku budownictwa wielorodzinnego można mówić o sukcesie, to niestety do tej pory w Polsce nie powstał program, który wspierałby modernizację budynków jednorodzinnych (Guła, Musiałek, 2017). Rząd dopiero nad nim pracuje.

Bank Ochrony Środowiska (BOŚ) do końca 2017 roku udzielił wsparcia finansowego na inwestycje z obszaru ochrony powietrza na łączną wartość 37 mld zł. W ramach pomocy udzielono 800 mln zł kredytów na termomodernizację z premią BGK. Obecnie BOŚ – we współpracy z wojewódzkimi funduszami ochrony środowiska i gospodarki wodnej – rozszerza ofertę produktów i w niektórych województwach osoby fizyczne, wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe mogą ubiegać się o kredyty z dopłatami do kapitału lub do odsetek na zadania antysmogowe. Beneficjenci mogą uzyskać 20% dotacji do kredytu przeznaczonego na sfinansowanie m.in. budowy lub modernizacji systemów służących do ogrzewania pomieszczeń i podgrzewania wody, budowy systemów z udziałem odnawialnych źródeł energii, takich jak pompy ciepła i kolektory słoneczne, oraz termomodernizacji budynków mieszkalnych (Puls Biznesu, 2018).

Walka ze smogiem wymaga znacznych nakładów finansowych. Władze publiczne nie są w stanie podołać temu wyzwaniu, a to powoduje, że w przygotowaniu odpowiednich instrumentów służących wspieraniu programów antysmogowych muszą pomagać instytucje finansowe.

Podsumowanie

W ostatnim czasie Polska podjęła wiele inicjatyw na rzecz poprawy jakości powietrza, wciąż jednak jego stan pozostawia wiele do życzenia. Potwierdza to decyzja Komisji Europejskiej z 10 grudnia 2015 roku o wniesieniu do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej sprawy przeciwko Polsce w związku z utrzymującą się wysoką zawartością cząstek pyłu w powietrzu, a tym samym z poważnym zagrożeniem zdrowia publicznego. W uzasadnieniu podano, że dobowe wartości dopuszczalne cząstek pyłu zawieszonego były w Polsce stale przekraczane w 35 spośród 46 monitorowanych stref jakości powietrza przez co najmniej pięć ostatnich lat (Bujny, Maśliński, 2016).

Kwestia zanieczyszczenia powietrza jest szeroko dyskutowana. Ocenie poddaje się nie tylko aktualny katalog instrumentów prawnych służących poprawie jakości powietrza, ale także programy i działania podejmowane zarówno przez rząd, jak i władze samorządowe. Należy wyraźnie zaznaczyć, że wszystkie te podmioty mocno zaangażowały się w poszukiwanie rozwiązań zmierzających do ograniczenia problemu. Rząd zapowiedział prace na projektami termomodernizacji oraz nowelizacji tzw. ustawy o paliwach stałych, która umożliwi monitorowanie i kontrolowanie jakości węgla trafiającego do odbiorców końcowych. To ważne regulacje, których dotąd w Polsce nie było. Samorządy rozpoczęły natomiast walkę z problemem od przyjęcia uchwał antysmogowych oraz działań doraźnych, takich jak kontrola jakości opału wykorzystywanego przez gospodarstwa domowe w sezonie grzewczym, darmowa komunikacja miejska w okresach najwyższego zanieczyszczenia powietrza czy – jak w Krakowie – dofinansowywanie wymiany systemów grzewczych. Podejmowane kroki należy oczywiście ocenić pozytywnie, niemniej jednak trzeba mieć świadomość, że są to rozwiązania krótkotrwałe. Należy przygotować politykę czystego powietrza, która oparta zostanie nie tylko na wdrażaniu nowych regulacji lub nowelizowaniu istniejących, lecz także na opracowaniu długofalowych programów i uruchomieniu odpowiednich instrumentów finansowych. Pożądane jest współdziałanie w skali globalnej, uwzględniające szczebel rządowy, szczebel samorządowy, organizacje pozarządowe i inicjatywy lokalne.

Literatura

BGK (2018). Bank Gospodarstwa Krajowego, *Informator o zasadach udzielania premii termomodernizacyjnej / remontowej / kompensacyjnej*. Pobrane z: https://www.bgk.pl/files/public/Pliki/Fundusze_i_programy/FTiR/BGK_informator_FTiR.pdf (16.07.2018).

Bujny, J., Maśliński, M. (2016). *Ustawa antysmogowa i inne instrumenty prawne na rzecz ochrony powietrza*. Pobrane z: https://sozosfera.pl/prawo/ustawa-antysmogowa-i-inne-instrumenty-prawne-na-rzecz-ochrony-powietrza/ (16.07.2018).

Decyzja wykonawcza Komisji 2011/850/WE z 12.11.2011 ustanawiająca zasady stosowania dyrektyw 2004/107/WE i 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do systemu wzajemnej wymiany informacji oraz sprawozdań dotyczących jakości otaczającego powietrza. Dz.Urz. UE L 335/86.

Dolna, J. (2017). *Uchwały antysmogowe: gdzie zostały przyjęte i jaka jest sankcja za ich naruszenie*. Pobrane z: http://www.rp.pl/Zadania/311129996-Uchwaly-antysmogowe-gdzie-zostaly-przyjete-i-jaka-jest-sankcja-za-ich-naruszenie.html (16.07.2018).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/81/WE z 23.10.2001 w sprawie krajowych poziomów emisji dla niektórych rodzajów zanieczyszczenia powietrza. Dz.Urz. UE L 309/22.

Dyrektywa 2008/50/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 21.05.2008 w sprawie jakości powietrza i czystszego powietrza dla Europy. Dz.Urz. UE L 152/1.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego 2010/75/WE z 24.11.2010 w sprawie emisji przemysłowych. Dz.Urz. UE L 334/17.

EEA (2017). European Environment Agency, *Air quality in Europe – 2017 report*. Pobrane z: https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2017 (15.06.2018).

Guła, A., Musiałek, P. (2017). *Para w gwizdek. Połowa Polaków marznie w domach*. Pobrane z: https://klubjagiellonski.pl/2017/04/19/para-w-gwizdek-polowa-polakow-marznie-w-domach/ (17.07.2018).

GIOŚ (2017). Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, *Stan środowiska w Polsce. Sygnały 2016*. Pobrane z: http://www.gios.gov.pl/images/dokumenty/pms/raporty/GIOS_Sygnaly_2016.pdf (15.07.2018).

Ministerstwo Środowiska (2015). *Krajowy Program Ochrony Powietrza do roku 2020 (z perspektywą do 2030)*. Pobrane z: https://www.mos.gov.pl/g2/big/2015_09/e1dcdab8f1749936fd2ef53aefc3a7ba.pdf (15.07.2018).

Ministerstwo Środowiska (2017). Pismo nr DFE-I.070.109.2017.GG. Pobrane z: http://orka2.sejm.gov.pl/INT8.nsf/klucz/658C47F1/%24FILE/i16274-o1.pdf (15.07.2018).

NFOŚiGW (2016). Sprawozdanie z działalności Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w 2015 roku. Pobrane z: http://nfosigw.gov.pl/gfx/nfosigw/userfiles/files/life/sprawozdania/sprawozdanie_z__dzialalnosci_nfosigw_w_2015_r.pdf (15.07.2018).

Puls Biznesu (2018). *Bank Ochrony Środowiska pomoże w walce ze smogiem*. Pobrane z: https://www.pb.pl/bank-ochrony-srodowiska-pomoze-w-walce-ze-smogiem-929925 (16.07.2018).

Pietrusiak, J. (2018). *Nowelizacja ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, jako jedno z narzędzi realizacji programu STOP SMOG*. Pobrane z: https://www.atmoterm.pl/nowelizacja-ustawy-o-wspieraniu-termomodernizacji-i-remontow-jako-jedno-z-narzedzi-realizacji-zalozen-programu-stop-smog/ (16.07.2018).

Program „Kawka"… (2015). *Program „Kawka" przynosi efekty*. Pobrane z: http://www.administrator24.info/artykul/id7717,program-kawka-przynosi-efekty (16.07.2018).

Programy… (2018). *Programy 2018 – Program Priorytetowy „Czyste Powietrze"*. Pobrane z: http://www.wfosigw.pl/strefa-beneficjenta/programy2018/OF (16.07.2018).

PWN (2018). *Smog*. Pobrane z: https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/smog;3976775.html (15.06.2018).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 2.08.2012 w sprawie stref, w których dokonuje się oceny jakości powietrza. Dz.U. 2012, poz. 914.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 14.08.2012 w sprawie krajowego celu redukcji narażenia. Dz.U. 2012, poz. 1030.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 24.08.2012 w sprawie poziomów niektórych substancji w powietrzu. Dz.U. 2012, poz. 1031.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 10.09.2012 w sprawie zakresu i sposobu przekazywania informacji dotyczących zanieczyszczenia powietrza. Dz.U. 2012, poz. 1034.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 11.09.2012 w sprawie programów ochrony powietrza oraz planów działań krótkoterminowych. Dz.U. 2012, poz. 1028.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13.09.2012 w sprawie sposobu obliczania wskaźników średniego narażenia oraz sposobu oceny dotrzymania pułapu stężenia ekspozycji. Dz.U. 2012, poz. 1029.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 13.09.2012 w sprawie dokonywania oceny poziomów substancji w powietrzu. Dz.U. 2012, poz. 1032.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 27.08.2014 w sprawie rodzajów instalacji mogących powodować znaczne zanieczyszczenie poszczególnych elementów przyrodniczych albo środowiska jako całości. Dz.U. 2014, poz. 1169.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30.10.2014 w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów wielkości emisji oraz pomiarów ilości pobieranej wody. Dz.U. 2014, poz. 1542.

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 4.11.2014 w sprawie standardów emisyjnych dla niektórych rodzajów instalacji, źródeł spalania paliw oraz z urządzeń spalania lub współspalania. Dz.U. 2014, poz. 1546.

Skłodowska, M. (2017). *Spowici smogiem. Jak poprawić jakość powietrza w europejskich miastach?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.

Ustawa z 27.04.2001 Prawo ochrony środowiska. Dz.U. 2013, poz. 1232 z późn. zm.

Ustawa z 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Dz.U. 2013, poz. 1235, z późn. zm.

WHO (2016). World Health Organization, *WHO Global Urban Ambient Air Pollution Database*. Pobrane z: http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/cities/en (15.06.2018).

Wielki smog… (2015). *Wielki smog londyński*. Pobrane z: https://historiamniejznanaizapomniana.wordpress.com/2015/12/05/wielki-smog-londynski/ (15.06.2018).

Województwo Śląskie (2017). *Strategia komunikacji społecznej i edukacyjnej w zakresie walki ze smogiem na terenie województwa śląskiego*. Katowice.

ANTISMOGIC ACTIONS IN POLAND AND SOURCES OF FINANCING – SELECTED PROBLEMS

Keywords: smog, air pollution, anti-smog activities, subsidies

Summary. Air pollution is a key environmental, social and economic issue. Poland is one of the most polluted countries of the European Union, in terms to the air pollution. For two years, during the autumn and winter period, the problem of fight against smog is dominant in a public space. Informations about increased or exceeded states of pollution caused that people are looking for solutions that will improve the situation. The main aim of the article is to indicate the legal regulations in regard to protection of ambient air, actions taken under the fight against smog and selected sources of financing the protection programmes of ambient air. In the article were used available informations about air pollution, reports of the European Environment Agency, the World Health Organisation and the Chief Inspectorate of Environmental Protection, existing legal acts.

Translated by Dagmara Hajdys

Cytowanie

Hajdys, D. (2018). Działania antysmogowe w Polsce i źródła ich finansowania – wybrane problemy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 123–135. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-10.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-11 | strony: 137–147

Dorota A. Hałaburda

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku
Katedra Finansów i Rachunkowości
dorota.halaburda@wse.edu.pl

Dylematy stosowania leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: G23, H63, H74

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego**,** leasing zwrotny, leasing operacyjny, wskaźnik zadłużenia

Streszczenie. Celem artykułu jest scharakteryzowanie leasingu zwrotnego, wskazanie przyczyn jego stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego (JST), a także płynących z tego korzyści. Leasing operacyjny zwrotny umożliwia samorządom pozyskanie środków finansowych, a równocześnie wpływa korzystnie na indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ). Może też być alternatywą dla sprzedaży samorządowego majątku. W opracowaniu posłużono się metodą opisową, a wnioski oparto na analizie raportów Najwyższej Izby Kontroli (NIK) i regionalnych izb obrachunkowych (RIO) oraz literatury, a także przepisów dotyczących finansów publicznych.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, których dochody nie pozwalają na realizację wszystkich zadań, a już szczególnie inwestycyjnych, stale poszukują nowych form finansowania swojej działalności. Jedną z nich jest leasing zwrotny, tj. pozyskanie środków finansowych poprzez uwolnienie kapitału zamrożonego w majątku jednostki samorządu przy jednoczesnej gwarancji jego odzyskania (odkupu) po określonym w umowie okresie. Stosując tę formę finansowania, samorządy mogą też zwiększyć swoją zdolność kredytową. Przeszkodą w korzystaniu z leasingu zwrotnego na szeroką skalę mogą być jednak niejasne i rozproszone przepisy dotyczące tego rodzaju umów.

Celem artykułu jest scharakteryzowanie leasingu zwrotnego, wskazanie przyczyn jego stosowania przez jednostki samorządu terytorialnego, a także odnoszonych z tego korzyści. W opracowaniu posłużono się metodą analizy opisowej. Przedstawione wnioski oparto na przeglądzie raportów NIK i RIO oraz literatury, a także na analizie obowiązujących przepisów z dziedziny finansów publicznych.

1. Charakterystyka leasingu zwrotnego

W praktyce można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje leasingu, tj. leasing finansowy, operacyjny i zwrotny, choć przepisy Kodeksu cywilnego dotyczą wyłącznie leasingu finansowego w rozumieniu prawa bilansowego i podatkowego. Określono tam, że „przez umowę leasingu finansujący zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, nabyć rzecz od oznaczonego zbywcy na warunkach określonych w tej umowie i oddać tę rzecz korzystającemu do używania albo używania i pobierania pożytków przez czas oznaczony, a korzystający zobowiązuje się zapłacić finansującemu w uzgodnionych ratach wynagrodzenie pieniężne równe co najmniej cenie lub wynagrodzeniu z tytułu nabycia rzeczy przez finansującego" (Ustawa, 1964). Na potrzeby rozliczeń finansowych umowa leasingu została doprecyzowana przepisami prawa bilansowego, które narzucają konieczność ujawnienia umów leasingowych w aktywach przedsiębiorstwa, jeśli spełniony jest przynajmniej jeden z warunków wskazanych w treści art. 3 ust. 4 ustawy o rachunkowości (Ustawa, 1994). W pozostałych przypadkach umowa leasingu traktowana jest po stronie korzystającego jako zobowiązanie. Analogicznie przepisy ustaw o podatkach dochodowych wyróżniają tzw. leasing operacyjny, który objęty jest szczególną regulacją, związaną z możliwością zaliczenia całości raty leasingowej do kosztów uzyskania przychodów oraz obniżenia ceny wykupu przedmiotu takiego leasingu poniżej jego wartości rynkowej (Biernacki, 2016, s. 14).

Obowiązujące przepisy nie definiują zatem jednoznacznie i rozłącznie leasingu finansowego i leasingu operacyjnego. Charakter konkretnej umowy leasingowej zależy od przyjętych w jej treści rozwiązań, wśród których szczególne znaczenie ma kwestia odpisów amortyzacyjnych. Należy przy tym zauważyć, że w praktyce gospodarczej oraz w literaturze te pojęcia funkcjonują, co bez wątpienia ułatwia rozróżnianie poszczególnych typów umów (Gwizdała, 2012, s. 328).

Porównanie przepisów prawa podatkowego i bilansowego pozwala wskazać podstawowe różnice między umową leasingu operacyjnego a umową leasingu finansowego, a ustawa o podatku od towarów i usług zaznacza z kolei – nie odnosząc się do samych umów – że leasing finansowy stanowi dostawę towarów, zaś operacyjny – świadczenie usług (Ustawa, 2004).

Ciekawy przykład stanowią umowy dotyczące gruntu. Generalnie są to umowy leasingu finansowego, ale dla celów bilansowych mogą być traktowane jako umowy leasingu operacyjnego, o ile nie zapewniają przeniesienia własności na korzystającego. Z kolei umowy, których przedmiotem są budynki lub budowle, mogą być odmiennie kwalifikowane dla celów podatkowych (tzn. podatku dochodowego, a w ślad za nim VAT) i bilansowych w zależności od warunków (Gwizdała, 2012, s. 328).

Leasing zwrotny, będący rodzajem leasingu operacyjnego, jest jednym ze sposobów zewnętrznego finansowania inwestycji, zarówno nieruchomości, jak i urządzeń, ich zespołów, czy nawet całych linii produkcyjnych. Przedmiotem takiej operacji jest najczęściej nieruchomość komunalna będąca własnością samorządu, ale mogą to być również sieci wodociągowe, gazowe czy inne aktywa. Zobowiązania z jego tytułu nie są klasyfikowane jako tytuły dłużne, a ponadto umowy te nie podlegają reżimowi finansów publicznych ograniczającemu zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego (KR RIO, 2016, s. 22).

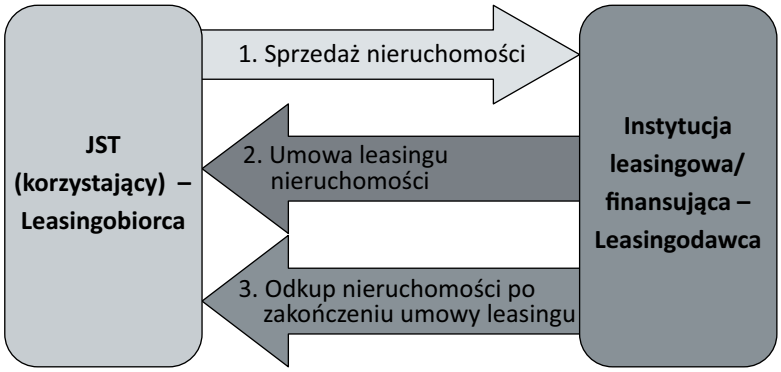
Leasing zwrotny jest transakcją, na którą składają się dwie umowy: umowa sprzedaży określonych składników aktywów oraz umowa oddania tych składników w leasing przez nabywcę (Cichocki, Moser, 2016, s. 150). Umowę sprzedaży reguluje art. 535, a umowę leasingu art. 709 Kodeksu cywilnego (Ustawa, 1964). Po zakończeniu umowy leasingu znów podpisywana jest umowa sprzedaży. A zatem użytkownik przedmiotu nie ulega zmianie, zmienia się jedynie jego właściciel.

Można zatem zakwalifikować leasing zwrotny jako formę pozyskania środków finansowych bez utraty składników majątkowych niezbędnych do prowadzenia działalności, czyli wykonywania zadań jednostki samorządu terytorialnego. W zamian za to korzystający z rzeczy musi w ustalonych terminach płacić kupującemu wynagrodzenie w ratach (tzw. raty leasingowe). Po zakończeniu umowy korzystający może odkupić przedmiot umowy za cenę z góry ustaloną w umowie (Wołowiec, 2017, s. 60).

Samorządy korzystają z tej formy finansowania głównie dlatego, że nie w każdym przypadku leasing zwrotny jest traktowany jako tytuł dłużny. Zależy to od tego, czy jest realizowany w formie leasingu finansowego (zaliczanego do tytułów dłużnych), czy leasingu operacyjnego (niezaliczanego do tytułów dłużnych).

Leasing operacyjny zwrotny składa się więc z trzech równych sobie elementów – sprzedaży majątku, oddania go sprzedającemu do użytkowania w formie leasingu operacyjnego oraz jego odkupu po upływie okresu użytkowania (Kluza, 2015, s. 55).

W przypadku umowy leasingu zwrotnego dotyczącego nieruchomości schemat działania wygląda tak jak na rysunku 1.



Rysunek 1. Schemat leasingu operacyjnego zwrotnego nieruchomości

Źródło: opracowanie własne.

Umowa leasingu zwrotnego może być zawarta bezpośrednio przez jednostkę samorządu terytorialnego lub też nieruchomość może być wniesiona przez samorząd aportem do spółki celowej (SPV, ang. *Special Purpose Vehicle*) utworzonej na potrzeby transakcji lub spółki już istniejącej, w której samorząd ma 100% udziałów. W tym przypadku spółka SPV musi mieć zapewnione źródło spłaty rat leasingowych, np. z przychodów z tytułu najmu JST lub jednostkom jej podległych.

Aktualne regulacje prawne zobowiązują samorządy, by przy zawieraniu umowy leasingu zwrotnego zabezpieczyły interes publiczny i zwróciły szczególną uwagę na te zapisy, które gwarantują im prawo do odkupu nieruchomości będącej przedmiotem transakcji. Jest to niezwykle istotne dla oceny tego typu transakcji i pozwala uniknąć wątpliwości związanych z uszczuplaniem mienia samorządu. Niewątpliwą korzyścią takiej umowy jest jednorazowy wpływ środków (bezpośrednio do budżetu lub poprzez SPV) do budżetu JST, co pozwala zachować płynność finansową i daje możliwość realizacji zadań bieżących lub inwestycyjnych.

Leasing zwrotny jest również podstawą operacji, której celem nie jest pozyskanie dodatkowych środków finansowych, ale produktu finalnego, np. obiektu użyteczności publicznej. Firma leasingowa może wziąć na siebie zarówno ryzyko finansowania projektu, jak i ryzyko techniczne w okresie realizacji inwestycji. Podział ryzyka między partnera publicznego i prywatnego pozwala traktować ten rodzaj transakcji jako jeden z modeli partnerstwa publiczno-prywatnego (Langer, 2014, s. 80).

2. Dylematy prawne dotyczące procedury leasingu zwrotnego

Ze względu na obowiązujące w Polsce regulacje prawne większość przeprowadzonych przez JST transakcji leasingu zwrotnego dotyczyła nieruchomości. Procedura obejmuje w takim wypadku umowę sprzedaży, w której wyniku właścicielem nieruchomości staje się finansujący, umowę leasingu, na podstawie której samorząd może używać nieruchomości, oraz umowę dzierżawy nieruchomości gruntowej. Po ich podpisaniu samorząd uzyskuje uzgodnioną sumę, a za korzystanie z przedmiotu leasingu płaci raty leasingowe. Prawidłowo skonstruowana umowa powinna zabezpieczać prawo JST do wykupu nieruchomości, tj. prawo żądania przeniesienia własności nieruchomości po upływie okresu leasingu i dzierżawy.

Najważniejszą decyzją, jaką należy podjąć przy zawieraniu umowy leasingu zwrotnego, jest decyzja dotycząca ustawowego trybu wyłonienia finansującego: można w tym przypadku zastosować ustawę o gospodarce nieruchomościami (Ustawa, 1997), określającą między innymi tryb sprzedaży nieruchomości komunalnych, lub ustawę prawo zamówień publicznych, regulującą sposób wyboru wykonawcy usług zamawianych przez JST (Ustawa, 2004). Zastosowanie obu ustaw jednocześnie mogłoby doprowadzić do wyboru dwóch różnych podmiotów, co uniemożliwiałoby dokonanie transakcji. To właśnie ta kwestia zniechęca JST do wykorzystywania leasingu zwrotnego i sprawia, że jak dotąd niewiele takich umów zostało zrealizowanych. Trzeba jednak podkreślić, że

art. 4 ustawy prawo zamówień publicznych, który może tu być brany pod uwagę, nie stosuje się do zamówień, których przedmiotem jest nabycie własności nieruchomości oraz innych praw do nieruchomości, w szczególności dzierżawy i najmu (Ustawa, 2004). Stąd wybór leasingodawcy w leasingu zwrotnym powinien odbywać się zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami.

Wybór trybu z ustawy o gospodarce nieruchomościami potwierdził wyrok Sądu Okręgowego w Szczecinie (Wyrok, 2010). Art. 13 ustawy określa, że każda jednostka samorządu terytorialnego ma prawo zawrzeć umowę mieszaną dotyczącą jej nieruchomości, w tym umowę mieszaną zawierającą świadczenia charakterystyczne dla umowy sprzedaży, leasingu oraz dzierżawy (Ustawa, 1997). Sprzedaż nieruchomości należącej do JST, w tym sprzedaż poprzedzająca umowę leasingu, powinna być przeprowadzona w myśl przepisów zawartych w art. 37–42 ustawy o gospodarce nieruchomościami i zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r. w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Rozporządzenie, 2004). Ponadto art. 37 ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazuje na konieczność zastosowania formuły przetargu, w której podstawowym kryterium wyboru ofert jest cena zakupu nieruchomości (Ustawa, 1997). Drugim kryterium wyboru jest koszt pozyskiwanego finansowania, tj. wysokość marży odsetkowej.

Zawarcie umowy leasingu następuje na okres minimum pięciu lat. W umowie leasingu operacyjnego powinna być zawarta informacja o wartości wykupu nieruchomości na koniec trwania umowy. Zgodnie z obowiązującym prawem przy umowie pięcioletniej jest to 67% ceny zakupu, a przy 10-letniej – 46% ceny wykupu. Zakup nieruchomości po zakończeniu umowy leasingu zaliczany jest do wydatków majątkowych.

Ponadto przy umowie leasingu operacyjnego zwrotnego można zastosować opłatę wstępną – do 30% wartości umowy – co umożliwia zmniejszenie podstawy naliczania odsetek i kwoty wykupu. W celu uzyskania tańszego finansowania i niewydatkowania jednorazowej znacznej ceny wykupu stosuje się kaucję o charakterze przedpłat kapitału, która opłacana jest równolegle z ratami (Kluza, 2015, s. 56).

Przygotowanie do przeprowadzenia procedury leasingu operacyjnego powinno obejmować dwa etapy: wybór nieruchomości i audyt nieruchomości. W pierwszym etapie należy porównać nieruchomości pod kątem uwarunkowań prawnych (np. sprawdzić, czy budynki nie zostały wyremontowane ze środków unijnych, co uniemożliwiłoby przeprowadzenie transakcji), ekonomicznych (wartość budynku) oraz technicznych (np. czy nie wymagają znacznych remontów). W drugim z kolei powinny zostać przeprowadzone szczegółowy audyt prawny i techniczny oraz wycena. Dopiero wówczas samorząd może określić warunki ekonomiczno-finansowe leasingu – takie jak oczekiwana cena, marża, kwota wykupu nieruchomości, okres leasingu – które zostaną ujęte w ogłoszeniu o przetargu. Niezbędne jest również wskazanie warunków i trybu wyboru wykonawcy zgodnie z obowiązującym prawem oraz weryfikacja prawna przedmiotu leasingu i ocena wpływu transakcji na finanse publiczne.

3. Przyczyny i skutki stosowania umów leasingu zwrotnego przez jednostki samorządu terytorialnego

W latach 2013–1015 regionalne izby obrachunkowe oraz Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziły w jednostkach samorządu terytorialnego kontrolę wykorzystywania niestandardowych instrumentów finansowych, w tym leasingu zwrotnego. Wyniki zostały przedstawione w raportach, z których wynika, że główne powody stosowania niestandardowych umów, w tym leasingu zwrotnego, to rosnące zadłużenie samorządów, konieczność zachowania relacji spłaty zobowiązań i potrzeba pozyskania środków finansowych pozwalających na absorpcję środków europejskich (KR RIO, 2016, s. 6).

Wykorzystaniu leasingu zwrotnego przez JST sprzyja ponadto konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ), wprowadzonego ustawą o finansach publicznych. Wskaźnik ten oparty jest o nadwyżkę operacyjną i obowiązuje od 2014 roku (Ustawa, 2009). 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. IWZ oblicza się według wzoru:

$$\left(\frac{R+O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3}\left(\frac{Db_{n-1}+Sm_{n-1}-Wb_{n-1}}{D_{n-1}}+\frac{Db_{n-2}+Sm_{n-2}-WB_{n-2}}{D_{n-2}}+\frac{Db_{n-3}+Sm_{n-3}-Wb_{n-3}}{D_{n-3}}\right),$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych,
- O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek, odsetki i dyskonto od papierów wartościowych, spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,
- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n–1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n–2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n–3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Stosując leasing zwrotny, samorządy mogą poprawić IWZ poprzez rozłożenie spłaty zobowiązań na dłuższy okres i wieloletnie karencje w spłacie długu, a w konsekwencji – zwiększyć dopuszczalny poziom zadłużenia (Jastrzębska, 2016, s. 188). Ponadto pozwala to również zwiększyć zdolność kredytową dzięki ujęciu w budżecie dochodów ze sprzedaży majątku. Umowy leasingowe umożliwiają więc uwolnienie środków finansowych

i realizację nowych inwestycji. Ich stosowanie jest jak najbardziej uprawnione i świadczy o umiejętności wykorzystywania różnorakich instrumentów w procesie zarządzania długiem lokalnym przez władze samorządowe, tym bardziej że wzrost zadłużenia samorządów wynika głównie z ich aktywności inwestycyjnej, ograniczonej stabilności i wydajności dochodów oraz z nakładania na nie kolejnych zadań. Aktywność inwestycyjna samorządów jest zjawiskiem korzystnym, gdyż pozwala poprawić jakość infrastruktury lokalnej oraz usług publicznych (Poniatowicz, 2011, s. 210).

W raporcie regionalnych izb obrachunkowych wskazano jednak również negatywne skutki stosowania leasingu zwrotnego przez JST. Wykorzystanie takich umów może mieć na celu obejście obowiązujących przepisów i nieoszczędne dysponowanie środkami publicznymi, a w dodatku często dotyczy majątku niezbędnego samorządom do wykonywania zadań (KR RIO, 2016, s. 73). NIK natomiast podkreślał, że umowy leasingu zwrotnego są zgodne z obowiązującym prawem, jednak kreują ryzyko związane z powstaniem „ukrytych" zobowiązań długoterminowych (NIK, 2016, s. 11). W obu raportach można znaleźć informację, że transakcje leasingu zwrotnego są droższe od kredytu czy pożyczki. Należy przy tym zaznaczyć, że stosowanie tych umów nie było powszechne – regionalne izby obrachunkowe zidentyfikowały tylko dwa przypadki leasingu zwrotnego.

Władze jednostek samorządu terytorialnego planujące podpisać umowy leasingu zwrotnego muszą zatem zastanowić się, czy zasadne jest stosowanie takiej formy finansowania zadań, i wziąć pod uwagę zagrożenia wynikające ze skomplikowanej procedury oraz możliwość narażenia się na zarzut nieoszczędnego gospodarowania środkami publicznymi.

Tabela 1. Zestawienie umów leasingu zwrotnego nieruchomości JST

Jednostka samorządu terytorialnego	Rok transakcji	Wartość transakcji (w mln zł)	Przedmiot transakcji
Wrocław	2012	82,3	siedziba urzędu miasta
powiat kluczborski	2013	33,3	powiatowy ośrodek rehabilitacji, budynek szpitalny
Łazy	2014	18,3	basen
Stalowa Wola	2015	2,0	budynki szkolne
Trzebnica	2017	10,0	stadion miejski, targowisko

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji zamieszczanych w BIP.

W przypadku nieruchomości przedmiotem leasingu operacyjnego zwrotnego może być wyłącznie budynek – na użytkowanie gruntu strony zawierają umowę dzierżawy. Stosowanie takiego rozwiązania wynika również z uwarunkowań podatkowych. Jako pierwszy w Polsce umowę leasingu operacyjnego zwrotnego podpisał w 2012 roku Wrocław – jej przedmiotem były nieruchomości urzędu miasta (siedziba). Pozyskano w ten sposób 82 mln zł (tabela 1), które pozwoliły ustabilizować budżet miasta po dużych inwestycjach na Euro 2012. Sprzedaż budynków nie miała wpływu na funkcjonowanie poszczególnych wydziałów i pracę urzędników. Drugi był powiat kluczborski, którego umowa leasingu zwrotnego dotyczyła Powiatowego

Centrum Rehabilitacji oraz budynku, w którym obecnie funkcjonuje Kluczborskie Regionalne Centrum Chorób Serca i Naczyń. Leasing zwrotny nie stał się jednak powszechnie stosowaną formą finansowania, jak do tej pory JST podpisano prawdopodobnie tylko pięć takich umów, choć należy dodać, że nie ma dokładnych statystyk na ten temat (tabela 1).

Z biuletynów informacji publicznej wynika, że głównym powodem przeprowadzenia transakcji było nadmierne zadłużenie i chęć poprawy wskaźnika IWZ (zgodne z zaleceniami raportów regionalnych izb obrachunkowych i NIK). Wskazywane przez NIK wyższe koszty pozyskania środków finansowych w przypadku leasingu zwrotnego niż w przypadku kredytu czy pożyczki wynikają głównie z tego, że te jednostki samorządowe nie miały zdolności kredytowej.

Wydaje się przy tym, że leasing zwrotny należy raczej porównywać ze sprzedażą niż z kredytem czy pożyczką. Umowa taka jest korzystniejsza od umowy sprzedaży ze względu na to, że JST nie traci majątku, gdyż może go odkupić po zakończeniu umowy leasingu. Sprzedaż majątku komunalnego, choć zyskowna, prowadzi do nieodwracalnej utraty tytułów prawnych do sprzedanych ruchomości lub nieruchomości. Ponadto analiza transakcji leasingowych wskazuje, że wykorzystujące je samorządy starały się w ten sposób zabezpieczyć interes publiczny. We Wrocławiu wybór leasingu zwrotnego – a nie sprzedaży – wynikał z niskich cen rynkowych nieruchomości w tamtym okresie, natomiast powiat kluczborski nie znalazł nabywcy po ogłoszeniu przetargu na sprzedaż nieruchomości. Trzeba też podkreślić, że zarówno samorząd we Wrocławiu, jak i samorząd w powiecie kluczborskim zmniejszyły zadłużenie i odzyskały płynność finansową. A zatem zrealizowane zostały cele, jakie założyły sobie władze samorządowe, planując podpisanie umów leasingowych.

Tak więc leasing zwrotny może być korzystną formą finansowania JST, należy tylko w umowie odpowiednio zabezpieczyć prawo odkupu nieruchomości oraz wybrać taką firmę leasingową, w której przypadku ryzyko upadłości jest niewielkie.

4. Korzyści wynikające z umowy leasingu zwrotnego

Z uwagi na regulacje prawne dotyczące IWZ nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego mają odpowiednią zdolność kredytową, by pozyskać środki finansowe na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych w formie kredytu lub pożyczki. W tej sytuacji poszukuje się nowych form finansowania inwestycji, do których należy zaliczyć również leasing zwrotny.

Do najważniejszych korzyści, jakie mogą odnieść jednostki samorządu terytorialnego, które zdecydują się na wykorzystanie leasingu zwrotnego, zalicza się:

1. możliwość pozytywnej zmiany indywidualnego wskaźnika zadłużenia;
2. zwiększenie dochodów jednostki samorządu terytorialnego, co poprawia zdolność absorpcji środków unijnych;
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, Mosner, 2016, s. 151).

Leasing zwrotny może zatem być korzystną formą finansowania inwestycji samorządowych przez JST, gdyż pozwala na uwolnienie środków pieniężnych zamrożonych w składniku majątkowym i dalsze jego użytkowanie. W przypadku leasingu operacyjnego istotne jest to, że płatności ratalne nie są zaliczane do długu. Dzięki temu przez trzy lata po transakcji wskaźnik IWZ układa się korzystniej. Ponadto wykup nieruchomości po zakończeniu okresu leasingu klasyfikowany jest jako wydatek majątkowy i również nie obciąża wskaźnika. Kaucja na poczet wykupu końcowego ma charakter zwrotny i również jest zaliczana do wydatków majątkowych (Kluza, 2015, s. 58)

Poprawa IWZ umożliwia jednostkom samorządu terytorialnego zaciągnięcie kredytu i uzyskanie korzystniejszych warunków spłaty zobowiązań – w odróżnieniu od sprzedaży zwrotnej, która 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 – w leasingu przy odkupie nieruchomości część raty leasingowej pomniejsza kapitał do spłaty. Leasing zwrotny umożliwia też pozyskanie środków na inwestycje dofinansowywane z programów unijnych, gdyż raty leasingowe oraz opłata wstępna są tzw. kosztem kwalifikowanym, bądź na programy społeczne realizowane przez samorząd terytorialny.

Należy dodać, że w użycie leasingu finansowego nie daje takich korzyści. Cała rata leasingowa stanowi wówczas rozchód finansowy i jest uwzględniana po lewej stronie wskaźnika IWZ. Nie jest to więc dobre rozwiązanie dla jednostek samorządu terytorialnego, które są znacznie zadłużone. Z kolei w przypadku leasingu finansowego nie ma regulacji dotyczących minimalnego okresu leasingu oraz minimalnej kwoty wartości wykupu.

Nieruchomości stanowiące przedmiot leasingu zwrotnego są wybierane ze względu na stosunkowo dużą wartość finansową, która może zostać w ten sposób uwolniona, zwiększając płynność budżetową JST. Również jedynie w przypadku nieruchomości można zastosować wyłącznie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z wyłączeniem przepisów o zamówieniach publicznych.

Z uwagi na niejasne uwarunkowania prawne i długą procedurę przygotowania do transakcji leasing zwrotny jest rzadko wykorzystywany przez samorządy – znacznie rzadziej niż sprzedaż zwrotna, która o wiele bardziej obciąża budżet samorządu, gdyż ponoszone z tytułu czynszu dzierżawnego koszty nie zmniejszają wartości odkupu nieruchomości.

Podsumowanie

Niejasne i rozproszone regulacje prawne dotyczące stosowania leasingu zwrotnego oraz ustawowego trybu wyboru instytucji finansującej powodują, że władze samorządowe obawiają się stosowania tego typu umów. Leasing zwrotny może być jednak korzystną formą finansowania zadań JST. Prawidłowo przygotowana i przeprowadzona transakcja

pozwala poprawić na jakiś czas IWZ i płynność finansową, zapewnia prawo wykupu nieruchomości po zakończeniu okresu leasingu, a w jego trakcie użytkowanie nieruchomości na dotychczasowych zasadach.

Żeby dostrzec zalety stosowania leasingu zwrotnego, powinno się porównywać go ze sprzedażą nieruchomości, a nie z kredytem czy pożyczką, chociażby dlatego, że samorządy najczęściej planują taką operację, nie mając zdolności kredytowej. Przy sprzedaży JST również na pewien czas poprawia swoją sytuację finansową oraz wskaźnik IWZ, ale zarazem traci majątek.

Dotychczas jednostki samorządu terytorialnego podpisały niewiele umów leasingu zwrotnego. Głównym powodem przeprowadzenia transakcji było nadmierne zadłużenie, chęć poprawy wskaźnika IWZ, a w dłuższej perspektywie również zmniejszenie zadłużenia i należy dodać, że władze samorządowe osiągnęły cele, jakie sobie założyły.

Literatura

Biernacki, K. (2016). Podatkowe uwarunkowanie finansowania inwestycji leasingiem operacyjnym lub finansowym. *Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia*, *4* (82/1), 13–21.

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* (61), 144–159.

Gwizdała, J. (2012). Leasing jako alternatywne źródło finansowania inwestycji w nieruchomości. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Gdańskiego*. *Zarządzanie i Finanse*, *1*, 327–335.

Jastrzębska, M. (2016). Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w parabankach – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *125*, 187–200.

Jastrzębska, M. (2017). Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H – Oeconomia*, 4, 125–132.

Kluza, K. (2015). Innowacje finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego na skutek wejścia w życie art. 243 ustawy o finansach publicznych. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, *238*, 53–64.

KR RIO (2016). Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, *Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*. Pobrane z: https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (18.05.2018).

Langer, M. (2014). Ukryte formy zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego – próba oceny zjawiska. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, *2* (4), 75–86.

NIK (2016). Najwyższa Izba Kontroli, *Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową. Informacja o wynikach kontroli*. Pobrane z: https://www.nik.gov.pl/plik/id,12184,vp,14566.pdf (18.05.2018).

Poniatowicz, M., Salachna, J., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Poniatowicz, M. (2011). Ukrywanie długu jednostek samorządu terytorialnego w Polsce – problem realny czy marginalny. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *76*, 203–216.

Rozporządzenie Rady Ministrów z 14.09.2004 w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości. Dz.U. 2004, nr 207, poz. 2108, z późn. zm.

Ustawa z 23.04.1964 Kodeks cywilny. Dz.U 1964, nr 16, poz. 93, z późn. zm.

Ustawa z 29.09.1994 o rachunkowości. Dz.U. 1994, nr 121, poz. 591, z późn. zm.

Ustawa z 21.08.1997 o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 1997, nr 115, poz. 741, z późn. zm.

Ustawa z 29.01.2004 Prawo zamówień publicznych. Dz.U. 2004, nr 19, poz. 177, z późn. zm.

Ustawa z 11.03.2004 o podatku od towarów i usług. Dz.U. 2004, nr 54, poz. 535, z późn. zm.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.

Wołowiec, T. (2017). Kredyt konsolidacyjny i finansowanie gminnych inwestycji przez pozabankowe instytucje finansowe. *Biuletyn Uzdrowiskowy*, *2* (61), 49–65.

Wyrok SO w Szczecinie z 9.07.2010 r. II Ca 661/10.

DILEMMAS OF USING SALE AND LAEASEBACK OPERATIONS AS A FORM OF FINANCING LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: local government units, sale and leaseback, operating lease, deficit servicing

Summary. The aim of this paper is to analyses reasons and benefits to use sale and leaseback operations by local government units. The main method to discuss the chosen topic is descriptive method. Sale and leaseback operations are products that allows obtaining financial resources the local government units and at the same time have a positive impact on the debt limits in art. 243 of the Public Finance Act. Sale and leaseback may be an attractive alternative form of financing compared to the sale of assets by local governments. The paper lists the RIO, NIK reports and the literature on the subject and analyses the existing legal framework concerning public finance.

Translated by Dorota A. Hałaburda

Cytowanie

Hałaburda, D. (2018). Dylematy stosowania leasingu zwrotnego jako formy finansowania jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 137–147. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-11.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-12 | strony: 149–157

Ireneusz Jaźwiński

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
ijazwinski@wp.pl

Kapitał kreatywny w gospodarce regionalnej

Kody JEL: E24, J24, P25, R11, R58

Słowa kluczowe: gospodarka regionalna, kapitał kreatywny, polityka regionalna

Streszczenie. Kapitał kreatywny jest uznawany za kluczowy czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kształtowania społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy. W artykule przedstawiono kapitał kreatywny jako ważny zasób w gospodarce regionalnej. Zwrócono uwagę na istotę kapitału kreatywnego i jego najważniejsze związki z kapitałem ludzkim, znaczenie kapitału kreatywnego w rozwoju regionów, a także na kapitał kreatywny jako wyznacznik kształtowania gospodarki regionalnej w polityce regionalnej. Ponadto ujęto również ogólne wnioski i zalecenia dotyczące rozważanej problematyki.

Wprowadzenie

Współcześnie w gospodarce narodowej dużą rolę odgrywa gospodarka regionalna – akcentuje się ważność wykorzystywania szans i predyspozycji rozwojowych regionów. Jednym z czynników wpływających na funkcjonowanie i rozwój gospodarki regionalnej jest kapitał kreatywny, który stanowi kategorię powiązaną w dużym stopniu z kapitałem ludzkim. Kapitał kreatywny oddziałuje na wiele zjawisk i procesów gospodarczych i społecznych. Jego rola – tak w praktyce, jak i modelach teoretycznych – stale rośnie. W tych warunkach podmioty rządowe i samorządowe stają przed wyzwaniami związanymi z kształtowaniem kapitału kreatywnego w ramach prowadzonej polityki.

Celem artykułu jest wskazanie, że kapitał kreatywny jest ważnym zasobem współczesnej gospodarki regionalnej. Artykuł zawiera rozważania dotyczące wybranych

aspektów koncepcji kapitału kreatywnego, przede wszystkim powiązanych z pojęciami gospodarki regionalnej i polityki regionalnej ujmowanych z perspektywy ekonomicznej. Szczególną uwagę zwrócono na aspekty teoretyczne o charakterze mezoekonomicznym. W pracy wykorzystano metody badawcze, w tym metodę krytycznej analizy literatury oraz metodę analizy i syntezy.

1. Istota kapitału kreatywnego i jego związki z kapitałem ludzkim

Kapitał kreatywny jest pojęciem wielowymiarowym i wykazuje bliskie powiązania z terminem „kapitał ludzki", który – w ujęciu syntetycznym – można zdefiniować jako zasoby intelektualno-ekonomiczne tkwiące w ludziach. W literaturze przedmiotu zauważa się, że kapitał ludzki „obejmuje ucieleśnione kwalifikacje, umiejętności i kompetencje, a także zdrowie, które wpływają istotnie na produktywność pracowników. Wiąże się on także z czynnikami o charakterze psychologicznym i społecznym, tj. normami, wzorcami i systemami wartości, ukształtowanymi w danej społeczności, postawami wobec pracy i kształcenia, kreatywnością i przedsiębiorczością" (Jabłoński, 2011, s. 81). Warto podkreślić, że przy analizie kapitału kreatywnego z perspektywy nauk społecznych szczególnie ważne jest uwzględnianie podmiotowości człowieka w procesie gospodarowania.

W koncepcji gospodarki regionalnej kapitał kreatywny może być postrzegany jako pochodna kapitału ludzkiego. W literaturze przedmiotu kapitał kreatywny jest kojarzony głównie z takimi pojęciami jak klasa kreatywna, gospodarka kreatywna, sektor kreatywny i przemysł kreatywny. Klasa kreatywna to przede wszystkim ogólne określenie ludzi wykonujących twórczą, innowacyjną pracę, posiadających wyższe wykształcenie i zaangażowanych w działalność badawczo-rozwojową. Do klasy kreatywnej bywają zaliczani przedstawiciele różnych zawodów, m.in. naukowcy, inżynierowie, informatycy, architekci, matematycy, artyści, sportowcy, nauczyciele, lekarze, menadżerowie, marketingowcy, prawnicy.

Kreatywność wiąże się przede wszystkim z oryginalnością i elastycznością myślenia, innowacyjnością pomysłów, zdolnością do tworzenia nowych pojęć i koncepcji (por. Grzywacz, Jaźwiński, 2007, s. 102). W literaturze przedmiotu kreatywność często jest postrzegana jako składnik kapitału ludzkiego (Białasiewicz, 2015, s. 10). Do podstawowych elementów tworzących kapitał ludzki w wymiarze jednostkowym można zaliczyć wiedzę, umiejętności, cechy wykorzystywane podczas pracy, tj. m.in. inteligencję, przedsiębiorczość, elastyczność, zaangażowanie, zdolność uczenia się, uzdolnienia, wyobraźnię, kreatywność, motywację do dzielenia się wiedzą, umiejętność współpracy i orientację na cel, stan zdrowia i kondycję psychofizyczną, wartości i normy etyczne (Juchnowicz, 2014, s. 35).

Kapitał kreatywny można uznać również za składową kapitału ogólnego. Kategoria kapitału należy do najważniejszych zagadnień rozpatrywanych w ekonomii i choć nie ma jednoznacznej definicji, bywa nawet nadużywana. W literaturze przedmiotu kapitał

określa się jako zasób, czynnik, aktywa użyteczne w gospodarowaniu. Istota kapitału jest związana z kategorią wartości. Termin „kapitał" obejmuje wszystkie zasoby przynoszące korzyści ich posiadaczom (Woźniak, 2004, s. 123). Bywa również definiowany jako „zasób, który daje lub może dać zysk" (Walukiewicz, 2010, s. 24).

Kapitał kreatywny jest w znacznym stopniu uzależniony od stanu, struktury i dynamiki innych rodzajów kapitału. Należy podkreślić, że warto go analizować w powiązaniu z innymi rodzajami kapitału, w tym zwłaszcza z kapitałem ludzkim, kapitałem intelektualnym i kapitałem społecznym.

W aspektach teoretycznym i praktycznym kapitał kreatywny może być postrzegany także jako komponent kapitału terytorialnego, który również wyróżnia się niematerialnym charakterem oraz ma istotne znaczenie dla gospodarki regionalnej, a także rozwoju regionalnego i lokalnego. Kapitał terytorialny obejmuje m.in. „jakość życia, nieuchwytne zależności, takie jak zrozumienie, wzajemne wspieranie się, zwyczaje, reguły nieformalne, kapitał społeczny, kapitał instytucjonalny, sposoby współdziałania ludzi i przedsiębiorstw oraz coś nienamacalnego (...) zwanego środowiskiem, a stanowiącego połączenie instytucji, reguł, rutynowych zachowań ludzi, producentów, polityków i badaczy, prowadzącego (...) do innowacji i kreatywności" (Zaucha, Ciołek, 2014, s. 146). Spojrzenie z tej perspektywy pozwala uznać kapitał kreatywny za element kapitału regionu, który jest rozumiany jako „niematerialne zasoby regionu, umożliwiające rozwój środowiska sprzyjającego kreacji nowej wiedzy (innowacji) i jej absorpcji" (Ujwary-Gil, 2010, s. 100).

Ważną i złożoną kwestią jest proces pomiaru kapitału kreatywnego (zob. Podogrodzka, 2016, s. 73–80). Przy analizie i ocenie poziomu tego kapitału w regionie można stosować rożne mierniki, dotyczące m.in. liczby osób z wyższym wykształceniem w liczbie ludności ogółem, wydatków na badania i rozwój, zatrudnienia w działalności badawczo-rozwojowej, liczby udzielonych patentów.

2. Kapitał kreatywny w rozwoju regionów

Związki kapitału kreatywnego z rozwojem regionów mają charakter wieloaspektowy. Kapitał ten jest jednym z podstawowych czynników rozwoju regionów, a jednocześnie należy do czynników decydujących o konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw i jednostek terytorialnych oraz stanowi jeden z ich strategicznych zasobów, co jest szczególnie istotne dla kształtowania gospodarki regionalnej. W literaturze przedmiotu przyjmuje się, że „współcześnie *quartet* kategorii ekonomiki regionalnej stanowią: kapitał ludzki (i jego pochodne: kapitał kreatywny, kapitał społeczny), innowacje i wiedza, przedsiębiorczość oraz upodmiotowienie regionu" (Korenik, 2011, s. 164).

Warto umiejscowić kapitał kreatywny w kontekście wybranych teorii i koncepcji rozwoju regionalnego. Zgodnie z teorią lokalizacji rozwój regionalny jest wynikiem realizacji inwestycji w regionie, a na wartość lokalizacyjną może mieć wpływ również kapitał kreatywny. Według teorii biegunów wzrostu natomiast decydującą rolę w procesach

rozwojowych odgrywają rozwinięte sektory (sekcje), obszary i napędowe podmioty gospodarcze, czyli właśnie tzw. bieguny wzrostu, stymulujące rozwój innych dziedzin. We współczesnych warunkach ekonomicznych za integralny element biegunów wzrostu można uznać rozwinięty i dobrze wykorzystywany kapitał kreatywny. Jednocześnie bywa on postrzegany jako ważny czynnik regionalnego rozwoju endogenicznego, opierającego się na wewnętrznych zasobach.

W modelu rdzenia i peryferii akcentuje się z kolei, że procesy rozwojowe mają miejsce przede wszystkim na obszarach centralnych (rdzeniowych). Współcześnie obszary te mogą charakteryzować się m.in. dobrze rozwiniętą zdolnością do przyciągania i utrzymywania kapitału kreatywnego. Natomiast w rozwoju regionalnym opartym na procesach innowacyjnych dużą wagę przywiązuje się do wiedzy, w tym do jej dyfuzji i absorpcji w regionach. Kapitał kreatywny pełni kluczową funkcję w procesach dyfuzji i absorpcji wiedzy i technologii, decydując o postępie technicznym. Kreatywność jest również wymieniana wśród podstawowych źródeł kapitału społecznego (Bartkowski, 2007, s. 88).

Kapitał kreatywny może odgrywać istotną rolę w powstawaniu i rozwoju klastrów kapitału ludzkiego, zwłaszcza w aglomeracjach, metropoliach oraz dużych miastach. Takie podejście (zob. School of Enviromental Affairs, 2008, s. 1–8) łączy elementy teorii klastrów przemysłowych Michaela E. Portera (1990) oraz teorii klasy kreatywnej Richarda L. Floridy (2002). Według teorii klastrów duże znaczenie w rozwoju regionów mają geograficzne skupiska podmiotów jednocześnie ze sobą współpracujących (także sieciowo) i konkurujących. W obrębie klastra „następuje rozwój i koncentracja czynników produkcji, w tym siły roboczej, co prowadzi do coraz wyższej jakości kapitału ludzkiego" (Makulska, 2014, s. 90). Natomiast zgodnie z teorią klasy kreatywnej pierwszoplanowe znaczenie w rozwoju regionów ma klasa kreatywna, a pomiar kapitału ludzkiego w regionie powinien dotyczyć przede wszystkim przedstawicieli zawodów kreatywnych, a nie koncentrować się na wykształceniu mieszkańców (Bode, Villar, 2014, s. 16–17).

Zdaniem autora niniejszej pracy za klastry kapitału ludzkiego można uznać wybrane obszary, zwłaszcza miejskie oraz będące częścią aglomeracji i metropolii, charakteryzujące się znacznym skupieniem kapitału ludzkiego, szczególnie o wysokiej jakości, w tym kreatywnego kapitału ludzkiego obejmującego klasę kreatywną. Z tej perspektywy bardzo ważne jest rozwijanie, przyciąganie i utrzymywanie kapitału kreatywnego w gospodarkach regionalnych. Wydaje się, że klastry kapitału ludzkiego mogą być uznane za jeden z najważniejszych czynników współczesnego rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i innych jednostek terytorialnych.

Kapitał kreatywny ma duże znaczenie w procesie rozwoju regionalnego społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy. A za wyższy etap rozwoju gospodarki opartej na wiedzy można uznać stadium uwzględniające dynamiczny rozwój gospodarki kreatywnej. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na proces tworzenia wiedzy, a następnie innowacji, w którym „wiedza podlega kombinacji (łączeniu) przez kreatywność" (Janasz, 2012, s. 42). W tabeli 1 zestawiono główne cechy gospodarki opartej na wiedzy oraz gospodarki kreatywnej.

Tabela 1. Główne cechy gospodarki opartej na wiedzy i gospodarki kreatywnej

Cechy	Gospodarka oparta na wiedzy	Gospodarka kreatywna
Narzędzia	wiedza, informacje	kreatywność, wyobraźnia
Charakter zasobu, sposób ujmowania	stały	zmienny, procesowy
Zdolności	wykorzystywanie dzieł wytwarzanych poprzez nowe kombinacje elementów, używanie istniejących zasobów wiedzy	odkrywanie nowych zasad
Typ produktu	innowacje (bez przeskoku technologicznego)	innowacje wykonane z zamiarem dokonania przeskoku technologicznego
Kodyfikacja	wiedza skodyfikowana (gromadzona w publikacjach naukowych, dokumentach, patentach)	wiedza nieskodyfikowana, „cicha" (gromadzona w ludzkich umysłach lub procedurach organizacji)
Filary gospodarki	wiedza, wolność	wiedza, wyobraźnia, wolność
Ograniczenia	monopol, hermetyczność, asymetryczność wiedzy	bariery wewnętrzne w kapitale ludzkim, zmiana przyzwyczajeń, zmiany w systemie edukacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kaliński, 2007, s. 113.

Z tabeli 1 wynika m.in., że w gospodarce kreatywnej większą rolę niż w gospodarce opartej na wiedzy mogą odgrywać: wyobraźnia, dążenie do odkrywania nowych zasad, potrzeba przeskoku technologicznego czy zmiany przyzwyczajeń.

Należy podkreślić, iż w praktyce kapitał kreatywny oddziałuje na funkcjonowanie i rozwój regionów przy wykorzystaniu wielu mechanizmów opisanych w różnych teoriach i koncepcjach.

3. Kapitał kreatywny jako wyznacznik kształtowania gospodarki regionalnej

Koncepcja inteligentnego rozwoju regionalnego oparta na kreatywnym sposobie wykorzystania kapitału ludzkiego może stanowić nową podstawę polityki regionalnej. Prowadzona polityka regionalna w zakresie kapitału kreatywnego powinna opierać się na koncepcji (zasadzie, paradygmacie) inteligentnego rozwoju. Z perspektywy polityki inter- i intraregionalnej istotne jest promowanie koncepcji inteligentnego rozwoju uwzględniającej kreatywny kapitał ludzki w regionach i podregionach. W literaturze przedmiotu zaznacza się, że „można ukształtować kreatywny (cechujący się zdolnościami twórczymi i zdolny do generowania twórczych (...) wytworów) kapitał ludzki" (Lipka 2012, s. 11).

Badacze wskazują również, że inteligentny rozwój regionów przejawia się w „innowacyjności wytwarzanych produktów oraz stosowanych technologii, prowadzeniu i wykorzystaniu działalności badawczo-rozwojowej w regionie oraz rosnących zasobach kadry wysokokwalifikowanej" (Domański, Dej, Dziadek, Gwosdz, Sobala-Gwosdz, 2011, s. 6). Do ważnych elementów można zaliczyć: sukcesy badawcze, kulturę biznesową, umiejętności

pracowników instytucji edukacyjnych i szkoleniowych, ofertę usług wspierających innowacje, mechanizmy transferu technologii, infrastrukturę badawczo-rozwojową i technologię informacyjno-komunikacyjną (TIK), mobilność naukowców, tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości, nowe źródła finansowania i miejscowy potencjał kreatywności oraz dobre zarządzanie (Strzelecki, 2012, s, 58). Inteligentny rozwój wiąże się zatem ze zwiększeniem znaczenia wiedzy i innowacji, kapitału ludzkiego i intelektualnego, prac badawczo-rozwojowych i edukacji, kreatywności i przedsiębiorczości.

Należy podkreślić, że szczególnie istotne jest wzmacnianie kapitału kreatywnego i klasy kreatywnej, a także przynosząca korzyści współpraca (kooperacja) i interakcja biznesu, nauki i administracji publicznej (władzy publicznej), która jest zgodna z założeniami modeli potrójnej i poczwórnej helisy (zob. Leydesdorff, 2006, s. 206–233). Warto również wskazać, że „o sukcesie rozwoju opartego na innowacjach w przeważającej mierze nie decyduje zagregowane ujęcie kapitału ludzkiego w ogóle, ale specyficznie motywowana aktywność klasy kreatywnej z istoty rzeczy działającej w oparciu o wizje dotąd niegłoszone, tworzenie nowych form w: nauce, technologii, sztuce, biznesie, medycynie, nieograniczonej pomysłami, poszukującej nowych wyzwań" (Okoń-Horodyńska, 2012, s. 9).

W polityce regionalnej ukierunkowanej na kształtowanie kapitału kreatywnego w gospodarce regionalnej należy uwzględniać udział i rozwój klasy kreatywnej, która stanowi jeden z determinantów rozwoju regionów (tabela 2). Warto zaakcentować, że na tempo rozwoju klasy kreatywnej mogą wpływać różne czynniki, w tym już osiągnięty udział klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności regionu, a także struktura gospodarki regionalnej.

Tabela 2. Typologia regionów pod względem udziału i rozwoju klasy kreatywnej

		Udział klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności	
		wyższy od przeciętnego	niższy od przeciętnego
Tempo rozwoju klasy kreatywnej	wyższe od przeciętnego	regiony charakteryzujące się wyższym od przeciętnego udziałem klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności i wyższym od przeciętnego tempem rozwoju tej klasy	regiony charakteryzujące się niższym od przeciętnego udziałem klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności i wyższym od przeciętnego tempem rozwoju tej klasy
	niższe od przeciętnego	regiony charakteryzujące się wyższym od przeciętnego udziałem klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności i niższym od przeciętnego tempem rozwoju tej klasy	regiony charakteryzujące się niższym od przeciętnego udziałem klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności i niższym od przeciętnego tempem rozwoju tej klasy

Źródło: opracowanie własne.

W tabeli 2 zaprezentowano typologię regionów. Wydaje się, że da się zaproponować podobne podejścia klasyfikacyjne z uwzględnieniem podregionów lub innych jednostek terytorialnych oraz innych wyznaczników. Warto podkreślić, że w oparciu o zaproponowaną typologię można prowadzić zróżnicowaną terytorialnie politykę publiczną dotyczącą kapitału kreatywnego. W zależności od uwarunkowań regionu lub podregionu może

być ona nakierowana na zwiększenie udziału bądź utrzymanie udziału klasy kreatywnej w ogólnej liczbie ludności. Odrębnie może kształtować się polityka prowadzona wobec obszarów funkcjonalnych oraz regionów i podregionów mających szczególne znaczenie dla gospodarki, np. ze względu na koncentrację kapitału kreatywnego na terenie aglomeracji, metropolii oraz dużych miast.

Podsumowanie

Kapitał kreatywny jest ważnym elementem funkcjonowania i rozwoju gospodarki regionalnej i dlatego powinien być racjonalnie rozwijany, pozyskiwany i wykorzystywany. W teorii i praktyce kategoria kapitału kreatywnego nie jest interpretowana w sposób jednolity. W niektórych ujęciach kapitał ten jest postrzegany jako kluczowy czynnik współczesnego rozwoju regionów. Z perspektywy gospodarki regionalnej omawiany rodzaj kapitału wyróżnia się wieloaspektowością i wykazuje ścisłe powiązania z kapitałem ludzkim. Wydaje się przy tym, że znaczenie kapitału kreatywnego może jeszcze wzrastać w warunkach współczesnych tendencji rozwojowych.

Wpływ kapitału kreatywnego na wiele aspektów rozwoju społeczno-gospodarczego regionów i jednostek terytorialnych należy uznać za znaczący. Odpowiednio wykorzystany kapitał kreatywny przyczynia się do właściwego funkcjonowania gospodarki regionalnej. Ponadto kapitał ten może być bezpośrednim lub pośrednim elementem różnych teorii i koncepcji rozwoju regionalnego, w tym koncepcji rozwoju endogenicznego, teorii rozwoju regionalnego opartego na procesach innowacyjnych oraz koncepcji klastrów kapitału ludzkiego. Jednocześnie kapitał kreatywny oddziałuje na rozwój społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy oraz warunkuje powstawanie przedsiębiorstw z sektora tzw. nowej gospodarki.

Kapitał kreatywny powinien zajmować istotne miejsce w polityce regionalnej, w tym w polityce interregionalnej państwa i politykach intraregionalnych. Można go uznać za wyznacznik kształtowania gospodarki regionalnej i realizacji polityki w zakresie kapitału ludzkiego. Warto wdrażać koncepcję inteligentnego rozwoju regionalnego wykorzystującego w kreatywny sposób kapitał ludzki jako nowy paradygmat stanowiący podstawę dla polityki regionalnej. Jednocześnie w prowadzeniu prorozwojowej polityki wobec regionów i podregionów trzeba uwzględniać międzyregionalne i wewnątrzregionalne zróżnicowania dotyczące klasy kreatywnej.

Literatura

Bartkowski, J. (2007). Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym. W: M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny* (s. 54–97). Warszawa: Scholar.

Białasiewicz, M. (2015). Kreatywność i talent w koncepcji kapitału ludzkiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, *39*, t. 1, 9–21.

Bode, E., Villar, L.P. (2014). *Creativity, Education or What? On the Measurement of Regional Human Capital*. Kiel Working Paper No. 1958. Kiel: Kiel Institute for the World Economy.

Domański, B., Dej, M., Dziadek, J., Gwosdz, K., Sobala-Gwosdz, A. (2011). *Znaczenie przemysłu dla „inteligentnego i trwałego" rozwoju regionu Polski Wschodniej oraz podejmowanych działań dotyczących jego restrukturyzacji i modernizacji*. Ekspertyza przygotowana przez zespół Zakładu Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Kraków: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Florida, R.L. (2002). *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

Grzywacz, W., Jaźwiński, I. (2007). *Współczesne uwarunkowania i tendencje polityki ekonomicznej*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Jabłoński, Ł. (2011). Kapitał ludzki w wybranych modelach wzrostu gospodarczego. *Gospodarka Narodowa*, *1–2*, 81–103.

Janasz, W. (2012). Kreatywność i innowacyjność w organizacji. W: J. Wiśniewska, K. Janasz (red.), *Innowacyjność organizacji w strategii inteligentnego i zrównoważonego rozwoju* (s. 41–70). Warszawa: Difin.

Jaźwiński, I. (2017). *Kapitał ludzki w polityce regionalnej*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Juchnowicz, M. (2014). Istota i struktura kapitału ludzkiego. W: M. Juchnowicz (red.), *Zarządzanie kapitałem ludzkim. Procesy – narzędzia – aplikacje* (s. 29–37). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Kaliński, M. (2007). Państwo w kreatywnej gospodarce XXI wieku. W: G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Społeczeństwo i gospodarka w Europie XXI wieku* (s. 104–117). Wrocław: Wyższa Szkoła Handlowa.

Korenik, S. (2011). *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*. Warszawa: CeDeWu.

Leydesdorff, L. (2006). *The Knowledge-Based Economy: Modeled, Measured, Simulated*. Boca Raton: Universal Publishers.

Makulska, D. (2014). *Rola nowoczesnych czynników rozwoju w świetle nowego paradygmatu polityki regionalnej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.

Okoń-Horodyńska, E. (2012). Małopolska Regionalna Strategia Innowacji: kolejne wyciskanie „brukselki" czy szansa na ambitną politykę rozwoju? *Małopolskie Studia Regionalne*, *1–2*, 9–26.

Podogrodzka, M. (2016). Kapitał kreatywny i jego pomiar. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach*, *276*, 72–82.

Porter, M.E. (1990). *The Competitive Advantages of Nations*. New York: Free Press.

School of Enviromental Affairs (2008). *Economic Development Evolution. The Missing Link between Porter and Florida: Human Capital Clusters*. Pobrane z: http://www.channelingreality.com/CORE/Workforce_Development/HumanClusters.pdf (data dostępu).

Strzelecki, Z. (2012). Inteligentna specjalizacja regionów w świetle inicjatyw Unii Europejskiej. Przypadek województwa mazowieckiego. *Biuletyn Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego*, *2* (56), 58–61.

Ujwary-Gil, A. (2010). Kapitał intelektualny – problem interpretacji kluczowych terminów. *Organizacja i Kierowanie*, *2* (140), 87–104.

Walukiewicz, S. (2010). *Kapitał ludzki. Skrypt akademicki*. Warszawa: Instytut Badań Systemowych Polskiej Akademii Nauk.

Woźniak, M.G. (2004). *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Zaucha, J., Ciołek, D. (2014). Potencjał konkurencyjny, lokalnie i terytorialnie uwarunkowane czynniki rozwoju. W: K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego* (s. 141–157). Warszawa: Wolters Kluwer.

CREATIVE CAPITAL IN REGIONAL ECONOMY

Keywords: regional economy, creative capital, regional policy.

Summary. Creative capital is considered to be a key factor of socio-economic development and shaping knowledge-based society and economy. The article presents creative capital as an important resource in the regional economy. Attention was paid to the essence of creative capital, its main relation to human capital, the role of creative capital in the development of regions, and also creative capital as a determinant of shaping the regional economy in regional policy. Furthermore the paper contains general conclusions and recommendations.

Translated by Ireneusz Jaźwiński

Cytowanie

Jaźwiński, I. (2018). Kapitał kreatywny w gospodarce regionalnej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, 4 (133/1), 149–157. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-12.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-13 | strony: 159–174

Maria Klonowska-Matynia

Politechnika Koszalińska
Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomii, Koło Młodych Ekonomistów
maria.klonowska-matynia@tu.koszalin.pl

Radosław Sobko

Politechnika Koszalińska
Wydział Nauk Ekonomicznych, Koło Młodych Ekonomistów
r.sobko@interia.pl

Analiza powiązań pomiędzy wydatkami a dochodami podstawowej jednostki samorządu terytorialnego

Kody JEL: C12, C32, R51

Słowa kluczowe: budżet, wydatki, dochody, gmina, powiązania

Streszczenie. Artykuł ma charakter teoretyczno-empiryczny. Głównym celem było zweryfikowanie występowania zależności przyczynowo-skutkowej pomiędzy poziomem wydatków a poziomem dochodów podatkowych per capita jednostki samorządu terytorialnego (JST). Za dochody realne uznano stan dochodów podatkowych per capita (DPPC), za wydatki zaś wszystkie wydatki zawarte w klasyfikacji funkcjonalnej oraz całkowite wydatki inwestycyjne.

Przyjęto hipotezę, że zwiększenie dochodów per capita przyczynia się do wzrostu wydatków per capita i odwrotnie. W celu określenia kierunku oraz siły współzależności pomiędzy analizowanymi kategoriami zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona, a w celu zweryfikowaniu występowania zależności przyczynowo-skutkowych posłużono się testem przyczynowości Grangera. Zależności pomiędzy wybranymi kategoriami zbadano z wykorzystaniem analizy regresji. Głównym źródłem informacji w części teoretycznej była literatura dotycząca finansów publicznych, którą uzupełniono o dokumenty normatywne. W części empirycznej wykorzystano dane dotyczące wydatków i dochodów pochodzące ze sprawozdań budżetowych gminy Mielno z lat 2009–2016.

Wprowadzenie

Na władzach jednostek samorządu terytorialnego ciąży wiele obowiązków. Jednym z nich jest przygotowanie, uchwalenie i wykonanie uchwały budżetowej, czyli bilansu wydatków i dochodów oraz rozchodów i przychodów.

Budżet JST to fundusz o charakterze scentralizowanym, tworzony w celu gromadzenia wszelkich środków finansowych związanych z wykonywaniem zadań (wydatki i dochody) danej jednostki terytorialnej. Często jest definiowany jako plan finansowy o określonej strukturze wydatkowo-dochodowej realizowany w wydzielonym okresie w przyszłości (Aronson, 1985, s. 250) lub rachunek, na którym gromadzone są dochody i z którego pokrywa się wszystkie wydatki (Wernik, 2007, s. 14). Budżet JST można traktować jako akt prawny (uchwała organu stanowiącego JST), scentralizowany zasób finansów JST oraz narzędzie zarządzania finansami JST (Dylewski, Filipiak, Szewczuk, 2004, s. 189).

W świetle ustawy o finansach publicznych budżet stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego, dotyczy dokładnie jednego przyszłego roku kalendarzowego i uwzględnia wszelkie wydatki, rozchody, przychody oraz dochody (Ustawa, 2009). Istnieje wiele podobieństw między budżetem gminy i budżetem państwa, gdyż wszystkie jednostki struktury administracji państwowej – począwszy od państwa, a kończąc na gminach – obowiązują te same zasady kreowania budżetów (Gawroński, 2010, s. 19). Podstawą tworzenia i użytkowania budżetu gminy są ustawa o samorządzie terytorialnym oraz prawo budżetowe (Piotrowska-Marczak, 1997, s. 32). Aktualny model budżetu JST jest efektem zmian ewolucyjnych dokonujących się w ciągu setek lat dziejów różnych dziedzin ekonomii, prawa oraz polityki (Owsiak, 2004, s. 91).

Środki na pokrycie wydatków samorządowych pochodzą z dochodów budżetowych JKS. Głównymi źródłami dochodów są:

1) podatki PIT oraz CIT;
2) opłaty – głównie skarbowe, targowe, uzdrowiskowe, administracyjne;
3) podatki: rolny, leśny, od nieruchomości, od spadków i darowizn, od posiadania psów, od środków transportu, od czynności cywilno-prawnych, karta podatkowa;
4) dochody majątkowe – z tytułu dzierżawy, umów najmu, odsetki od pożyczek i od środków na rachunku bankowych, ze sprzedaży majątku;
5) transfery budżetowe – subwencje ogólne, dotacje celowe (Miszczuk, Żuk, 2007, s. 62–63).

Wydatki gmin klasyfikowane są według kilku kryteriów. Według klasyfikacji funkcjonalnej wyróżnia się wydatki na takie obszary życia społeczno-gospodarczego jak:

– turystyka,
– handel,
– transport,
– przetwórstwo,

– rolnictwo,
– leśnictwo,
– łowiectwo,
– łączność,
– gospodarka mieszkaniowa,
– zaopatrzenie w energię elektryczną, wodę i gaz (Gaudemet, 1990, s. 67).

W klasyfikacji rodzajowej wyróżnia się z kolei wydatki majątkowe, świadczenia na rzecz osób fizycznych, wydatki na obsługę długu oraz wydatki bieżące.

Ważne, aby budżet gminy był optymalnym planem finansowym dla lokalnej społeczności i jednocześnie spełniał wszystkie zasady budżetowe. To jedno z największych wyzwań dla władz gminy.

Źródłem finansowania zadań (wydatków) gminy są dochody. Wynika z tego prosta zależność: wzrost dochodów powoduje możliwość zwiększenia wydatków. A zatem zwiększanie dochodów powinno przyczyniać się do stałego zwiększania wydatków i w efekcie pozwalać na zwiększenie poziomu dobrobytu społeczności lokalnej. Z kolei zwiększanie wydatków na określone cele może przyczyniać się do powiększenia dochodów, m.in. dochodów podatkowych. Zależność ta wydaje się oczywista, a mimo to niezwykle trudno znaleźć taki sposób wydawania funduszy, aby nie były one wyłącznie środkiem płatniczym, ale tworzyły wartość dodaną dla mieszkańców danej JST. Warto zatem zastanowić się, czy gmina jest w stanie, spełniając swoje ustawowe zadania, realnie zwiększać poziom dobrobytu społeczności poprzez wzrost wydatków.

W artykule podjęto próbę zbadania, czy pomiędzy wydatkami a dochodami danej gminy występują zależności, oraz ustalenia ich charakteru. Analizie poddano wydatki gminy oraz osiągane przez nią dochody. Przyjęto wskaźnik dochodów podatkowych per capita (DPPC), korygowany o dotacje i subwencje celowe; jest to wiarygodny miernik realnych dochodów danej jednostki, wykorzystywany również przez Ministerstwo Finansów przy rozdysponowywaniu subwencji wyrównawczej, czyli tzw. janosikowego (Ustawa, 2003, art. 20). Z kolei za wydatki uznano wszystkie wydatki całkowite – podzielone według klasyfikacji funkcjonalnej – oraz zagregowane wydatki inwestycyjne. Uwzględnienie w badaniu rodzajów wydatków pokazuje cel poniesienia nakładu, dzięki czemu można określić, czy dany wydatek, np. na turystykę, przyczynia się do wzrostu dochodów podatkowych per capita i odwrotnie. W analizie wzięto pod uwagę również wydatki inwestycyjne, ponieważ najczęściej są utożsamiane z podniesieniem poziomu dobrobytu.

W artykule podjęto także próbę uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy pomiędzy przyjętymi do badań kategoriami zachodzi związek przyczynowo-skutkowy. Weryfikacji poddano hipotezę, że zwiększanie dochodów per capita w danej jednostce terytorialnej przyczynia się do wzrostu jej wydatków per capita i odwrotnie. Dla określenia kierunku i siły korelacji zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona (Zhang, 2006, s. 86). Aby sprawdzić, która z analizowanych kategorii jest przyczyną, a która skutkiem,

użyto testu przyczynowości Grangera (Cromwell, 1994, s. 33) i modelu wektorowej autoregresji VAR według równania (Asteriou, Hall, 2016, s. 344):

$$yt = \alpha_1 + \sum_{j=1}^{k} \alpha_{1j}\, y_{t-k} + \sum_{j=1}^{k} \beta_{1j}\, x_{t-k} + \varepsilon_{1t} \quad (1)$$

$$xt = \alpha_2 + \sum_{j=1}^{k} \alpha_{2j}\, x_{t-k} + \sum_{j=1}^{k} \beta_{2j}\, y_{t-k} + \varepsilon_{2t} \quad (2)$$

W przypadku równania (1) $H_0{:}\beta_{11} = \beta_{12} = \ldots = \beta_{1k} = 0$ oznacza brak zależności przyczynowej w sensie Grangera X do Y. W równaniu (2) $H_0{:}\beta_{21} = \beta_{22} = \ldots = \beta_{2k} = 0$ oznacza brak przyczynowości Y do X. Na potrzeby badania stworzono model z dwoma opóźnieniami, czyli optymalnym rzędem opóźnień dobranym na podstawie kryterium Akaike, kryterium Schwarza–Bayesa (Yan, Gang Su, 2009, s. 170) i kryterium Hannana–Quinna (Herzberg, 2015, s. 125). Do stworzenia teoretycznych modeli opisujących dane zależności zastosowano równania regresji (Yan, Gang Su, 2009, s 134). Pozwoliło to przedstawić wybrane zjawiska za pomocą równań liniowych (Seber, Lee, 2003, s. 4). Podmiotem analiz była gmina Mielno, a głównym źródłem danych roczne sprawozdania budżetowe gminy Mielno z lat 2009–2016.

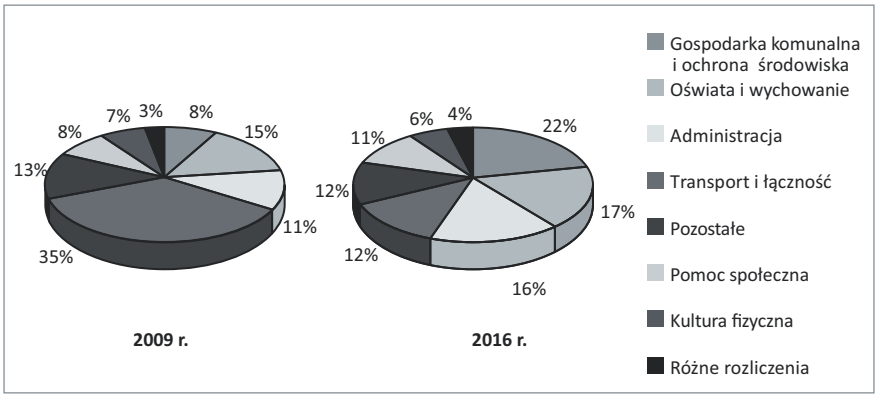
1. Dochody podatkowe i wydatki gminy Mielno w latach 2009–2016

Gmina Mielno jeszcze na początku lat 90. XX wieku miała charakter rolniczo-turystyczny – w 1995 roku powierzchnia użytków rolnych stanowiła 37% powierzchni, a w 2016 już tylko 23% (GUS, 2017b, s. 58). W ostatnich latach rolnictwo w gminie zostało zmarginalizowane, a jej rozwój opiera się głównie na wykorzystywaniu walorów lokalnych. Specyficzne uwarunkowania, przede wszystkim czynniki lokalizacyjne wynikające z renty położenia w bezpośrednim sąsiedztwie morza i jeziora, umożliwiają prowadzenie działalności pozarolniczej, głównie turystycznej. Turystyka stała się podstawowym źródłem dochodów lokalnej społeczności, jednocześnie pozwalając na ich dywersyfikację. Turystyczny charakter gminy przekłada się na sezonowość lokalnego rynku pracy (Klonowska-Matynia, Radlińska, 2015, s. 17; Radlińska, Klonowska-Matynia, 2013, s. 41–59). Gmina Mielno jest dobrym przykładem gminy o rozwoju wielofunkcyjnym. Wykorzystując lokalne warunki (zasoby), w tym przede wszystkim warunki przyrodnicze, wypracowała własny model rozwoju społeczno-gospodarczego i wyspecjalizowała się w świadczeniu usług pozarolniczych (Adamowicz, Zwolińska-Ligaj, 2009, s. 13). Udział pozarolniczych podmiotów gospodarczych w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych wynosi ponad 60% (Rosner, Stanny, 2014, s. 66). Wpływ na odchodzenie od rolnictwa ma m.in. stosunkowo niewielka opłacalność w przypadku działalności na niewielką skalę (Skarżyńska, 2011, s. 19). Przeobrażenie gminy Mielno w gminę stricte turystyczną przyczyniło się do osiągniecia wysokiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego według klasyfikacji ustalonej metodą naturalnych przerw Jenksa (Stanny, 2013, s. 172). Ocenia się, że gmina ma silnie zurbanizowany charakter, a wśród mieszkańców jest względnie dużo osób z wyższym wykształceniem (Klonowska-Matynia, 2017a, s. 121). Czynnikiem sprzyjającym rozwojowi gminy Mielno jest aktualnie popularność, tak w Polsce,

jak i całej Europie, polskich miejscowości nadbałtyckich, postrzeganych jako atrakcyjne i bezpieczne miejsce wyjazdów turystycznych (Durydiwka, Duda-Gromada, 2014, s. 70; Marczak, 2012, s. 101). Dodatkową przyczyną rozwoju gminy jest bogacenie się Polaków, co pozwala im częściej spędzać urlop nad polskim morzem (Strzembicki, 2006, s. 35). W latach 2016–2017 tylko w lipcu i sierpniu liczba noclegów w gminie Mielno przekroczyła 1,3 mln, co daje jej trzecią pozycję w Polsce (GUS, 2017a, s. 3).

Głównym przedmiotem analiz w niniejszym artykule jest poziom wydatków i dochodów gminy Mielno w latach 2009–2016, a w szczególności:

- struktura wydatków gminy Mielno w ujęciu całkowitym w podziale według klasyfikacji budżetowej,
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach gminy Mielno per capita w latach 2009–2016,
- dochody podatkowe gminy Mielno per capita w latach 2009–2016.

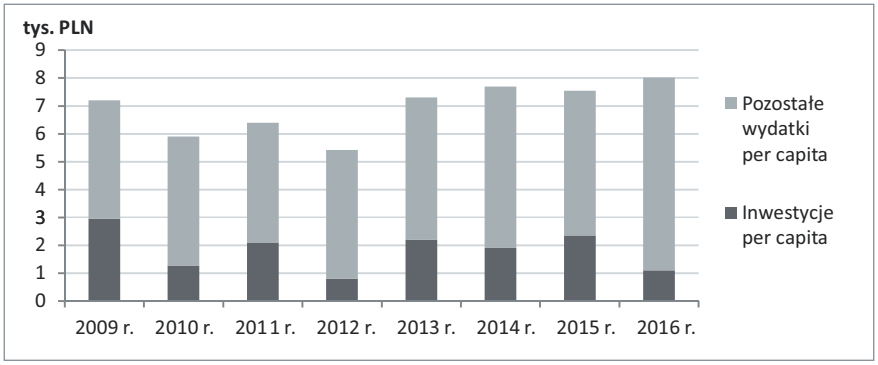


Rysunek 1. Struktura wydatków gminy Mielno w 2009 i 2016 roku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Struktura wydatków gminy Mielno w ciągu ostatnich lat uległa wyraźnej zmianie. W 2009 roku najwięcej wydano na transport (35%), a znacznie mniej na oświatę i wychowanie oraz administrację publiczną. W 2016 roku 22% wszystkich wydatków gminy stanowiły wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, a nieco mniej na oświatę i wychowanie (17%) oraz administrację publiczną (16%). Największe zmiany w strukturze wydatków dotyczyły wydatków transportowych (–28 pkt proc.) i wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska (+17 pkt proc.). Warto zaznaczyć, że zarówno w 2009, jak i 2016 roku pozostałe wydatki stanowiły 13% wydatków całkowitych.

Głównym elementem struktury wydatków gminy są wydatki na inwestycje. Ich wysoki udział może świadczyć m.in. o chęci zwiększenia dochodów podatkowych przez JST. Na podstawie zebranych danych finansowych gminy Mielno przeanalizowano, jak w badanym okresie zmieniał się zarówno poziom wydatków inwestycyjnych per capita gminy, jak i ich udział w wydatkach całkowitych (rysunek 2).

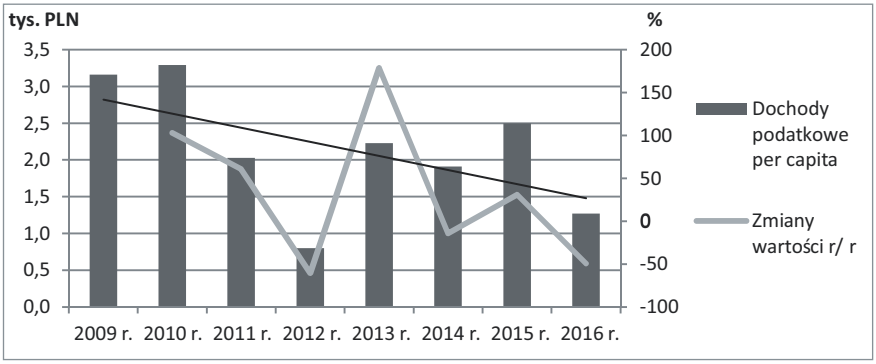


Rysunek 2. Udział wydatków na inwestycje w całości wydatków gminy Mielno w latach 2009–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Zarówno poziom wydatków całkowitych per capita, jak i udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem był zróżnicowany. Wydatki per capita osiągnęły maksymalną wartość w 2016 (8,02 tys. zł), a najniższą w 2012 roku (5,42 tys. zł). Wydatki inwestycyjne per capita miały największy udział w wydatkach całkowitych per capita w 2009 (67%), a najmniejszy w 2016 roku (19%). W poziomie wydatków całkowitych per capita – inaczej niż w poziomie wydatków inwestycyjnych per capita – zaobserwowano trend dodatni. W 2016 roku inwestycje w gminie Mielno stanowiły niespełna 14% wszystkich wydatków, tj. o ponad 10 pkt proc. mniej niż w rekordowej pod tym względem gminie miejskiej Gliwice (Fabisiak, 2017).

Kształtowanie się wielkości i dynamiki dochodów podatkowych per capita w badanym szeregu czasowym zaprezentowano na rysunku 3.



Rysunek 3. Dochody podatkowe per capita gminy Mielno w latach 2009–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Dochody podatkowe per capita gminy Mielno wykazywały zróżnicowaną dynamikę w całym analizowanym okresie. W ujęciu rok do roku największy spadek dynamiki odnotowano w 2012 roku (61%), z kolei największy wzrost nastąpił w 2013 roku (niespełna 180%). Najwyższy poziom dochodów odnotowano w 2010, a najniższy w 2012 roku. Warto zauważyć, iż iloraz dochodów podatkowych per capita z 2010 roku stanowi ponad czterokrotność ilorazu z 2012 roku. W badanym okresie zaobserwowano ujemną tendencję dochodów podatkowych per capita w gminie Mielno.

2. Analiza powiązań pomiędzy wydatkami a dochodami podatkowymi

Kluczową część artykułu stanowi analiza powiązań pomiędzy rocznymi wydatkami per capita a dochodami podatkowymi per capita (DPPC). Na potrzeby badania przyjęto podział wydatków według klasyfikacji budżetowej. Są to: inwestycje (I), rolnictwo (R), transport i łączność (TiŁ), turystyka (T), gospodarka mieszkaniowa (GM), działalność usługowa (DU), administracja publiczna (AP), urzędy naczelnych organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa (UNO), bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (BPiOPR), obsługa długu publicznego (ODP), oświata i wychowanie (OiW), ochrona zdrowia (OZ), pomoc społeczna (PS), edukacyjna opieka wychowawcza (EOW), gospodarka komunalna i ochrona środowiska (GKiOŚ), kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (KiODN), kultura fizyczna (KF), rożne rozliczenia (RR).

W pierwszym etapie analizy zbadano związki korelacyjne pomiędzy poszczególnymi kategoriami wydatków oraz dochodów podatkowych w badanym szeregu czasowym. Zastosowano współczynnik korelacji liniowej Pearsona. Wyniki testu dotyczące siły i kierunków związków zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Związki korelacyjne pomiędzy DPPC a wydatkami gminy Mielno

Rodzaje wydatków																
R	TiŁ	T	GM	DU	AP	UNO	BPiOPR	ODP	RR	OiW	OZ	PS	EOW	GKiOŚ	KiODN	KF	I
00,48	–0,16	00,08	00,21	–0,57	00,92	00,27	–0,09	–0,95	00,46	00,88	00,84	00,93	–0,26	00,91	00,85	00,79	00,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Stwierdzono, że zachodzą silne korelacje pomiędzy dochodami podatkowymi per capita a wydatkami per capita na administrację publiczną, obsługę długu publicznego, oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego.

Silna dodatnia korelacja (r = 0,92) między DPPC a wydatkami administracyjnymi per capita może oznaczać, że wzrost DPPC spowodował zwiększenie zatrudnienia w administracji i odwrotnie (por. Hanusz, Niezgoda, Czerski, 2008, s. 80) albo też że większa liczba pracowników wpływała na poprawę efektywności administracji, co przekładało się na wyższe dochody z podatków i odwrotnie.

Bardzo silną ujemną korelację (r = –0,95) zaobserwowano pomiędzy wydatkami na obsługę długu publicznego a dochodami podatkowymi per capita. Wydaje się to naturalnym następstwem bogacenia się gminy: wraz z poprawą sytuacji finansowej zaciąganie zobowiązań może być stopniowo redukowane bądź nawet wyeliminowane, co przekłada się na koszty obsługi długu (Kalus, 2016). Z kolei pogorszenie się stanu finansów wymusza zwiększenie zadłużenia, a przez to również kosztów związanych z jego obsługą (Zawora, 2013, s. 42).

Stwierdzono również silną dodatnią korelację pomiędzy DPPC a wydatkami na pomoc społeczną (r = 0,93). Takie zjawisko obserwuje się zarówno w przypadku JST, jak i całych państw. Najbogatsze z nich często przeznaczają więcej środków finansowych – tak ilościowo, jak i proporcjonalnie – na pomoc społeczną niż te mniej zamożne (Buszko, 2016, s. 78).

Ostatnia bardzo silna korelacja (r > 0,9) wystąpiła pomiędzy DPPC a wydatkami na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska per capita. Zwiększanie zamożności jest silnie związane z procesem rozwoju, a więc m.in. również ze wzrostem świadomości społecznej dotyczącej ochrony środowiska naturalnego (Sztando, 2016, s. 105). Badania naukowe pokazują, że poziom zamożności nie do końca jest istotną zmienną wyjaśniającą wdrażanie np. polityki klimatycznej, ale jest za to kluczową determinantą skali działań w tym kierunku (Lackowska, Swianiewicz, 2017, s. 77).

Związki korelacyjne dowodzą istnienia relacji pomiędzy zmiennymi, nie potwierdza to jednak, że pomiędzy analizowanymi kategoriami zachodzą rzeczywiste związki przyczynowo-skutkowe. W celu zweryfikowania wpływu wydatków na dochody podatkowe i odwrotnie wykorzystano test przyczynowości Grangera. Wyniki analizy zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Wyniki testu przyczynowości Grangera

Y	X → Y	Y → X	Y	X → Y	Y → X
R	0,0153	0,2263	RR	0,1968	0,8249
TiŁ	0,1739	0,0005	OiW	0,3568	0,0704
T	0,9268	0,4685	OZ	0,0110	0,1515
GM	0,0010	0	PS	0	0
DU	0,9141	0,9211	EOW	0	0,8315
AP	0	0,0143	GKiOŚ	0,0003	0,0155
UNO	0,0016	0,8806	KiODN	0,0041	0,4857
BPiOPR	0,0001	0,0597	KF	0,8268	0,3126
ODP	0,0085	0	I	0,6614	0,2596

Objaśnienia: X – DPPC, Y – poszczególne kategorie wydatków gminnych.

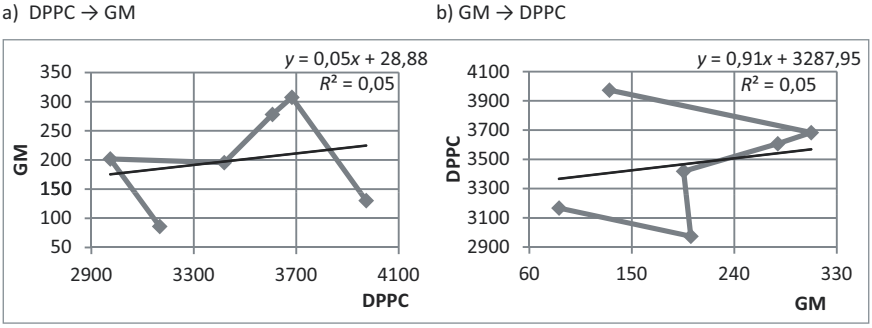
Źródło: opracowanie własne.

Stwierdzono przyczynowość w sensie Grangera dochodów podatkowych per capita na wydatki w sensie Grangera, co jest zgodne z teoriami ekonomicznymi oraz wynikami innych badań empirycznych (Zawora, 2010, s. 141). Wielokrotnie zostało udowodnione, iż stan nadwyżki budżetowej ma istotny wpływ na poziom wydatków (Mackiewicz, Misiąg, Tomalak, 2006, s. 295).

Przeprowadzenie testu pokazało, że spośród 18 rodzajów wydatków gminnych na dochody podatkowe miało wpływ 11. Są to: rolnictwo, gospodarka mieszkaniowa, administracja publiczna, urzędy naczelnych organów władzy państwowej, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, obsługa długu publicznego, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacyjna opieka wychowawcza, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego.

Badanie ukazało również przyczynowość w sensie Grangera wydatków gminy na dochody podatkowe per capita. Przypuszcza się, że jest to przejaw wydatków o charakterze alokacyjnym (Gonet, 2012, s. 283). W gminie będącej podmiotem badań na dochody podatkowe miały wpływ wydatki na: transport i łączność, gospodarkę mieszkaniową, administrację publiczną, obsługę długu publicznego, pomoc społeczną oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Przeprowadzony test przyczynowości Grangera wskazuje, iż w niektórych przypadkach istniała wymienność przyczynowo-skutkowa. Określone wydatki wpływały na dochody podatkowe, będąc przy tym zależne w sensie Grangera od dochodów. Taka sytuacja miała miejsce w przypadku wydatków na gospodarkę mieszkaniową, administrację publiczną, obsługę długu publicznego, pomoc społeczną oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska.

W trzecim etapie analizy zastosowano modele regresji liniowej w celu wykazania zależności pomiędzy dochodami DPPC a wybranymi kategoriami wydatków gminnych. Regresje wykorzystano, aby opisać zjawiska przyczynowości w sensie Grangera o wymiennym charakterze, tj. sytuacje, w których dochody podatkowe są przyczyną wydatków i odwrotnie.

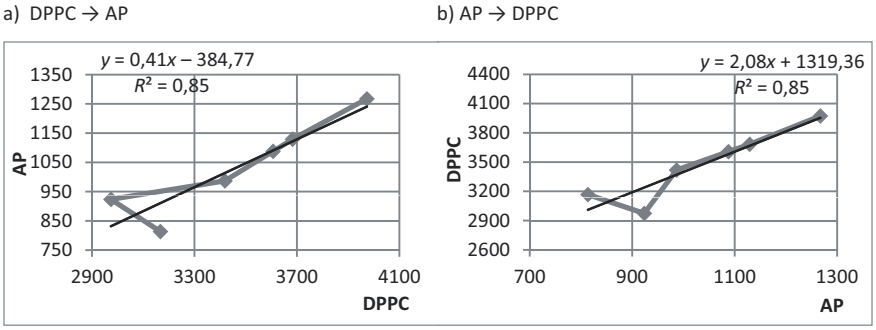


Rysunek 4. Zależności pomiędzy DPPC a GM

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Zwiększenie DPPC o 100 zł przyczyniało się do zwiększenia wydatków na gospodarkę mieszkaniową o 5 zł (rysunek 4a), a z kolei wzrost wydatków na gospodarkę mieszkaniową o 100 zł powodował zwiększenie DPPC o 91 zł (rysunek 4b). Wskazuje to na znacząco mniejszy wpływ DPPC na GM niż odwrotnie. W modelu zmienna zależna wyjaśnia zmienną niezależną w 5%.

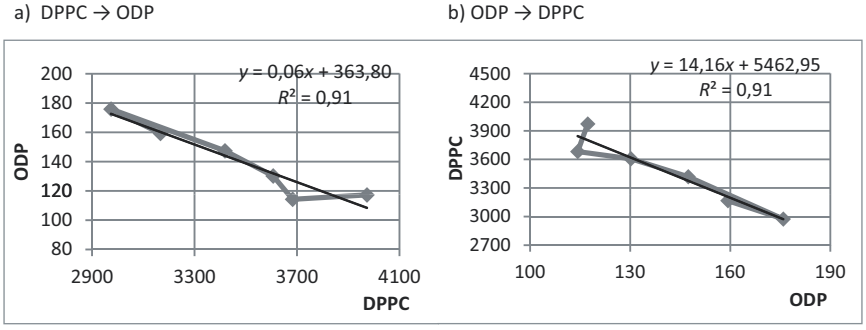
Wzrost DPPC o 100 zł powodował zwiększenie wydatków na administrację publiczną o 41 zł (rysunek 5a). Natomiast zwiększenie AP o 100 zł powodowało wzrost DPPC o 208 zł (rysunek 5b). Zmiany wydatków na administrację publiczną w zdecydowanie większym stopniu wpływały na DPPC niż odwrotnie. W modelu zmienna zależna wyjaśnia zmienną niezależną w 85%.



Rysunek 5. Zależności pomiędzy AP a DPPC

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

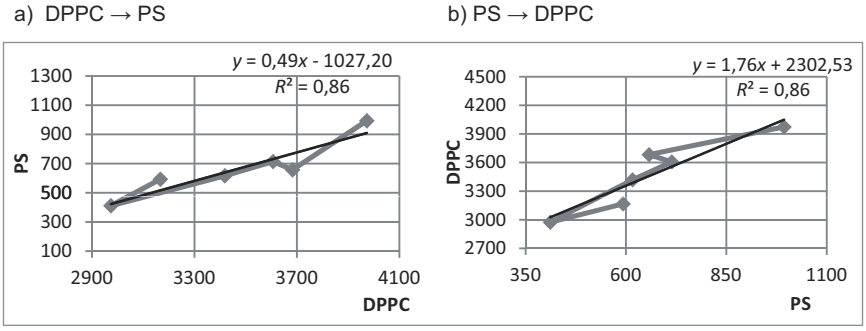
Zwiększenie dochodów podatkowych o 100 zł powodowało spadek ODP o 6 zł (rysunek 6a). Z kolei wzrost wydatków na obsługę długu publicznego o 100 zł powodował zmniejszenie DPPC o 1 416 zł (rysunek 6b). Niespełna 240 razy silniejsza ujemna zależność wystąpiła przy objaśnianiu dochodów podatkowych. W modelu zmienna zależna wyjaśnia zmienną niezależną w 91%.



Rysunek 6. Zależności pomiędzy ODP a DPPC

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

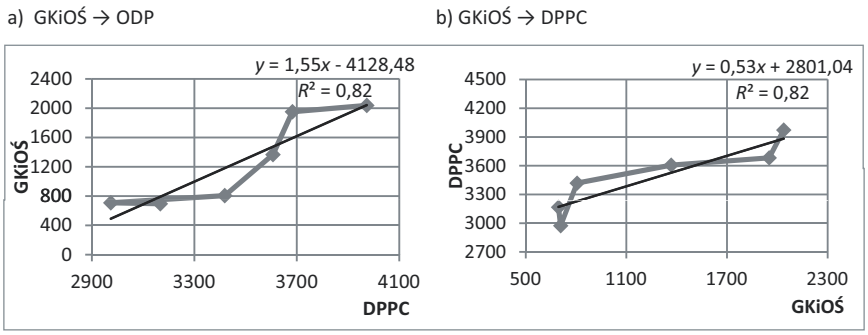
Wzrost DPPC o 100 zł zwiększał poziom wydatków na pomoc społeczną o 49 zł (rysunek 7a). Natomiast zwiększenie PS o 100 zł wpływało na wzrost DPPC o 176 zł (rysunek 7b). W znacznie większym stopniu zmiany wydatków na pomoc społeczną wpływały na poziom DPPC niż odwrotnie. W modelu zmienna zależna wyjaśnia zmienną niezależną w 86%.



Rysunek 7. Zależności pomiędzy PS a DPPC

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Ostatnim przypadkiem przyczynowości o charakterze wymiennym między badanymi kategoriami była zależność dochodów podatkowych i wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Model regresji przedstawia sytuację, w której zwiększenie DPPC o 100 zł powodowało wzrost GKiOŚ o 155 zł (rysunek 8a). Z kolei wzrost wydatków na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska o 100 zł powodował zwiększenie dochodów podatkowych o 53 zł (rysunek 8b). W modelu zmienna zależna wyjaśnia zmienną niezależną w 5%.



Rysunek 8. Zależności pomiędzy GKiOŚ a DPPC

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Wójt gminy Mielno, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017.

Wyniki analizy regresji związków przyczynowych o charakterze wymiennym pokazały, iż w 20% przypadków wydatki znacznie silniej wpływały na DPPC niż odwrotnie. Dochody podatkowe wywierały większy wpływ na dany wydatek jedynie w przypadku zależności z wydatkami na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Stąd wniosek, że w 80% wymiennych zależności przyczynowych w sensie Grangera DPPC zdecydowanie w słabszym stopniu przyczyniało się do zmian określonych wydatków.

Podsumowanie

Zaprezentowane wyniki badań potwierdzają istnienie związków przyczynowych pomiędzy wydatkami a dochodami podatkowymi per capita. Dochody podatkowe okazały się w sensie Grangera przyczyną 11 typów wydatków per capita, z kolei sześć rodzajów wydatków miało realny wpływ na wartość DPPC. Stwierdzono również, w pięciu przypadkach, wymienność przyczynowo-skutkową, a więc sytuację, w których dane wydatki gminne były zarówno przyczyną, jak i skutkiem dochodów podatkowych.

Zaskakujące wydaje się to, iż nie odnotowano przyczynowości w sensie Grangera inwestycji per capita na dochody podatkowe per capita ani odwrotnie. Inwestycje samorządowe są najczęściej uważane za wartość dodaną dla gminy (por. Celińska-Janowicz, Płoszaj, 2015, s. 76), badanie jednak tego nie potwierdziło. Wydatki inwestycyjne nie wykazały bezpośredniego powiązania z realnymi dochodami, również jeśli chodzi o wpływy podatkowe. Wynik ten należy jednak traktować z ostrożnością, ponieważ przyjęty do badania szereg czasowy mógł być zbyt krótki, aby dostrzec efekty inwestycji – są one zauważalne zazwyczaj dopiero po dłuższym okresie (Gilowska, 1998, s. 115). Wymienna przyczynowość wystąpiła pomiędzy dochodami podatkowymi per capita a wydatkami na gospodarkę mieszkaniową, administrację publiczną, obsługę długu publicznego, pomoc społeczną oraz gospodarkę komunalną i ochronę środowiska. Można zatem przyjąć, że na dane wydatki gminy realny wpływ ma poziom DPPC, który jest kształtowany przez te właśnie wydatki. Wystąpiło tu zjawisko omówione we wprowadzeniu: wydatki gminy prowadzą do zwiększania jej dochodów podatkowych, a to z kolei powoduje wzrost samych wydatków.

Przeprowadzone badania udowodniły, że wzrost dochodów podatkowych per capita przyczynia się do wzrostu wydatków per capita i odwrotnie. Dochody podatkowe per capita były w sensie Grangera w 61% przyczyną wydatków, podczas gdy 31% wydatków per capita było przyczyną dochodów podatkowych. Wynika z tego, że dochody podatkowe wpływają na wydatki per capita w większym stopniu niż wydatki na dochody podatkowe.

Zaprezentowane wyniki badań mają charakter aplikacyjny i pokazują, w jaki sposób można wpływać na dochody podatkowe (Hok, 2016, s. 112), których wysoki poziom przekłada się na standard życia mieszkańców gminy i często jest filarem gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego (Markiewicz, 2016, s. 35). Ponadto umożliwiają samorządom wykorzystanie wiedzy na temat związków przyczynowych pomiędzy wydatkami funkcjonalnymi a dochodami podatkowymi do optymalnego zarządzania finansami gminy i przewidywania skutków podjętych decyzji. Dzięki nim jednostki samorządowe

mogą konstruować przyszłe budżety w sposób bardziej przewidywalny niż dotychczas, co może usprawnić funkcjonowanie nie tylko samorządów, ale i całego państwa. Można oczekiwać, iż pozwoli to m.in. na zmniejszenie zadłużenia, poprawę efektywności wydatkowania środków, polepszenie płynności finansowej, a w konsekwencji na zwiększenie poziomu dobrobytu całej lokalnej społeczności.

Literatura

Adamowicz, M., Zwolińska-Ligaj, M. (2009). Koncepcja wielofunkcyjności jako element zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie*, *Polityki Europejskie, Finanse i Marketing*, *2* (51), 11–38.

Aronson, J.R. (1985). *Public Finance*. New York: McGraw Hill.

Asteriou, D., Hall, S.G. (2016). *Applied Econometrics*. London: Palgrave.

Buszko, A. (2016). Szara strefa a redystrybucja PKB – implikacje, uwarunkowania. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego*. *Studia i Prace*, *2*, 77–90.

Cromwell, J.B. (1994). *Multivariate Tests for Time Series Models*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Durydiwka, M., Duda-Gromada, K. (2014). Wpływ turystyki na rozwój przestrzenny miejscowości nadmorskich. Wybrane aspekty. *Turyzm*, *1* (24), 65–71.

Dylewski, M., Filipiak, B., Szewczuk, A. (2004). *Finanse publiczne*. Szczecin: Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.

Fabisiak, R. (2017). *Samorządowe inwestycje w odwrocie*. Pobrane z: www.pb.pl/samorzadowe-inwestycje-w-odwrocie-867003 (12.11.2017).

Gaudemet, P.M. (1990). *Finanse publiczne*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Gawroński, H. (2010). *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Gilowska, Z. (1998). *System ekonomiczny samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: Municipium.

Gonet, W. (2012). Możliwości elastycznego kształtowania wydatków w samorządzie terytorialnym. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H*, *3* (46), 281–289.

GUS (2017a). Główny Urząd Statystyczny, *Turystyczne obiekty noclegowe na obszarach nadmorskich w sezonie wakacyjnym*. Warszawa.

GUS (2017b). Główny Urząd Statystyczny, *Użytkowanie gruntów i powierzchnia zasiewów w 2016 r*. Warszawa.

Hanusz, A., Niezgoda, A., Czerski, P. (2009). *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Herzberg, S. (2015). *Sustainability of External Imbalances. A critical Appraisal*. Wiesbaden: Springer Gabler, 123–129.

Hok, B. (2016). Wybrane czynniki finansowe do oceny zamożności jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego. *Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych Politechniki Koszalińskiej*, *20*, 111–127.

Kalus, K. (2016). *Długi Gminy Rewal*. Pobrane z: www.money.pl/gospodarka/wiadomosci/artykul/dlugi-gminy-rewal-najbardziej-zadluzona-gmina,146,0,2219666.html (27.11.2017).

Klonowska-Matynia, M. (2017a). Czynniki edukacyjne a przestrzenne rozmieszczenie kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w Polsce. *Acta Universitatis Lodziensis*, *Folia Oeconomica*, *1* (327), 107–127.

Klonowska-Matynia, M. (2017b). Kompetencje edukacyjne a zróżnicowanie kapitału ludzkiego na obszarach wiejskich w województwie zachodniopomorskim. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, *3* (19), 121–128.

Klonowska-Matynia, M., Radlińska, K. (2015). Zróżnicowanie sezonowości bezrobocia na wiejskich rynkach pracy województwa zachodniopomorskiego. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*, *5* (17), 141–145.

Lackowska, M., Swianiewicz, P. (2017). Czynniki warunkujące preferencje i działania samorządów gminnych w Polsce w zakresie łagodzenia i adaptacji do zmian klimatycznych. *Prace Geograficzne*, *149*, 55–80.

Mackiewicz, M., Misiąg, W., Tomalak, M. (2006). *Analiza i prognoza dochodów i wydatków publicznych Polski wschodniej. Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007 – 2013*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.

Marczak, M. (2012). Wpływ terroryzmu na rozwój turystyki międzynarodowej. *Zeszyty Naukowe Uniwersytety Szczecińskiego*, *Ekonomiczne Problemy Turystyki*, *4* (20), 89–102.

Markiewicz, J. (2016). Koncepcja funkcjonowania instytucji otoczenia biznesu w aspekcie wspierania innowacyjności sektora MSP w województwie zachodniopomorskim. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, *Ekonomiczne Problemy Usług*, *48*, 33–44.

Miszczuk, A., Miszczuk, M., Żuk, K. (2007). *Gospodarka samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Owsiak, S. (2004). *Finanse publiczne*. *Teoria i praktyka.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Płoszaj, A. (2015), Adaptacyjność na poziomie lokalnym – studium przypadku Mszczonowa. W: D. Celińska-Janowicz, A. Płoszaj (red.), *Rozwój lokalny w turbulentnym otoczeniu: mazowieckie samorządy wobec wyzwań adaptacyjności* (s. 68–81). Warszawa: MGG Conferences.

Radlińska, K., Klonowska-Matynia, M. (2013). Przestrzenne zróżnicowanie i sezonowość bezrobocia na lokalnym rynku pracy. Przykład gmin powiatu koszalińskiego. *Przegląd Zachodniopomorski*, *4*, 41–59.

Rosner, A., Stanny, M. (2014). *Przestrzenne zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich w 2010 roku*. Warszawa: Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

Seber, G.A.F., Lee, A.J. (2003). *Linear Regression Analysis*. New Jersey: John Wiley & Sons Publication.

Skarżyńska, A. (2011). Skala produkcji rolniczych działalności produkcyjnych a ich opłacalność. *Roczniki Nauk Rolniczych, Seria G*, *1* (98), 7–21.

Stanny, M. (2013). *Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN.

Strzembicki, L. (2016). Zachowania konsumpcyjne Polaków na krajowym rynku usług turystycznych. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, *704*, 27–36.

Sztando, A. (2016). Wykorzystanie i ochrona zasobów środowiska naturalnego w ponadlokalnej perspektywie zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym małych miast. *Prace Naukowe*

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, *Ekonomia Środowiska i Polityka Ekologiczna*, *453*, 96–115.

Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966, ze zm.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240, ze zm.

Wernik, A. (2007). *Finanse publiczne*. *Cele, struktury, uwarunkowania.* Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Wójt gminy Mielno (2010). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2009 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=5177 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2011). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2010 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=3347 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2012). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2011 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=3932 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2013). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2012 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=4390 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2014). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2013 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=4897 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2015). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2014 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=5365 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2016). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2015 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=5829 (16.06.2018).

Wójt gminy Mielno (2017). *Sprawozdanie z wykonania budżetu za 2016 rok*. Pobrane z: http://www.mielno.bip.net.pl/?a=6275 (16.06.2018).

Yan, X., Gang Su, X. (2009). *Linear Regression Analysis. Theory and Computing*. Singapore: World Scientific Publishing.

Yan, X., Gang Su, X. (2009). *Regression Analysis*. Singapore: World Scientific Publishing.

Zawora, J. (2010). Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie*, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, *81*, 137–145.

Zawora, J. (2013). Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych. *Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie*, *Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej*, *103*, 41–51.

Zhang, A. (2006). *Advanced Analysis of Gene Expression Microarray Data*. Singapore: World Scientific Publishing.

ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN EXPENDITURE AND INCOME IN THE BASIC UNIT OF LOCAL GOVERNMENT

Keywords: budget, expenses, income, municipality, connections

Summary. The article is of a theoretical and empirical nature. The main purpose of the article was to verify the existence of a relationship between the level of expenditure and tax revenue per capita of a given local government unit. In the study for real income, the state of tax revenue per capita was assumed, all expenses of functional classification as well as total investment expenditure were considered expenses.

An attempt was made to obtain an answer to the question whether there is a causal relationship between the commune's income and expenses. The hypothesis that the increase in per capita income contributes to the increase in per capita expenses and vice versa was verified. In order to determine the direction and the correlation forces between the analyzed categories, Pearson's linear correlation coefficient was applied. The Granger causality test was used to verify the occurrence of causal relationships. Relationships between selected categories were examined using regression analysis. The main source of information in the theoretical part was literature on public finances, normative documents, publications in serial publications and magazines as well as Internet resources. The empirical part uses data from the budgets of the Mielno commune from 2009-2016 regarding the amount of expenditure and income.

Translated by Radosław Sobko

Cytowanie

Klonowska-Matynia, M., Sobko, R. (2018). Analiza powiązań pomiędzy wydatkami a dochodami podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 159–174. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-13.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-14 | strony: 175–184

Rafał Klóska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
rafal.kloska@wzieu.pl

Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce w ujęciu taksonomii dynamicznej

Kody JEL: O18, C19, R59

Słowa kluczowe: innowacyjność, rozwój regionalny, taksonomia

Streszczenie. Rozwój regionalny i innowacyjność to zarazem powszechnie dziś używane określenia, jak i ważne terminy w teorii ekonomii. Przy współczesnych uwarunkowaniach innowacyjność jest stymulantą rozwoju regionalnego. Najczęściej badacze analizują osobno każde z tych wielowymiarowych zjawisk, ale zachodzące między nimi związki pozwalają rozpatrywać je też łącznie. Jest to o tyle uzasadnione, że ich składowe, często o charakterze substytucyjnym, uzupełniają się, powodując w każdym przypadku wzrost ilościowy i postęp jakościowy określonych przestrzeni.

Niniejsze opracowanie jest kolejną z cyklu publikacji autora poświęconych wynikom badań nad oryginalną koncepcją łączącą innowacyjność regionów i rozwój regionalny. Proinnowacyjny rozwój regionalny jest określeniem pewnego rodzaju nadkryterium, pozwalającym postrzegać omawiane wielowymiarowe zjawiska we wzajemnej relacji. Celem artykułu jest przedstawienie skwantyfikowania obszaru badawczego i jego statystyczna analiza w ujęciu taksonomii dynamicznej dla województw w Polsce w drugiej dekadzie XXI wieku.

Wprowadzenie

Metody ilościowe są dziś powszechnie wykorzystywane w badaniach empirycznych, w tym także badaniach regionalnych, a ich przydatność nie podlega dyskusji. Znajdują one szerokie zastosowanie w analizach i tworzeniu diagnoz społeczno-gospodarczych, a przy ich użyciu opis i ocena kształtowania się zmiennych w czasie i w przestrzeni stają

się bardziej precyzyjne. W pełnym opisie, poza niezwykle ważnymi rozważaniami teoretycznymi, powinny się znaleźć również efekty umiejętnego posługiwania się narzędziami i technikami statystycznymi, co pozwala na kompleksową oraz obiektywną analizę zjawisk ekonomicznych. Te mogą być proste, gdy pozwalają się opisać za pomocą jednej zmiennej, lub złożone, tj. wymagające co najmniej dwóch – a zazwyczaj większej liczby – zmiennych.

Zarówno rozwój regionalny, jak i innowacyjność regionów to niewątpliwie złożone kategorie ekonomiczne. Ich wielowymiarowość powoduje, że najczęściej rozpoznawane są osobno, ale zachodzące między nimi relacje sprawiają, że można je również rozpatrywać razem – takie podejście nazwano proinnowacyjnym rozwojem regionalnym (Klóska, 2015). Zakrojona na szeroką skalę dyskusja naukowa na temat kwantyfikacji obszaru badawczego oraz liczne rozważania metodyczne (Klóska, 2015) doprowadziły do wyspecyfikowania – pomimo dostrzeganych dziś ograniczeń – zmiennych diagnostycznych, które pozwalają na możliwie kompleksowy opis innowacyjności regionów i rozwoju regionalnego w Polsce rozpatrywanych łącznie a nie – jak robi się to zazwyczaj – osobno (tabela 1).

Tabela 1. Wskaźniki proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce

Symbol wskaźnika	**Wskaźniki proinnowacyjne**
X_1 (I_1)	nakłady na działalność B + R w relacji do PKB (%)
X_2 (I_2)	odsetek osób w wieku 15–64 lata posiadających wyższe wykształcenie (%)
X_3 (I_3)	nakłady sektora przedsiębiorstw na działalność B + R w relacji do PKB (%)
X_4 (I_4)	odsetek MŚP przemysłowych współpracujących w inicjatywach klastrowych lub innych sformalizowanych formach współpracy (%)
X_5 (I_5)	udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogóle przedsiębiorstw przemysłowych (%)
X_6 (I_6)	udział przedsiębiorstw innowacyjnych w ogóle przedsiębiorstw z sektora usług (%)
X_7 (I_7)	udział zatrudnionych w B + R w ogóle pracujących (%)
X_8 (I_8)	udział przychodów netto ze sprzedaży produktów podmiotów zaliczanych do wysokiej i średniowysokiej techniki (przedsiębiorstwa o liczbie pracujących powyżej 9 osób) (%)
Symbol wskaźnika	**Wskaźniki prorozwojowe**
X_9 (R_1)	zgony niemowląt na 1 tys. urodzeń żywych
X_{10} (R_2)	wskaźnik zagrożenia ubóstwem relatywnym (%)
X_{11} (R_3)	liczba studentów szkół wyższych na 10 tys. ludności
X_{12} (R_4)	stopa bezrobocia rejestrowanego (%)
X_{13} (R_5)	liczba ofiar śmiertelnych w wypadkach drogowych na 100 tys. mieszkańców
X_{14} (R_6)	zużycie wody na potrzeby gospodarki narodowej i ludności ogółem (hm^3) na 10 tys. ludności
X_{15} (R_7)	PKB (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł
X_{16} (R_8)	udział nakładów podmiotów gospodarczych w nakładach na działalność B + R ogółem (%)

X_{17} (R_9)	liczba nowo zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w sektorze prywatnym na 10 tys. ludności
X_{18} (R_{10})	pracujący na 1 tys. ludności
X_{19} (R_{11})	nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł
X_{20} (R_{12})	odsetek ludności korzystającej z oczyszczalni ścieków (%)
X_{21} (R_{13})	lesistość (%)
X_{22} (R_{14})	recykling odpadów opakowaniowych (%)
X_{23} (R_{15})	udział gruntów zdewastowanych i zdegradowanych wymagających rekultywacji w powierzchni ogółem (%)
X_{24} (R_{16})	udział odpadów (z wyłączeniem komunalnych) poddanych odzyskowi w ilości odpadów wytworzonych w ciągu roku (%)
X_{25} (R_{17})	udział produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych w produkcji energii elektrycznej ogółem (%)
X_{26} (R_{18})	zużycie energii elektrycznej na 1 mln zł PKB (GWh)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Klóska, 2015, s. 133, 139–140.

Badania, których wyniki zostały tutaj zaprezentowane, są kontynuacją wieloletnich analiz statystycznych z zakresu rozwoju regionalnego i innowacyjności prowadzonych w Katedrze Metod Ilościowych Wydziału Zarządzania i Ekonomiki Usług Uniwersytetu Szczecińskiego. Te wielowymiarowe kryteria są często podstawą opisu i oceny zbioru obiektów. Za dwa główne zadania badawcze przyjmuje się zwykle porządkowanie liniowe i grupowanie. Pierwsze z nich pozwala nadać analizowanym obiektom hierarchię od „najlepszego" do „najgorszego" i w ramach XII Forum Samorządowego (Klóska, 2016) omówiono kwantyfikację obszaru badawczego oraz przedstawiono wyniki badań proinnowacyjnego rozwoju regionalnego pozwalające dokonać klasyfikacji województw w Polsce (Klóska, 2016). W ramach XIII Forum Samorządowego (Klóska, 2017) zaprezentowano rezultaty drugiego z wyżej wymienionych zadań, czyli grupowania – w odniesieniu do tego samego zbioru obiektów i tej samej listy zmiennych diagnostycznych opisujących proinnowacyjny rozwój regionalny – które pozwoliło podzielić zbiór 16 polskich województw na grupy obiektów podobnych do siebie pod względem wybranych cech. W obu tych badaniach analizy przeprowadzano odrębnie dla każdej rozpatrywanej jednostki czasowej (konkretnego roku) – były to zatem ujęcia cząstkowe o charakterze statycznym, gdzie obiekty rozpatrywane są z uwagi na przyjęte zmienne w jednej konkretnej jednostce czasu. Uwzględnienie w rozważaniach innej jednostki czasu nie powodowało zmiany charakteru ujęcia, bowiem procedury normalizacyjne stosowane były oddzielnie dla każdego roku (z przyjętych do porównania lat). Wyniki badań prezentowane w niniejszym opracowaniu mają charakter dynamiczny i dotyczą ujęcia całościowego, w którym obiekty (województwa w Polsce) rozpatrywane są przez zestaw zmiennych zamieszczonych w tabeli 1 (opisujących proinnowacyjny rozwój regionalny) w kilku jednostkach czasu (w latach 2011–2016) jednocześnie.

1. Podstawy metodyczne

Wskazany w tabeli 1 zestaw wskaźników pozwala na możliwie kompleksowy opis proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce. Warto w tym miejscu podkreślić, że ostateczna lista zmiennych diagnostycznych ma wpływ na wyniki analiz przeprowadzanych przy użyciu metod taksonomicznych. Dane pochodzą ze źródeł statystycznych Głównego Urzędu Statystycznego (www.stat.gov.pl; stan na 4.04.2018 r.). Wszystkie rozważania prowadzono z zastosowaniem podejścia opisowego (deterministycznego), gdyż zmienne nie mają charakteru losowego i nie występuje tu problem reprezentowania populacji przez próbę losową. Obiektami obserwacji są wszystkie 16 województw w Polsce (podmioty obserwacji), czyli cała zbiorowość, a pozyskane dane empiryczne pozostają niezmienne, dlatego nie ma potrzeby badania ewentualnych właściwości stochastycznych zbioru obserwacji. Po zebraniu informacji liczbowych uzyskano cechy diagnostyczne wyrażone przy użyciu ilorazowej skali pomiaru, a ten typ skali mocnej pozwala na stosowanie wszystkich działań arytmetycznych i tym samym nie ogranicza stosowania określonych metod statystycznych[1]. Spełnione jest przy tym – wymagane na ogół dla metod wielowymiarowej analizy statystycznej – założenie dotyczące jednorodności skali pomiaru rozpatrywanych zmiennych (Walesiak, 1993, s. 34). Ze względów formalnych należy dodać, że przyjęte cechy mają charakter ilościowy (a nie jakościowy) i ciągły (a nie skokowy), przez co obserwowany przyrost (wzrost lub spadek) może być dowolnie małą częścią jednostki, a zbiór możliwych wartości jest nieprzeliczalny. Jak wynika z powyższych rozważań, wartości zmiennych są przedstawione za pomocą liczb rzeczywistych dodatnich, które można uporządkować w sposób jednoznaczny na osi liczbowej z przyjęciem pewnej konkretnej, ale dowolnej jednostki (zero oznaczałoby zupełny brak wielkości mierzonej cechy). Przyjmując, że k oznacza liczbę rozpatrywanych zmiennych X, badaniu podlega wektor zmiennych:

$$X = \begin{bmatrix} X_1 \\ X_2 \\ \dots \\ X_k \end{bmatrix}.$$

Dodatkowo, chcąc wyraźnie zaznaczyć, jaki aspekt zagadnienia jest poruszany, oznaczenia zmiennych diagnostycznych $X_1, X_2, \dots, X_k$ alternatywnie określono jako: $I_1, I_2, \dots, I_k$ (proinnowacyjne) i $R_1, R_2, \dots, R_k$ (prorozwojowe).

Analizy na potrzeby niniejszego opracowania prowadzone były na danych empirycznych w ujęciu rocznym dla lat 2011–2016 i poziomu terytorialnego NUTS-2 w Polsce (przyjmowanego najczęściej jako podstawowy poziom regionalny). Liczba rozpatrywanych obiektów, czyli województw – oznaczana zwykle w tego typu badaniach jako n – wynosi 16. Wielowymiarowe obserwacje dla każdego roku przedstawia macierz X (wyjściowa

[1] Powszechnie przyjmuje się podział zaproponowany w połowie XX wieku przez Stanleya Smitha Stevensa, który wyróżnił skale – od najsłabszej do najmocniejszej – nominalną, porządkową, przedziałową i ilorazową (Steczkowski, Zeliaś, 1997, s. 18).

macierz danych empirycznych oznaczona, zgodnie z przyjętym zwyczajem, tym samym symbolem co wektor zmiennych; wykorzystywane oznaczenie wynika z kontekstu):

$$X = \begin{bmatrix} X_{11} & X_{12} & \ldots & X_{1k} \\ X_{21} & X_{22} & \ldots & X_{2k} \\ \ldots & \ldots & \ldots & \ldots \\ X_{n1} & X_{n2} & \ldots & X_{nk} \end{bmatrix}.$$

Zaprezentowana macierz danych jest wystarczająca w przypadku statycznych analiz przestrzennych. Jej dowolny element x_{ij} dla $i = 1,2,...,n$ i $j = 1,2,...,k$ oznacza wartość *j-tej* zmiennej w *i-tym* obiekcie. Dodatkowo wprowadzony wymiar czasu w badaniach o charakterze dynamicznym, czyli na podstawie wielowymiarowych obserwacji pochodzących z *N* różnych momentów lub okresów, sprawia, że tego typu kompleksowe zagadnienie należy rozpatrywać w ujęciu tzw. kostki danych. Na jej przydatność zwracają uwagę m.in. Józef Hozer (1987, s. 14) oraz Tadeusz Grabiński, Anna Malina i Aleksander Zeliaś (1990, s. 11). Przy przyjętych wyżej oznaczeniach można sobie wyobrazić tę figurę jako wypełniony *nkN* liczbami wielowymiarowy szereg przekrojowo-czasowy na trójwymiarowym układzie współrzędnych, którego poszczególne osie przedstawiają odpowiednio wymiary obiektów, zmiennych i jednostek czasu. Przestrzeń tworzona przez zbiory:

- obiektów $Y = \{y_1,y_2,...,y_n\}$,
- cech $X = \{x_1,x_2,...,x_k\}$,
- jednostek czasu (momentów lub okresów) $T = \{t_1,t_2,...,t_N\}$

i ich wieloaspektowe ujęcie, jakie umożliwia kostka danych, pozwala na aplikowanie metod wielowymiarowej analizy statystycznej do badania proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce. Zagadnienia taksonomiczne mogą mieć wówczas charakter prosty (w tym m.in. klasyczne zagadnienie taksonomii, czyli grupowanie obiektów wielocechowych w jednostce czasu), złożony (łączące w sobie po dwa problemy proste i pozwalające na rozpatrywanie m.in. tzw. czaso-obiektów lub czaso-cech) lub kompleksowy (obejmujące łączne badanie obiektów, cech i jednostek czasu, tzw. czaso-cecho-obiekty)[2]. Trójwymiarowa kostka danych pozwoliła na zastosowanie w niniejszym badaniu ujęcia całościowego – obejmującego całą kostkę danych dla *n* obiektów opisanych przy użyciu *k* zmiennych w *T* jednostkach czasu. W podejściu tym każdy region reprezentowany przez każdą przyjętą cechę w każdym z analizowanych lat stanowi odrębną jednostkę taksonomiczną. Wykorzystuje się przy tym normalizację globalną, która polega na tym, że określone statystyki opisowe (w tym średnią arytmetyczną i odchylenie standardowe dla standaryzacji oraz minimum i maksimum dla unitaryzacji zerowanej) liczy się z obserwacji danej zmiennej diagnostycznej w przekroju kostki danych dla *n* obiektów w *T* jednostkach czasu jednocześnie. Operacja taka jest wymagana dla zapewnienia porównywalności danych w czasie (Zeliaś, 2000, s. 98). Na potrzeby niniejszego opracowania wskazane charakterystyki obliczono zatem dla każdej cechy i sześciu rozpatrywanych łącznie lat 2011–2016. Uzyskany dynamiczny miernik rozwoju,

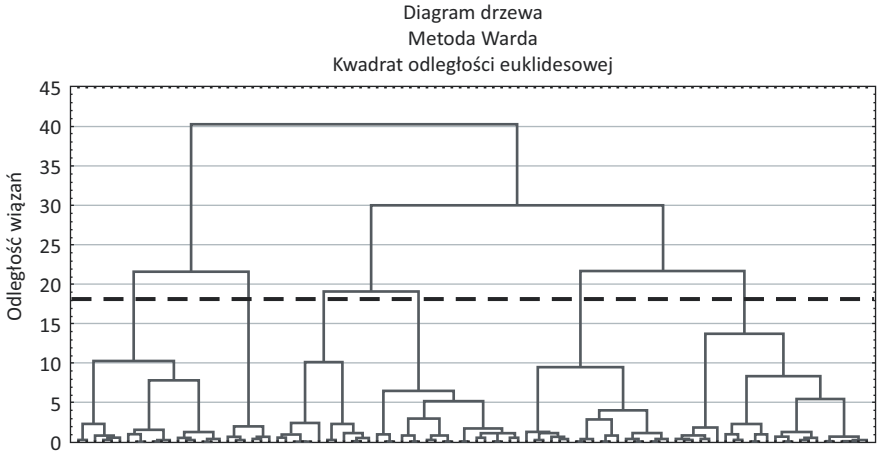
[2] Szerzej na ten temat m.in. Sokołowski, 1982, s. 65–71.

metodycznie zbieżny z Sumarycznym Indeksem Innowacyjności stosowanym powszechnie w badaniach unijnych (EIS, 2017), wykorzystano do oceny grup otrzymanych w rezultacie przeprowadzenia analizy skupień. Do klasyfikacji dynamicznej (jednej dla wszystkich analizowanych jednocześnie lat) zastosowano aglomeracyjną metodę Warda z wykorzystaniem kwadratu odległości euklidesowej i znormalizowanych metodą unitaryzacji zerowanej przyjętych w tabeli 1 nieważonych zmiennych diagnostycznych X_1, X_2, ..., X_k. Wysokie wartości większości rozpatrywanych cech (stymulant) są pożądane; destymulantami jest jedynie siedem z nich, oznaczonych jako: R_1, R_2, R_4, R_5, R_6, R_{15} i R_{18}. Nie ma powszechnie obowiązującej i ogólnie akceptowanej reguły przerywania procesu aglomeracji, dlatego rozsądny wydaje się podział w miejscu o najmniejszej gęstości połączeń dendrogramu, co w praktyce oznacza odcinanie najdłuższych gałęzi drzewa.

Opisana procedura w ramach taksonomii dynamicznej pozwoliła na stworzenie dokładnej charakterystyki obserwowanych zmian proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce w całym przedziale czasowym objętym badaniem, czyli w latach 2011–2016.

2. Wyniki badań własnych

W celu obliczenia dynamicznego miernika rozwoju ustalono globalne, czyli jedne dla sześciu analizowanych jednocześnie lat, minimum i maksimum niezbędne do unitaryzacji zerowanej 26 cech. Znormalizowane w ten sposób zmienne diagnostyczne wykorzystano w analizie skupień w ujęciu dynamicznym. Wyniki zobrazowano na rysunku 1.



Rysunek 1. Wyniki dynamicznej klasyfikacji województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w latach 2011–2016

Źródło: opracowanie własne.

Podczas analizy zaprezentowanego na rysunku 1 dendrogramu rozpatrywano różne warianty podziału i ostatecznie zdecydowano o wyodrębnieniu sześciu skupień (miejsce podziału obrazuje przerywana linia). Przeprowadzona jednoczynnikowa analiza wariancji

(por. tabela 2) potwierdziła istotny wpływ wszystkich 26 cech (najwyższe prawdopodobieństwo testowe p wyniosło 0,013222, a w zdecydowanej większości przypadków było niższe niż 0,000000 przy najczęściej zakładanym w tego typu badaniach ekonomicznych poziomie 0,05) w podziale na sześć grup.

Tabela 2. Analiza wariancji dla dynamicznej klasyfikacji województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w latach 2011–2016

Zmienna	Analiza wariancji Zaznaczone efekty są istotne z p < ,05000							
	SS Efekt	**df Efekt**	**MS Efekt**	**SS Błąd**	**df Błąd**	**MS Błąd**	**F**	**p**
I1	1,217112E+01	5	2,434225E+06	3,081432E+00	90	0	71,0969	0,000000
I2	6,028811E+02	5	1,205762E+02	3,689722E+02	90	4	29,4110	0,000000
I3	4,251362E+00	5	8,502725E-01	1,565300E+00	90	0	48,8881	0,000000
I4	1,438286E+02	5	2,876573E+01	6,114704E+02	90	7	4,2339	0,001674
I5	1,024795E+02	5	2,049590E+01	5,623704E+02	90	6	3,2801	0,009109
I6	2,417715E+02	5	4,835431E+01	7,616147E+02	90	8	5,7140	0,000127
I7	8,062950E+00	5	1,612590E+00	4,602274E+00	90	0	31,5351	0,000000
I8	9,477062E+03	5	1,895412E+03	7,622807E+03	90	85	22,3785	0,000000
R1	1,429767E+01	5	2,859535E+00	4,154472E+01	90	0	6,1947	0,000056
R2	1,199607E+03	5	2,399214E+02	9,297524E+02	90	10	23,2244	0,000000
R3	4,606519E+05	5	9,213038E+04	6,662546E+05	90	7403	12,4453	0,000000
R4	3,740374E+02	5	7,480747E+07	7,504962E+02	90	8	8,9710	0,000001
R5	1,253058E+02	5	2,506117E+01	2,186380E+02	90	2	10,3162	0,000000
R6	3,162354E+02	5	6,324708E+01	5,307617E+02	90	6	10,7247	0,000000
R7	6,983156E+09	5	1,396631E+09	2,620275E+09	90	29114166	47,9708	0,000000
R8	8,618570E+03	5	1,723714E+03	1,371722E+04	90	152	11,3095	0,000000
R9	8,987945E+03	5	1,797589E+03	1,635828E+04	90	182	9,8900	0,000000
R10	9,416674E+04	5	1,883335E+04	9,269464E+04	90	1030	18,2859	0,000000
R11	1,096859E+08	5	2,193717E+07	8,338318E+07	90	926480	23,678	0,000000
R12	2,719442E+03	5	5,438883E+02	3,632028E+03	90	40	13,4773	0,000000
R13	3,201476E+03	5	6,402952E+02	1,328621E+03	90	15	43,3732	0,000000
R14	6,736721E+11	5	1,347344E+05	3,949239E+06	90	43880	3,0705	**0,013222**
R15	7,525500E-01	5	1,505100E-01	2,718704E-01	90	0	49,8248	0,000000
R16	1,498138E+04	5	2,996276E+03	8,236362E+04	90	915	3,2741	0,009207
R17	4,717537E+04	5	9,435074E+03	7,909958E+03	90	88	1073529	0,000000
R18	1,881354E-02	5	3,762708E-03	2,715980E-02	90	0	12,4686	0,000000

W kolumnach tabeli podane są[3]: symbol zmiennej, wartości sum kwadratów, liczby stopni swobody i średnie sumy kwadratów odpowiednio dla efektu i błędu oraz wartość testu F i odpowiadający mu poziom prawdopodobieństwa testowego p.

Źródło: opracowanie własne.

[3] Szerzej na ten temat m.in. Stanisz 2007, s. 271–306.

Średnie wartości obliczonego na wstępie dynamicznego miernika rozwoju pozwoliły ocenić poziom rozwoju wyodrębnionych klas. Na tej podstawie pierwszy numer przypisano grupie najsilniej rozwiniętej, a miejsca od drugiego do szóstego kolejno grupom o niższym poziomie rozwoju danego skupienia. Warto dodać, że jedynie trzy pierwsze grupy mają poziom rozwoju wyższy niż średnia dla ogółu skupień, a grupy piąta i szósta są rozwinięte na bardzo zbliżonym do siebie poziomie. Przypisanie województw do grup o podobnym poziomie proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w Polsce w latach 2011–2016 pokazuje tabela 3.

Tabela 3. Klasyfikacja województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w latach 2011–2016

Województwo	Numer grupy dla proinnowacyjnego rozwoju regionalnego w roku					
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
dolnośląskie	3	3	3	3	3	3
kujawsko-pomorskie	5	5	5	5	5	5
lubelskie	6	6	6	6	6	6
lubuskie	4	4	4	4	4	4
łódzkie	6	6	6	6	6	6
małopolskie	2	2	2	2	2	2
mazowieckie	1	1	1	1	1	1
opolskie	3	3	3	3	3	3
podkarpackie	2	2	2	2	2	2
podlaskie	5	5	5	5	5	5
pomorskie	2	2	2	2	2	2
śląskie	3	3	3	3	3	3
świętokrzyskie	6	6	6	6	6	6
warmińsko-mazurskie	5	5	5	5	5	5
wielkopolskie	6	6	6	6	6	6
zachodniopomorskie	4	4	4	4	4	4

Źródło: opracowanie własne.

W całym badanym okresie każde z 16 analizowanych województw pozostawało w tej samej grupie, co pozwala wysnuć wniosek, iż w drugiej dekadzie XXI wieku zachodzi bardzo wysoka stabilność w czasie uzyskanych skupień województw w Polsce pod względem proinnowacyjnego rozwoju regionalnego. Najsilniej pod tym względem jest rozwinięte województwo mazowieckie, nieco słabiej województwa podkarpackie, pomorskie i małopolskie, a na ostatnim stopniu podium uplasowały się województwa opolskie, dolnośląskie i śląskie.

Podsumowanie

Proinnowacyjny rozwój regionalny to złożona kategoria ekonomiczna pozwalająca rozpatrywać łącznie rozwój regionalny i innowacyjność regionów. Ze statystycznego punktu widzenia jest to wielowymiarowa charakterystyka, której sposób pomiaru nie jest jednoznaczny. Przyjęty zestaw zmiennych pozwala jednak na kwantyfikację obszaru badawczego, a zastosowane metody taksonomiczne na jego analizę, w tym także w ujęciu dynamicznym. Badania o charakterze statycznym dają cenne informacje, a uwzględnienie czynnika czasu pozwala ponadto określić ewentualną zmianę struktury skupienia i ocenę dynamiki jej przemian w rozpatrywanym okresie.

Wyniki zaprezentowanych badań empirycznych są podstawą opisu i oceny przestrzennego zróżnicowania województw w Polsce pod względem przyjętych cech (proinnowacyjnych i prorozwojowych) i stanowić mogą przyczynek do szerszych dyskusji naukowych. Warto jednak pamiętać, że analiz porównawczych – w odniesieniu do przedstawionych w niniejszym opracowaniu rezultatów – można dokonywać jedynie wtedy, gdy dotyczyć one będą nie tylko tego samego przedmiotu badań i zostaną wykorzystane ta sama lista zmiennych diagnostycznych oraz te same metody taksonomiczne. Aktualność poruszonych zagadnień sprawia, że opisana tematyka nie stanowi zamkniętego rozdziału badań i prace nad łącznym ujęciem innowacyjności regionów i rozwoju regionalnego będą kontynuowane.

Literatura

EIS (2017). *European Innovation Scoreboard*. Belgium: European Union.

Grabiński, T., Malina, A., Zeliaś, A. (1990). *Metody analizy danych empirycznych na podstawie szeregów przekrojowo-czasowych.* Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

Hozer, J. (1987). Struktura podmiotowa i rzeczowa a dynamika systemów gospodarczych. *Wiadomości Statystyczne*, *2*.

Klóska, R. (2015). *Innowacyjność jako determinanta rozwoju regionalnego w Polsce*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Klóska, R. (2016). Proinnovative Regionalentwicklung in Polen. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *125*, 201–211.

Klóska, R. (2017). Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce jako kryterium analizy skupień. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (129), 143–151.

Sokołowski, A. (1982). O zagadnieniach taksonomicznych. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, 165, 65–71.

Stanisz, A. (2007). *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny*, t. 2: *Modele liniowe i nieliniowe*. Kraków: StatSoft.

Steczkowski, J., Zeliaś, A. (1997). *Metody statystyczne w badaniu zjawisk jakościowych*. Kraków: Akademia Ekonomiczna.

Walesiak, M. (1993). *Statystyczna analiza wielowymiarowa w badaniach marketingowych.* Wrocław: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Zeliaś, A. (red.) (2000). *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*. Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.

PROINNOVATIVE REGIONAL DEVELOPMENT IN POLAND IN DYNAMIC TAXONOMY ANALYSIS

Keywords: *innovation, regional* development, taxonomy

Summary. Nowadays, regional development and innovation are commonly used terms, which occupy an important place in economic theory and play a significant role in properly functioning economies. In contemporary conditions, innovation is a stimulant for regional development. Most frequently, researchers analyse each of these multidimensional phenomena separately, but the relationship between them makes it possible to analyse them in combination as well. It is substantively justified as their component parts, often of substitutable character, are complementary, leading to the same goal, i.e. quantitative growth and qualitative progress of particular areas.

This paper is part of author's series of publications devoted to the findings of the proposed original concept that allows for joint consideration of regional innovation and regional development. Proinnovative regional development is a term introduced for a certain overriding criterion enabling the author to consider the discussed multidimensional economic categories together in the mutual relationship and not, like so far, separately. The aim of the article is to present quantification of this research area as well as its statistical analysis from dynamic taxonomy perspective for provinces in Poland in the second decade of the 21st century.

Translated by Rafał Klóska

Cytowanie

Klóska, R. (2018). Proinnowacyjny rozwój regionalny w Polsce w ujęciu taksonomii dynamicznej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 175–184. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-14.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-15 | strony: 185–195

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarzadzania i Ekonomiki Usług
magdalena.kogut@wzieu.pl

Bogdan Wankiewicz

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Wałczu
bogdan.wankiewicz@wp.pl

Zrównoważony rozwój w polityce regionalnej – przykład Strategii Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku

Kody JEL: F42, F63, H41, H87

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, rozwój zrównoważony, strategia rozwoju województwa

Streszczenie. Dla sformułowania zasadniczych celów polityki rozwoju istotne jest uporządkowanie rozlicznych działań organów samorządowych w relacjach z polityką unijną i krajową, sferą regulacyjno-prawną, czy też redystrybucyjną. Podejmując działania w tym zakresie, władze samorządowe powinny mieć zawsze na uwadze paradygmat rozwoju uwzględniającego równolegle płaszczyznę społeczną, gospodarczą, przestrzenną, czyli rozwoju zrównoważonego.

Artykuł przedstawia przykłady dokumentów programowych opracowywanych na szczeblu krajowym oraz regionalnym, których celem jest wskazanie głównych założeń rozwojowych, a w szczególności wskazuje na ich stopień spójności w kontekście realizacji założeń paradygmatu rozwoju zrównoważonego. Głównym zamierzeniem badawczym opracowania jest przedstawienie istoty i zakresu strategii rozwoju o charakterze krajowym i regionalnym oraz dokonanie próby oceny korzyści związanych z ich wdrożeniem.

Wprowadzenie

Funkcjonujący w Polsce system zarządzania rozwojem z założenia umożliwia sprawne kierowanie polityką rozwoju w kraju. Pozwala zaplanować rozwój w taki

sposób, by na różnych szczeblach władzy (państwowej oraz samorządowej) realizowane były szczególne, różne i specyficzne dla tych poziomów lecz w całości spójne cele rozwojowe. Polityka rozwoju planowana jest w taki sposób, aby w procesy pobudzania rozwoju włączać i angażować różne podmioty. Usankcjonowanie planowania na poziomie krajowym oraz regionalnym jest ważne, gdyż dzięki niemu określone zostają zamierzenia i sposoby racjonalnego gospodarowania z natury rzadkimi zasobami. Trzonem systemu zarządzania rozwojem jest ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Ustawa, 2006), która wpisując się w krajowy system normatywny, uwzględnia konstytucyjny porządek prawny, wprost odnosząc się do jego zasad. W szczególności określa takie pojęcia, jak polityka rozwoju, wskazuje na główne dokumenty programowe, a także wymienia główne podmioty prowadzące politykę rozwoju oraz tryb współpracy między nimi.

Warunki programowania rozwoju w Polsce uwarunkowane są wieloma dokumentami o randze międzynarodowej określającymi drogę do implementacji rozwoju zrównoważonego. Wśród nich wymienia się m.in. Agendę 21, Deklarację Milenijną, Strategię Zielonego Wzrostu UE oraz Strategię Europa 2020. Oprócz tego model rozwoju zrównoważonego jest wyraźnie eksponowany w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju 2020 oraz w aktualizowanych na poziomie regionalnym strategiach rozwoju województw.

Celem opracowania jest dokonanie przeglądu literatury i dokumentów regulujących kwestie kierunków programowania rozwoju, a także określenie, w kontekście koncepcji zrównoważonego rozwoju, stanu relacji między dokumentami strategicznymi na poziomie krajowym i regionalnym (na podstawie Strategii Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku). Wnioski skonstruowano przy wykorzystaniu analizy, porównań w przestrzeni, jako głównych metod badawczych, natomiast za główne narzędzie badawcze obrano matrycę relacyjną.

1. Ewolucja koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego

Rozwój regionalny to złożony proces, który wymaga podejścia interdyscyplinarnego. Bez szczegółowej analizy uwarunkowań i potrzeb wdrażanie systemowych rozwiązań poprawiających warunki rozwoju bezpośrednio w danym regionie może prowadzić do utraty czasu, kapitału i zasobów ludzkich (Šabić, Vujadinović, 2017, s. 467). Koncepcja *sustainable development* rozwijana na świecie już niemal od 50 lat próbuje pomóc ukierunkować rozwój regionalny tak, by wszystkie jego płaszczyzny rozwijały się równolegle, bez straty ani uszczerbku w sferze środowiskowej, społecznej i ekonomicznej. Rozwój zrównoważony jest celem globalnym. Istnieje ogromna niepewność odnośnie do tego, czy jest on jednakowo rozumiany przez wszystkich odpowiedzialnych za kształtowanie warunków do rozwoju i czy jego efekty rzeczywiście sprawią, że sytuacja społeczna, gospodarcza i przyrodnicza będzie się w przyszłości znacząco różnić na korzyść od sytuacji obecnej (Caratti, Locascio, 2006, s. 5).

Badania problematyki zrównoważonego rozwoju obejmują wielowymiarową analizę polityk prowadzonych na różnych szczeblach administracji publicznej. W tym zakresie warto odnieść się do literatury zagranicznej i wskazać na badania M. Giaoutzi i P. Nijkamp (1994), P. Gutman (2007) oraz A. Wallis, A. Richards, K. O'Toole, B. Mitchell (2007), którzy w dość szerokim zakresie odnosili się do głównych założeń tej koncepcji. Wielu autorów traktuje koncepcję zrównoważonego rozwoju jako zamkniętą, skupiając swą uwagę na jej trwałości i analizując korzyści, jakie ona przynosi – G.H. Brundtland (1987) oraz A.A. Batabyal i P. Nijkamp (2008), inni zaś wciąż prowadzą interdyscyplinarne analizy, zastanawiając się, czy koncepcja ta nadal jest potrzebna i jak ją wzmocnić, by jej wdrożenie przyniosło lepsze wyniki, np. A. Renda (2017). Tego typu badania prowadza również polscy badacze m.in. B. Borusiak, K. Pająk (2015), S. Korenik (2011), T. Borys (2012), P. Wołczek (2014), L.W. Zacher (2008).

Ewolucja koncepcji zrównoważonego rozwoju w literaturze jest dość szeroko opisana.

Ciekawe, pięcioetapowe podejście prezentuje ujęcie procesu ewolucji T. Borysa i S. Czai (2009), którzy do głównych jego etapów zaliczyli:

- etap pierwszy – inspiracji, obejmujący narodziny idei i pierwsze próby jej identyfikacji, podejmowane na przełomie lat 60. i 70. XX wieku;
- etap drugi – dojrzewania, charakteryzujący się intensyfikacją prac nad nadaniem treści koncepcji zrównoważonego rozwoju, zakończonych pod koniec lat 80. XX wieku przygotowaniem raportu Our Common Future (1987);
- etap trzeci – fascynacji, związany z gwałtownym wzrostem zainteresowania koncepcją *sustainable development* w okresie poprzedzającym Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro (1992);
- etap czwarty – implementacji, obejmujący okres po 1992 roku, kiedy podjęto liczne działania mające na celu wdrażanie idei zrównoważonego rozwoju do praktyki życia społecznego i gospodarczego, w omawianym okresie szczególnego znaczenia na poziomie organizacji nabiera idea etyki biznesu i jego społecznej odpowiedzialności;
- etap piąty – wątpliwości, obejmujący przyjęcie Milenijnych Celów Rozwoju (2000), przygotowania do Szczytu Ziemi w Johannesburgu (2002) oraz lata następne, kiedy zaczęły pojawiać się wątpliwości odnośnie do możliwości konkretyzacji i realności realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w praktyce.

Historyczne podejście do ewolucji koncepcji zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego prezentuje natomiast A. Kłos, która skupiając uwagę na instytucjonalnych aspektach, wyróżnia następujące etapy (2017, s. 95):

- zwołanie w 1968 roku Międzyrządowej Konferencji Ekspertów Naukowych UNESCO, której rezultatem było opracowanie międzynarodowego interdyscyplinarnego programu „Człowiek i biosfera" (MAB);
- opracowanie w 1987 roku raportu Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) pt. „Nasza wspólna przyszłość", w którym zdefiniowano pojęcie zrównoważonego rozwoju (*Sustainable Development*) oraz

sformułowano pierwszą jego definicję, zgodnie z którą jest to „proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnego pokolenia, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom",
- przyjęcie „Agendy 21" w 1992 roku, zawierającej program działań koniecznych do podjęcia w perspektywie XXI wieku w celu osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w skali globalnej,
- przyjęcie w pierwszej połowie 2011 roku „Strategii zielonego wzrostu" (*Green Growth Strategy*) opracowanej przez OECD, która wskazuje na instrumenty wspomagające rozwój, obejmujące przede wszystkim instrumenty rynkowe, uregulowania i normy prawne, środki wspomagające prace badawczo-rozwojowe i in.,
- opracowanie i przyjęcie w 2012 roku koncepcji prowadzenia polityki zrównoważonego rozwoju (podczas Konferencji Narodów Zjednoczonych w Rio de Janeiro),
- wyznaczenie przez ONZ w 2015 roku w Nowym Jorku „17 celów zrównoważonego rozwoju" (tzw. *Sustainable Development Goals*) oraz 169 szczegółowych zadań mających na celu wskazanie obszarów wymagających szczególnych nakładów i uwagi przy podejmowaniu decyzji w zakresie działań prowadzących do zapewnienia zrównoważonego rozwoju na poziomie regionalnym i globalnym („Agendę na rzecz zrównoważonego rozwoju – 2030" podpisano 25 września 2015 roku).

Należy wskazać, że początkowo dyskusje wokół zrównoważonego rozwoju ograniczały się do możliwości zmniejszenia negatywnego wpływu gospodarki na środowisko przyrodnicze. Później dopiero koncepcja ta nabrała pełniejszego wymiaru, wyrównując znaczenie trzech czynników rozwoju, tj. poszanowania środowiska, postępu społecznego i wzrostu gospodarczego. Aktualnie paradygmat zrównoważonego rozwoju coraz częściej stanowi główny trzon dyskusji nad rozwojem na każdym szczeblu zarządzania publicznego, stając się podstawą horyzontalną, która jest odzwierciedlana we wszystkich politykach rozwoju (światowych, europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych).

2. Miejsce polityki regionalnej w dokumentach strategicznych na poziomie kraju i województwa

Strategia rozwoju kraju, czy też strategia rozwoju województwa, jest jednym z podstawowych narzędzi zarządzania rozwojem. W ogólnym rozumieniu można przyjąć, że strategia rozwoju jest zbiorem perspektywicznych celów, które ulegają pewnym modyfikacjom w zależności od zmieniających się warunków. Z drugiej strony strategia rozwoju jest koncepcją służącą określeniu i zaangażowaniu niezbędnych zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych koniecznych do osiągnięcia wyznaczonych celów. Każda strategia rozwoju określa zatem sposoby postepowania zapewniające osiągnięcie określonych celów wraz z optymalnym rozmieszczeniem zasobów, które to w zależności od zmieniających się uwarunkowań powinny być rozpatrywane w kategoriach otwartego i dynamicznego procesu.

Strategia rozwoju województwa jest podstawowym i najważniejszym dokumentem prowadzonej przez samorząd województwa polityki regionalnej. Jest to dokument strategiczny, wyznaczający główne kierunki rozwoju regionu. Określa on obszary, cele i kierunki interwencji polityki rozwoju, prowadzonej w przestrzeni regionalnej. Zapisy wynikające z ustawy o samorządzie województwa wskazują, że podstawowa odpowiedzialność samorządu województwa w tworzeniu i realizacji strategii rozwoju koncentrować się powinna na kształtowaniu szeroko rozumianej świadomości obywatelskiej i kulturowej, nowoczesnym rozwoju gospodarczym, a także zrównoważonym gospodarowaniu środowiskiem i przestrzenią. W wypadku natomiast strategii rozwoju kraju jest ona główną, długofalową strategią rozwojową kraju, która określa najważniejsze trendy, wyzwania rozwoju, a także koncentruje się na metodach doprowadzenia do zwiększenia skuteczności i efektywności państwa na podstawie współpracy z obywatelami. Z założenia strategia rozwoju kraju zakłada realizację modelu państwa optimum, którego sposobem na tworzenie warunków do rozwoju jest przejrzystość (np. prawa, procedur i procesu decyzyjnego), efektywność (np. sprawna komunikacja i wymiana dokumentów), szeroka współpraca przy realizacji zadań i rozwiązywaniu problemów między różnymi podmiotami, w tym między rządem a samorządem terytorialnym; zaangażowanie i uczestnictwo obywateli w procesie podejmowania decyzji przez administrację publiczną.

Niezwykle ważnym elementem obecnych procesów programowania rozwoju na szczeblu regionalnym i krajowym jest wdrożenie do planów strategicznych zasad zrównoważonego rozwoju.

Obecny model rozwoju został określony w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR, 2020), który stanowi model zarzadzania głównymi procesami rozwojowymi kraju. Założeniem strategii, która jest aktualizacją średniookresowej strategii rozwoju kraju, tj. Strategii Rozwoju Kraju 2020, jest zbudowanie siły konkurencyjnej wyposażonej w takie czynniki wzrostu, które zapewnią udział i korzyści wszystkim grupom społecznym, a potrzeby obecnego pokolenia będą realizowane bez umniejszania szans pokoleń przyszłych. Ważne ma być przy tym znaczenie odpowiedniego postrzegania procesów rozwojowych w kontekście ich znaczenia dla obywateli. Oczekiwanym efektem SOR powinno być zwiększanie zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Przykładem strategii regionalnej jest natomiast Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030[1]. Jest to strategia, która ze względu na zmieniające się uwarunkowania podlega aktualizacji, co w szczególności odnosi się do katalogu celów rozwojowych wyznaczanych poszczególnym obszarom aktywności samorządu województwa.

Strategia rozwoju województwa do roku 2030 identyfikuje obszary priorytetowe, dla których sformułowano cele strategiczne, a te z kolei zbieżne są z politykami rozwoju

[1] 19 kwietnia 2017 roku Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego, Uchwałą nr 592/17 przyjął projekt Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030. Obecnie strategia jest na etapie przyjmowania przez Sejmik Województwa Zachodniopomorskiego.

województwa zachodniopomorskiego. Wybrane i usystematyzowane działania sektorowe realizowane mają być w ramach spójnej wizji rozwoju województwa zachodniopomorskiego i są skorelowane ze strategicznymi wyborami lub też stanowią ich dopełnienie.

3. Zbieżność strategii regionalnej z założeniami strategii rozwoju kraju pod kątem zrównoważonego rozwoju

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR) uwzględnia zapisy Agendy 2030, a jej zapisy spójne są z wizją świata wolnego od ubóstwa, w którym każdy człowiek ma możliwość korzystania z rozwoju. Zbieżność zapisów między dokumentami zauważalna jest na poziomie celów i działań priorytetowych. Z kolei Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku (SRWZ) zachowuje spójność z SOR, a ponadto z zapisami Agendy 2030. Powiązane cele polityki rozwoju województwa są bowiem spójne z celami krajowej polityki rozwoju w sposób zapewniający zachowanie komplementarności interwencji rządu i samorządu na obszarze regionu (por. tab. 1).

Potrzeba zachowania spójności między dokumentami strategicznymi ważnymi dla tworzenia polityki rozwoju na poziomie regionalnym wynika z wdrożonego na poziomie ministerialnym zintegrowanego systemu programowania rozwoju (integracji programowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego).

Z badania zbieżności między celami rozwoju SOR 2020 (z perspektywą do 2030 roku) i SRWZ 2030 a Agendą 2030 (por. tab. 1) opartego na matrycy relacyjnej wynika, że dokumenty mające zasadniczy wpływ na politykę regionalną są zbieżne z założeniami koncepcji zrównoważonego rozwoju. Widoczne jest to zarówno na poziomie wizji, które to równoważą sfery: społeczną, gospodarczą oraz środowiskową, jak i celów szczegółowych. Zawarte w obu dokumentach wizje rozwoju odnoszą się do poprawy jakości życia obywateli przy uwzględnieniu aspektów ekonomicznych i środowiskowych. Podobna zbieżność z celami rozwoju zrównoważonego występuje na poziomie celów, które to wyraźnie nawiązują do paradygmatu rozwoju dojrzałego, opartego na takich filarach, jak innowacyjność, efektywność, włączenie społeczne i gospodarcze, spójność terytorialna, partnerstwo, poszanowanie i dbałość o środowisko.

Podsumowując, warto wskazać, że interwencja publiczna będąca efektem powyższych założeń powinna być efektem zintegrowanego, spójnego, komplementarnego działania władz publicznych na każdym z omawianych poziomów programowania rozwoju. Koncentracja działań zbieżnych z zapisami dokumentów strategicznych zarówno krajowych, jak i regionalnych, pozwoli na osiągnięcie zakładanych celów i efektów rozwojowych, a ponadto przyniesie największą wartość dodaną zakładaną przy efekcie synergii i współdziałania między podmiotami programowania strategicznego. Koncentracja działań i środków gwarantująca większe osiągnięcie spójności w rozwoju na poziomie regionalnym powinna jednocześnie przyczynić się także do lepszego osiągnięcia celów spójnych gospodarczo, społecznie, ekologicznie, czyli realizujących koncepcje rozwoju zrównoważonego.

Tabela 1. Matryca relacyjna. Stopień zbieżności między celami rozwoju SOR 2020 (z perspektywą do 2030 r.) i SRWZ 2030 a Agendą 2030

Kategoria	**Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)**		**Strategia Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030**		
Wizja rozwoju/cele strategiczne	„Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym". Oczekiwany efekt realizacji Strategii to: – wzrost zamożności Polaków oraz zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym, – zwiększenie przeciętnego dochodu gospodarstw domowych do 76–80% średniej UE do roku 2020, a do roku 2030 zbliżenie do poziomu średniej UE, – zmniejszanie dysproporcji w dochodach między poszczególnymi regionami.		Wizja rozwoju/cele strategiczne	„Pomorze Zachodnie – lider »niebieskiego« i »zielonego« wzrostu zapewniającego wysoką jakość życia mieszkańców". Oczekiwane efekty realizacji Strategii to: – kapitalizacja potencjału środowiskowego i terytorialnego regionu – w szczególności wykorzystanie zasobów przyrodniczych (przede wszystkim dostępu do morza) oraz przygranicznego położenia regionu do rozwoju gospodarczego, – silna pozycja krajowa i międzynarodowa głównych ośrodków miejskich regionu, zwłaszcza Szczecina i jego obszaru metropolitalnego, – poprawa sytuacji obszarów problemowych województwa, – poprawa sytuacji demograficznej i w zakresie kapitału społecznego	
Cele szczegółowe	Cele Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju	Spójność z koncepcją zrównoważonego rozwoju – cele Agendy 2030*	Cele szczegółowe	Cele Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego 2030	Spójność z koncepcją zrównoważonego rozwoju – cele Agendy 2030*
I	Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej na wiedzy, danych i doskonałości organizacyjnej (obszary: Reindustrializacja, Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa, Kapitał dla rozwoju, Ekspansja zagraniczna);	2, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 16, 17	I	Wzmocnienie roli województwa w relacjach międzyregionalnych i transgranicznych (cele rozwojowe WZ: Wzmocnienie bałtyckiego wymiaru polskiej polityki regionalnej i europejskiej; Rozwój relacji społeczno-ekonomicznych z landami niemieckimi i aglomeracją berlińską; Nadanie pełnego wymiaru współpracy województwa w ramach Polski Zachodniej)	4, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14,
II	Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (obszary: Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie);	1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 16	II	Zwiększenie konkurencyjności i efektywności gospodarki Pomorza Zachodniego (cele rozwojowe WZ: Rozwój inteligentnych specjalizacji Pomorza Zachodniego; Budowa potencjału innowacyjnego i internacjonalizacji dużych i średnich przedsiębiorstw w regionie; Zwiększenie zaangażowania inwestycyjnego w regionie oraz poziomu przedsiębiorczość)	2, 4, 8, 9, 10, 12,

III	Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarczemu (obszary: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków UE)	3, 8, 9, 11, 16, 17	III	Integracja obszarów funkcjonalnych oraz ich powiązań w obrębie województwa (cele rozwojowe WZ: Wzmocnienie pozycji i warunków zrównoważonego rozwoju głównych ośrodków miejskich; Rozwój regionalnych systemów infrastrukturalnych; Upowszechnianie i podnoszenie poziomu usług publicznych; Wzmocnienie systemów planowania i zarządzania rozwojem obszarów funkcjonalnych; Poprawa sytuacji demograficznej województwa)	1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 16,
			IV	Dostosowanie funkcjonowania samorządów do zmieniających się trendów społeczno-gospodarczych (cele rozwojowe WZ: Optymalizacja wykorzystania zasobów i kompetencji; Wzmocnienie zdolności do współpracy)	10, 13, 17.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: MIIR (2018). Pobrane z: www.miir.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/, UNIC Warsaw (2018). Pobrane z http://www.un.org.pl/, MR (2018). Pobrane z: https://www.polskapomoc.gov.pl/, Urząd Marszałkowski Woj. Zachodniopomorskiego (2018). Pobrane z: http://bip.rbip.wzp.pl/sites/bip.wzp.pl/files/articles/projektsrwz201808_2.pdf (1.05.2018).

*Cele Zrównoważonego Rozwoju (objaśnienie do numeracji w tabeli):

1. Eliminacja ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie;
2. Eliminacja głodu, osiąganie bezpieczeństwa żywnościowego i lepsze odżywianie oraz promowanie zrównoważonego rolnictwa;
3. Zapewnienie wszystkim ludziom w każdym wieku zdrowego życia oraz promowanie dobrobytu;
4. Zapewnienie wszystkim edukacji wysokiej jakości oraz promowanie uczenia się przez całe życie;
5. Osiąganie równości płci oraz wzmocnienie pozycji kobiet i dziewcząt;
6. Zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wody i warunków sanitarnych poprzez zrównoważoną gospodarkę zasobami wodnymi;
7. Zapewnienie wszystkim dostępu do źródeł stabilnej, zrównoważonej i nowoczesnej energii po przystępnej cenie;
8. Promowanie stabilnego, zrównoważonego i inkluzywnego wzrostu gospodarczego, pełnego i produktywnego zatrudnienia oraz godnej pracy dla wszystkich ludzi;
9. Budowa stabilnej infrastruktury, promowanie zrównoważonego uprzemysłowienia oraz wsparcie innowacyjne;
10. Zmniejszenie nierówności w krajach i między krajami;
11. Uczynienie miast i osiedli ludzkich bezpiecznymi, stabilnymi, zrównoważonymi oraz sprzyjającymi włączeniu społecznemu;
12. Zapewnienie wzorców zrównoważonej konsumpcji i produkcji;
13. Podjęcie pilnych działań w celu przeciwdziałania zmianom klimatu i ich skutkom;
14. Ochrona oceanów, mórz i zasobów morskich oraz wykorzystywanie ich w sposób zrównoważony;
15. Ochrona, przywracanie oraz promowanie zrównoważonego użytkowania ekosystemów lądowych, zrównoważone gospodarowanie lasami, zwalczanie pustynnienia, powstrzymywanie i odwracanie procesu degradacji gleby oraz powstrzymanie utraty różnorodności biologicznej;
16. Promowanie pokojowego i inkluzywnego społeczeństwa, zapewnienie wszystkim ludziom dostępu do wymiaru sprawiedliwości oraz budowę na wszystkich szczeblach skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu;
17. Wzmocnienie środków wdrażania i ożywienie globalnego partnerstwa na rzecz zrównoważonego rozwoju.

Podsumowanie

Koncepcja zrównoważonego rozwoju oparta na takich wartościach, jak środowisko naturalne i jego zasoby, współpraca gospodarcza, budowanie więzi społecznych oraz tożsamość regionalna, które traktowane są w krajowych i regionalnych dokumentach programowych jako potencjały rozwojowe. W artykule poświęcono uwagę i wskazano na miejsce planowanego sposobu funkcjonowania samorządu regionalnego w kontekście wypełniania wizji i celów polityki rozwoju bazującej na wspomnianych potencjałach.

Należy wskazać, że obecna polityka regionalna nie może odbywać się bez uwzględnienia wyzwań wynikających ze stale zmieniających się procesów rozwojowych i globalizacyjnych. Przyjęcie nowoczesnych założeń i ich konsekwentna realizacja są warunkiem uczestniczenia regionów w rozwoju cywilizacyjnym. Daje również podstawy, by sadzić, że zainteresowanie tą koncepcją wśród społeczeństwa, przedstawicieli świata biznesu, a także sektora publicznego i organizacji *non profit* na poziomie regionalnym będzie rosło. Można także założyć, że realizacja celów wyznaczonych na poziomie krajowym czy też globalnym, mających często urzeczywistnienie na poziomie samorządowym – w tym głównie regionalnym – nie będzie zagrożona. Istnieje także szansa, że w efekcie przyjętych do realizacji celów rozwojowych w ramach polityki regionalnej, spójnych z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, znaczna ich część będzie realizowana przy wsparciu i większej akceptacji społecznej, a nawet poprzez przyjmowanie indywidulnej odpowiedzialności i podejmowanie inicjatyw przez poszczególnych obywateli.

Literatura

Batabyal, A.A., Nijkamp, P. (2008). Sustainable Development and Regional Growth. *RIT Economics Department Working Paper*. 8.03. Pobrane z: https://ssrn.com/abstract=1088041 (1.05.2018).

Batabyal, A.A., Nijkamp, P. (2009). Sustainable Development and Regional Growth. W: R. Capello, P. Nijkamp (red.), *Handbook of regional growth and development theories* (s. 282–301). Chaltenham/Northampton: Edward Elgar.

Borusiak, B., Pająk, K. (2015). *Paradygmat zrównoważonego rozwoju lokalnego i regionalnego we współczesnej gospodarce*. Warszawa: CeDeWu.

Borys, T., Czaja, S. (2009). Badania nad zrównoważonym rozwojem w polskich ośrodkach naukowych. W: D. Kiełczewski (red.), *Od koncepcji ekorozwoju do ekonomii zrównoważonego rozwoju* (s. 51–74). Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Białymstoku.

Borys, T. (2012). Trwały i zrównoważony rozwój. W: W. Gasparski (red.), *Biznes, etyka, odpowiedzialność* (s. 477–479). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Brundtland, G. (1987). Our Common Future–Call for Action. *Environmental Conservation*, *4*, 291–294. DOI:10.1017/S0376892900016805.

Caratti, P., Locascio, G. (2006). Sustainable Development Policies in Europe. *FEEM Working Paper*, *152*. Pobrane z: https://ssrn.com/abstract=952936; http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.952936 (1.05.2018).

Giaoutzi M., Nijkamp, P. (1994). *Models for Regional Sustainable Development*. Avebury: Ashgate.

Gutman, P. (2007). Ecosystem Services: Foundations for a New Rural-Urban Compact. *Ecological Economics*, *62*, 383–387.

Kłos, A. (2017). Instrumenty finansowe w realizacji polityki zrównoważonego rozwoju. *Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe*, *319*, 94–103.

Korenik, S. (2011). *Region ekonomiczny w nowych realiach społeczno-gospodarczych*, Warszawa: CeDeWu.

Renda, A. (2017). How can Sustainable Development Goals be 'mainstreamed' in the EU's Better Regulation Agenda? *CEPS Policy Insights*, *12*, 1–16.

Šabić, D., Vujadinović S. (2017). Regional development and regional policy. *Collection of Papers – Faculty of Geography at the University of Belgrade*, *65*, DOI: 10.5937/zrgfub1765463V (1.05.2018).

Ustawa z 6.12. 2006 o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Dz.U. Nr 227 poz. 16580; tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1376 z późn. zm.

Wallis, A., Richards, A., O'Toole, K., Mitchell, B. (2007). Measuring Regional Sustainability: Lessons to be Learned, *International Journal of Environment and Sustainable Development*, *6*, 193–207.

Wołczek, P. (2011). Strategia a CSR. W: Z. Pisz, M. Rojek-Nowosielska (red.), *Społeczna odpowiedzialność organizacji. Metodyka, narzędzia, ocena* (s. 275–289), Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 156.

Wołczek, P. (2014). The concept of corporate social responsibility and sustainable development. *Problems of Sustainable Development*, 1, 157–166.

Zacher, L.W. (2008). Trwały rozwój – utopia czy realna możliwość? *Problemy Ekorozwoju*. *Problems of Sustainable Development*, *2*, 157–166.

SOR (2020). *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, przyjęta przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r., Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Pobrane z: https://www.miir.gov.pl/strony/strategia-na-rzecz-odpowiedzialnego-rozwoju/informacje-o-strategii/ (1.05.2018).

SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN REGIONAL POLICY – BASED ON THE STRATEGY FOR WESTERN POMERANIAN REGION UP TO 2030

Keywords: regional policy, sustainable development, regional development, strategy for regional development

Summary. Pursuing various policies by self-governmental institutions or agencies needs an orderly approach and co-ordination with European and national policies in order to set essential goals for the overall development strategy within the existing legal and organizational framework. When talking actions in this respect, self-governmental agencies should always have in mind the paradigm of the well-balanced economic, social and urban development.

The paper introduces examples of core documents prepared at the national and regional levels, whose aim is to indicate the main assumptions for rational development, as well as the paper stresses the level of their cohesion in the context of pursuing the paradigm of sustainable development. The

main research objective of the paper is to introduce the essence and scope of national and regional development strategies and to asses advantages and limitations related to their implementation.

Tranlated by
Magdalena Kogut-Jaworska
Bogdan Wankiewicz

Cytowanie

Kogut-Jaworska, M., Wankiewicz, B. (2018). Zrównoważony rozwój w polityce regionalnej – przykład Strategii Województwa Zachodniopomorskiego do 2030 roku. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 185–195. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-15.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-16 | strony: 197–206

Ewa Kowalewska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
ewa.kowalewska@usz.edu.pl

Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego

Kod JEL: K23

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, bank, obsługa bankowa, rachunki bankowe

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego realizują ważne zadania ukierunkowane przede wszystkim na zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. Realizując tak szeroki wachlarz zadań, jednostki samorządu terytorialnego niejednokrotnie dysponują zbyt ograniczonymi środkami finansowymi. Dzięki regulacjom prawnym mogą one korzystać z dostępnych na rynku finansowym instrumentów finansowych, z pewnymi ograniczeniami i z zastosowaniem metod ostrożnościowych. Do najczęściej wykorzystywanych instrumentów finansowych zaliczyć należy kredyty i pożyczki bankowe. Ponadto w ramach współpracy z bankami jednostki samorządu terytorialnego korzystają z innych oferowanych im usług bankowych, przede wszystkim banki prowadzą ich rachunki bankowe. Zgodnie z wolą ustawodawcy bank, który taką obsługę zapewnia, wybierany jest w myśl zasad uregulowanych prawem zamówień publicznych. Do usług świadczonych przez banki na rzecz jednostek samorządu terytorialnego zaliczyć można także udzielanie gwarancji bankowych i wykonywanie przez bank czynności zleconych w zakresie emisji samorządowych papierów wartościowych. Podstawowym celem niniejszego opracowania była analiza ustawodawstwa w zakresie regulacji odnoszących się do szeroko rozumianego zakresu bankowej obsługi jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazanie cech charakterystycznych tej obsługi. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy była metoda analityczna. Analizie poddano ustawodawstwo oraz dorobek literatury.

Wprowadzenie

Na gruncie obowiązującego ustawodawstwa brak jednolitej i całościowej definicji samorządu terytorialnego. Pojęcie i regulacje odnoszące się do ustroju samorządu

terytorialnego można wywodzić z wielu źródeł prawa. Należy wskazać przede wszystkim na Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej (Konstytucja, 1997) oraz na ustawy poświęcone poszczególnym jednostkom samorządu terytorialnego (Ustawa, 1990; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998; Ustawa o samorządzie województwa, 1998).

Jednostki samorządu terytorialnego (dalej: JST) są osobami prawnymi, co oznacza, że mogą zaciągać zobowiązania w sferze prawa cywilnego, a za wykonanie tych zobowiązań odpowiadają całym swoim majątkiem. Ponadto działają poprzez swoje organy. Każda z jednostek ma przewidziany ustawowo organ stanowiący, kontrolny oraz wykonawczy. Jednostka samorządu terytorialnego jest to lokalna lub regionalna wspólnota samorządowa. Jednostki samorządu terytorialnego są samodzielne i autonomiczne w działaniu, w sferze spraw publicznych o znaczeniu lokalnym prowadzą swoją działalność we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Oznacza to, że każda z nich, w ramach swojego zakresu kompetencji, sama wyznacza sobie cele i sposób ich realizacji, a za wykonanie tych zadań jest odpowiedzialna.

Współpraca JST z bankami odbywa się na różnych płaszczyznach. Bankowa obsługa obejmuje nie tylko prowadzenie rachunków bankowych dla JST, lecz także stanowi źródło finansowania działalności. Jednostki samorządu terytorialnego gospodarują środkami publicznymi, realizując ściśle określone zadania, które dzieli się przede wszystkim na zadania własne i zlecone. Do zakresu zadań własnych zaliczyć należy wszystkie sprawy wspólnoty terenowej (gminy, powiatu, województwa), które w drodze ustawy nie zostały powierzone innym podmiotom. Natomiast zadania zlecone to zadania wynikające z uzasadnionych potrzeb państwa. Taka klasyfikacja zadań ma przede wszystkim podstawę prawną w art. 166 Konstytucji RP. Wykonywanie tych zadań jest często niemożliwe bez skorzystania z dodatkowych źródeł finansowania, zatem także z tych, które oferują banki. Z tego względu decyzje JST podejmowane w tym obszarze podlegają ograniczeniom przewidzianym w prawie. Z jednej strony istnienie takich ograniczeń jest konieczne, z drugiej jednak, stanowią one istotny problem w relacji JST z bankami.

Analiza szeroko pojętej bankowej obsługi JST wymaga kompleksowej analizy ustawodawstwa. Przede wszystkim należy tu wymienić ustawę z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) oraz ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (dalej: u.p.b.), ale także ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (dalej: u.p.z.p.) i ustawę z 15 stycznia 2015 r. o obligacjach (dalej: u.o.).

1. Zakres czynności bankowych świadczonych przez banki na rzecz jednostek samorządu terytorialnego

Zakres czynności bankowych wskazuje ustawodawca w art. 5 ust. 1 i 2 oraz art. 6 u.p.b. Oznacza to, że banki nie mogą prowadzić jakiejkolwiek działalności, lecz tylko taką, jaką określa ustawa. Ponadto w art. 71 u.p.b. zostały wprowadzone normy ostrożnościowe, które stanowią swoistego rodzaju ograniczenia.

Odnotować należy, że JST nie są zainteresowane pełnym katalogiem czynności bankowych. W literaturze przedmiotu wśród usług świadczonych przez banki na rzecz JST wymienia się:

a) udzielanie kredytów i pożyczek bankowych;
b) otwieranie i prowadzenie rachunków bankowych;
c) udzielanie gwarancji bankowych;
d) wykonywanie przez bank czynności zleconych w zakresie emisji samorządowych papierów wartościowych (Zdebel, 2005, s. 87).

Ponadto w doktrynie podkreśla się, że relacja banków z JST obejmuje także dzielenie się specjalistyczną wiedzą finansową w ramach doradztwa, opiniowanie projektów, uczestniczenie w restrukturyzacji komunalnych jednostek organizacyjnych, prywatyzowanie zasobów nieruchomości gminnych czy też prowadzenie wspólnych przedsięwzięć kapitałowych (Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2008, s. 85–88).

Jednostki samorządu terytorialnego są zainteresowane jedynie takim zakresem usług finansowych świadczonych przez banki, jaki jest konieczny do właściwego funkcjonowania budżetu JST (rozumianego jako zasoby pieniężne). Minimalny zakres obsługi bankowej JST obejmuje przede wszystkim otwarcie i prowadzenie rachunku bankowego dla JST. Nie ma jednak przeszkód, aby zakres ten, stosownie do potrzeb JST poszerzyć, obejmując nim również inne usługi, które bank może świadczyć na rzecz samorządu.

2. Zakres bankowej obsługi budżetu jednostek samorządu terytorialnego

W myśl postanowień u.f.p. możliwe są dwie formy współpracy banku z JST. Pierwszy, określony w art. 264 ust. 1 i 2 u.f.p., nazywany jest „bankową obsługą budżetu jednostki samorządu terytorialnego". Drugi typ przewidziany przez u.f.p. polega na tym, że JST może korzystać nie tylko z usług banku wybranego do prowadzenia bankowej obsługi budżetu, lecz także z usług każdego innego banku.

W myśl postanowień art. 264 u.p.f. bankową obsługę budżetu JST wykonuje bank wybrany na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych. Natomiast zasady wykonywania obsługi bankowej określa umowa zawarta między bankiem a zarządem JST. Oznacza to, że zarząd jest jedynym podmiotem odpowiedzialnym za dokonanie wyboru banku. Organ stanowiący nie ma kompetencji, aby w uchwale wskazywać konkretny bank do obsługi budżetu, ani formułować jakichkolwiek kryteriów czy wymagań stawianych takiemu bankowi. Jedyne kryteria określa prawo zamówień publicznych (Leńczuk, 2014, s. 1229). Należy także odnotować, że zarząd JST może, w granicach upoważnień zawartych w uchwale budżetowej, zaciągać kredyty w wybranych przez siebie bankach, w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych. W celu zabezpieczenia kredytu lub pożyczki nie można udzielać pełnomocnictwa do dysponowania rachunkiem bankowym JST.

Zwrot „bankowa obsługa budżetu" nie został zdefiniowany w ustawodawstwie. W doktrynie przez bankową obsługę budżetu rozumie się zespół świadczonych przez bank czynności bankowych, które są związane z budżetem, rozumianym jako akt zarządzania gospodarką finansową jednostki samorządu terytorialnego (Wójtowicz, 2017, s. 121 i nast.). Bankowa obsługa budżetu JST obejmuje nie tylko prowadzenie rachunku bankowego, lecz także czynności w zakresie działalności kredytowej, udzielanych pożyczek czy gwarancji bankowych.

Z powyższych rozważań wynika, że podstawą wykonywania obsługi bankowej jest umowa zawarta pomiędzy zarządem JST a bankiem. W literaturze przedmiotu wielokrotnie podkreślano, że obsługa, o której mowa, może być prowadzona wyłącznie przez bank (Kosikowski, 2011, s. 562; Lipiec-Warzecha, 2011, s. 1148; Trykozko, 2010, s. 502). Ustawa o finansach publicznych nie stawia żadnych wymogów dotyczących formy tej umowy. W tym zakresie zastosowanie będzie miał art. 725 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. Zgodnie z jego treścią przez umowę rachunku bankowego bank zobowiązuje się względem posiadacza rachunku, na czas oznaczony lub nieoznaczony, do przechowywania jego środków pieniężnych. Znaczenie mają także reguły dotyczące umowy rachunku bankowego określone w u.p.b.

Podkreślić należy, że bankowej obsługi budżetu nie może świadczyć bank hipoteczny, który nie ma takiej obsługi w zakresie swoich usług oraz spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe, których celem jest gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków, udzielanie im pożyczek i kredytów, przeprowadzanie na ich zlecenie rozliczeń finansowych oraz pośredniczenie przy zawieraniu umów ubezpieczenia.

W myśl postanowień art. 52 u.p.b. umowa, o której mowa, zawarta w formie pisemnej, powinna określać w szczególności:

a) strony umowy;
b) rodzaj otwieranego rachunku;
c) walutę rachunku;
d) czas trwania umowy;
e) o ile strony zastrzegają oprocentowanie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku – wysokość tego oprocentowania i przesłanki dopuszczalności jego zmiany przez bank, a także terminy wypłaty, postawienia do dyspozycji lub kapitalizacji należnych odsetek;
f) wysokość prowizji i opłat za czynności związane z wykonywaniem umowy oraz przesłanki i tryb ich zmiany przez banki;
g) formy i zakres rozliczeń pieniężnych dokonywanych na polecenie posiadacza rachunku oraz terminy ich realizacji;
h) przesłanki i tryb dokonywania zmian umowy;
i) przesłanki i tryb rozwiązania umowy rachunku bankowego;
j) zakres odpowiedzialności banku za terminowe i prawidłowe przeprowadzenie rozliczeń pieniężnych oraz wysokość odszkodowania za przekroczenie terminu realizacji dyspozycji posiadacza rachunku.

Należy także postawić pytanie, czy bankową obsługę może wykonywać jeden czy kilka banków? W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zastosowanie wykładni gramatycznej i celowościowej przepisu art. 264 u.f.p. prowadzi do wniosku, że obsługę taką może świadczyć jeden bank.

Drugi, wymieniony powyżej typ współpracy JST z bankami polega na tym, że JST może korzystać nie tylko z usług banku wybranego do prowadzenia bankowej obsługi budżetu, lecz także z usług każdego innego banku. Korzystanie z tej formy jest w istotny sposób ograniczone, a ograniczenie to dotyczy m.in. lokowania środków pieniężnych JST na rachunkach bankowych. W myśl postanowień art. 264 ust. 3 u.f.p., po uzyskaniu upoważnienia organu stanowiącego, zarząd JST może lokować na rachunkach bankowych prowadzonych przez inne banki wolne środki budżetowe (Srokosz, 2012, s. 33).

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty w banku wybranym do obsługi budżetu, ale także w innym banku. Wynika to z treści art. 264 ust. 4 u.f.p. Taka sama zasada odnosi się do innych usług, które banki mogą świadczyć na rzecz JST. Przepisy u.p.z.p. będą miały także w tym przypadku zastosowanie (Srokosz, 2012, s. 33).

3. Procedura wyboru banku do obsługi JST

Wybór banku, który będzie wykonywał bankową obsługę budżetu JST, następuje w trybie zamówienia publicznego. Zgodnie z art. 18 u.p.z.p. za przygotowanie i przeprowadzenie postępowania o udzieleniu zamówienia odpowiada kierownik zamawiającego. Mogą także odpowiadać inne osoby w zakresie, w jakim powierzono im czynności w postępowaniu oraz czynności związane z przygotowaniem postępowania. Kierownik zamawiającego może powierzyć w formie pełnomocnictwa, zarządzenia lub innego aktu wewnętrznego wykonywanie określonych czynności, co w konsekwencji skutkować będzie odpowiedzialnością służbową lub odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych osób przyjmujących te kompetencje (Granecki, 2012, s. 147).

W zakresie działalności JST przetarg na wybór banku jest ogłaszany i przeprowadzany przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta, starostę lub marszałka województwa. Przedmiot zamówienia powinien w sposób jednoznaczny i wyczerpujący uwzględnić wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie ofert przez banki biorące udział w przetargu. W myśl postanowień u.p.z.p. specyfikacja istotnych warunków zamówienia powinna zawierać co najmniej: nazwę oraz adres zamawiającego, tryb udzielenia zamówienia, opis przedmiotu zamówienia, warunki udziału w postępowaniu oraz opis dokonywania oceny spełnienia tych warunków, wykaz oświadczeń lub dokumentów, jakie mają dostarczyć wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu oraz opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny oferty. Przy ocenie oferty najkorzystniejszej należy brać pod uwagę cenę albo cenę i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności jakość,

funkcjonalność, parametry techniczne, koszty eksploatacji, serwis. Przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Przedmiotu zamówienia nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Zamówienie publiczne na bankową obsługę budżetu JST może obejmować kilka usług bankowych, co należy uwzględnić przy ustaleniu jego wartości. Zasady ustalania tej wartości dla usług bankowych, określone w art. 34 ust. 4 u.p.z.p., stanowią wyjątek w stosunku do zasad wynikających z art. 33 i 34 ust. 1 u.p.z.p. Należy podkreślić, że przy zamówieniach na usługi bankowe i inne usługi finansowe występuje szczególna sytuacja. W takim wypadku z oczywistych względów wartością zamówienia są wszelkie opłaty, prowizje, odsetki i inne podobne świadczenia stanowiące o wynagrodzeniu banku lub innej instytucji finansowej, np. doradcy finansowego, domu maklerskiego (Granecki, 2012, s. 278).

W świetle postanowień art. 142 u.p.z.p. umowę zawiera się na czas oznaczony. W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę, że regulacja ta służy ochronie interesów potencjalnych wykonawców, zapewnia konkurencję i zapobiega ograniczeniu dostępu do rynku (Granecki, 2012, s. 631).

Organ wykonawczy gminy, powiatu lub województwa może zawrzeć umowę na okres dłuższy niż cztery lata, jeżeli:

a) wykonanie zamówienia w dłuższym okresie spowoduje oszczędność kosztów realizacji zamówienia w stosunku do okresu czteroletniego;
b) jest to uzasadnione zdolnościami płatniczymi zamawiającego;
c) jest to uzasadnione zakresem planowanych nakładów oraz okresem niezbędnym do ich spłaty.

Jeżeli okres umowy na prowadzenie rachunku bankowego nie przekracza pięciu lat, to nie ma obowiązku zawiadamiania prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zamiarze jej zawarcia. Jeżeli jednak wartość zamówienia, o którym mowa powyżej, jest równa lub przekracza kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 u.p.z.p., zamawiający, w terminie trzech dni od wszczęcia postępowania, zawiadamia prezesa urzędu o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż cztery lata, podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Zasady tej nie stosuje się w wypadku umów:

1) kredytu i pożyczki;
2) rachunku bankowego, jeżeli okres umowy nie przekracza pięciu lat;
3) ubezpieczenia, jeżeli okres umowy nie przekracza pięciu lat;
4) o świadczenie usług w zakresie publicznego transportu zbiorowego;
5) partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wszystkie dochody i wydatki budżetowe realizowane są poprzez rachunek bankowy jednostki samorządu terytorialnego oraz rachunki bieżące samorządowych jednostek budżetowych. Ponadto samorządowe jednostki budżetowe mogą otwierać rachunki pomocnicze.

Należy także odnotować, że umowa zawarta na okres dłuższy niż 12 miesięcy zawiera postanowienia o zasadach wprowadzania odpowiednich zmian wysokości wynagrodzenia należnego wykonawcy, w przypadku zmiany:

1) stawki podatku od towarów i usług;
2) wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę albo wysokości minimalnej stawki godzinowej, ustalonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę;
3) zasad podlegania ubezpieczeniom społecznym lub ubezpieczeniu zdrowotnemu lub wysokości stawki składki na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne – z zastrzeżeniem – jeżeli zmiany te będą miały wpływ na koszty wykonania zamówienia przez wykonawcę.

Zgodnie z treścią art. 89 ust. 1 u.f.p. JST mogą zaciągać kredyty i pożyczki na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST;
2) finansowanie planowanego deficytu budżetu JST;
3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu zaciągniętych pożyczek i kredytów;
4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W art. 89 ust. 1 u.f.p. ustawodawca przyznał upoważnienie dla JST do zaciągania kredytów i pożyczek (także emisji papierów wartościowych, obligacji), tj. do stosowania instrumentów służących pozyskiwaniu środków o charakterze pożyczkowym (zwrotnym). Upoważnienie takie przyznano wszystkim rodzajom samorządu terytorialnego. Stosowne postanowienia w tym zakresie zawierają także ustawy ustrojowe regulujące funkcjonowanie samorządu terytorialnego. Dopuszczalność pozyskiwania środków o charakterze zwrotnym należy powiązać z konstytucyjną gwarancją samodzielnością JST, którą wskazuje art. 165 Konstytucji RP.

4. Udzielanie gwarancji bankowych JST oraz wykonywanie przez bank czynności zleconych w zakresie emisji samorządowych papierów wartościowych

Przepisy definiujące i regulujące pojęcie gwarancji bankowej jako jednej z czynności bankowych wprowadziła do polskiego ustawodawstwa ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. Prawo bankowe. Gwarancja bankowa jest zabezpieczeniem ustanowionym na piśmie, na mocy którego bank (jako gwarant) zobowiązuje się spełnić świadczenie na rzecz zamawiającego (beneficjenta gwarancji), w przypadku gdy wykonawca (zleceniodawca gwarancji), nie wykona zobowiązania w terminie określonym w umowie.

Jednostki samorządu terytorialnego są beneficjentami bankowych gwarancji przetargowych oraz właściwego wykonania kontraktu (Srokosz, 2009, s. 238). Należy podkreślić, że nie wiąże się to z zaciąganiem przez nie żadnych zobowiązań. Beneficjent gwarancji nie uiszcza bankowi wynagrodzenia za wystawienie listu gwarancyjnego i za

zawarcie z nim umowy gwarancji bankowej. Koszt ponosi zleceniodawca gwarancji, tzn. podmiot przystępujący do przetargu ogłoszonego przez JST albo podmiot zawierający, np. z gminą, umowę zabezpieczoną gwarancją bankową. Zleceniodawca wskazuje bank udzielający gwarancji. Jednostka samorządu terytorialnego może jedynie odmówić przyjęcia listu gwarancyjnego (Srokosz, 2012, s. 38).

W zakresie emisji obligacji należy wskazać na dwa podstawowe tryby współpracy JST z bankiem, tj. tryb obligatoryjny i fakultatywny. W każdym z przypadków zastosowanie będzie miała ustawa prawo zamówień publicznych.

Tryb obligatoryjny oznacza, że JST muszą korzystać z usługi banku (może to być, ale nie musi, bank, który prowadzi bankową obsługę budżetu w ramach rachunku bankowego). Zachodzi to w sytuacji:

a) prowadzenia, zgodnie z art. 23b u.o., dla JST rachunku bankowego w przypadku przyznania obligatariuszom z emitowanych przez JST obligacji przychodowych, zgodnie z art. 23a ust. 1 u.o., prawa do zaspokojenia swoich roszczeń z przychodów z określonego przedsięwzięcia;
b) obowiązku zawarcia przez JST z bankiem jeszcze przed rozpoczęciem emisji obligacji umowy o reprezentację, jeżeli emisja została zabezpieczona poręczeniem lub gwarancją Skarbu Państwa, a liczba nabywców obligacji jest wyższa niż 15.

Natomiast w ramach trybu fakultatywnego JST może, lecz nie musi:

a) powierzyć bankowi ewidencję obligacji wyemitowanych w formie zdematerializowanej;
b) zawrzeć umowę o reprezentację z dowolnym bankiem, o ile nie zostaną spełnione warunki obligatoryjnego zawarcia takiej umowy.

W myśl postanowień art. 31 ust. 1 u.p. funkcję banku reprezentanta może pełnić wyłącznie bank posiadający kapitał własny w wysokości nie niższej niż równowartość 10 mln euro w walucie polskiej, utworzony w formie spółki akcyjnej lub bank państwowy – minimalny kapitał własny takich banków wynosi 5 mln euro. Oznacza to, że bankiem reprezentantem nie może być bank spółdzielczy. Podkreślić należy, że ustawodawca w art. 31 ust. 2 u.o. wymienia wiele negatywnych przesłanek, których spełnienie powoduje, że bank nie może zawierać z JST umowy o reprezentację.

Podsumowanie

Banki są ważnymi dostawcami usług na rynku finansowym, w tym także dla JST. Do podstawowych usług świadczonych dla podmiotów publicznych należy zaliczyć prowadzenie rachunków bankowych oraz udzielanie kredytów i pożyczek.

Przeprowadzona analiza obowiązującego ustawodawstwa wskazuje, że regulacje prawne wprowadzają pewne ograniczenia dotyczące swobodnego gospodarowania przez JST środkami publicznymi. Ograniczenia te nie powinny jednak budzić wątpliwości, z uwagi na charakter środków, którymi gospodarują JST, a także z uwagi na szczególne zadania, jakie JST są zobowiązane realizować. Dla banków stanowią one jednak pewne

utrudnienia. Jednakże, analizując ofertę banków skierowaną do JST, odnieść można wrażenie, że obejmuje ona szeroki wachlarz usług, jest kompleksowa i adekwatna do potrzeb działalności JST.

Samorządy terytorialne dysponują ograniczonym środkami, a ponieważ zobowiązane są realizować istotne dla społeczności lokalnej przedsięwzięcia, zmuszone są niejednokrotnie do korzystania z innych źródeł finansowania. W tym celu sięgają przede wszystkim po kredyty i pożyczki bankowe.

Wśród wielu rodzajów oferowanych przez banki kredytów instytucje te udzielają najczęściej JST kredytów obrotowych (na rachunku bieżącym i kredytowym) oraz kredytów inwestycyjnych. Kredyty obrotowe przeznaczone na bieżące potrzeby (Zachorowska, Wójcik-Mazur, 2006, s. 74). Natomiast w zakresie kredytów inwestycyjnych najczęściej udzielane JST są takie kredyty, których przeznaczeniem jest finansowanie modernizacji i rozwoju infrastruktury komunalnej, w szczególności wykreowanie nowych lub powiększenie istniejących aktywów trwałych, takich jak: nieruchomości, maszyny i urządzenia, patenty, licencje, udziały lub akcje innych podmiotów, a także budowa budynków czy koszty badań rozwojowych (Doll, Pietraszewski, Stawicki, 2000, s. 93–94).

Literatura

Doll, R., Pietraszewski, M., Stawicki, B. (2000). *Finanse*. Poznań: Wydawnictwo eMPI.

Gorzałczyńska-Koczkodaj, M. (2008). Banki komercyjne i spółdzielcze. W: B. Filipak, S. Flejterski (red.). *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego* (s. 85–88). Warszawa: CeDeWu.

Granecki, P. (2012). *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.

Kosikowski, C. (2011). *Nowa ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: LexisNexis.

Leńczuk, J. (2014). Tryb zatwierdzenia wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. W: P. Smoleń (red.). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz* (s. 1199–1230). Warszawa: C.H. Beck.

Lipiec-Warzecha, L. (2011). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Srokosz, W. (2009). Czynności bankowe jako instytucja prawa bankowego. W: E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe* (s. 189–240). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

Srokosz, W. (2012). Bankowa obsługa budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Finanse Komunalne*, *5*, 32–39.

Trykozko, R. (2010). *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: TEXPRESS.

Ustawa z 23.04.1964. Kodeks cywilny. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 1025.

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 994 ze zm.

Ustawa z 29.08.1997. Prawo bankowe. Tekst jedn. Dz.U. 2018 r., poz. 62 ze zm.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie powiatowym. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 995.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie województwa. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 913.

Ustawa z 10.10.2002 o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 847 ze zm.

Ustawa z 29.01.2004. Prawo zamówień publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1579 ze zm..

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 2077 ze zm.

Ustawa z 15.01.2015 o obligacjach. Tekst jedn. Dz.U. 2018, poz. 483.

Wójtowicz, W. (red.) (2017). *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Zachorowska, A., Wójcik-Mazur, A. (red.) (2006). *Funkcjonowanie banków komercyjnych*. Częstochowa: Wydawnictwo Politechniki Częstochowskiej.

Zdebel, M. (2005). Obsługa bankowa jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Patrzałek (red.), *Finanse samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* (s. 379–390). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

BANKING SERVICE OF TERRITORIAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: local government, bank, banking service, bank accounts

Summary. Local government units carry out important tasks, primarily focused on satisfying the needs of the local community. By implementing such a wide range of tasks, local government units often have too limited financial resources. Thanks to legal regulations, they can use financial instruments available on the financial market, with some limitations and with the use of prudential methods. The most frequently used financial instruments include bank loans and borrowings. In addition, as part of cooperation with banks, local government units use other banking services offered to them, primarily banks run their bank accounts. According to the will of the legislator, the bank that provides such service is chosen in accordance with the principles governed by public procurement law. The services provided by banks for local government units also include the provision of bank guarantees and the performance of tasks ordered by the bank with respect to the issue of local government securities. The main purpose of this study was to analyze legislation in the field of regulation relating to the broadly understood banking scope for the service of local government units and to indicate the characteristics of this service. The basic research method used in this work was the analytical method. The legislation and the achievements of literature were analyzed.

Translated by Ewa Kowalewska

Cytowanie

Kowalewska, E. (2018). Bankowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 197–206. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-16.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-17 | strony: 207–219

Paweł Mańczyk

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
e-mail: pawel.manczyk@usz.edu.pl

Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy

Kody JEL: H21, H71, K34

Słowa kluczowe: gmina, władztwo, samodzielność, daniny publiczne

Streszczenie. Praca poświęcona jest analizie wybranych zagadnień związanych z finansowym i daninowym władztwem gminy. Finansowe i daninowe władztwo gminy stanowią ważne składniki szerszej kategorii, jaką jest samodzielność gminy. Celem badawczym pracy jest scharakteryzowanie gminy z punktu widzenia jej zdolności do gromadzenia dochodów, w tym dochodów o charakterze podatkowym oraz uprawnień gminy do kształtowania podatków lokalnych. Obiektem badań są przede wszystkim art. 168 i 217 Konstytucji RP, które stanowią odpowiednio o ograniczonym władztwie daninowym gminy i władztwie daninowym państwa. W pracy zastosowano dwie metody badawcze: metodę dogmatyczno-egzegetyczną oraz metodę analityczną, które posłużyły do zbadania obszernego dorobku doktryny prawa samorządowego, konstytucyjnego i podatkowego, orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz ww. przepisów Konstytucji RP. Badanie to pozwoliło sformułować kilka ważnych wniosków, wśród których najważniejsza jest konstatacja, że stanowienie danin publicznych jest wyłącznym uprawnieniem organów władzy ustawodawczej realizowanym w drodze ustawy. Gminom przysługuje natomiast jedynie uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym ustawą.

Wprowadzenie

Gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego (dalej: j.s.t.) wykonującą w sposób samodzielny wszystkie zadania samorządu terytorialnego niezastrzeżone dla

innych j.s.t. W celu realizacji tych zadań zapewnia się j.s.t. odpowiedni udział w dochodach publicznych. Skoro realizacja zadań przez gminę ma być samodzielna, uzasadnionym jest zastrzeżenie, że gminy w odniesieniu do przyznanych im dochodów publicznych powinny posiadać szerokie władztwo. Celem niniejszego opracowania naukowego jest analiza konstrukcji władztwa finansowego i daninowego gminy oraz odpowiedź na pytanie, czy samodzielność w realizacji zadań publicznych przez gminy idzie w parze z silnym władztwem finansowo-daninowym tej j.s.t. W trakcie rozważań przyjęto stan prawny obowiązujący w dniu 11 maja 2018 roku.

1. Zagadnienia ogólne

Według *Słownika języka polskiego* „władztwo" jest to „władza, władanie, rządy; prawo władania". Słownik ten termin „władza" definiuje jako „prawo rządzenia państwem; prawa i upoważnienia rządu, instytucji rządowych, urzędów państwowych; panowanie, rządzenie, rządy nad kimś". Natomiast termin „rządy" definiuje jako „sprawowanie władzy; władanie, kierowanie, zarządzanie czymś, zwłaszcza państwem lub krajem; władza, zwierzchnictwo, ustrój". Z kolei termin „władanie" według tego słownika oznacza „sprawowanie władzy nad kimś, nad czymś; panowanie, rządzenie, kierowanie", a także „bycie właścicielem czegoś, zarządzanie, dysponowanie czymś" (Doroszewski, 1958–1969). Przytoczone powyżej słownikowe definicje terminów „władztwo", „władza", „rządy" oraz „władanie" pokrywają się, co prowadzi do wniosku, że są one wyrazami bliskoznacznymi, a w pewnych kontekstach nawet synonimami. Stąd też, wyjaśniając pojęcie władztwa, można w dużej mierze posiłkować się znaczeniami pozostałych terminów. Władztwo sprowadza się zatem do wywierania rzeczywistego wpływu na otoczenie poprzez stanowienie bezwzględnie (*erga omnes*) obowiązujących norm, których przestrzeganie zabezpieczone jest możliwością stosowania przymusu prawnego.

Władztwo jest bardzo szeroką kategorią, w związku z czym dzieli się je na wiele rodzajów. W pierwszej kolejności z ogólnego pojęcia władztwa wyodrębnić należy władztwo finansowe (według kryterium sfery władztwa), które dzieli się na władztwo finansowe państwowe i władztwo finansowe samorządowe (Borodo, 2001, s. 131) (według kryterium podmiotu wyposażonego we władztwo) oraz ponadto równolegle dzieli się na władztwo finansowe dochodowe i władztwo finansowe wydatkowe (według kryterium kierunku przepływu środków pieniężnych). W ramach finansowego dochodowego władztwa samorządowego odrębną kategorię stanowi władztwo daninowe, które z kolei dzieli się na władztwo podatkowe, władztwo opłatowe i władztwo w zakresie innych danin publicznych (według kryterium przedmiotu władztwa). Tym samym autor nie podziela poglądu wyrażonego przez A. Bień-Kacałę (2005, s. 12–13), że nie ma potrzeby dokonywania podziału władztwa daninowego na państwowe i samorządowe. Podział ten powstaje już na płaszczyźnie władztwa finansowego, zatem naturalną konsekwencją jest przyjmowanie go również na płaszczyźnie władztwa daninowego. Dokonanie takiego podziału nie oznacza, że obie te kategorie mają jednakowy charakter. Wręcz przeciwnie – władztwo samorządowe ma ograniczony zakres, o czym szerzej w dalszej części opracowania.

Funkcjonowanie władztwa daninowego wynika z faktu, że państwu potrzebne są zasoby do realizowania jego zadań. Musi być więc wyposażone w odpowiednie instrumenty pozwalające mu gromadzić środki, które będą następnie poddane redystrybucji w celu zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Takim instrumentem, składającym się na istotę władztwa daninowego, jest prawo ustanawiania podatków.

W Polsce ujęcie zasady władztwa daninowego i wyłączności ustawy w odniesieniu do nakładania podatków w treści aktu o najwyższej mocy prawnej w państwie uznano za zasadne dopiero przy pracach nad Konstytucją RP z 1997 roku. Wcześniej jedynie nauka prawa finansowego i orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) (Orzeczenia TK z 2.03.1993; 14.12.1993; 24.05.1994; 12.01.1995; 15.03.1995; 29.10.1996) postulowały wprowadzenie monopolu parlamentu w zakresie nakładania danin publicznych i kształtowania dochodów i wydatków państwa (Kosikowski, 2004, s. 203–204).

Na gruncie Konstytucji RP zasadę władztwa daninowego wywodzi się z art. 84, art. 168 i art. 217 Konstytucji RP (Bień-Kacała, 2005, s. 12). Artykuł ten stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Z kolei art. 168 Konstytucji RP dotyczy j.s.t. i nadaje im prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie, a więc kreuje zasadę ograniczonego władztwa daninowego samorządu terytorialnego, którego ramy są wytyczane przez ustawodawcę.

2. Władztwo finansowe gminy

Władztwo finansowe gminy stanowi fundament szerszej kategorii, jaką jest samodzielność samorządu terytorialnego w ogólności. Konstrukcja władztwa finansowego jest przedmiotem szerokiej analizy przede wszystkim w niemieckiej doktrynie prawa (Borodo, 2001, s. 132). Wskazuje się w niej na władztwo samorządów realizowane na ich terytorium w sferze finansów, danin, zarządzania, organizacji, kadr, planowania, ochrony środowiska i kształtowania kultury (Gern, 1997, s. 120 i nast.). Na władztwo finansowe składa się kilka elementów konstrukcyjnych, takich jak władztwo w sferze dochodów, wydatków i budżetu (Knemeyer, 1988, s. 92–95). Stąd też błędem byłoby sprowadzanie zagadnienia władztwa finansowego gminy jedynie do sfery dochodowej, albowiem składają się na nie również władcze uprawnienia w zakresie dokonywania wydatków oraz planowania i finansowania deficytu.

Uzewnętrznieniem władztwa finansowego jest zdolność gminy do gromadzenia dochodów według własnego uznania w celu realizacji powierzonych jej zadań publicznych. Prowadzenie własnej gospodarki finansowej jest nierozłącznym atrybutem działalności gminy. Władztwo finansowe polega na prowadzeniu samodzielnej polityki (przede wszystkim w zakresie dochodów) przy możliwości skorzystania ze środków władczych

(Kirchof, 1985, s. 10). Władztwo finansowe gminy można rozpatrywać w kontekście różnorodnych konstrukcji prawnych składających się na prawne formy działania organów samorządu terytorialnego. Wśród nich wymienić można: stanowienie przepisów lokalnych w drodze uchwał, wydawanie indywidualnych aktów administracyjnych, zawieranie porozumień administracyjnych, zawieranie umów cywilnoprawnych oraz tworzenie spółek prawa handlowego. Ponadto władztwo finansowe gminy wiązać można z działaniami natury faktycznej, jak np. prowadzenie rejestrów i ewidencji, budowa infrastruktury samorządowej (ulic, zakładów usług komunalnych itp.) (Borodo, 2000, s. 24–27). W szczególności emanacją władztwa finansowego gminy jest stanowienie przepisów prawa miejscowego w sferze gospodarki finansowej i podatków, wydawanie indywidualnych decyzji podatkowych w sprawach podatków, opłat i innych danin publicznych, kreowanie stosunków finansowych w drodze czynności cywilnoprawnych (np. emisja obligacji samorządowych, zaciąganie kredytów i pożyczek) (Borodo, 2001, s. 133).

Władztwo finansowe gminy jest częścią ogólnego władztwa nadanego tej j.s.t. Kształt tego władztwa określają przepisy prawne o randze ustawy. Władztwo finansowe rozpatrywać należy na dwóch obszarach, które wynikają z ustrojowego kształtu gminy, a mianowicie z jednej strony władztwo finansowe przejawia się w stanowieniu obowiązującego na obszarze danej gminy prawa, z drugiej strony jego silne przejawy występują również w sferze stosowania prawa (Borodo, 2001, s. 133).

Władztwo finansowe gminy, jako uregulowane ustawami i wykonywane w ramach ustaw, podlega nadzorowi i kontroli innych, niezależnych od samorządu terytorialnego organów państwowych, wśród których należy wymienić regionalne izby obrachunkowe, wojewodów, samorządowe kolegia odwoławcze i sądy administracyjne. Władztwo finansowe samorządu w sferze stanowienia prawa, w odróżnieniu od analogicznego władztwa wykonywanego przez organy centralne państwa, nie ma charakteru w pełni suwerennego, lecz jest wiązką delegowanych uprawnień władczych. Borodo (2001, s. 134) zauważa jednak, że również władztwo państwowe ma ograniczenia wynikające z norm konstytucyjnych, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał Konstytucyjny.

Posiadanie przez gminę omawianych władczych kompetencji wpływa na postrzeganie jej jako samodzielnego podmiotu zdolnego do wykonywania zadań publicznych. Istotą władztwa finansowego gminy jest stworzenie jej warunków do samodzielnego (i na własny rachunek) realizowania powierzonych jej zadań publicznych – zarówno własnych, jak i zleconych. Cel ten realizowany jest poprzez odpowiednie wyposażenie gminy w środki finansowe i jednoczesne umożliwienie jej względnie samodzielnego administrowania tymi środkami. Wzmiankowana samodzielność powinna się przejawiać w zakresie dochodów, wydatków i planowania budżetowego. Pozbawienie samorządu terytorialnego (gminy) możliwości samodzielnego kreowania polityki finansowej sprawiłoby, że samorząd ów byłby fikcyjny i niweczyłoby to postulat o silnym społeczeństwie obywatelskim władnym i odpowiedzialnym za realizację ważnych z jego punktu widzenia spraw o charakterze lokalnym. Wyłączne finansowanie działalności gminy z celowych dotacji państwowych byłoby równoznaczne z porzuceniem modelu, w którym gmina wykonuje znaczną część zadań publicznych samodzielnie i na własną odpowiedzialność (Knemeyer, 1988, s. 94).

Wszelkie władcze uprawnienia gminy należy utożsamiać z przyjętym modelem ustrojowym uwzględniającym daleko posuniętą decentralizację, w tym decentralizację finansową. W literaturze odnaleźć można poglądy nadające pojęciu decentralizacji finansowej szersze, dalej idące znaczenie, a mianowicie utożsamiające ogół uprawnień w sferze finansów samorządowych z autonomią finansową (Gajl, 1993, s. 12), rozumianą jako przekazanie na poziomie norm konstytucyjnych przez państwo na rzecz gmin prawa do stanowienia dochodów publicznoprawnych (Dębowska-Romanowska, 1995, s. 19), poprzez nadanie organom gmin uprawnienia do stanowienia w tym zakresie powszechnie obowiązującego prawa o charakterze autonomicznym (Wierzbowski, Wiktorowska, 1996, s. 36).

Obowiązujący w Polsce system finansów samorządu terytorialnego nie przewiduje prawa do samodzielnego kreowania przez gminy dochodów publicznoprawnych o charakterze podatkowym, stąd też trudno w ustawodawstwie na ten temat szukać określeń typu „autonomia". Można zatem stwierdzić, że istniejący współcześnie zakres decentralizacji finansowej w Polsce nie obejmuje autonomii finansowej (Miemiec, 2005, s. 16). W związku z tym należy stanąć na stanowisku, że określanie polskich gmin jako autonomicznych jednostek, a takowe sformułowania pojawiają się w literaturze, nie jest uzasadnione (Ruśkowski, 2004, s. 66 i n.). Dopóki gminy nie zostaną normami rangi konstytucyjnej wyposażone w prawo do samodzielnego stanowienia dochodów publicznoprawnych, dopóty nie będą cechowały się autonomią finansową (Dębowska-Romanowska, 2000, s. 8).

3. Władztwo daninowe gminy

Władztwo daninowe oznacza, że samorząd terytorialny jako korporacja publicznoprawna czerpiąca swoją władzę od państwa może być wyposażony, w granicach określonych ustawami, w uprawnienia do obciążania różnych podmiotów znajdujących się w obrębie jurysdykcji j.s.t. świadczeniami przymusowymi na pokrycie jego potrzeb (Litwińczuk, 1985, s. 101).

Wspomniane uprawnienia mogą być określone bardzo szeroko poprzez pozostawienie gminom całkowitej swobody co do wyboru form opodatkowania i decydowania o ich konstrukcji lub też uprawnienia te mogą zostać poddane daleko idącym ograniczeniom. Przegląd zastosowanych w praktyce rozwiązań pozwala na zajęcie stanowiska, że państwo tworzy nie tylko podstawy prawne do nakładania przez gminy podatków, lecz także wyznacza granice tych uprawnień. Ograniczenie władztwa daninowego gmin może przybrać różną postać. Może polegać na określeniu przez ustawodawcę danin, które gmina może lub powinna wprowadzić na swoim terytorium, ponadto może polegać na ustaleniu odgórnie maksymalnych wysokości stawek tych danin, bądź też ograniczenia mogą dotyczyć również swobody gminy w samodzielnym konstruowaniu elementów konstrukcyjnych poszczególnych danin (Litwińczuk, 1985, s. 101).

Biorąc pod uwagę obowiązywanie tego typu ograniczeń, zdefiniowanie władztwa daninowego gminy jest bardzo trudne, począwszy od tego, że można mieć uzasadnione wątpliwości, czy gmina posiada w ogóle przymiot władztwa w tej sferze, skoro to ustawa

zobowiązuje gminę do wprowadzenia z góry określonych podatków, w daleko idącym zakresie zdefiniowanych co do wysokości i podstawowych elementów konstrukcyjnych (Litwińczuk, 1985, s. 101–102).

W związku z powyższymi okolicznościami należy stwierdzić, że istota władztwa daninowego gminy sprowadza się nie tyle do posiadania przez gminę uprawnienia do nakładania podatków, ile do bardziej szczegółowych uprawnień związanych z kształtowaniem konstrukcji poszczególnych określonych przez państwo danin (Litwińczuk, 1985, s. 102).

Sposób wyposażenia gminy w środki finansowe niezbędne do zapewnienia wykonania przez nią powierzonych jej zadań wiąże się ściśle z analizowanym wcześniej zagadnieniem stosunku państwa do samorządu terytorialnego. W przypadku gdy samorząd terytorialny traktowany jest przedmiotowo, tj. jako jeden z wielu organów państwa wykonujący określony wycinek zadań zleconych mu przez administrację centralną, sposób finansowania gminy powinien przede wszystkim uwzględniać w optymalnym stopniu zakres wykonywanych przez gminę zadań. Dochody gminy pochodzą wówczas przede wszystkim z budżetu państwa, a podstawowym problemem staje się możliwie sprawiedliwy podział środków budżetowych pomiędzy samorząd terytorialny a władzę centralną. Natomiast w przypadku, gdy samorząd terytorialny uznaje się nie tylko za wykonawcę określonych zadań, ale również za podstawowy, niezbędny i pożądany podmiot systemu demokratycznego państwa, sposób przyznania samorządowi terytorialnemu (gminie w szczególności) funduszy powinien zakładać w szerokim zakresie swobodę i samodzielność w ich uzyskiwaniu (Litwińczuk, 1985, s. 102).

Władztwo daninowe wiąże się zatem nierozerwalnie z istotą samorządu terytorialnego rozumianą jako przejaw decentralizacji władzy publicznej i bezpośredniego udziału społeczeństwa w jej sprawowaniu. Wspólnota samorządowa podejmuje decyzje w zakresie ustalonym prawem i przez wybrane przez siebie organy o sposobie gromadzenia środków na finansowanie przedsięwzięć realizujących przede wszystkim lokalny interes mieszkańców. Silne powiązanie między daninami uiszczanymi na rzecz samorządu a zakresem i charakterem jego działalności niesie ze sobą liczne i ważne konsekwencje (Litwińczuk, 1985, s. 102).

Umożliwienie gminom nakładania określonych podatków, a w szczególności kształtowania ich podstaw opodatkowania oraz określania wysokości stawek podatkowych pozwoliłoby na dostosowanie obciążenia podatkowego do warunków lokalnych panujących na terytorium danej gminy. Uprawnienie to byłoby przyczynkiem do prowadzenia przez gminy lokalnej polityki daninowej, której skuteczność byłaby rezultatem lepszego rozeznania przedstawicieli danej wspólnoty samorządowej w lokalnych potrzebach.

Obciążenia daninowe kreowane przez władze samorządowe są bardziej zrozumiałe dla lokalnej społeczności i spotykają się z większą akceptacją w sytuacji, gdy pochodzące z tego źródła środki wykorzystywane są zgodnie z interesem tej społeczności. W doktrynie odnaleźć można pogląd o szczególnej przydatności dla finansów samorządowych danin, których przeznaczenie jest z góry określone. Zdefiniowanie celu, na który przeznaczone zostaną środki z daniny publicznej, wynikało pierwotnie z tej okoliczności, że podatek był

dopiero następstwem zidentyfikowania nowej potrzeby publicznej, na której pokrycie nie wystarczały zebrane dotychczas fundusze. Mechanizm ten uległ odwróceniu (nałożenie i pobór podatku wyprzedzał określenie jego przeznaczenia) dopiero wówczas, gdy pojawienie się nowej potrzeby publicznej przestało mieć charakter incydentalny, lecz przybrało postać stałego objawu rozwoju danego związku publicznoprawnego (Pragier, 1926, s. 18).

Przyznanie gminom szerokich uprawnień w sferze władztwa daninowego kryje w sobie również pewne niebezpieczeństwa. Swoboda gmin w zakresie obciążania lokalnej społeczności daninami, nawet niczym nieskrępowana, nie musi dawać gwarancji uzyskania przez nie środków wystarczających do sfinansowania realizacji wszystkich ich zadań. Sytuacja taka może wystąpić zwłaszcza w gminach słabiej rozwiniętych gospodarczo. Stąd też płynie wniosek, że gmina w swym potencjale dochodowym nie powinna być ograniczona jedynie do dochodów pochodzących bezpośrednio od podatników zamieszkujących jej terytorium (Litwińczuk, 1985, s. 105).

Kolejną niepożądaną okolicznością związaną z wykonywaniem przez gminę władztwa daninowego jest zróżnicowanie wysokości obciążenia daninowego w poszczególnych gminach. Choć występowanie nieznacznych różnic jest naturalne i w pełni akceptowalne, to zbyt duże rozwarstwienie na tym tle mogłoby wywołać zrozumiałe społeczne niezadowolenie (Ruśkowski, 1983, s. 186).

Trudności z wytyczeniem granicy władztwa daninowego gminy wynikają z faktu, że na płaszczyźnie danin publicznych stykają się interesy finansowe aż trzech stron: interes finansowy państwa, interes finansowy samorządu terytorialnego oraz interes finansowy podatników, których majątek uszczuplają daniny uiszczane na rzecz tych dwóch pierwszych podmiotów. Stwierdzić należy, że to państwo na mocy swej władzy zwierzchniej decyduje o tym, w jakim zakresie ww. interesy zostaną zaspokojone. Raczej nie podlega dyskusji, że podstawową okolicznością wpływającą na granicę władztwa daninowego gminy jest ochrona interesu finansowego państwa (Pragier, 1926, s. 18).

Państwo przy podziale uprawnień daninowych może stwarzać priorytet własnym interesom fiskalnym poprzez przyznanie sobie przeważającego lub nawet wyłącznego udziału we wpływach z wydajniejszych finansowo danin i pozostawienie danin o mniejszym znaczeniu fiskalnym w gestii samorządu terytorialnego (Pragier, 1926, s. 10).

4. Zasada ograniczonego władztwa daninowego gminy w Polsce

We współczesnej literaturze trudno odnaleźć opinie negujące słuszność przyznania gminom uprawnień daninowych. Zgodność stanowisk w tym zakresie jest pochodną jednego z podstawowych gwarantów faktycznej samodzielności gmin, jakim jest przyznanie im własnych dochodów, na których wysokość mają one większy bądź mniejszy wpływ. Nadanie gminom uprawnień w sferze daninowej jest przejawem aprobaty państwa dla uczestnictwa gminy w realnym sprawowaniu władzy – nie ma realnej władzy bez własnych środków finansowych, które w myśl współczesnej doktryny prawa finansowego mogą być pozyskiwane wyłącznie z poboru danin publicznych. Urzeczywistnienie idei

silnej gminy wymaga przyznania jej prawa do zarządzania źródłami danin publicznych zasilającymi jej budżet (Ruśkowski, 2001, s. 27; Etel, 2010, s. 379).

Zgodnie z art. 168 Konstytucji RP j.s.t. mają prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Ta norma konstytucyjna wyznacza granicę władztwa daninowego j.s.t., przy czym w obecnym stanie prawnym regulacja ta dotyczy jedynie gmin, które muszą jej przestrzegać w procesie tworzenia miejscowych aktów prawa podatkowego. Przez pojęcie ograniczonego władztwa daninowego należy rozumieć granice uprawnień organów gminy do normowania spraw daninowych. Artykuł 168 Konstytucji RP stanowi pewnego rodzaju uszczegółowienie ogólniejszych zasad (np. art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, w którym gwarantuje się udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy publicznej), a także emanację postulatu o samodzielności finansowej j.s.t. (Dowgier, Popławski, 2009, s. 12)

Uprawnienie nadane gminie w art. 168 Konstytucji RP ma ograniczony charakter, nie obejmuje bowiem prawa do stanowienia nowych podatków i opłat publicznych. Nakładanie podatków oraz innych danin publicznych może nastąpić tylko w drodze ustawy, a zatem jest to wyłącznie kompetencja władzy ustawodawczej. U podstaw tej normy konstytucyjnej leży konieczność zbudowania jednolitego i spójnego systemu podatkowego, gwarantującego równomierne rozłożenie ciężaru opodatkowania na wszystkich podatników stosownie do ich zdolności podatkowej bez względu na miejsce ich zamieszkania w kraju (Tegler, 1997, s. 377). Władztwo daninowe i wynikające z niego uprawnienia j.s.t. zostają określone w ustawach normujących poszczególne podatki i opłaty lokalne. Uprawnienia te dotyczą najczęściej kształtowania poziomu obciążeń podatkowych poprzez określenie wysokości stawek podatkowych oraz wprowadzenie dodatkowych ulg i zwolnień w drodze stanowienia aktów prawa miejscowego. Granice tworzenia prawa, w których zawiera się lokalne władztwo, zostały określone przez Konstytucję RP, a zwłaszcza w jej art. 217, który formułuje wprost zasadę wyłączności ustawy w sprawach podatkowych. Natomiast art. 168 Konstytucji RP jest przepisem szczególnym, a określone w nim prawo podmiotowe nie wynika z ogólnej zasady autonomii gminy, ale wymaga wyraźnego upoważnienia ustawowego (Kosikowski, 1997, s. 161; Ruśkowski, 2002, s. 233; Glumińska-Pawlic, 2003, s. 133).

Korzystanie przez gminę z uprawnień urzeczywistniających jej władztwo daninowe pozwala na kształtowanie lokalnej polityki podatkowej. Gmina, obniżając daniny publiczne na swoim terenie, świadomie rezygnuje z części dochodów, których utrata nie zostanie jej zrekompensowana, po to aby realizować ważne dla społeczności lokalnej cele społeczne bądź gospodarcze (Sawicka, 2013, s. 292).

Artykuł 168 Konstytucji RP wyznacza zakres samodzielności gminy w odniesieniu do decydowania o wysokości podatków i opłat lokalnych. Oznacza to, że gminy nie są całkowicie autonomiczne w ustalaniu obciążeń daninowych, gdyż te stosownie do art. 217 Konstytucji RP można wprowadzić tylko w drodze ustawy. Dotyczy to zarówno wprowadzania (oraz likwidacji) danin publicznych, jak i decydowania o wysokości obciążeń już istniejących (stawki podatkowe, ulgi podatkowe, zwolnienia od podatku). Jednakże regulacja ta jest wyrazem samodzielności finansowej gminy i umożliwia

w pewnym zakresie zaspokajanie potrzeb lokalnych w sposób niezależny od władzy centralnej (Kotulski, 2004, s. 123; Kunysz, 2012, s. 58). Władztwo daninowe gminy jest ograniczone i tylko w małym stopniu ta j.s.t. ma wpływ na ustalanie wysokości danin publicznych (Skrzydło, 2013, s. 216 i n.).

Z postanowień art. 168 Konstytucji RP wynika, że ważną rolę wśród dochodów własnych gminy powinny odgrywać podatkowe źródła dochodów. W odniesieniu do tych źródeł gminie przysługuje prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Konstytucyjnie zagwarantowano zatem gminie możliwość wykonywania władztwa daninowego, z tym że jest to władztwo doznające ograniczeń, ponieważ gmina ma prawo ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych wyłącznie w zakresie określonym w ustawie (na temat zasady ograniczonego władztwa daninowego gminy porównać można: Popławski, 2007, s. 30–34). Granice tego władztwa wyznacza więc ustawa, co znajduje merytoryczne uzasadnienie w treści art. 217 Konstytucji RP, który zastrzega formę ustawy do nakładania podatków, innych danin publicznych, określania podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków. Wyłącznie w drodze ustawy dopuszczalne jest uregulowanie wszystkich podstawowych elementów konstrukcyjnych podatku, tak aby unormowanie ustawowe zyskało cechy kompletności, precyzji i jednoznaczności (Bartoszewicz, Zakolska, 2003, s. 115; Draniewicz, 2007, s. 70; Ofiarski, 2012, s. 140–141).

Interesujące rozważania z punktu widzenia omawianego zagadnienia zawiera wyrok TK (Wyrok TK, 2013). W orzeczeniu tym TK stwierdził, że władztwo daninowe w państwie unitarnym, jakim jest Rzeczypospolita Polska, ma charakter niepodzielny, a jego podstawę konstytucyjną stanowi art. 217 Konstytucji RP. Władztwo daninowe, a w szczególności stanowienie podatków i innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg, umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków, jest kompetencją zastrzeżoną dla organu władzy ustawodawczej, która bez specjalnego konstytucyjnego upoważnienia nie może być delegowana w drodze czynności konwencjonalnej na inne podmioty. Na gruncie obowiązującej regulacji konstytucyjnej władztwo to jest atrybutem władzy ustawodawczej i może być realizowane wyłącznie w formie ustawy (Konstytucja, 1997, art. 84 i art. 217 w związku z art. 10 ust. 2 i art. 3). Ani art. 168 Konstytucji RP, ani żaden inny przepis rozdziału VII Konstytucji RP („Samorząd terytorialny"), jak również ugruntowane w orzecznictwie konstytucyjnym rozumienie zasady decentralizacji władzy publicznej (Konstytucja, 1997, art. 15 ust. 1 i art. 16 ust. 2) nie dają podstaw do uznania autonomii j.s.t. w zakresie władztwa daninowego. Przyznanie gminie kompetencji do stanowienia o wysokości podatków i opłat lokalnych ani nie ogranicza, ani nie wyłącza możliwości zastosowania generalnej normy kompetencji prawodawczej w zakresie władztwa daninowego. Art. 168 w związku z art. 87 ust. 2 Konstytucji RP nadaje kompetencję do określenia mocą aktu prawa miejscowego jednego z elementów stosunku daninowego (tj. wysokości podatku lub opłaty lokalnej). Akt ten dla swej ważności wymaga publikacji we właściwym publikatorze

urzędowym (Konstytucja, 1997, art. 88 ust. 1). Nie oznacza to automatycznie ograniczenia kompetencji organu władzy ustawodawczej do stanowienia o wysokości podatków i opłat o charakterze lokalnym. Biorąc pod uwagę stanowcze brzmienie art. 217 Konstytucji RP, gwarancyjną funkcję art. 84 Konstytucji RP i brak innej niż art. 168 Konstytucji RP regulacji odnoszącej się do realizacji władztwa daninowego przez gminę, należy uznać, że to organ władzy ustawodawczej rozstrzyga o ustanowieniu podatków i opłat, o nadaniu im charakteru lokalnego oraz granicach, w jakich gmina może zrealizować prawo do ustalania wysokości tych podatków i opłat. W granicach wyznaczonych przez zasadę decentralizacji zastrzeżenie na poziomie konstytucyjnym dla gminy kompetencji do stanowienia o wysokości podatków lub opłat lokalnych należy rozumieć jako przekazanie – przyznanie, a nie przekazanie – przeniesienie, wykonywania kompetencji prawodawczej o określonej treści. Przyznanie to musi odpowiadać wymaganiom stawianym przez konstytucyjną koncepcję źródeł prawa (Konstytucja, 1997, art. 87 ust. 2, art. 88 ust. 1, art. 94).

Podsumowanie

Gmina jako podmiot realizujący w sposób samodzielny znaczny zakres zadań publicznych powinna być wyposażona w adekwatne do tego zakresu środki finansowe. Miarą samodzielności gminy jest możliwie wysoki udział dochodów własnych w ogólnej kwocie dochodów będących w dyspozycji tej jednostki samorządu terytorialnego. Wśród dochodów własnych kluczowe znaczenie mają daniny publiczne, a w szczególności podatki. Realną samodzielność gminie zapewniłoby zatem nadanie jej wydajnych podatkowych źródeł dochodów, w stosunku do których gmina wyposażona byłaby w szerokie uprawnienia do ich kształtowania. Pozwoliłoby to gminom uniezależnić się od władzy centralnej w zakresie pozyskiwania środków finansowych niezbędnych do zaspokajania podstawowych potrzeb wspólnot lokalnych. W praktyce jednak władztwo daninowe gminy jest niewielkie. Regulacją prawną, która przesądza o znikomej roli gminy w kształtowaniu systemu podatkowego, jest art. 217 Konstytucji RP, który ustanawia monopol państwa w sferze ustanawiania nowych danin publicznych i określania ich najistotniejszych elementów konstrukcyjnych (stanowienie danin publicznych zarezerwowane jest dla Sejmu i Senatu w drodze ustawy). Gminom na podstawie art. 168 Konstytucji RP nadano ograniczone władztwo daninowe, które polega na możliwości ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych w zakresie określonym w ustawie. Nadanie gminom tak nieznacznego wpływu na kształtowanie wysokości najważniejszych dochodów publicznych prowadzi do wniosku, że gminy choć teoretycznie wyposażone w przymiot samodzielności w istocie doznają znacznego jej ograniczenia, pomimo prawa i obowiązku realizacji zadań publicznych we własnym imieniu i na swój rachunek, gdyż do realizacji tych zadań potrzebują znacznych środków finansowych, które jedynie w części są w stanie uzyskać niezależnie od innych organów państwa, natomiast w dużej mierze możliwość funkcjonowania gmin uzależniona jest od transferów środków z budżetu państwa. Jeśli uważać za prawdziwe sformułowanie, że nie ma samodzielności bez pieniędzy, to w stosunku do gminy za prawdziwe uznać

można stwierdzenie, że nie ma samodzielności bez własnych środków pieniężnych, co do których gmina dysponuje szerokimi uprawnieniami do ich kształtowania. Ze swej istoty najważniejszą kategorią tych środków powinny być podatki i inne daniny publiczne.

Literatura

Bartoszewicz, M., Zakolska, J. (2003). Glosa do wyroku sądu okręgowego z dnia 20 maja 2003 r., IV Ka 893/02. *Przegląd Legislacyjny*, *5*, 108–120.

Bień-Kacała, A. (2005). *Zasada władztwa daninowego w Konstytucji RP z 1997 r.* Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA.

Borodo, A. (2000). *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne.* Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.

Borodo, A. (2001). Władztwo finansowe samorządu terytorialnego – zagadnienia ogólne. W: R. Mastalski (red.), *Księga Jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska* (s. 127–141). Wrocław: Oficyna Wydawnicza „Unimex".

Dębowska-Romanowska, T. (1995). *Komentarz do prawa budżetowego państwa i samorządu terytorialnego wraz z częścią ogólną prawa finansowego*. Warszawa: Municipium.

Dębowska-Romanowska, T. (2000). Konstytucyjna charakterystyka finansów publicznych i prawa finansowego. W: W. Wójtowicz (red.), *Prawo finansowe* (s. 7–16). Warszawa: C.H. Beck.

Doroszewski, W. (red.) (1958–1969). *Słownik języka polskiego*. Pobrano z: http://www.sjpd.pwn.pl (11.05.2018).

Dowgier, R., Popławski, M. (2009). *Stanowienie miejscowego prawa podatkowego w gminach*. Białystok: Taxpress.

Draniewicz, B. (2007). Problem konstytucyjności opłat za korzystanie ze środowiska, *Państwo i Prawo*, 7, 70–81.

Etel, L. (2010). Granice władztwa podatkowego jednostek samorządu terytorialnego w świetle art. 168 Konstytucji. W: P.J. Lewkowicz, J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* (s. 379–388). Białystok: Temida 2.

Gajl, N. (1993). *Finanse i gospodarka lokalna na świecie*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.

Gern, A. (1997). *Deutsches Kommunalrecht*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

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

Litwińczuk, H. (1985). Władztwo lokalne w sferze podatkowej. *Finanse*, *9*, 101–118.

Kirchof, P. (1985). Die kommunale Finanzhoheit. W: G. Püttner (red.), *Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis*, *6*: *Kommunale Finanzen* (s. 3–28). Berlin–Heidelberg–New York–Tokio: Springer-Verlag Berlin Heidelberg.

Knemeyer, F.L. (1988). *Bayerisches Kommunalrecht*. Stuttgart–München–Hannover: Boorberg.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Kosikowski, C. (1997). Gospodarka i finanse publiczne w nowej Konstytucji. *Państwo i Prawo*, *11–12*, 148–162.

Kosikowski, C. (2004). *Finanse publiczne w świetle Konstytucji RP oraz orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (na tle porównawczym)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Kotulski, M. (2004), Samodzielność samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji finansów publicznych. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, *1*, 123–151.

Kunysz, J. (2012). Wójt, burmistrz, prezydent miasta jako organ podatkowy (wybrane zagadnienia). *Administracja*, *2*, 58–76.

Miemiec, W. (2005). *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*. Wrocław: Kolonia Limited.

Ofiarski, Z. (2012). Władztwo daninowe oraz administrowanie podatkowymi źródłami dochodów własnych gmin – czy podział kompetencji jest jeszcze potrzebny? *Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie „Gubernaculum et Administratio"*, *1*, 137–151.

Orzeczenie TK z 2.03.1993. Sygn. akt K 9/92. OTK 1993, nr 1, poz. 6.

Orzeczenie TK z 14.12.1993. Sygn. akt K 8/93. OTK 1993 nr 2, poz. 43.

Orzeczenie TK z 24.05.1994. Sygn. akt K 1/94. OTK 1994 nr 1, poz. 10.

Orzeczenie TK z 12.01.1995. Sygn. akt K 12/94. OTK 1995, nr 1, poz. 2.

Orzeczenie TK z 15.03.1995. Sygn. akt K 1/95. OTK 1995, nr 1, poz. 7.

Orzeczenie TK z 29.10.1996. Sygn. akt U 4/96. OTK 1996, nr 5, poz. 40.

Popławski, M. (2007). *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w gminach*, Białystok: Temida.

Pragier, A. (1926). *Zarys skarbowości komunalnej. Część II*. Warszawa: Zrzeszenie Samorządów Powiatowych.

Ruśkowski, E. (1983). *Podstawowe problemy prawne finansów lokalnych we Francji*. Białystok: Dział Wydawnictw Filii Uniwersytetu Warszawskiego.

Ruśkowski, E. (2001). *Finanse lokalne (zarys wykładu)*. Siedlce: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania.

Ruśkowski, E. (2002). Autonomia podatkowa jednostek samorządu terytorialnego a decentralizacja władzy publicznej. W: J. Głuchowski (red.), *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe. Pro publico bono. Księga jubileuszowa profesora J. Głuchowskiego* (s. 225–240). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności DOM ORGANIZATORA.

Ruśkowski, E. (2004). *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Warszawa: ABE Dom Wydawniczy.

Sawicka, K. (2013). Finanse samorządu terytorialnego – podstawy wyodrębnienia, struktura. W: J. Korczak (red.), *Województwo – region – regionalizacja 15 lat po reformie terytorialnej i administracyjnej* (s. 285–302). Wrocław: Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.

Skrzydło, W. (2013). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Tegler, E. (1997). Władztwo podatkowe gmin. W: W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1997 rok* (s. 370–390). Warszawa: Municipium.

Wierzbowski, M., Wiktorowska, A. (1996). Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego. W: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny* (s. 28–45). Warszawa: Uniwersytet Warszawski.

Wyrok TK z 28.11.2013. Sygn. akt K 17/12. OTK Seria A 2013, nr 8, poz. 125.

FINANCIAL SOVEREIGNTY OF UNITS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF ENTITLEMENTS OF MUNICIPALITY

Keywords: municipality, sovereignty, independence, public levies.

Summary. The subject of this paper is the analysis of financial and fiscal sovereignty of municipality. Financial and fiscal sovereignty of municipality are important elements of the wider category which is independence of municipality. The purpose of this paper is to characterize the municipality from the point of view of its ability to collect incomes, especially taxes and from the point of view of entitlement of municipalities in the sphere of lawmaking of local tax law. The research objects are primarily art. 168 and 217 of the Constitution of the Republic of Poland, which regulate, respectively, limited fiscal sovereignty of municipality and fiscal sovereignty of state. Two research methods were applied in the work: the dogmatic-exegetical method and the analytical method. This methods were used to study of the legal doctrine of the self-government, constitutional and tax law, the jurisprudence of the Constitutional Tribunal and the above-mentioned provisions of the Constitution of the Republic of Poland. This analysis allowed to formulate some important conclusions, among which one should be pointed out: the imposition of public levies is the exclusive right of legislative bodies but to the extent established by statute municipalities shall have the right to set the level of local taxes and charges.

Translated by Paweł Mańczyk

Cytowanie

Mańczyk, P. (2018). Władztwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego w kontekście uprawnień gminy. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 207–219. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-17.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-18 | strony: 221–233

Małgorzata Ofiarska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
malgorzata.ofiarska@usz.edu.pl

Procedura tworzenia samorządowych zakładów budżetowych – ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe

Kody JEL: H70, H72

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, samorządowy zakład budżetowy, zadania publiczne, budżet jednostki samorządu terytorialnego.

Streszczenie. Od 1 stycznia 2010 roku mogą być tworzone samorządowe zakłady budżetowe, ale znacząco ograniczono uprawnienia organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) w zakresie ich tworzenia lub przekształcania. Ograniczenia mają aspekt podmiotowy oraz przedmiotowy. Celem opracowania jest analiza i ocena ustawodawstwa, orzecznictwa sądów i regionalnych izb obrachunkowych, a także dorobku doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa finansów publicznych dotyczących zakresu władztwa organów stanowiących j.s.t. w sferze tworzenia, przekształcania, łączenia oraz likwidowania samorządowych zakładów budżetowych. Pozytywnie zweryfikowano hipotezę, że ustawodawca, wprowadzając podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia w tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych, pozostawił jednocześnie szeroki zakres swobody wyboru organom stanowiącym j.s.t. między formą gospodarki parabudżetowej (samorządowy zakład budżetowy) a formą gospodarki w pełni pozabudżetowej (spółka komunalna). W ten sposób dopuszcza realizację określonych zadań publicznych według reguł obowiązujących w sektorze finansów publicznych albo według zasad charakterystycznych dla sektora prywatnego. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną (jako metodę podstawową) oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w szczególności w odniesieniu do dorobku orzeczniczego sądów i regionalnych izb obrachunkowych).

Wprowadzenie

Wejście w życie z dniem 1 stycznia 2010 roku przepisów ustawy z 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Ustawa, 2009, dalej u.f.p.) wiąże się z istotnymi ograniczeniami w procedurze tworzenia jednej z najbardziej dotychczas rozpowszechnionych form gospodarki parabudżetowej, tzn. zakładu budżetowego. Wprowadzono bezwzględny zakaz tworzenia państwowych zakładów budżetowych, natomiast dotychczas istniejące zlikwidowano lub przekształcono w inne formy gospodarki budżetowej (państwowe jednostki budżetowe) albo pozabudżetowej (agencje wykonawcze), a nawet określoną działalność przeniesiono poza sektor finansów publicznych, przekształcając państwowe zakłady budżetowe w spółki prawa handlowego. W odniesieniu do samorządowych zakładów budżetowych znacząco ograniczono uprawnienia organów stanowiących j.s.t. w zakresie ich tworzenia lub przekształcania. Uwzględniając postanowienia art. 4 ust. 2 u.f.p., nakazujące odpowiednie stosowanie przepisów tej ustawy dotyczących j.s.t. również do związków j.s.t. oraz związków metropolitalnych, ustalenia dokonane w opracowaniu powinny być odnoszone także do uprawnień zgromadzeń tych związków (tzn. ich organów stanowiących) dotyczących tworzenia zakładów budżetowych.

Celem opracowania jest analiza i ocena materiału normatywnego, orzecznictwa sądów i regionalnych izb obrachunkowych, a także dorobku doktryny prawa samorządu terytorialnego i prawa finansów publicznych dotyczących zakresu i charakterystycznych cech władztwa organów stanowiących j.s.t. (rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa) w sferze tworzenia, przekształcania, łączenia oraz likwidowania samorządowych zakładów budżetowych. Poddano weryfikacji hipotezę, według której ustawodawca, wprowadzając podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia w tej procedurze, pozostawił jednocześnie względnie szeroki zakres swobody wyboru między formą gospodarki parabudżetowej, jaką jest samorządowy zakład budżetowy, a formą gospodarki w pełni pozabudżetowej, tzn. spółką komunalną. Konsekwencją tego wyboru jest albo pozostawienie realizacji określonych zadań publicznych j.s.t. w ścisłych relacjach z budżetem j.s.t., albo ich wyprowadzenie poza sektor finansów publicznych, często jednak z zachowaniem określonych związków finansowoprawnych z budżetem j.s.t. (np. poprzez udzielanie dotacji budżetowych spółkom komunalnym lub stosowanie wobec nich określonych preferencji w opodatkowaniu publicznym i daninami lokalnymi).

W opracowaniu jako podstawową zastosowano metodę dogmatycznoprawną oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w szczególności w odniesieniu do dorobku orzeczniczego sądów i regionalnych izb obrachunkowych). Oceny i wnioski końcowe odnoszą się nie tylko do aktualnie obowiązującego stanu prawnego (wnioski *de lege lata*), lecz także do postulowanych zmian ustawodawstwa mających poprawić przejrzystość obowiązujących regulacji prawnych (wnioski *de lege ferenda*). Problem ten nie był marginalny, ponieważ w 2009 roku dotyczył ok. 2900 samorządowych zakładów budżetowych, w których zatrudniano ok. 82 000 osób (uzasadnienie projektu ustawy 2009). Na dzień 31 grudnia 2012 roku funkcjonowało tylko 796 samorządowych

zakładów budżetowych (Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa, 2013, s. 7), natomiast na dzień 31 grudnia 2015 roku było 779 samorządowych zakładów budżetowych (Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa, 2016, s. 4). Od dnia 1 stycznia 2017 roku zniesiono obowiązek prezentowania takich informacji, uchylając art. 69 ustawy z 30.08.1996 roku, na którego podstawie wójt lub burmistrz (prezydent miasta), starosta, marszałek województwa oraz organ wykonawczy związku jednostek samorządu terytorialnego był obowiązany do składania ministrowi właściwemu do spraw Skarbu Państwa informacji dotyczących przekształceń i prywatyzacji mienia komunalnego, w tym także wykazu jednostek organizacyjnych.

Zmniejszenie liczby samorządowych zakładów budżetowych po 1 stycznia 2010 roku związane jest przede wszystkim z ich przekształcaniem w samorządowe jednostki budżetowe lub w spółki komunalne. Ze względu na rodzaje zadań publicznych realizowanych w samorządowych zakładach budżetowych współcześnie jest to kwestia o istotnym znaczeniu społecznym, gdyż odnosi się do problemu zaspokajania elementarnych potrzeb społeczności lokalnych, często o charakterze egzystencjalnym. Pełna komercjalizacja tych potrzeb nie jest wskazana z uwagi na względnie niski poziom zamożności członków społeczności lokalnych.

1. Zadania własne j.s.t. podstawą kompetencji do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych

Uprawnienie do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych związane jest tylko z realizacją zadań własnych j.s.t., przy czym w art. 14 u.f.p. pojęcie „zadania własne" zastosowano w sposób ogólny, tzn. bez podziału na zadania obligatoryjne oraz fakultatywne. Umożliwiono w ten sposób tworzenie samorządowych zakładów budżetowych do realizacji zadań własnych j.s.t. zarówno o charakterze obligatoryjnym, jak i fakultatywnym. Katalogi zadań własnych j.s.t. odmiennie określono w ustrojowych ustawach samorządowych (Ustawa 1990, dalej u.s.g.; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, dalej u.s.p.; Ustawa o samorządzie województwa, 1998, dalej u.s.w.) oraz w art. 14 u.f.p. W ustrojowych ustawach samorządowych są to katalogi otwarte, ich wyliczenia bowiem poprzedzono zwrotem „w szczególności". Powinny one być analizowane z uwzględnieniem ogólnych założeń ustawodawcy wyznaczających granice aktywności odpowiednio gmin, powiatów oraz województw.

Zgodnie z art. 6 u.s.g. zakres działania gminy obejmuje wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Przepis ten wprowadza domniemanie kompetencji gminy w realizacji zadań ukierunkowanych na zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Jego uzupełnieniem jest art. 7 ust. 1 u.s.g., w którym sformułowano otwarty katalog 22 kategorii zadań własnych gminy. Potrzeby wspólnoty lokalnej mogą być także zaspokajane jednocześnie na obszarze kilku gmin, np. poprzez utworzony w tym celu związek międzygminny (Bąkowski, 2012, s. 46). Odrębne ustawy określają, które zadania własne gminy mają charakter

obligatoryjny, od których realizacji gmina nie może się uchylić. Pozostałe zadania gminy mają charakter fakultatywny, ale nie mogą być dowolnie wykreowane przez samorząd gminny. Muszą być to zadania zobiektywizowane, tzn. mające podstawę prawną i, przy braku wyraźnie wskazanego w ustawie podmiotu władnego do ich realizacji, możliwe do realizacji przez gminę na podstawie ogólnego domniemania jej kompetencji. Nie mogą być samodzielną podstawą żadnych działań władczych organu gminy ani art. 6 ust. 1, ani art. 7 u.s.g., które wprowadzają wyłącznie normy o charakterze zadaniowym, nie zaś kompetencyjnym (Wyrok WSA w Poznaniu z 16.07.2014).

Zadania publiczne powiatu w myśl art. 4 u.s.p. mają charakter ponadgminny, uzupełniający i wyrównawczy oraz tworzą katalog obejmujący 24 kategorie zadań. Nie jest to katalog zamknięty, ponieważ inne ustawy mogą również określać zadania powiatu (np. w art. 19 ustawy z 12.03.2004 roku wymieniono zadania własne powiatu, którymi są m.in.: prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej, udzielanie informacji o prawach i uprawnieniach, szkolenie i doskonalenie zawodowe kadr pomocy społecznej z terenu powiatu, utworzenie i utrzymywanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, natomiast zgodnie z art. 180 pkt 5 ustawy z 9.06.2011 roku zadaniem powiatów jest prowadzenie placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz placówek wsparcia dziennego o zasięgu ponadgminnym). W art. 4 ust. 6 u.s.p. sformułowano istotną regułę, według której zadania powiatu nie mogą naruszać zakresu działania gmin. Odmiennie niż w przypadku gminy, powiat może wykonywać tylko zadania wyraźnie określone przez ustawodawcę (Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2008). W razie powstania wątpliwości w pierwszej kolejności należy badać, czy określone zadanie może być wykonywane przez gminę, tzn. czy ma charakter lokalny (Bator, 2010, s. 82).

Według art. 2 ust. 2 u.s.w. samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Wyrażono w ten sposób ogólną zasadę kompetencyjną samorządu województwa opartą na domniemaniu kompetencji województwa w sferze zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, które obejmują także zadania rządowe, ale niezastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Zadania o charakterze wojewódzkim, zgodnie z zasadą pomocniczości, nie mogą lub nie powinny być realizowane na niższych stopniach struktury administracji publicznej. Ważniejsze z tych zadań wymieniono w art. 14 ust. 1 u.s.w. i nie tworzą one katalogu zamkniętego (Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009), obejmując 17 rodzajów zadań publicznych poprzedzonych zwrotem „w szczególności". Uzupełnienie tego otwartego katalogu możliwe jest dopiero po dokonaniu szczegółowej analizy treści odrębnych ustaw wyznaczających zakres działania samorządu województwa.

Reasumując, konstytucyjne i ustawowe określenie zadań własnych j.s.t. w ustrojowych ustawach samorządowych obejmuje wszystkie zadania, bez względu na ich naturę (obligatoryjne lub fakultatywne) służące zaspokojeniu potrzeb określonej wspólnoty samorządowej, tzn. lokalnej (gminnej lub powiatowej) lub regionalnej (wojewódzkiej). „Potrzeby te nie muszą mieć charakteru zbiorowego, jednak powinny być potrzebami powszechnymi lub dominującymi, realizującymi wspólne interesy tej społeczności,

stając się tym samym potrzebami o charakterze publicznym" (Stec, 2017, s. 41–42). Sformułowana w ten sposób uniwersalna koncepcja zadań własnych j.s.t. nie stanowi jednak wystarczającej podstawy do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych.

Zakres uprawnień organu stanowiącego j.s.t. do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych wyznacza inny katalog zadań publicznych j.s.t., tzn. nie ten, który można zbudować na podstawie przepisów ustrojowych ustaw samorządowych, lecz ten sformułowany w art. 14 u.f.p., mający charakter zamknięty, a więc wykluczający stosowanie jakichkolwiek domniemań przesuwających granice przedmiotowe zadań publicznych realizowanych przez gminy lub województwa (wyżej wskazano, że domniemanie kompetencji do realizacji zadań nie odnosi się do powiatów). Katalog ten obejmuje zadania własne j.s.t., których realizacja (z wykorzystaniem formy zakładu budżetowego) powinna zmierzać do zaspokojenia elementarnych potrzeb określonej społeczności (lokalnej lub regionalnej). Katalog zadań własnych j.s.t. dotyczy następujących obszarów działalności: gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi; dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; lokalnego transportu zbiorowego; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; kultury fizycznej i sportu, w tym utrzymywania terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; pomocy społecznej, reintegracji zawodowej i społecznej oraz rehabilitacji zawodowej i społecznej osób niepełnosprawnych; utrzymywania różnych gatunków egzotycznych i krajowych zwierząt, w tym w szczególności prowadzenia hodowli zwierząt zagrożonych wyginięciem, w celu ich ochrony poza miejscem naturalnego występowania; cmentarzy.

2. Zakres zadań własnych j.s.t. przyjęty w art. 14 u.f.p. a możliwość tworzenia samorządowych zakładów budżetowych

Szczególną cechą katalogu zadań własnych j.s.t. sformułowanego w art. 14 u.f.p jest nie tylko jego otwarty charakter, lecz także ogólnikowe określenie niektórych zadań. Może to być przyczyną różnych wątpliwości interpretacyjnych. Powyższa uwaga dotyczy np. zadań własnych w zakresie „gospodarki mieszkaniowej i gospodarowania lokalami użytkowymi". W szczególności można postawić pytanie, czy mogą to być wszelkie sprawy zawierające się w przedmiotowym obszarze zadania. W jednym z rozstrzygnięć nadzorczych przyjęto, że w tych ramach nie mieści się zarządzanie wspólnotami mieszkaniowymi przez gminny zakład budżetowy nawet wtedy, gdy w danej wspólnocie mieszkaniowej gmina jest właścicielem części lokali. Nie ma również znaczenia, jak duży jest udział własności gminnej w całej wspólnocie mieszkaniowej (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 22.01.2014). Przedmiotem działalności samorządowego zakładu budżetowego nie może być prowadzenie administracji zleconej, w tym kompleksowa obsługa wspólnot mieszkaniowych, ponieważ nie wchodzi ona w zakres

działalności o charakterze użyteczności publicznej. Świadczenie usług zarządzania lub administrowania nieruchomościami zleconych przez inne podmioty (właścicieli nieruchomości lub wspólnoty mieszkaniowe) nie ma charakteru użyteczności publicznej oraz nie stanowi bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Zaspokaja jedynie potrzeby właścicieli innych nieruchomości lub właścicieli lokali tworzących daną wspólnotę mieszkaniową, którzy zlecili wykonywanie komercyjnej usługi. Taka działalność nie służy wykonywaniu zadań własnych gminy. Nie należy do zakresu tych zadań obsługiwanie cudzych nieruchomości, w tym świadczenie usług zarządzania czy administrowania na rzecz odrębnych podmiotów, którymi są wspólnoty mieszkaniowe i to niezależnie od tego, czy gmina jest jednym z członków wspólnoty mieszkaniowej (Wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2017).

Katalog zadań własnych j.s.t. wymienionych w art. 14 u.f.p., które mogą być realizowane z wykorzystaniem formy organizacyjno-prawnej samorządowego zakładu budżetowego, jest węższy od poszczególnych zakresów zadań własnych gmin, powiatów lub województw wyznaczonych w ustrojowych ustawach samorządowych. W odniesieniu do gmin oraz powiatów nie mogą być tworzone gminne lub powiatowe zakłady budżetowe w celu wykonywania zadań np. z zakresu telekomunikacji, edukacji publicznej, kultury lub ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej. Nie mogą być również tworzone powiatowe zakłady budżetowe w celu realizacji zadań z zakresu np. promocji i ochrony zdrowia, geodezji, kartografii i katastru lub rolnictwa, leśnictwa i rybactwa śródlądowego. Podobnie szerszy jest katalog zadań własnych województwa od dopuszczalnego zakresu przedmiotowego dopuszczającego tworzenie wojewódzkich zakładów budżetowych, np. nie można tworzyć takich zakładów w celu wykonywania zadań dotyczących modernizacji terenów wiejskich, zagospodarowania przestrzennego lub bezpieczeństwa publicznego.

Wyznaczenie przedmiotowych granic tworzenia samorządowych zakładów budżetowych wymaga również analizy przepisów ustawy o gospodarce komunalnej (Ustawa 1996), dalej u.g.k. Istotny jest przede wszystkim art. 7 u.g.k. stanowiący, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. Możliwość dodatkowego świadczenia usług komercyjnych posiada jedynie spółka prawa handlowego. Samo stwierdzenie, że określona usługa ma charakter użyteczności publicznej, stanowi warunek *sine qua non* do tego, aby taka usługa mogła być wykonywana przez samorządowy zakład budżetowy, ale nie jest to warunek jedyny. Należy również uwzględniać ograniczenia wynikające z art. 14 u.f.p. (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 18.05.2011), będące efektem wyznaczonego przez ustawodawcę przedmiotowego zakresu zadań własnych j.s.t., które mogą być realizowane w ramach samorządowego zakładu budżetowego.

Uszczegółowieniem zakresu regulacji art. 14 u.f.p. są postanowienia odrębnych ustaw dopuszczające prowadzenie określonej działalności w ramach samorządowego zakładu budżetowego, np. według art. 19 ust. 2 ustawy z 16.12.2010 roku o publicznym transporcie zbiorowym j.s.t., jako organizator publicznego transportu zbiorowego na wyznaczonym obszarze, może realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego

w formie samorządowego zakładu budżetowego. Organizator może samodzielnie realizować przewozy w ramach publicznego transportu zbiorowego jedynie w formie samorządowego zakładu budżetowego (Uzasadnienie wyroku WSA we Wrocławiu z 24.05.2017). Ponadto, według art. 3 ust. 2 pkt 1 ustawy z 13.06.2003 roku o zatrudnieniu socjalnym, centrum integracji społecznej może być tworzone przez j.s.t. w formie jednostki budżetowej lub samorządowego zakładu budżetowego.

Z analizy treści wybranych uchwał podejmowanych przez organy stanowiące j.s.t. wynika, że w formie samorządowych zakładów budżetowych funkcjonują m.in. następujące jednostki organizacyjne: centra integracji społecznej, miejskie centra sportu i rekreacji, ośrodki turystyki oraz sportu i rekreacji, zakłady gospodarki komunalnej, zakłady usług komunalnych, miejskie zakłady gospodarowania odpadami, targowiska miejskie, zakłady oczyszczania miast, zakłady gospodarki mieszkaniowej, administracje budynków komunalnych, zakłady utrzymania dróg i zieleni miejskiej, zakłady eksploatacji urządzeń komunalnych, zakłady wodociągów i kanalizacji.

Organy stanowiące związków j.s.t. tworzą z reguły jeden zakład budżetowy w danym związku, który wykonuje określoną kategorię zadań publicznych np. z zakresu gospodarki wodnej (eksploatacja, konserwacja i remonty urządzeń zbiorowego zaopatrzenia w wodę, zbiorczych urządzeń kanalizacji i studni publicznych na terenie gmin członków związku, zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków, zawieranie umów na dostawę wody i odprowadzanie ścieków oraz pobieranie należności, prowadzenie dokumentacji związanej z tymi działaniami, egzekwowanie należności z tytułu zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków).

Konkludując, z wykorzystaniem formy organizacyjnej samorządowego zakładu budżetowego mogą być wykonywane tylko takie zadania własne j.s.t., które spełniają łącznie dwa kryteria – są zadaniami zawierającymi się w sferze użyteczności publicznej oraz mieszczą się w katalogu zadań wymienionych w art. 14 u.f.p. (Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.01.2016). Wykorzystywanie przez j.s.t. formy zakładu budżetowego jest uzasadnione zwłaszcza w tych dziedzinach, gdzie przychody z prowadzonej działalności pokrywają w dużym stopniu koszty tej działalności, choć równocześnie nie mogą być ze względów społecznych maksymalizowane i muszą być uzupełniane dotacjami z budżetu j.s.t. Istotne znaczenie ma zamieszczony w art. 14 u.f.p., po wyliczeniu zadań własnych j.s.t., zwrot „mogą być wykonywane przez samorządowe zakłady budżetowe". Oznacza to, że nawet po zaistnieniu ww. przesłanek dopuszczających utworzenie samorządowego zakładu budżetowego, j.s.t. pozostawia się wybór formy organizacyjnej niezbędnej do realizacji danego rodzaju zadania własnego. Do wykonywania zadań o charakterze użyteczności publicznej j.s.t. mogą wykorzystywać i tworzyć wszelkie dopuszczalne przez prawo formy organizacyjne, w tym zarówno formy przewidziane przepisami ustawy o finansach publicznych, jak i inne (Wyrok NSA z 22.12.2010). W sferze użyteczności publicznej gospodarka komunalna może być prowadzona za pomocą samorządowych zakładów budżetowych oraz spółek handlowych. Natomiast poza sferą użyteczności publicznej tylko za pomocą spółek handlowych

(Ciepiela, 2001, s. 23). Oznacza to, że swoboda wyboru formy prowadzenia gospodarki komunalnej przez j.s.t. dotyczy wyłącznie działalności zawierającej się w sferze użyteczności publicznej (Modras, 2004, s. 67).

3. Podmiot uprawniony do utworzenia samorządowego zakładu budżetowego

Aspekt podmiotowy ograniczeń stosowanych w procedurze tworzenia samorządowych zakładów budżetowych zawiera się w treści art. 16 u.f.p. Według tego przepisu organ stanowiący j.s.t. tworzy, łączy, przekształca w inną formę organizacyjno-prawną i likwiduje samorządowy zakład budżetowy. Jest to kompetencja wyłączna organu stanowiącego j.s.t. i nie może być przez ten organ delegowana np. na organ wykonawczy j.s.t. (tj. wójta, burmistrza, prezydenta miasta, zarząd powiatu, zarząd województwa). Rozwiązanie to jest spójne z postanowieniami ustrojowych ustaw samorządowych oraz z przepisami ustawy o gospodarce komunalnej. Przepisy ustawy o finansach publicznych dotyczące j.s.t. należy odpowiednio stosować do związków j.s.t. oraz do związków metropolitalnych (Ustawa 2017, dalej u.z.m.), a więc organy stanowiące tych związków (tzn. zgromadzenia) również są wyłącznie uprawnione do tworzenia, łączenia, przekształcania oraz likwidowania zakładów budżetowych. Nie oznacza to, że organ wykonawczy j.s.t. lub organ wykonawczy związku jest wyłączony z procesu legislacyjnego, którego końcowym efektem ma być utworzenie samorządowego zakładu budżetowego. Do zakresu kompetencji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarządu powiatu, zarządu województwa lub zarządu związku należy przygotowywanie projektów uchwał odpowiednio: rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, zgromadzenia związku.

Jak wyżej zaznaczono, wyłączna kompetencja do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych przysługuje organowi stanowiącemu j.s.t., tzn. radzie gminy, radzie powiatu, sejmikowi województwa oraz zgromadzeniu związku. Przepis art. 16 u.f.p. jest w tym zakresie spójny z art. 18 ust. 2 pkt 9 lit. h) u.s.g. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych gminy przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek), z art. 12 pkt 8 lit. i) u.s.p. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych powiatu dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek), z art. 18 pkt 19 lit. f) u.s.w. (stanowi o podejmowaniu uchwał w sprawach majątkowych województwa dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania wojewódzkich samorządowych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek) oraz art. 23 pkt 8 lit. f) u.z.m. (stanowi o wyłącznej właściwości zgromadzenia związku w zakresie podejmowania uchwał w sprawach majątkowych związku metropolitalnego dotyczących tworzenia, przekształcania i likwidowania jednostek organizacyjnych związku metropolitalnego oraz wyposażania ich w majątek). Są to kompetencje o charakterze uniwersalnym, natomiast przy tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych

powinny być uwzględniane przepisy odrębnych ustaw regulujące dziedziny, w których będą one prowadziły swoją działalność (Jagoda, 2012, s. 226). W podjętej uchwale organ stanowiący j.s.t. nie może zamieszczać przepisów zobowiązujących kierownika zakładu budżetowego do utworzenia określonych struktur i przydzielenia im określonych zadań, ponieważ o tym decyduje tylko dyrektor (kierownik) tej jednostki w drodze regulaminu organizacyjnego (Wyrok WSA w Gliwicach z 5.02.2007).

Analizowany przepis art. 16 ust. 1 u.f.p. nie powinien być rozumiany jako kreujący obowiązek utworzenia samorządowego zakładu budżetowego, nawet wtedy gdy na danej j.s.t. spoczywa obowiązek realizacji zadania własnego wymienionego w art. 14 u.f.p. Organowi stanowiącemu j.s.t. pozostawiono możliwość wyboru formy organizacyjno-prawnej realizacji określonego zadania własnego. Ustawodawca ustala natomiast standardy, jakie powinna spełniać uchwała w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego. Należy w tej uchwale zamieścić elementy treści wymienione w art. 16 ust. 2 u.f.p. Organ stanowiący j.s.t. rozstrzyga w ten sposób o: nazwie i siedzibie zakładu, przedmiocie jego działalności, źródłach przychodów własnych zakładu, stanie wyposażenia zakładu w środki obrotowe oraz składniki majątkowe przekazane zakładowi w użytkowanie, terminach i sposobie ustalania zaliczkowych wpłat nadwyżki środków obrotowych dokonywanych przez zakład do budżetu j.s.t. oraz sposobie i terminach rocznych rozliczeń i dokonywania wpłat do budżetu, zasadach ustalania i przekazywania z budżetu j.s.t. środków finansowych wynikających z rozliczenia podatku od towarów i usług, jeżeli przewiduje przekazywanie tych środków temu zakładowi. Dopuszczenie możliwości zlecenia samorządowemu zakładowi budżetowemu innych zadań do wykonania niż wymienione w akcie erekcyjnym tego zakładu i w innym trybie niż zmiana tego aktu stanowi naruszenie art. 16 ust. 1 i 2 u.f.p. oraz odpowiedniego przepisu ustrojowej ustawy samorządowej określającego wyłączność kompetencji organu stanowiącego j.s.t. w odniesieniu do tworzenia samorządowych zakładów budżetowych (Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011).

Często do uchwały w sprawie utworzenia samorządowego zakładu budżetowego jest załączony jego statut. Nie zawiera on norm generalnych i abstrakcyjnych, nie nakłada obowiązków, ani nie przyznaje uprawnień nieokreślonemu kręgowi odbiorców, a więc nie jest aktem o charakterze ustrojowo-organizacyjnym i nie korzysta z przymiotu aktu prawa miejscowego (Wyrok WSA w Opolu z 13.09.2011). Samorządowy zakład budżetowy jest jednostką organizacyjną nieposiadającą odrębnej od macierzystej j.s.t. podmiotowości (zdolności prawnej). Jako niesamoistna forma organizacyjno-prawna gospodarki komunalnej działa w ramach osobowości prawnej macierzystej j.s.t. (Kurkierewicz, Olech, 2012, s. 22–24). Kierownik zakładu budżetowego działa jednoosobowo na podstawie pełnomocnictwa udzielonego przez organ wykonawczy j.s.t. W obrocie cywilnoprawnym kierownik nie reprezentuje zakładu budżetowego, lecz macierzystą j.s.t. (Aromiński, 2012, s. 37–45). Zobowiązania zaciągnięte przez kierownika samorządowego zakładu budżetowego obciążają majątek jednostki założycielskiej, nie będąc zobowiązaniami tego zakładu (Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2012; Wyrok NSA z 14.03.2014).

Podsumowanie

Analiza obowiązującego ustawodawstwa oraz wybranych orzeczeń sądów i organów nadzoru nad działalnością j.s.t. i ich związków potwierdza przyjętą hipotezę o ograniczeniach (reglamentacji) swobody j.s.t. lub związków j.s.t. w tworzeniu samorządowych zakładów budżetowych. Dopuszczalne jest ich tworzenie tylko w celu wykonywania zadań własnych ww. podmiotów, których katalog został taksatywnie określony w art. 14 u.f.p. Katalog ten jest węższy w porównaniu z katalogami zadań j.s.t. sformułowanych w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych, a także w przepisach odrębnych ustaw. Ponadto z postanowień ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że samorządowe zakłady budżetowe nie mogą być tworzone w celu wykonywania działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Nie sformułowano w ustawodawstwie adresowanego do organów stanowiących j.s.t. lub ich związków obowiązku tworzenia samorządowych zakładów budżetowych nawet wtedy, gdy zadania własne zawierają się w katalogu sformułowanym w art. 14 u.f.p. i jednocześnie są zadaniami o charakterze użyteczności publicznej. Z ustawy o gospodarce komunalnej wynika, że j.s.t. pozostawiono swobodę wyboru formy prowadzenia takiej działalności, w szczególności między formą samorządowego zakładu budżetowego a spółkami prawa handlowego, z tym jednak zastrzeżeniem, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie samorządowego zakładu budżetowego. O pewnej swobodzie działania organów stanowiących j.s.t. lub ich związków stanowi art. 4 u.g.k. Wynika z niego, że jeżeli przepisy szczególne nie regulują inaczej, to organy stanowiące j.s.t. decydują o wyborze sposobu prowadzenia i formie gospodarki komunalnej. Spółka prawa handlowego lub samorządowy zakład budżetowy są jedynie swoistymi instrumentami wykorzystywanymi przez j.s.t., które decydują o ich utworzeniu, przedmiocie ich działalności, a także o ich likwidacji (Szczepaniak, 2014, s. 452), przy czym nie są to jedyne formy organizacyjne. Wniosek taki jest uzasadniony, ponieważ w art. 2 u.g.k. użyto zwrotu „w szczególności". Pozwala to uznać katalog form prowadzenia gospodarki komunalnej za otwarty. Dopuszczalne wobec tego jest wykonywanie gospodarki komunalnej przez j.s.t. również w innych formach np. spółdzielni czy stowarzyszenia (Kupis 2013, s. 39).

Należy pozytywnie ocenić obowiązujące regulacje prawne, które pozostawiają organom stanowiącym j.s.t. lub ich związków wybór określonej formy organizacyjnej wykonywania zadań własnych. W ten sposób możliwe jest utworzenie optymalnej w danych warunkach formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności zmierzającej do zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych lub regionalnych (Glumińska-Pawlic, 2009, s. 52). Możliwość dokonywania takiego wyboru jest konsekwencją ustawowo wyrażonej zasady samodzielności w prowadzeniu gospodarki finansowej przez j.s.t. (Jastrzębska, 2011, s. 35-42).

Literatura

Aromiński, K. (2012). Podmiotowość podatkowa samorządowego zakładu budżetowego, wykonującego zadania własne jednostki samorządu terytorialnego. *Przegląd Prawa Publicznego*, *9*, 37–45.

Bator, M. (2010). Realizacja zadań publicznych w zakresie komunikacji lokalnej. *Nowe Zeszyty Samorządowe*, *5*, 82–83.

Bąkowski, T. (2012). „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty", „zadania własne gminy", „zakres działania gminy" oraz „sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym" w rozumieniu przepisów art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym. *Gdańskie Studia Prawnicze*, *2*, 39–48.

Ciepiela, M. (2001). Formy komunalnej działalności gospodarczej. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, *6*, 18–23.

Glumińska-Pawlic, J. (2009). Gospodarka finansowa zakładów budżetowych i spółek prawa handlowego wykonujących zadania własne gmin o charakterze użyteczności publicznej. W: L. Patrzałek (red.), *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia* (s. 47–57). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa (2013). *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za 2012 r.*, Warszawa.

Departament Analiz Ministerstwa Skarbu Państwa (2016). *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego za 2015 r.*, Warszawa.

Jagoda, J. (2012). Komentarz do art. 19. W: B. Dolnicki (red.), *Ustawa o samorządzie województwa. Komentarz* (s. 225–226). Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

Jastrzębska, M. (2011). Fakultatywne zadania własne gminy w świetle obowiązujących regulacji prawnych. *Finanse Komunalne*, *1–2*, 35–42.

Kupis, P. (2013). Nadzór w komunalnych spółkach handlowych – uwagi na tle ustawy o gospodarce komunalnej oraz kodeksu spółek handlowych. *Samorząd Terytorialny*, *6*, 37–47.

Kurkierewicz, K., Olech, Z. (2012). Konsekwencje prawne likwidacji zakładu budżetowego w kontekście kontynuacji realizacji projektów unijnych. *Radca Prawny*, *12*, 22–24.

Modras, A. (2004). Status spółki komunalnej w świetle przepisów prawa administracyjnego. *Samorząd Terytorialny*, *7–8*, 60–74.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Lubuskiego z 18.05.2011. NK.I.4131.169.2011.SDUD. Dz. Urz. Woj. Lubuskiego nr 76, poz. 1464.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Podlaskiego z 22.01.2014. NK-II.4131.6.2014.KK. *Wspólnota* 2014, 3, 58.

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 26.01.2016. PN.4131.16.2016. Dz. Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2016, poz. 567.

Stec, M. (2017). O potrzebie reinterpretacji (i nie tylko) niektórych pojęć w zakresie samorządowych zadań i kompetencji. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, *3*, 33–47.

Szczepaniak, R. (2014). Dopuszczalny zakres działania spółki komunalnej. *Kwartalnik Prawa Prywatnego*, *2*, 449–472.

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2018, poz. 994, z późn. zm.

Ustawa z 30.08.1996 o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Dz.U. 2017, poz. 1055, z późn. zm.

Ustawa z 20.12.1996 o gospodarce komunalnej. Dz.U. 2017, poz. 827, z późn. zm.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2018, poz. 995, z późn. zm.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie województwa. Dz.U. 2018, poz. 913, z późn. zm.

Ustawa z 13.06.2003 o zatrudnieniu socjalnym. Dz.U. 2016, poz. 1828, z późn. zm.

Ustawa z 12.03.2004 o pomocy społecznej. Dz.U. 2018, poz. 1508, z późn. zm.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.

Ustawa z 16.12.2010 o publicznym transporcie zbiorowym. Dz.U. 2018, poz. 2016, z późn. zm.

Ustawa z 9.06.2011 o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej. Dz.U. 2018, poz. 998, z późn. zm.

Ustawa z 9.03.2017 o związku metropolitalnym w Województwie Śląskim. Dz.U. 2017, poz. 730.

Uzasadnienie projektu ustawy z 27.08.2009 o finansach publicznych, VI kadencja, druk sejm. nr 1181.

Wyrok NSA z 22.12.2010. II GSK 1091/09. LEX nr 1125246.

Wyrok NSA z 14.03.2014. II GSK 75/13. LEX nr 1488148.

Wyrok WSA w Gliwicach z 5.02.2007. IV SA/GI 850/06. Legalis nr 107159.

Wyrok WSA w Gliwicach z 3.06.2008. IV SA/GI 66/08. LEX nr 511460.

Wyrok WSA w Gliwicach z 13.11.2017. IV SA/GI 391/17. Legalis nr 1697914.

Wyrok WSA w Opolu z 13.09.2011. II SA/Op 324/11. LEX nr 899086.

Wyrok WSA w Poznaniu z 16.07.2014. IV SA/Po 507/14. LEX nr 1498465.

Wyrok WSA w Warszawie z 2.12.2009. IV SA/Wa 1628/09. LEX nr 583438.

Wyrok WSA w Warszawie z 14.11.2012. I SA/Wa 786/12. LEX nr 1248133.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 5.05.2011. III SA/Wr 110/11. LEX nr 1129377.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 24.05.2017. III SA/Wr 314/17. Legalis nr 1680817.

SUBJECT-RELATED AND OBJECTIVE CRITERIA FOR THE RATIONING OF THE CREATION OF SELF-GOVERNMENT BUDGETARY ESTABLISHMENTS

Keywords: territorial self-government, self-government budgetary establishment, public tasks, budget of the local government unit

Summary. Starting from January 1, 2010, self-government budgetary establishments may be created, but the powers of the bodies of local self-government units (units) have been significantly reduced in terms of their creation or transformation. The restrictions are of a subjective and objective nature. The aim of the study is to analyze and evaluate legislation, court decisions and regional accounting chambers, as well as the achievements of the doctrine of the law of local self-government and the law of public finances regarding the scope of the authority of the organs constituting the municipality, with regards to creation, transformation, merger and liquidation of self-government budgetary establishments. The hypothesis was positively verified that the legislator, introducing subjective and objective limitations in the creation of self-government budgetary establishments, left at the same time a wide range of freedom of choice to the authorities between the form of a parabudget economy (local government budget plant) and the form of a fully off-budget economy (municipal company). In this way, it allows the implementation of specific public tasks according to the rules in force in the public finance sector or according to the principles characteristic of the private sector. The paper uses the dogmatic method (as a basic method) and, additionally, the empirical

and analytical method (in particular with reference to the jurisprudence of the courts and regional chambers of auditors).

Translated by Aneta Orłowska

Cytowanie

Ofiarska, M. (2018). Procedura tworzenia samorządowych zakładów budżetowych – ograniczenia podmiotowe i przedmiotowe. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 221–233. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-18.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-19 | strony: 235–248

Zbigniew Ofiarski

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Prawa i Administracji
zbigniew.ofiarski@usz.edu.pl

Uwarunkowania prawne dotyczące rachunku wspólnego jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: G21, H70

Słowa kluczowe: jednostka samorządu terytorialnego, rachunek wspólny, zadania publiczne, środki europejskie

Streszczenie. Rachunek wspólny jest szczególnym typem rachunku bankowego i może być prowadzony dla jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.). Nie jest powszechnie dostępny w ofercie banków dla wszystkich j.s.t. W związku z tym poddano pozytywnej weryfikacji hipotezę o świadomie wprowadzonych przez ustawodawcę ograniczeniach przedmiotowych i podmiotowych, których celem jest preferowanie współdziałania j.s.t. w realizacji zadań publicznych, a w szczególności w bardziej efektywnym wykorzystywaniu środków europejskich. Wprowadzone przez ustawodawcę ograniczenia dotyczące otwierania i prowadzenia rachunków wspólnych dla j.s.t. skutkują w tym zakresie modyfikacją konstrukcji umowy rachunku bankowego przyjętej w Kodeksie cywilnym. Ustaleń tych dokonano na podstawie analizy i oceny aktów prawa bankowego, w tym również tworzonych na poziomie banków (zwłaszcza regulaminów bankowych oraz ogólnych warunków umów), a także orzecznictwa sądów i dorobku doktryny prawa bankowego oraz prawa samorządu terytorialnego, dotyczących zasad i trybu otwierania oraz prowadzenia rachunków wspólnych dla j.s.t. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatyczno-prawną (jako metodę podstawową) oraz uzupełniająco metodę empiryczno-analityczną (w szczególności w odniesieniu do oferty banków w zakresie rachunków wspólnych prowadzonych dla j.s.t.).

Wprowadzenie

W przepisach ustawy Prawo bankowe (Ustawa, 1997, dalej u.p.b.) wymieniono oraz unormowano kilka rodzajów rachunków wspólnych, tzn. prowadzonych dla kilku

osób fizycznych albo dla kilku jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) albo dla stron umowy o współpracy w rozumieniu ustawy Prawo geologiczne i górnicze (Ustawa, 2011). Ustawodawca wyróżnia zatem poszczególne rodzaje rachunków wspólnych według kryterium statusu prawnego ich posiadaczy. Każdy z tych rachunków wspólnych jest szczególnym typem rachunku bankowego.

Cel zakładania i prowadzenia rachunku wspólnego dla j.s.t. oraz zasady dysponowania środkami gromadzonymi na tym rachunku przez jego posiadaczy są na tyle istotnymi problemami prawnymi, że wymagają zbadania obowiązującego w tym zakresie ustawodawstwa oraz aktów prawnych tworzonych przez organy banków (w szczególności regulaminów bankowych i ogólnych warunków umów rachunku bankowego). Celem opracowania jest analiza i ocena materiału normatywnego oraz dorobku doktryny, które dotyczą uwarunkowań prawnych otwierania i prowadzenia przez banki rachunków wspólnych dla jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tym poddano weryfikacji hipotezę, że prowadzony dla j.s.t. rachunek wspólny nie jest powszechnie dostępnym w ofercie banków dla tej kategorii podmiotów, a ustawodawca świadomie wprowadził ograniczenia przedmiotowe i podmiotowe. Uzasadnienia tych ograniczeń należy poszukiwać w tworzonych prawnych mechanizmach preferujących współdziałanie j.s.t. w realizacji różnych zadań publicznych, a w szczególności współfinansowanych ze środków europejskich. Nadrzędnym celem jest bardziej efektywne wykorzystywanie środków europejskich. W celu zweryfikowania tych założeń poddano analizie i ocenie obowiązujące ustawodawstwo regulujące konstrukcję prawną oraz zasady otwierania i prowadzenia rachunku wspólnego dla j.s.t., a także dorobek doktryny prawa bankowego i prawa samorządu terytorialnego oraz wybrane orzeczenia sądów. W opracowaniu zastosowano metodę dogmatycznoprawną, jako metodę podstawową, a ponadto metodę empiryczno -analityczną (w szczególności w odniesieniu do oferty banków w zakresie rachunków wspólnych prowadzonych dla j.s.t.).

Instytucja prawna wspólnego rachunku bankowego od momentu wejścia w życie postanowień ustawy z 29.08.1997 roku. Prawo bankowe, tzn. od 1 stycznia 1998 roku, ewoluowała, a cechą charakterystyczną była stopniowa emancypacja rachunku wspólnego j.s.t. z ogólniejszej kategorii, jaką jest rachunek wspólny. Zgodnie z art. 52 u.p.b., w wersji obowiązującej od 1 stycznia 1998 roku do 30 kwietnia 2004 roku, rachunek bankowy mógł być prowadzony dla kilku osób fizycznych (rachunek wspólny), z których każda korzystała z uprawnień posiadacza rachunku w granicach określonych w umowie. W tym okresie posiadaczami rachunku wspólnego mogły być wyłącznie osoby fizyczne. Dopiero w wyniku nowelizacji ustawy Prawo bankowe, dokonanej z dniem 1 maja 2004 roku (Ustawa, 2004), rozszerzono katalog podmiotów o j.s.t., dla których mogły być prowadzone rachunki wspólne (w wyniku zmienionej numeracji przepisów ustawy jest to aktualnie art. 51 u.p.b.). Pierwotnie projektodawca nie przewidywał takiej zmiany ustawy, ale propozycję taką zgłosił Związek Banków Polskich, który opiniując przedłożony projekt nowelizacji ustawy, zaproponował rozszerzenie możliwości prowadzenia rachunków wspólnych na wszystkie osoby prawne (Uzasadnienie, 2004). Ostatecznie przyjęto

rozwiązanie kompromisowe polegające na wprowadzeniu możliwości otwierania rachunków wspólnych dla jednej tylko kategorii osób prawnych, tzn. dla j.s.t.

W doktrynie sformułowany został pogląd, że argumenty natury celowościowej, mające swoje źródło w zasadzie swobody umów, powinny uzasadniać odrzucenie zakazu wyrażonego w art. 51 u.p.b. otwierania i prowadzenia rachunku wspólnego dla innych osób prawnych oraz dla tzw. ułomnych osób prawnych (jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej). Podkreślono, że wykazanie obowiązywania takiego zakazu wymaga przeprowadzenia dowodu, według którego zakaz ten ma swoje źródło w granicach swobody umów określonej w art. 353^1 k.c. (Romanowski, 2007, s. 51). W dalszej części opracowania poddano analizie i ocenie regulacje prawne, które stanowią o podmiotowych i przedmiotowych kryteriach ustawowych wyznaczających granice uprawnień do posiadania rachunku wspólnego przez j.s.t., gromadzenia na nich środków pieniężnych oraz dysponowania tymi środkami.

1. Aspekt podmiotowy rachunku wspólnego j.s.t.

Umowa bankowego rachunku wspólnego może być zawarta wyłącznie z podmiotem posiadającym status prawny j.s.t. Określenie „jednostka samorządu terytorialnego" stosowane jest w wielu aktach prawnych, ale w żadnym z nich nie sformułowano jego legalnej definicji. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 roku (Konstytucja, 1997) ustrojodawca przemiennie posługuje się pojęciami „jednostka terytorialna" (art. 15 ust. 2), „samorząd terytorialny" (art. 16 ust. 2, art. 62 ust. 1, art. 94, art. 107 ust. 1, art. 123 ust. 1, art. 146 ust. 2, art. 148 pkt 6) oraz „jednostka samorządu terytorialnego" (przede wszystkim w rozdziale VII Konstytucji RP pt. „Samorząd terytorialny"). W myśl art. 164 ust. 1 i 2 Konstytucji RP podstawową j.s.t. jest gmina, natomiast inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. W Konstytucji RP wyraźnie rozgranicza się pojęcie „jednostek samorządu terytorialnego" od innych podobnych pojęć np. „samorząd terytorialny" lub „organ samorządu terytorialnego" (Chmielnicki, 2004, s. 142).

W ustawodawstwie zwykłym jako inne j.s.t. wymienia się powiaty (jednostki samorządu lokalnego) oraz województwa (jednostki samorządu regionalnego). W żadnym akcie prawnym nie sformułowano uniwersalnej definicji pojęcia „jednostka samorządu terytorialnego". Najczęściej ustawodawca ogranicza się do wyliczenia podmiotów, które posiadają status j.s.t. Metodę taką zastosowano w art. 2 pkt 1 ustawy z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa, 2003) lub w art. 1 ust. 2 ustawy z 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Ustawa o wprowadzeniu, 1998), zgodnie z którymi status j.s.t. posiadają tylko gminy, powiaty oraz województwa. Ponadto w poszczególnych ustawach wyraźnie odróżnia się pojęcie j.s.t. od innych podmiotów zaliczanych do sektora samorządowego, np. w art. 1 ust. 2 ustawy z 7.10.1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Ustawa, 1992) oprócz j.s.t. wymieniono: związki metropolitalne, związki międzygminne, stowarzyszenia gmin, stowarzyszenia gmin i powiatów, związki

powiatów, związki powiatowo-gminne, stowarzyszenia powiatów, samorządowe jednostki organizacyjne. Związki oraz stowarzyszenia j.s.t. nie posiadają statusu jednostki samorządu terytorialnego (Storczyński, 2002, s. 134). Takiego statusu nie posiadają również jednostki pomocnicze gmin (sołectwa, dzielnice, osiedla i inne), które są wyłącznie elementami składowymi gmin i poza gminami nie mają samodzielnego bytu prawnego, a więc nie mogą w stosunku do osób trzecich podejmować jakichkolwiek działań (Wyrok WSA w Krakowie z 11.05.2004).

Użyty w treści art. 51 u.p.b. zwrot „dla kilku jednostek samorządu terytorialnego" oznacza, że stroną umowy rachunku wspólnego, tzn. jego posiadaczem mogą być co najmniej dwie j.s.t. Nie ograniczono natomiast maksymalnej liczby j.s.t. będących posiadaczem tego samego rachunku wspólnego. Uniwersalne określenie „jednostka samorządu terytorialnego" zastosowane w art. 51 u.p.b. uzasadnia twierdzenie, że posiadaczem tego samego rachunku wspólnego mogą być nie tylko j.s.t. tej samej kategorii np. tylko gminy lub tylko powiaty, ale również j.s.t. zaliczane do różnych kategorii, np. gminy i powiaty, gminy i województwa, powiaty i województwa, a nawet zaliczane do trzech kategorii j.s.t. (posiadaczem tego samego rachunku wspólnego mogą być jednocześnie gminy, powiaty oraz województwa). Nie wymaga się natomiast, aby współposiadaczami tego samego rachunku wspólnego były j.s.t. sąsiadujące ze sobą (mające wspólne granice administracyjne). W praktyce jednak wspólne przedsięwzięcie, warunkujące wspólną realizację zadania publicznego oraz będące jednocześnie niezbędnym warunkiem uzasadniającym otwarcie wspólnego rachunku, sprawia, że współposiadaczami rachunku wspólnego najczęściej są j.s.t. sąsiadujące ze sobą.

Podmiotem prowadzącym rachunek wspólny j.s.t. może być tylko bank, którym w rozumieniu art. 2 u.p.b. jest osoba prawna utworzona zgodnie z przepisami ustaw, działająca na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym. Rachunek wspólny j.s.t. może być prowadzony zarówno przez bank krajowy (tzn. mający siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej), jak i oddział banku zagranicznego (tzn. banku mającego siedzibę na terytorium państwa niebędącego państwem członkowskim UE) utworzony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej albo przez instytucję kredytową z państwa członkowskiego UE prowadzącą działalność w Polsce poprzez utworzony w tym celu oddział. Regulacji prawnych dopuszczających prowadzenie rachunku wspólnego dla j.s.t. nie zawiera ustawa z 5.11.2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (Ustawa, 2009), możliwe jest prowadzenie tylko rachunku wspólnego dla kilku osób fizycznych. Rachunku wspólnego j.s.t. nie może prowadzić spółdzielcza kasa oszczędnościowo-kredytowa, ponieważ członkiem kasy nie może być podmiot, którego nie wymieniono w art. 10 tej ustawy (j.s.t. nie mogą być członkami tych kas), natomiast celem kasy, wskazanym w art. 3 ust. 1 tej ustawy, jest m.in. gromadzenie środków pieniężnych wyłącznie swoich członków.

Konkludując, posiadaczem rachunku wspólnego może być wyłącznie j.s.t. posiadająca status prawny gminy, powiatu lub województwa w rozumieniu przepisów

odpowiednich ustrojowych ustaw samorządowych, tzn. ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Ustawa, 1990, dalej u.s.g.), ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998, dalej u.s.p.), ustawy z 5.06.1998 r. o samorządzie województwa (Ustawa o samorządzie województwa, 1998, dalej u.s.w.). W każdej z tych ustaw stanowi się, że mieszkańcy (odpowiednio gminy, powiatu lub województwa) tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową (w odniesieniu do powiatu oraz województwa dodano, że jest to wspólnota lokalna lub regionalna). Ponadto określono, że ilekroć w danej ustawie mowa jest o gminie, powiecie lub województwie, to należy przez to rozumieć wspólnotę samorządową oraz odpowiednie terytorium. Każde z pojęć „gmina", „powiat" oraz „województwo" ma dwa znaczenia. Stanowi jednostkę zasadniczego podziału terytorialnego państwa oraz jednostkę samorządu terytorialnego, o statusie z jednej strony podmiotu prawa publicznego, z drugiej – osoby prawnej prawa prywatnego. W ramach podmiotowości prawnej prawa cywilnego mieści się zdolność prawna, zdolność do czynności prawnych i odpowiednio zdolność sądowa i procesowa. Z tych przyczyn wyłącznie gminie, powiatowi oraz województwu rozumianemu jako jednostka samorządu terytorialnego przysługuje osobowość cywilno-prawna typu korporacyjnego, przy czym jego substratem są członkowie lokalnej lub regionalnej wspólnoty samorządowej (Postanowienie SN, 2014). Definiowane w ten sposób gminy, powiaty oraz województwa są jednostkami samorządu terytorialnego w rozumieniu art. 51 u.p.b. posiadającymi zdolność do zawarcia z bankiem umowy w sprawie otwarcia, posiadania i prowadzenia rachunku wspólnego.

Prawnego statusu jednostki samorządu terytorialnego nie posiadają różne związki j.s.t., pomimo że ich założycielami i uczestnikami są j.s.t. Podobnie związek metropolitalny nie jest jednostką samorządu terytorialnego. Nie jest dopuszczalna rozszerzająca interpretacja postanowień art. 51 u.p.b. Pojęcie j.s.t., użyte w treści art. 51 u.p.b. powinno być rozumiane w taki sposób, jak wynika to z przeprowadzonej wyżej analizy przepisów odrębnych ustaw. Oznacza to, że związek j.s.t. lub związek metropolitalny nie może być posiadaczem rachunku wspólnego nawet wtedy, gdy pozostałymi współposiadaczami tego rachunku byłyby j.s.t. Rachunki bankowe prowadzone dla związków j.s.t. lub związków metropolitalnych są ich indywidualnymi rachunkami, jako odrębnych podmiotów prawa, a nie rachunkami bankowymi (wspólnymi) j.s.t. tworzących takie związki. Można stwierdzić, że z postanowień art. 51 u.p.b. wynikają istotne podmiotowe ograniczenia, ponieważ stroną umowy rachunku wspólnego mogą być wyłącznie – określone kategorialnie – podmioty wskazane w treści tego przepisu. Zawarcie umowy rachunku wspólnego wbrew postanowieniom art. 51 u.p.b. obciążone jest sankcją wynikającą z art. 58 Kodeksu cywilnego, tzn. prowadzi do nieważności takiej umowy (Monkiewicz, 2014, s. 26).

2. Aspekt przedmiotowy rachunku wspólnego j.s.t.

Przedmiotowe ograniczenia dotyczące otwierania i prowadzenia rachunków wspólnych j.s.t. wynikają z art. 51b u.p.b., który został dodany do ustawy z dniem 1 maja 2004 r.

Przepis ten dopełnia postanowienia art. 51 u.p.b., które w sposób ogólny określają uprawnienia j.s.t. do posiadania rachunku wspólnego. Ograniczenia przedmiotowe, sformułowane w art. 51b u.p.b., sprowadzają możliwość otwarcia i prowadzenia takiego rachunku tylko w przypadku wspólnego wykonywania przez j.s.t. zadań publicznych, w tym realizacji przedsięwzięć współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Wynika z tego, że rachunek wspólny j.s.t. może być również prowadzony wtedy, gdy określone zadanie publiczne finansowane jest wyłącznie ze środków krajowych. Finansowanie wspólnego zadania publicznego j.s.t. ze środków unijnych jest dodatkowym motywem uzasadniającym prowadzenie rachunku wspólnego j.s.t., a nie warunkiem niezbędnym w takiej sytuacji.

W treści art. 51b ust. 1 u.p.b. posłużono się określeniem „w związku ze wspólnym wykonywaniem zadań publicznych". Oznacza to, że tylko w tym obszarze aktywności współdziałających j.s.t. dopuszczalne jest prowadzenie rachunku wspólnego j.s.t. *A contrario*, w pozostałych obszarach działalności współposiadaczy takiego rachunku finansowanie zadań publicznych wykonywanych odrębnie przez j.s.t. powinno następować ze środków pieniężnych gromadzonych na ich indywidualnych rachunkach bankowych. Przepis art. 51b ust. 1 u.p.b. posługuje się ogólną kategorią pojęciową „zadanie publiczne" i nie odwołuje się do konkretnego typu zadań publicznych. Mogą to być zadania własne j.s.t. (obligatoryjne lub fakultatywne), jak również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jednak elementem bezwzględnie koniecznym jest istnienie więzi między j.s.t., posiadaczami rachunku wspólnego, odnoszącej się do realizowanych zadań publicznych. W praktyce oznacza to konieczność wspólnego realizowania określonego przedsięwzięcia będącego częścią zadania publicznego (Zdebel, 2006, s. 166). Podkreśleniem tego wymogu są bezwzględnie wiążące postanowienia art. 51b ust. 2 u.p.b. nakazujące zamieszczenie w treści umowy rachunku wspólnego klauzuli określającej cel, dla którego rachunek wspólny jest prowadzony.

Określenie „zadania publiczne" stosowane jest zarówno w przepisach konstytucyjnych, jak i ustawowych. Zgodnie z art. 163 Konstytucji RP samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne, które nie są zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych. Sformułowaniem tym kwalifikuje się organy samorządu terytorialnego (bez względu na to, czy wykonują zadania własne, czy z zakresu administracji rządowej) do organów władzy publicznej (Kremis, 2002, s. 39). Oznacza to jednocześnie, że zakres zadań j.s.t. wyznaczony w przepisach ustrojowych ustaw samorządowych oraz innych ustaw tworzy ogólny katalog zadań publicznych, których realizacja została przypisana j.s.t. Posługując się określeniem „zadania samorządu", ustawodawca wskazuje w sposób ogólny cele, które powinna osiągnąć w swojej działalności j.s.t. albo określone kierunki działań, uwzględniając szeroki zakres rzeczowy spraw należących do samorządu terytorialnego. Ograniczając ten problem do „zadań publicznych" samorządu terytorialnego, podkreślono, że ich realizacja powinna prowadzić do zaspokajania zbiorowych potrzeb określonych społeczności lokalnych lub regionalnych (tzn. wspólnot samorządowych). Publiczny charakter zadań realizowanych zarówno z wykorzystaniem form prawa publicznego, jak i prawa prywatnego, oznacza dyrektywę kierowania się przez j.s.t. dobrem ogólnym, a nie interesem indywidualnym (Leoński, 2006, s. 30–31).

W ramach ogólnej kategorii „zadania publiczne" samorządu terytorialnego w doktrynie powszechnie wyodrębnia się „zadania własne" (lokalne oraz regionalne), które samorząd terytorialny wykonuje w imieniu własnym i samodzielnie, określając zakres i sposób ich realizacji. Szczególnym rodzajem zadań własnych są zadania obligatoryjne, ponieważ ich realizacji samorząd terytorialny nie może zaniechać. Status zadań publicznych samorządu terytorialnego mają także zadania zlecone do wykonania samorządowi terytorialnemu przez organ władzy centralnej w drodze ustawowej albo przez organy administracji rządowej w drodze porozumienia. Samorząd terytorialny pozostaje jedynie wykonawcą takich zadań publicznych, ponieważ nie decyduje samodzielnie o ich zakresie i sposobie realizacji, a jedynie o techniczno-organizacyjnych aspektach wykonywania zadań (Dębowska-Romanowska, 2010, s. 240–241). Zlecanie zadań publicznych może następować tylko na rzecz j.s.t., a nie odwrotnie. Oznacza to, że dopuszczalne jest ograniczanie zakresu zadań administracji rządowej, ale nie jest możliwe uszczuplanie zakresu zadań samorządu terytorialnego (Dolnicki, 2018, s. 32). Wszystkie zadania samorządu terytorialnego mają charakter publiczny, ponieważ służą zaspokajaniu potrzeb danej wspólnoty samorządowej (zadania własne) lub zorganizowanego w państwo całego społeczeństwa (zadania zlecone) (Uchwała TK, 1994).

Zadania publiczne j.s.t. mogą być realizowane w formach administracyjnoprawnych oraz cywilnoprawnych. Celem ich realizacji jest zaspokajanie różnych potrzeb wspólnoty samorządowej (gospodarczych, społecznych, kulturalnych) i w efekcie poprawa warunków cywilizacyjnych, w których funkcjonuje wspólnota. Najważniejsze z tych zadań, w formie katalogu otwartego, zostały wymienione w ustrojowych ustawach samorządowych (Czarnow, 2002, s. 38). Zastosowane w art. 51b ust. 1 u.p.b. określenie „zadania publiczne" powinno być rozumiane szeroko i obejmować zarówno zadania własne j.s.t. (fakultatywne i obligatoryjne), jak i zadania zlecone j.s.t. (w drodze ustawy lub porozumienia zawartego z właściwym organem administracji rządowej, którym najczęściej będzie minister lub wojewoda).

Warunkiem *sine qua non* otwarcia i prowadzenia rachunku wspólnego j.s.t. jest nie tylko realizacja zadań publicznych samorządu terytorialnego, lecz także „wspólne" wykonywanie tych zadań. Można generalnie wyodrębnić dwie formy wspólnego wykonywania zadań publicznych w samorządzie terytorialnym, tzn. zinstytucjonalizowane (związane z utworzeniem odrębnej od j.s.t. struktury organizacyjnej, w szczególności związku j.s.t.) oraz pozostałe (nie są związane z tworzeniem odrębnej struktury organizacyjnej i polegają na zawieraniu porozumień oraz umów) (Ofiarska, 2008, s. 333–336). W ustrojowych ustawach samorządowych dopuszczono możliwość wykonywania zadań publicznych w drodze współdziałania między j.s.t. O podjęciu współdziałania z innymi j.s.t. rozstrzygają, w drodze uchwały, organy stanowiące j.s.t. Zasada współdziałania j.s.t. została wprost wyrażona w art. 10 ust. 1 u.s.g., art. 65 ust. 1 oraz art. 72a ust. 1 u.s.p. Przywołane przepisy nie stanowią samodzielnej materialnoprawnej podstawy do wyrażenia przez organ stanowiący j.s.t. woli wykonywania (realizacji) określonego zadania własnego j.s.t. w drodze określonego współdziałania z inną j.s.t. Powinny one być analizowane łącznie z przepisem

materialnym dopuszczającym wspólną realizację określonych zadań publicznych przez określone j.s.t. (Uchwała RIO, 2014). Z istoty rachunku wspólnego j.s.t. wyrażonej w art. 51b ust. 1 u.p.b. wynika, że otwarcie i prowadzenie takiego rachunku jest dopuszczalne jedynie w tych sytuacjach, w których wspólne zadanie publiczne j.s.t. realizują bezpośrednio, a nie z wykorzystaniem formy zinstytucjonalizowanej, np. utworzonego związku j.s.t. będącego odrębnym podmiotem prawa wyposażonym w osobowość prawną (Sikorski, 2015, s. 161). Z tych samych powodów nie jest możliwe otwarcie rachunku wspólnego dla spółki prawa handlowego utworzonej przez kilka j.s.t. w celu wspólnego wykonywania określonego zadania publicznego (Kawulski, 2013, s. 273).

Szczególnie preferowana jest przez ustawodawcę sytuacja, w której j.s.t. wspólnie realizują zadanie publiczne współfinansowane ze środków unijnych. O takiej preferencji dowodzi podkreślenie tego sposobu finansowania w treści art. 51b ust. 1 u.p.b. Określenie „środki Unii Europejskiej" (środki unijne) zawarte w treści tego przepisu powinno być rozumiane w sposób, w jaki zostało unormowane w ustawie z 27.09.2009 r. o finansach publicznych (Ustawa, 2009, dalej u.f.p.). Należy jednak podkreślić, że w ustawie o finansach publicznych użyto określenia „środki europejskie", którego przedmiotowy zakres jest szerszy od zakresu pojęcia „środki Unii Europejskiej", o których mowa w art. 51b ust. 1 u.p.b. Jednak, uwzględniając cele realizacji wspólnych przedsięwzięć przez j.s.t. i dopuszczalne metody ich finansowania, uzasadnione jest przyjęcie w tym przypadku sposobu definiowania przez ustawodawcę pojęcia „środki europejskie" w ustawie o finansach publicznych (Ofiarski, 2013, s. 396). Zgodnie z art. 2 pkt 5 u.f.p. środkami europejskimi są:

1) środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (z wyłączeniem środków przeznaczonych na realizację programów w ramach celu Europejska Współpraca Terytorialna oraz programów wymienionych w obowiązującym do 31.12.2013 r. rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1638/2006 z 24.10.2006 r. określającym przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.Urz. UE L 310 z 09.11.2006, s. 1) oraz programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa;
2) niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) z: Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy (z wyłączeniem środków z Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego 2004–2009);
3) środki na realizację wspólnej polityki rolnej;
4) środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych;
5) środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym;
6) środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę" określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1316/2013 z 11.12.2013 r. ustanawiającym instrument „Łącząc Europę", zmieniającym rozporządzenie (UE) nr

913/2010 oraz uchylającym rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010 (Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 129, ze zm.).

Konkludując, przedmiotowe granice uprawnienia do otwarcia i prowadzenia rachunku wspólnego j.s.t. wyznaczają trzy konstrukcje prawne, które zostały wymienione w art. 51b ust. 1 u.p.b. (zadania publiczne, wspólne wykonywanie tych zadań przez j.s.t., środki unijne), ale ich istotę i sposób rozumienia unormowano w przepisach prawa samorządu terytorialnego oraz prawa finansów publicznych.

3. Szczególne elementy treści umowy rachunku wspólnego j.s.t.

Rachunek wspólny j.s.t. jest podtypem rachunku bankowego, a więc w pierwszej kolejności umowa, na podstawie której taki rachunek jest otwierany i prowadzony przez bank, powinna zawierać niezbędne elementy treści wyliczone w art. 52 ust. 2 u.p.b. Z katalogu podstawowych elementów treści umowy rachunku bankowego wynika, że powinna ona określać: strony umowy, rodzaj otwieranego rachunku, walutę rachunku, czas trwania umowy, oprocentowanie środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku, o ile strony umowy je zastrzegają (w tym wysokość tego oprocentowania i przesłanki dopuszczalności jego zmiany przez bank, a także terminy wypłaty, postawienia do dyspozycji lub kapitalizacji należnych odsetek), wysokość prowizji i opłat za czynności związane z wykonywaniem umowy oraz przesłanki i tryb ich zmiany przez bank, formy i zakres rozliczeń pieniężnych dokonywanych na polecenie posiadacza rachunku oraz terminy ich realizacji, przesłanki i tryb dokonywania zmian umowy, przesłanki i tryb rozwiązania umowy rachunku bankowego, zakres odpowiedzialności banku za terminowe i prawidłowe przeprowadzenie rozliczeń pieniężnych oraz wysokość odszkodowania za przekroczenie terminu realizacji dyspozycji posiadacza rachunku. Elementy takie powinna zawierać każda umowa rachunku bankowego.

Uwzględniając szczególne cechy rachunku wspólnego j.s.t., w umowie tego rachunku istotne jest przede wszystkim określenie stron tej umowy, rodzaju otwieranego i prowadzonego rachunku oraz czasu trwania umowy (w tym wypadku będzie on warunkowany okresem realizacji wspólnego przedsięwzięcia). Zakończenie wspólnie realizowanego zadania wraz z zakończeniem rozliczeń finansowanych związanych z tym zadaniem stanowi przesłankę rozwiązania umowy rachunku wspólnego j.s.t.

Ze względu jednak na specyficzną konstrukcję rachunku wspólnego j.s.t. umowa o prowadzenie tego rachunku powinna dodatkowo określać – stosownie do postanowień art. 51b ust. 2 u.p.b. – cel, dla którego rachunek jest prowadzony. W tym znaczeniu celowy charakter umowy rachunku wspólnego j.s.t. kreuje po stronie banku obowiązek przeprowadzenia kontroli zasadności składanego wniosku o otwarcie takiego szczególnego rodzaju rachunku bankowego (Burski, 2017, s. 47). Celem takim powinno być zadanie (ewentualnie zadania) publiczne wspólnie realizowane przez j.s.t. będące współposiadaczami tego rachunku. Nie jest przy tym istotny okres realizacji takiego zadania, np. zamykający się w jednym roku budżetowym albo obejmujący kilka kolejnych lat budżetowych. Wspólne

przedsięwzięcie, finansowane z zasobów pieniężnych zgromadzonych na rachunku wspólnym j.s.t., może mieć charakter inwestycyjny lub bieżący, tzn. polegający na ciągłym wykonywaniu danego rodzaju zadania o charakterze usługowym (np. wspólne wykonywanie przez j.s.t. zadania w zakresie lokalnego transportu zbiorowego lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych). Jedynym ograniczeniem, wyznaczającym zakres operacji finansowych dokonywanych na rachunku wspólnym j.s.t., jest związanie tych operacji ze wspólnie wykonywanym przez j.s.t. zadaniem publicznym. Mogą to być operacje finansowe polegające na dokonywaniu wpłat i wypłat z tego rachunku, zarówno gotówkowych, jak i z tytułu rozliczeń w obrocie bezgotówkowym. Z rachunku wspólnego mogą być dokonywane zapłaty za wykonane usługi, dostawy towarów lub wykonane roboty np. budowlano-montażowe. Jeżeli j.s.t. będące współposiadaczami rachunku wspólnego przeprowadzają również inne rozliczenia, które nie są związane z wykonywaniem wspólnego zadania, to powinny w tym celu wykorzystywać swoje odrębne rachunki bankowe, np. bieżące lub pomocnicze rachunki rozliczeniowe będące ich rachunkami indywidualnymi.

Umowa rachunku wspólnego j.s.t., zgodnie z art. 51b ust. 3 u.p.b., powinna również określać zasady dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na tym rachunku oraz zasady wypowiadania umowy tego rachunku.

Banki na podstawie art. 109 u.p.b. wydają regulaminy bankowe, w których m.in. określane są zasady otwierania i prowadzenia rachunków bankowych. Postanowienia tych regulaminów odnoszące się do rachunków wspólnych j.s.t. obejmują przede wszystkim kwestie: odpowiedzialności współposiadaczy rachunku (odpowiadają oni solidarnie wobec banku za wszelkie zobowiązania zaciągnięte przez każdego z nich w ramach umowy rachunku bankowego), uprawnień do dysponowania środkami na rachunku (każdy ze współposiadaczy rachunku jest upoważniony do samodzielnego dysponowania środkami pieniężnymi zgromadzonymi na rachunku wspólnym) oraz uprawnień do zmiany lub wypowiedzenia umowy (każdy ze współposiadaczy jest uprawniony do wypowiedzenia umowy rachunku bankowego ze skutkiem dla wszystkich współposiadaczy, natomiast zmiana umowy wymaga zgody każdego ze współposiadaczy)[1]. W regulaminach bankowych niekiedy zamieszczane są zastrzeżenia stanowiące, że otwarcie wspólnego rachunku dla j.s.t. jest możliwe dopiero po przedstawieniu przez te jednostki zawartej umowy konsorcjum lub umowy o współpracy, która określa, że j.s.t. będą wspólnie: rozliczać się, realizować przedsięwzięcie, otrzymywać dotacje oraz prowadzić rachunek rozliczeniowy[2].

Podsumowanie

Realizując założony cel opracowania, ustalono po analizie obowiązującego ustawodawstwa, że w przepisach prawa bankowego nie dokonano pełnego formalnego

[1] Np. rozdział 3 regulaminu otwierania i prowadzenia rachunków bankowych dla klientów instytucjonalnych (załącznik do uchwały nr 53/2017 z 12.09.2017 r. Zarządu Banku Spółdzielczego w Iłowej).

[2] Np. regulamin otwierania i prowadzenia rachunków bankowych bieżących i pomocniczych w złotych i walutach wymienialnych w Powiatowym Banku Spółdzielczym w Kędzierzynie-Koźlu (załącznik nr 1 do uchwały z 14.11.2007 r. Zarządu Powiatowego Banku Spółdzielczego w Kędzierzynie-Koźlu).

wyodrębnienia rachunku wspólnego j.s.t. od pozostałych rachunków bankowych. Należy podkreślić, że w wyliczeniu zawartym z art. 49 u.p.b., stanowiącym katalog otwarty, nie wymieniono żadnego z podtypów rachunku wspólnego, których zasady prowadzenia uregulowano w kolejnych przepisach tej ustawy (tzn. rachunków wspólnych prowadzonych odpowiednio dla kilku: osób fizycznych, j.s.t. albo stron umowy o współpracy). O otwartym charakterze tego katalogu przesądza użyty przez ustawodawcę zwrot „w szczególności", a więc mogą być prowadzone przez banki również inne rodzaje rachunków bankowych, których wprost nie wymieniono w cytowanym przepisie ustawy.

Uwzględniając status prawny posiadaczy rachunków wspólnych j.s.t. oraz cel otwierania i prowadzenia tych rachunków określony w art. 51b u.p.b., można stwierdzić, że jest to szczególny rodzaj rachunku rozliczeniowego wskazany w art. 49 ust. 1 pkt 1 u.p.b. Istotą bankowego rachunku rozliczeniowego jest jego prowadzenie w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą. Jest to rachunek, za pomocą którego dokonywane są rozliczenia z tytułu transakcji zawieranych przez jego posiadacza. Ustanowione w prawie bankowym podmiotowe i przedmiotowe ograniczenia odnoszące się do rachunku wspólnego j.s.t. są ze sobą ściśle powiązane i w ostatecznym kształcie decydują o szczególnym statusie prawnym tego rachunku bankowego.

Ustawodawca nie zdecydował się na dookreślenie, czy rachunek wspólny j.s.t. powinien mieć status rachunku łącznego (do dysponowania środkami zgromadzonymi na takim rachunku konieczna jest zgoda współposiadaczy rachunku), czy rachunku rozłącznego (każdy ze współposiadaczy może samodzielnie dysponować środkami zgromadzonymi na rachunku). W piśmiennictwie zgłaszany był w przeszłości postulat jednoznacznego uregulowania tej kwestii w ustawie i przyjęcie statusu prawnego rachunku wspólnego j.s.t., jako rachunku „łącznego" (Mazur, 2008, s. 313). Ustawodawca uregulowanie tej kwestii pozostawił stronom umowy rachunku wspólnego (Smykla, 2011, s. 244), co umożliwia dostosowanie charakteru tego rachunku do konkretnej sytuacji, zgodnie przede wszystkim z wolą współpracujących ze sobą j.s.t. Z analizy treści wybranych regulaminów bankowych wynika, że charakter tych rachunków jest mieszany, tzn. każdy ze współposiadaczy może samodzielnie dysponować środkami zgromadzonymi na rachunku oraz samodzielnie wypowiedzieć umowę (w tej części rachunek ma status rachunku rozłącznego), ale dokonywanie zmian umowy rachunku wymaga zgody wszystkich współposiadaczy (w tej części rachunek ma status rachunku łącznego). O ostatecznym kształcie omawianego rachunku wspólnego strony rozstrzygają jednak w umowie. Strony w umowie mogą przyjąć różne rozwiązania dotyczące uprawnień posiadaczy rachunku wspólnego, w tym wyłączyć solidarność lub ustalić różną pozycję wobec banku każdego ze współposiadaczy (Pyzioł, 1995, s. 75).

O szczególnym charakterze prawnym rachunku wspólnego j.s.t. przesądzają również rozwiązania przyjęte w ustawie z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Ustawa, 2017), ponieważ ten rachunek potraktowano inaczej niż pozostałe rachunki wspólne (prowadzone dla kilku osób fizycznych albo dla stron umowy o współpracy w rozumieniu ustawy Prawo

geologiczne i górnicze). W przypadku niewypłacalności banku jest on objęty obowiązkowym systemem gwarantowania tworzonym przez Bankowy Fundusz Gwarancyjny. Zgodnie z art. 26 ust. 1 ustawy o BFG w przypadku prowadzenia przez podmiot objęty systemem gwarantowania (tzn. przez bank) jednego rachunku dla kilku osób (rachunek wspólny), deponentem jest każda z tych osób – w granicach określonych w umowie rachunku, a w przypadku braku postanowień umownych lub przepisów w tym zakresie – w częściach równych. Zobowiązanie BFG do zwrotu środków zgromadzonych na rachunku wspólnym jest świadczeniem podzielnym. Od dnia 30 grudnia 2010 roku w ramach obowiązkowego systemu gwarantowania środki deponenta są gwarantowane do równowartości w złotych 100 000 euro – w 100%. W przypadku niewypłacalności banku prowadzącego rachunek wspólny (dla kilku osób fizycznych albo dla stron umowy o współpracy w rozumieniu prawa geologicznego i górniczego) zwrotu środków współposiadaczom tego rachunku dokonuje BFG do wysokości wyżej wskazanego limitu. Każdy współposiadacz rachunku wspólnego otrzyma zwrot kwoty stanowiącej część tego limitu, ponieważ wszyscy współposiadacze tego rachunku są traktowani jak jeden deponent i ich wierzytelność do BFG nie może przekroczyć ustawowo ustalonego limitu środków gwarantowanych.

Ochrona taka nie jest stosowana w odniesieniu do rachunków wspólnych j.s.t., ponieważ według art. 22 ust. 1 pkt 12 ustawy o BFG ochroną gwarancyjną nie są objęte środki pieniężne i należności jednostek samorządu terytorialnego. Wyłączając z zakresu ochrony gwarancyjnej środki j.s.t., ustawodawca skorzystał z możliwości przewidzianej na gruncie prawa unijnego, gdzie umożliwiono państwom członkowskim UE wyłączenie ochrony środków zdeponowanych w bankach przez organy władzy regionalnej i lokalnej. Polski ustawodawca nie skorzystał również z możliwości przewidzianej w prawie unijnym, według której państwa członkowskie mogą zdecydować o objęciu gwarancją depozytów władz lokalnych mających budżet nieprzekraczający równowartość 500 000 euro (Zawadzka, Zimmerman, Sura, 2017, s. 122).

Z przeprowadzonej analizy treści wybranych przepisów prawa bankowego oraz prawa samorządu terytorialnego i prawa finansów publicznych jednoznacznie wynika, że uprawnienie do posiadania rachunku wspólnego przez j.s.t. i przeprowadzania rozliczeń z wykorzystaniem tego rachunku podlega istotnej reglamentacji. Ograniczenia mają charakter podmiotowy i przedmiotowy. Odnoszą się one zarówno do statusu prawnego stron umowy tego rachunku, jak i celu jego zakładania oraz dokonywania z jego udziałem ściśle określonych operacji finansowych bezpośrednio związanych z realizowanym przez j.s.t. wspólnym zadaniem publicznym. Szczególny status prawny rachunku wspólnego j.s.t. został wprost zdeterminowany wolą ustawodawcy. Konkludując, rachunek wspólny j.s.t. jest nie tylko odrębnym rodzajem rachunku wspólnego w porównaniu z innymi rachunkami wspólnymi prowadzonymi dla kilku osób fizycznych albo dla stron umowy o współpracy w rozumieniu prawa geologicznego i górniczego, ale także jest szczególnego rodzaju rachunkiem rozliczeniowym otwieranym dla podmiotów o jednoznacznie określonym statusie prawnym (j.s.t.) prowadzących działalność w ściśle wyznaczonym obszarze, a mianowicie działalność polegającą na wspólnym wykonywaniu zadania publicznego.

Literatura

Burski, K. (2017). Prawna problematyka wspólnego rachunku bankowego dla jednostek samorządu terytorialnego. *Kortowski Przegląd Prawniczy*, *3*, 44–48.

Chmielnicki, P. A. (2004). Glosa do wyroku NSA z dnia 2 grudnia 2003 r., II SA/Kr 998/03. *Przegląd Legislacyjny*, *4*, 141–148.

Czarnow, S. (2002). Komunalna działalność gospodarcza a zadania publiczne samorządu terytorialnego. *Samorząd Terytorialny*, *10*, 38–54.

Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Dolnicki, B. (red.) (2018). *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Kawulski, A. (2013). *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997. Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Kremis, J. (2002). Skutki prawne w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej państwa na tle wyroku Trybunału Konstytucyjnego. *Państwo i Prawo*, *6*, 37–50.

Leoński, Z. (2006). *Samorząd terytorialny w RP*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Mazur, L. (2008). *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Monkiewicz, A. (2014). Wspólny rachunek bankowy – ograniczenia podmiotowe oraz skutki ustalenia wielkości udziałów współposiadaczy dla potrzeb postępowania egzekucyjnego. *Przegląd Sądowy*, *3*, 24–34.

Ofiarska, M. (2008). *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Ofiarski, Z. (2013). *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.

Postanowienie SN z 29.05.2014. V CSK 403/13. Legalis nr 1061031.

Pyzioł, W. (1995). Wspólny rachunek bankowy. *Prawo Bankowe*, *3*, 75–84.

Romanowski, M. (2007). W sprawie wspólnego rachunku bankowego – uwagi na tle art. 51 prawa bankowego. *Prawo Bankowe*, *5*, 51–60.

Sikorski, G. (2015). *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Smykla, B. (2011). *Prawo bankowe. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Storczyński, J. (2002). Postępowanie w sprawie skargi jednostki samorządu terytorialnego do NSA na rozstrzygnięcie nadzorcze kolegium regionalnej izby obrachunkowej – wybrane zagadnienia. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, *4*, 129–154.

Uchwała TK z 27.09.1994. W 10/93. OTK 1994, z. 2, poz. 46.

Uchwała RIO w Warszawie z 10.06.2014 r. 15/202/2014. OwSS 2014, nr 3, poz. 119.

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 2018, poz. 994, z późn. zm.

Ustawa z 29.08.1997. Prawo bankowe. Dz.U. 2017, poz. 1876, z późn. zm.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie powiatowym. Dz.U. 2018, poz. 995, z późn. zm.

Ustawa z 5.06.1998 o samorządzie województwa. Dz.U. 2018, poz. 913.

Ustawa z 24.07.1998 o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. Dz.U. nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2018, poz. 2161.

Ustawa z 1.04.2004 o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw. Dz.U. nr 91, poz. 870.

Ustawa z 9.06.2011. Prawo geologiczne i górnicze. Dz.U. 2017, poz. 2126, z późn. zm.

Ustawa z 27.09.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.

Ustawa z 10.06.2016 o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Dz.U. 2017, poz. 1937, z późn. zm.

Ustawa z 5.11.2009 o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Dz.U. 2017, poz. 2065, z późn. zm.

Uzasadnienie projektu ustawy z 1.04.2004 r. o zmianie ustawy – Prawo bankowe oraz o zmianie innych ustaw. Druk nr 2116 Sejmu RP IV kadencji.

Wyrok WSA w Krakowie z 11.05.2004. III SA/Kr 61/04.

Zawadzka, P., Zimmerman, P., Sura, R. (2017). *Ustawa o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Zdebel, M. (2006). Rachunek wspólny jednostek samorządu terytorialnego formą zagospodarowywania środków unijnych. W: L. Patrzałek (red.), *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej* (s. 165–173). Poznań–Wrocław: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

JOINT ACCOUNT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS - PRINCIPLES OF OPENING, CONDUCTING AND CLOSING

Keywords: territorial self-government unit, joint account, public tasks, European funds

Summary. A joint account is a special type of bank account and can be run for local government units. It is not widely available in the offer of banks for all companies though. In connection with this, the hypothesis has been positively verified on the constraints subjectively and objectively delineated by the legislator, the aim of which is to encourage cooperation between the local government units in the field of implementation of public tasks, and in particular in the more effective use of European funds. Limitations imposed by the legislator on opening and conducting joint accounts for the local government units result in a modification of the structure of the bank account agreement adopted in the Civil Code. These findings were made on the basis of analysis and evaluation of banking law acts, including those created at the level of banks (in particular banking regulations and general contract terms), as well as court decisions and the doctrine of banking law and local self-government law regarding the rules and procedure of opening and conducting joint accounts for the local government units. The paper uses the dogmatic method (as the basic method) and, additionally, the empirical and analytical method (in particular with reference to the offer of banks in the area of joint accounts established for the local government units).

Translated by Aneta Orłowska

Cytowanie

Ofiarski, Z. (2018). Uwarunkowania prawne dotyczące rachunku wspólnego jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 235–248. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-19.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-20 | strony: 249–261

Przemysław Pluskota

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
przemyslaw.pluskota@wzieu.pl

Współpraca banków spółdzielczych z samorządem lokalnym

Kody JEL: G21, D53, H70

Słowa kluczowe: banki spółdzielcze, jednostka samorządu terytorialnego, bankowa obsługa, produkty bankowe

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego są atrakcyjnym klientem dla każdego banku. Dostrzegły to również banki spółdzielcze, które coraz częściej i coraz chętniej chcą nawiązać z nimi współpracę. Nie mogąc wielokrotnie wygrać konkurencji z bankami komercyjnymi, BS-y swoje usługi oferują mniejszym samorządom. Lokalna więź i odpowiedzialność za rozwój regionu stymulują współpracę na wielu poziomach. Dzięki efektywnej współpracy banki spółdzielcze, z uwagi na swój charakter, powinny stać się lokalnym centrum kompetencji i zaufania, naturalnie wpisując się w lokalny klimat gospodarczy. Udział j.s.t. zarówno w należnościach, jak i zobowiązaniach sektora banków spółdzielczych w porównaniu z innymi grupami jest niewielki, pomimo systematycznego wzrostu od kilku lat. Ważniejsza od wzrostu jest jednak jego stabilizacja, świadcząca o trwałych relacjach między bankami spółdzielczymi a samorządami.

Celem artykułu jest ukazanie zakresu i kierunków współpracy j.s.t. z sektorem banków spółdzielczych. W świetle przeprowadzonej analizy uwzględniającej wyniki różnorodnych raportów można stwierdzić, że współpraca z bankami spółdzielczymi będzie się rozwijała. W perspektywie najbliższych lat zdynamizuje się zarówno w zakresie produktów kredytowych, depozytowych, jak i rozliczeniowych.

W artykule zaprezentowano wnioski dotyczące współpracy banków spółdzielczych z j.s.t. na podstawie danych opublikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz Warszawski Instytut Bankowości.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego, będąc jednym z uczestników rynku, atrakcyjnym podmiotem gospodarczym, znajdują się w centrum zainteresowania wielu instytucji finansowych, z bankami na czele. Wśród uczestników rynków finansowych, w szczególności tych lokalnych, coraz większą rolę odgrywają rosnące w siłę i kompetencje banki spółdzielcze. Jednostki samorządu terytorialnego wraz ze swoimi spółkami zależnymi, zarządzając m.in. środkami publicznymi, z jednej strony potrzebują kompetentnej i profesjonalnej pomocy i obsługi finansowej, z drugiej – zgłaszają zapotrzebowanie na środki finansowe. Swoją obecność w tym zakresie planują również zaznaczyć banki spółdzielcze charakteryzujące się regionalnym, bardzo często również lokalnym charakterem. Poszukując wspólnych obszarów współpracy, mniejsze j.s.t. i banki spółdzielcze nawiązują coraz szerszą współpracę. Próba znalezienia symbiozy wymaga chęci obu stron, bardzo często znaczenie ma lokalny charakter.

Głównym celem artykułu jest ukazanie zakresu i kierunków współpracy j.s.t. z sektorem banków spółdzielczych w Polsce. W świetle przeprowadzonej analizy uwzględniającej wyniki różnorodnych raportów można stwierdzić, że współpraca z bankami spółdzielczymi będzie ulegała intensyfikacji. W perspektywie najbliższych lat zdynamizuje się zarówno w zakresie produktów kredytowych, depozytowych, jak i rozliczeniowych.

W artykule zaprezentowano wnioski dotyczące obsługi bankowej jednostek samorządu terytorialnego przez banki spółdzielcze na podstawie danych opublikowanych przez Komisję Nadzoru Finansowego, Narodowy Bank Polski oraz Warszawski Instytut Bankowości.

1. Przesłanki współpracy j.s.t. z bankami spółdzielczymi

Możliwości i kierunki współpracy j.s.t. z instytucjami finansowymi, w tym z bankami (bankami spółdzielczymi) są określone aspektami prawnymi oraz pozaprawnymi. Prawne aspekty – z uwagi na specyfikę tych pierwszych oraz charakter środków, jakimi zarządzają – w znacznym zakresie reguluje m.in. ustawa o finansach publicznych. Aby doszło do zawarcia transakcji strona popytowa musi uzgodnić jej warunki ze stroną podażową, muszą osiągnąć konsensus. Jednak obie strony rynku mają swoje preferencje i warunki krańcowe, wśród których wyróżnia się te, wynikające w przepisów prawa, oraz te, warunkowane innymi względami. Motywy pozaprawne współpracy j.s.t. z bankami można podzielić na te, znajdujące się po stronie samorządu, i te po stronie banku. Do tych pierwszych zaliczyć można gwarancję określonego poziomu dochodów, występowanie okresowych niedoborów środków finansowych na bieżącej działalności lub wynikających z potrzeb inwestycyjnych, zarządzanie jednostkami podległymi powodujące przepływy gotówki oraz potrzeby w zakresie realizacji operacji finansowych. Wśród przesłanek występujących po stronie banku wymienić należy pewność wynikającą z przepisów prawnych i nadzorczych, jakim podlegają samorządy, maksymalny prawnie określony poziom zadłużenia jednostki samorządu terytorialnego, dysponowanie cyklicznymi, regularnymi zasobami finansowymi oraz podmioty zależne od j.s.t. również dysponujące pokaźnymi

zasobami finansowymi (Filipiak, Flejterski, 2008, s. 51–52). Zakres i poziom współpracy samorządu z bankiem wynikają z potrzeb oraz oczekiwań obu stron umowy, a w szczególności jednostki samorządu terytorialnego. Potrzeby j.s.t. w znacznym stopniu generują zakres i intensywność współpracy oraz kształtują ofertę usług finansowych znajdujących się w ofercie banków komercyjnych i spółdzielczych.

Próbę stworzenia modelu finansowej obsługi samorządu terytorialnego z punktu widzenia kryteriów, jakie powinien on spełniać, podjęli Dorota Korenik i Stanisław Korenik (2007, s. 74–75), którzy do niezbędnych warunków do stworzenia modelu zaliczyli ofertę i zdolność zapewnienia kompleksowej i efektywnej obsługi potrzeb finansowych jednostek sektora publicznego w regionie oraz status jednostki samorządu jako strategicznego klienta w danym banku. Ich zdaniem specyfika i lokalny charakter banków spółdzielczych generują atuty, które stwarzają możliwość wzajemnego oddziaływania na stosunki bankowo-finansowe oraz lokalną (regionalną) przestrzeń, do których zaliczyli:

- tradycje rozwoju bankowości wiejskiej (spółdzielczej), w szczególności przydatność dla rozwoju obszarów słabo nasyconych usługami finansowymi, doświadczenie w udzielaniu kredytów dla rolnictwa i sektora MSP;
- dostępność sieci usług bankowych w lokalnym środowisku;
- kierowanie się zasadą „wykorzystywania miejscowego pieniądza na potrzeby miejscowego środowiska";
- unikatowy i istotny kapitał wiedzy, przejawiający się znajomością potrzeb klienta, także samorządowego, decydentów samorządowych, kierunków rozwoju gospodarki lokalnej, pozwalający lepiej oddziaływać za pomocą usług finansowych na lokalną (regionalną) przestrzeń, zgodnie z założeniami władz i strategii lokalnych;
- wzmacnianie lokalnej przedsiębiorczości i rozwoju małych rodzinnych firm dzięki alokowaniu „miejscowego" pieniądza w tym segmencie oraz znajomości potrzeb lokalnego klienta;
- zwiększenie wpływów podatkowych (podatek płacony przez banki spółdzielcze oraz zatrudnionych w nich pracowników);
- wykorzystywanie lokalnych zasobów ludzkich i zwiększenie ich kompetencji;
- kooperacja z innymi pośrednikami finansowymi (banki będą podstawową grupą) sprzyjająca tworzeniu nowych miejsc pracy w regionie (Korenik, Korenik, 2007, s. 88–89).

Współpraca jednostek samorządowych z bankami powinna przynosić obopólne korzyści. Z ekonomicznego punktu widzenia j.s.t. stają się ważnymi, strategicznymi i rentownymi klientami banków spółdzielczych. Kompleksowa obsługa wymusza na BS-ach nadążanie za nowoczesnymi rozwiązaniami technologicznymi i produktowymi w celu sprostania wymaganiom samorządów zarówno w zakresie zarządzania nadwyżkami środków finansowych, finansowania działalności, jak i w zakresie szybkich rozliczeń. Symbioza między tymi podmiotami ma również swój wymiar społeczny, gdyż obie wymienione jednostki pełnią fundamentalne role w lokalnych społecznościach, wytyczając kierunki i poziom rozwoju regionów.

Banki spółdzielcze z uwagi na swój charakter mają szansę i powinny stać się lokalnym centrum kompetencji i zaufania, co jest naturalną konsekwencją ich lokalnego bytu i trwałego wpisania w lokalny klimat gospodarczy (Pierzchała, 2017, s. 27). Szansą na to jest m.in. współpraca z samorządami i lokalnymi społecznościami. Rola i znaczenie efektywnej współpracy banków spółdzielczych z j.s.t. podnoszona jest w badaniach naukowych w kraju i za granicą. Znaczenie tej strategicznej synergii podnosi również Zbigniew R. Wierzbicki, wskazując że partnerzy finansowi (BS-y i inne lokalne instytucje finansowe oraz lokalne instytucje publiczne m.in. agencje rozwoju), pełniąc rolę lokalnych centrów kompetencji wspierają, począwszy od zamiaru podjęcia działalności, określonej inicjatywy, poprzez uczestnictwo w procesie jej przygotowywania, aż po realizację i planowanie finansowe. W ten sposób czynnie wspierają powstawanie firm, ich funkcjonowanie i dalszy rozwój, wzmacniając tym samym lokalną społeczność i kreując dalsze podstawy własnego rozwoju (Wierzbicki, 2017, s. 12).

2. Podstawowe dane charakteryzujące standing banków spółdzielczych

Banki spółdzielcze stanowią najliczniejszą grupę instytucji finansowych, w większości o charakterze regionalnym lub lokalnym. Na koniec 2017 roku w Polsce funkcjonowały 553 BS-y, skupione wokół dwóch banków zrzeszających, Banku Polskiej Spółdzielczości (BPS) działającego jako Grupa BPS (352 banki) i GBS-Bank SA integrującego BS-y w Spółdzielczej Grupie Bankowej SGB (199 banków). Oba zrzeszenia posiadały 4505 placówek (ok. 40,9% całego sektora bankowego), w których pracowało 31 125 pracowników (Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2018, s. 8).

Banki spółdzielcze są podstawowym ogniwem sektora bankowego w wielu krajach europejskich. Ich dualny charakter, wynikający z funkcjonowania według prawa bankowego i spółdzielczego, stanowi podstawę do osiągania wysokiej pozycji rynkowej i prowadzenia w miarę bezpiecznej i wszechstronnej działalności na lokalnych rynkach finansowych (Alińska, 2002, s. 64). Skuteczne konkurowanie banków spółdzielczych z ich globalnymi rywalami oraz utrzymanie się na rynku zależne jest m.in. od ścisłej współpracy z samorządami lokalnymi, zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych z jednoczesną otwartością na rynki finansowe. Przewaga BS-ów może wynikać z lepszej znajomości potrzeb klientów oraz powiązania i identyfikacji z realiami otoczenia, regionów, w których prowadzą działalność. Na swoją działalność instytucje te muszą również patrzeć przez pryzmat efektywności, także finansowej i operacyjnej. Z jednej strony BS-y narażone na globalną konkurencję muszą rozwijać swoją działalność oraz dostosowywać do panujących na rynku trendów, a z drugiej strony oprócz celów ekonomicznych próbują spełniać także cele społeczne, które wynikają z korzeni idei spółdzielczości. W związku z tym zarówno cel działalności, jak i metody oraz środki, za pomocą których ma on zostać osiągnięty, będą się różniły od tych stosowanych przez banki komercyjne w formie spółek akcyjnych. Rosnąca konkurencja na rynku

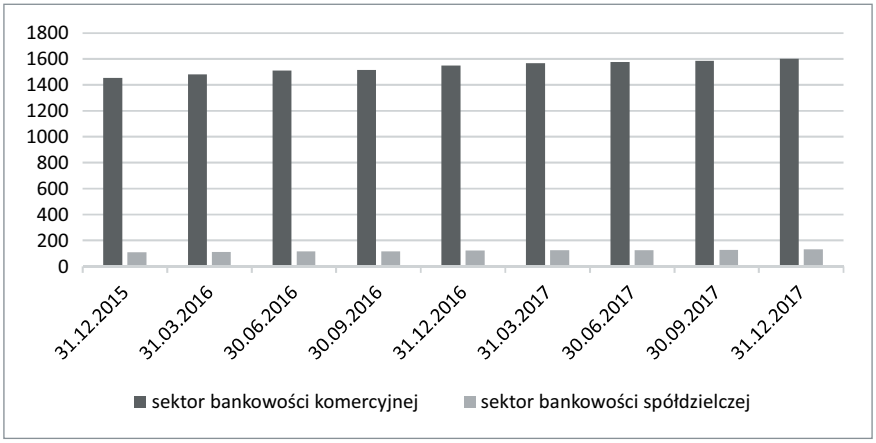
bankowym dopinguje sektor spółdzielczy do ewolucji. Odciśnie to swoje piętno na strategiach BS-ów, w szczególności w kontekście zbliżenia się do idei rynkowej, komercyjnej przy zachowaniu dotychczasowego charakteru. Współczesne spółdzielnie kredytowe w większym stopniu stały się bankami uniwersalnymi, które w początkowym okresie swojego funkcjonowania koncentrowały się na obsłudze członków spółdzielni. Wzrost konkurencji spowodował bowiem rozszerzenie działalności także na pozostałych klientów (Alińska, 2008, s. 257). Coraz większa konkurencja oraz zmiana profilu działalności wielu BS-ów wymuszają działania ukierunkowane na maksymalizację wyników finansowych nie tylko poszczególnych podmiotów, lecz także całego sektora bankowego (tab. 1).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące sektor banków spółdzielczych w Polsce

Wyszczególnienie	**12.2015**	**03.2016**	**06.2016**	**09.2016**	**12.2016**	**03.2017**	**06.2017**	**09.2017**	**12.2017**
Aktywa (mld zł)	107,9	111,5	114,7	116,2	120,7	122,7	123,3	125,0	130,3
Wynik netto (mln zł)	462,8	202,4	362,8	522,7	580,4	237,1	441,6	619,6	697,5
Fundusze własne (mld zł)	10,5			10,9	10,9	11,0		11,5	11,5
ROA (%)	0,4	0,7	0,7	0,6	0,5	0,8	0,7	0,7	0,6
ROE (%)	4,4	7,5	6,7	6,4	5,3	8,1	7,4	6,9	5,8
C/I (%)	76,5	69,1	70,2	69,7	70,1	65,6	66,0	65,7	65,8
Aktywa/zatrudnienie (tys. zł)	3377,5	3512,8	3622,1	3687,6	3839,4	3907,1	3927,9	3985,6	4185,4
Wynik finansowy/ zatrudnienie (tys. zł)	14,5	25,5	22,9	22,1	18,5	30,2	28,1	26,3	22,4
Koszty pracy/ zatrudnienie (tys. zł)	62,3	60,4	61,7	62,3	63,4	62,1	63,7	64,3	66,2
Współczynnik kapitałowy (%)	15,9	17,1	17,4	17,2	17,1	17,0	17,5	17,3	17,2
Współczynnik Tier I (%)	14,8	15,9	16,3	16,1	16,0	16,0	16,5	16,4	16,3
Udział należn. zagrożonych w należn. od sektora niefin. (%)	6,7	6,5	6,8	6,8	7,8	7,8	7,8	8,0	8,3
Relacja kredyty/depozyty – sekt. niefin. (%)	68,3	68,2	67,8	67,8	63,4	63,8	64,6	64,8	60,4

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

Rozwój działalności terytorialnej i produktowej wpłynął na efektywność sektora banków spółdzielczych oraz wzrost znaczenia i udziału w całym rynku bankowym w Polsce. Obrazowane to jest rosnącym udziałem w aktywach sektora bankowego, które w 2017 roku wzrastały znacznie szybciej niż sektora komercyjnego – odpowiednio 8% i 4% (rys. 1).



Rysunek 1. Aktywa systemu bankowego w Polsce w okresie grudzień 2015–grudzień 2017 roku (w mld zł)

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

Rosnące znaczenie sektora spółdzielczego na rynku bankowym w Polsce, mierzone m.in. progresją wyników jest również efektem zmian organizacyjnych i własnościowych. Aby wzmocnić swoją pozycję, banki spółdzielcze stały się bardzo aktywne w procesie konsolidacji sektora. Największe BS-y przeprowadzały fuzje oraz przejęcia mniejszych i słabszych jednostek. Takie działania zostały także wymuszone przez wymogi kapitałowe stawiane bankom spółdzielczym. Obrazowane jest to zmniejszającą się z roku na rok liczbą aktywnych BS-ów, z jednoczesnym zwiększaniem roli w całym systemie bankowym.

Wraz z postępującym procesem wzmacniania zarówno kapitałowego, jak i organizacyjnego, banki spółdzielcze będą odgrywać coraz większą rolę. Ich znaczenie dla gospodarki regionu, ale również kraju, z pewnością będzie coraz większe. Jak zostało wspomniane wcześniej, sektor spółdzielczy pełni również istotną rolę społeczną, która z uwagi na geograficzny obszar działalności oraz obejmowanie nowych grup klientów powinna mieć coraz większe znaczenie. Nie należy zapominać także o funkcji edukacyjnej, jaką powinien pełnić każdy bank, niezależnie od wielkości czy formy prawnej. Istnienie banków spółdzielczych w regionie przynosi wiele korzyści, głównie lokalnym społecznościom. Korzyści te wynikają m.in. ze znajomości środowisk, oczekiwań i preferencji wszystkich uczestników lokalnego rynku finansowego (samorządów, przedsiębiorstw i osób fizycznych). Poprzez zakorzenienie na danym obszarze banki spółdzielcze charakteryzują się lepszym dostosowaniem do potrzeb społeczności lokalnych, bardziej elastycznie podchodzą do klientów i ich potrzeb, niż robią to banki komercyjne. Przywiązanie do regionu, tradycja oraz emocjonalne podejście do klientów stanowią przewagę nad instytucjami globalnymi, która pozwala na skuteczne konkurowanie z większymi bankami. Banki sektora spółdzielczego, jak żaden inny bank, dysponują rozbudowaną siecią placówek, niekiedy są jedyną instytucją w terenie świadczącą usługi finansowe. Ważnym czynnikiem pozwalającym na

funkcjonowanie na niszowym rynku bankowym jest samorządowe podejście banków spółdzielczych, czyli włączenie w program promocji i rozwoju regionu. Samorządowy charakter bankowości spółdzielczej stanowi istotny element w walce z konkurencją, ponieważ przetrwać mogą tylko te banki, które będą miały silne wsparcie samorządów, w szczególności gminnych i społeczności lokalnych (Jaworski, 2002, s. 10). Ponadto bank lokalny oderwany od swojego regionu, działający na terenie całego kraju, traci swój lokalny (spółdzielczy) charakter i przestaje być bankiem lokalnym (spółdzielczym). W zakresie współpracy banku z samorządem należy również zwrócić uwagę na finansowanie publicznych inwestycji infrastrukturalnych. Relacje z klientami bank spółdzielczy buduje w oparciu o więzi społeczne i obustronne zaufanie, co może być istotnym czynnikiem decydującym o przywiązaniu klienta do banku. Poprzez współpracę z samorządami oraz finansowanie małych i średnich firm banki mogą skutecznie wpływać na niwelowanie różnic w rozwoju regionalnym, zwłaszcza w starciu ze znacznie zamożniejszymi.

Pomimo wielu zalet sektor spółdzielczy jest podatny na pewne zagrożenia. Niewielka skala działania i niskie kapitały w wielu wypadkach powodują, że koszty działania tych banków są większe niż banków globalnych. Sektor banków spółdzielczych stoi w obliczu podjęcia decyzji o stworzeniu dla swoich klientów, czy to w ramach zrzeszeń, czy całego sektora, instytucji kompleksowo zaspokajających rosnące potrzeby klientów. W innym przypadku może nastąpić ich utrata na rzecz sektora komercyjnego. Należy jednak pamiętać, iż ten proces powinien być realizowany w ramach organicznej pracy i wzrostu całego sektora, a nie pojedynczych jego elementów. Wówczas korzyści z tego będą długofalowe i zostanie znacznie wzmocniona rola i znaczenie tego sektora na rynku bankowym. Zagrożeniem jest również brak odpowiednio wykształconej kadry, głównie odpowiedzialnej za kontakty z klientami. Innym, znacznie poważniejszym zagrożeniem, jest ryzyko polityczne, które może doprowadzić do ograniczenia obsługi j.s.t. przez BS-y.

Przewaga sektora spółdzielczego wynika z jego cech, dzięki którym BS-y są w stanie rozwiązać istotne problemy sektora bankowego, z którymi większe banki komercyjne sobie nie radzą. Pierwszy problem związany z asymetrią informacji, z którą z uwagi na problemy z poprawnym oszacowaniem i zabezpieczeniem ryzyka kredytowego w niektórych branżach i na niektórych rynkach (obszarach), banki komercyjne mają trudności. Drugi aspekt jest związany z niechętnym podejmowaniem działalności w branżach charakteryzujących się niską zyskownością (Hoff, Stiglitz, 1990). Zdaniem Marka Proniewskiego i Wojciecha Tarasiuka bankowość spółdzielcza ma trwałą strukturalną przewagę konkurencyjną wynikającą z:

- naturalnej zdolności do rozpoznawania specyficznych potrzeb społeczności lokalnych;
- przywiązania społeczności i udziałowców do struktur spółdzielczych;
- występowania personalnych zależności skutkujących tworzeniem barier wejścia na rynek i swego rodzaju „naturalnego" monopolu;
- relatywnie niskiej konkurencji lokalnej, gdyż bankowość komercyjna poszukuje scentralizowanych i globalnych źródeł wzrostu wartości banków;
- relatywnie niskiego kosztu kapitału (Proniewski, Tarasiuk, 2012, s. 85).

Strategie banków spółdzielczych w większym stopniu są nakierowane na utrzymanie długoterminowych relacji z klientami niż na maksymalizację efektywności z pojedynczego produktu. Takie działania m.in. wykształciły unikatowe zasoby spółdzielczości bankowej, do których zaliczyć można:

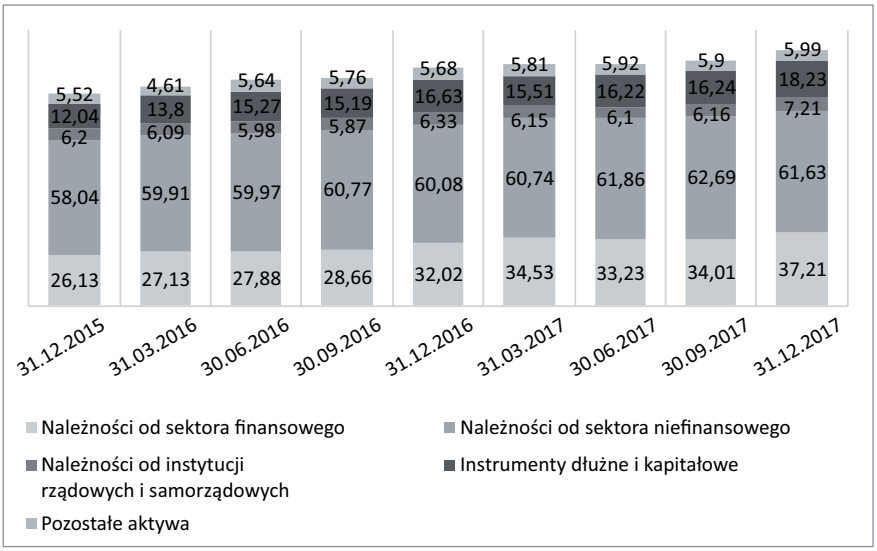
- elastyczność działania w przeciwieństwie do oportunistycznych zachowań banków komercyjnych;
- zasób lojalnych klientów;
- umiejętność mobilizacji depozytów detalicznych zapewniających stabilność źródeł finansowania;
- zdolność utrzymania lojalności pracowników mimo relatywnie niższych płac;
- rozbudowana sieć placówek zlokalizowanych głównie na terenach wiejskich (Proniewski, Tarasiuk, 2012, s. 86).

3. Miejsce samorządów we współpracy z bankami spółdzielczymi

Banki spółdzielcze w swoich strategiach coraz większą rolę wyznaczają dywersyfikacji klientów. Do niedawna specjalizowały się w obsłudze sektora rolniczego. Wraz z chęcią i niekiedy koniecznością rozwoju zarówno terytorialnego, jak i organizacyjnego, zaczęły penetrować nowe rynki i grupy klientów. Sektor rolniczy zaczął ustępować pola przedsiębiorstwom, głównie lokalnym. Cały czas stabilną grupę klientów stanowią osoby prywatne, które znając specyfikę i lokalny charakter banku spółdzielczego, korzystają z jego usług. Zmianę na skali działalności i wynikach BS-ów odcisnął także kryzys finansowy z 2008 roku. Znaczne wyhamowanie obsługi przedsiębiorstw, w tym głównie kredytowania przez banki komercyjne, spowodowało zwiększenie zainteresowania tym sektorem przez banki spółdzielcze. Ponadto, podkreślając swój lokalny charakter i znajomość tego rynku, obsługują również sektor samorządowy. Powiaty i gminy stały się strategicznymi klientami wielu BS-ów, odgrywając znaczącą rolę także w kształtowaniu nowego poziomu i zakresu obsługi. Potrzeby jednostek samorządu terytorialnego zaczęły mieć wpływ na rozwój produktowy oferty BS-ów. Wraz ze wzrostem wartości aktywów i pasywów banków spółdzielczych[1] zauważalny jest powolny wzrost należności i zobowiązań instytucji sektora rządowego i samorządowego (rys. 2). Na koniec grudnia 2015 roku należności od instytucji publicznych wynosiły ok. 6,2 mld zł, by w okresie dwóch lat wzrosnąć o 1 mld zł. Nie jest to imponujący wzrost, jednak istotniejszy jest fakt stabilizacji tej wartości. Na rynku finansowym banki spółdzielcze konkurują z sektorem komercyjnym. O ile na poziomie krajowym zwycięzca z góry jest znany, o tyle na rynkach regionalnych czy lokalnych banki spółdzielcze starają się skutecznie stawić czoła komercyjnej konkurencji i rywalizować, wielokrotnie z powodzeniem. Należności banków spółdzielczych od sektorów niefinansowego i samorządowego wzrosły na koniec 2017 roku o 3,8% do poziomu 68,8 mld zł. Sektor samorządowy jest pożądanym klientem każdego banku,

[1] Bez banków zrzeszających.

z uwagi na jego specyfikę i prestiż jaki dla banku przynosi obsługa j.s.t.. Świadczy o tym znikomy udział samorządów w należnościach przeterminowanych całego sektora spółdzielczego.

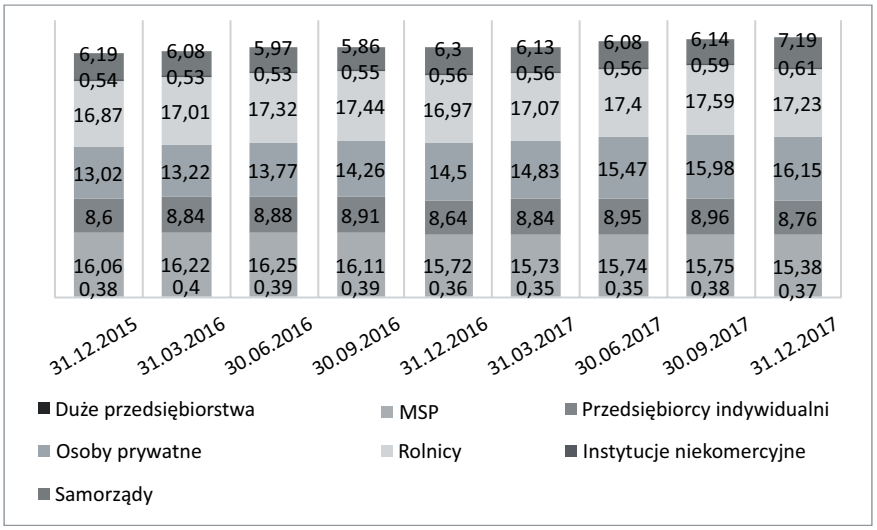


Rysunek 2 Aktywa banków spółdzielczych w okresie grudzień 2015–grudzień 2017 roku (w mld zł)

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

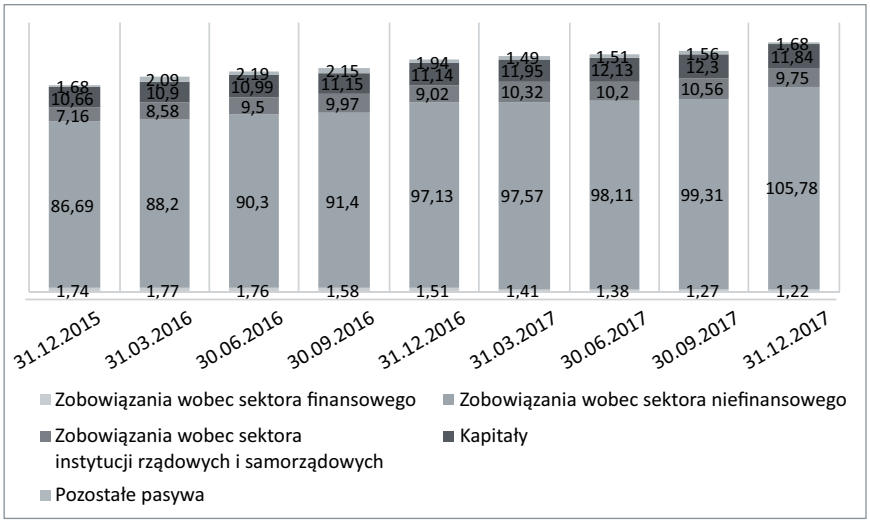
Banki spółdzielcze najwięcej kredytów, wg. stanu na koniec 2017 roku, udzieliły przedsiębiorstwom, rolnikom i osobom prywatnym. Co dziesiąty kredyt został udzielony samorządom, co jest dowodem na ich ugruntowany udział w należnościach (wzrost o 16,5% od grudnia 2015 roku). To zaś świadczy o ustabilizowanej pozycji BS-ów działających na rynku w zderzeniu z instytucjami komercyjnymi, których pozycja konkurencyjna jest zdecydowanie lepsza. Jednak pomimo gorszej pozycji BS-ów w walce o duże samorządy, w skali lokalnej banki te zbudowały trwałą przewagę, głównie w relacjach z mniejszymi j.s.t., co świadczy o znacznym potencjale w tym zakresie. Obok segmentu klientów indywidualnych w latach 2015–2017 procentowy wzrost wartości kredytów udzielonych samorządom był najwyższy (rys. 3).

Oprócz produktów kredytowych, BS-y współpracują z samorządami także w zakresie produktów depozytowych, których saldo przewyższa wartość należności. Na koniec 2014 roku zobowiązania sektora spółdzielczego wobec instytucji rządowych i samorządowych były na poziomie 6,8 mld zł, by na koniec 2017 roku osiągnąć wartość ponad 9,75 mld zł (rys. 4). Wartość depozytów j.s.t. w bankach spółdzielczych w badanych okresie wzrosła, jednak podobnie jak w przypadku kredytów, istotniejsza jest stabilizacja udziału, w szczególności w okresie historycznie niskich stóp procentowych banku centralnego.



Rysunek 3. Saldo kredytów banków spółdzielczych dla sektora niefinansowego i samorządowego w okresie grudzień 2015–grudzień 2017 roku (w mld zł)

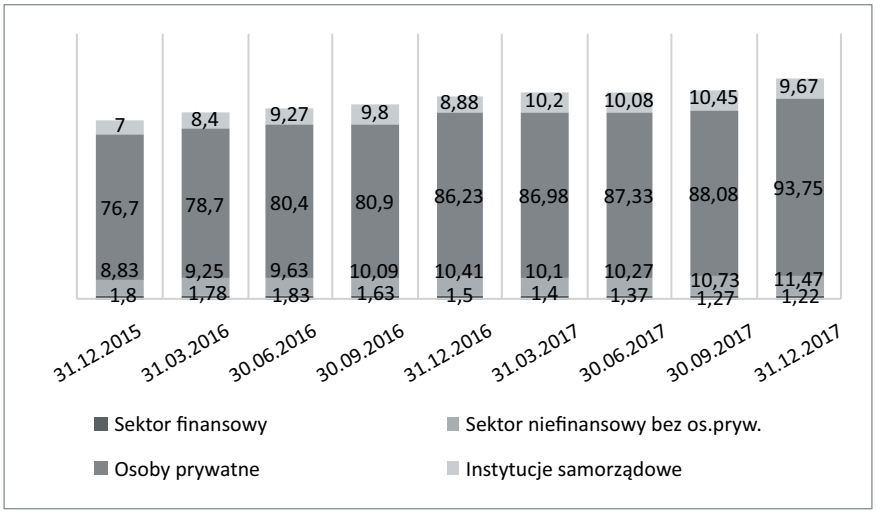
Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.



Rysunek 4. Pasywa banków spółdzielczych w okresie grudzień 2015–grudzień 2017 roku (w mld zł)

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

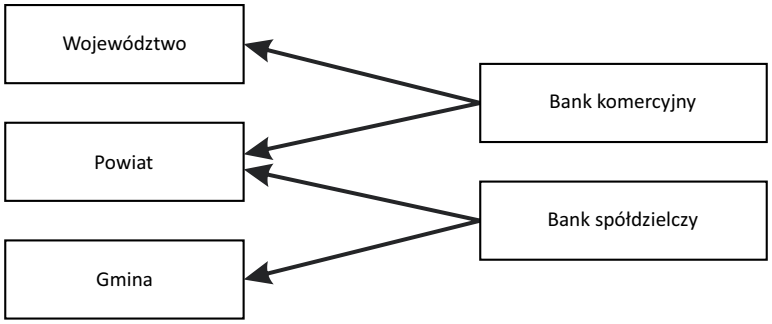
Największy wpływ na przyrost depozytów miały depozyty osób prywatnych, w dalszej kolejności były to depozyty sektora niefinansowego. Wartość depozytów samorządów od końca 2015 roku do 31.12.2017 roku wzrosła o 2,6 mld zł, stanowiąc niewielki lecz stabilny element salda depozytów sektora banków spółdzielczych (rys. 5). Ich wartość przewyższa wartość kredytów udzielonych tej grupie klientów.



Rysunek 5. Saldo depozytów w bankach spółdzielczych w okresie grudzień 2015–grudzień 2017 roku (w mld zł)

Źródło: Komisja Nadzoru Finansowego.

Obsługa j.s.t. przez banki spółdzielcze z pewnością będzie się rozwijać w kierunku coraz większej penetracji tego rynku. Jednak wzrost udziału powinien iść w parze z rozwojem, nie tylko produktów, kanałów sprzedaży, lecz także – lub przede wszystkim – rozwoju kompetencji i kadr na lokalnym rynku finansowym. Współpraca obu grup powinna stać się katalizatorem zmian i gospodarczego rozwoju lokalnych społeczności. Niewielkie samorządy i lokalne banki powinny prowadzić działalność w symbiozie przynoszącej obopólne korzyści. Banki spółdzielcze z uwagi na swoje cechy i specyfikę działalności nie powinny konkurować z bankami komercyjnymi na rynku krajowym o obsługę dużych samorządów, a obsługa powinna iść w parze z potrzebami i możliwościami ich realizacji. Skromniejsze możliwości banków spółdzielczych w zakresie dystrybucji, kompetencji, produktów naturalnie ogranicza ich pozycję konkurencyjną na rynku bankowym. Modelowym rozwiązaniem powinna być współpraca BS-ów z mniejszymi samorządami, a wraz z wielkością j.s.t. powinna zmieniać się obsługa bankowa w stronę krajowych, czy globalnych banków komercyjnych (rys. 6).



Rysunek 6. Model współpracy banków z jednostkami samorządu terytorialnego
Źródło: opracowanie własne.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego były, są i będą atrakcyjnym klientem banku. Obsługa j.s.t. w zakresie usług aktywnych, pasywnych i rozliczeniowych jest priorytetem wielu banków, także banków spółdzielczych. Jednak segmentacja klienta samorządowego powinna ściśle korelować z wielkością banku, która bardzo często warunkuje jakość i szybkość obsługi. Banki spółdzielcze z uwagi na swój lokalny, regionalny charakter, próbują nawiązać efektywną współpracę z mniejszymi samorządami, natomiast banki komercyjne są naturalnym partnerem większych j.s.t.. Współpraca na szczeblu lokalnym powinna być katalizatorem przemian, ale również elementem budowy centrum kompetencyjnego w każdym regionie. Efektywna współpraca powinna nieść korzyści nie tylko obu jej stronom, lecz także w szerszym zakresie stymulować rozwój regionów i gospodarcze przemiany na szczeblu lokalnym. Efektywność i zakres współpracy determinowane są jakością i kompetencjami pracowników, a także nadążaniem za zmianami organizacyjnymi, technologicznymi banków spółdzielczych w odpowiedzi na potrzeby klientów. Rozwój i pogłębianie współpracy uwarunkowane są nie tylko możliwościami kapitałowymi banków, lecz także nadążaniem za tymi zmianami oraz przeobrażeniami gospodarki, rynków finansowych i potrzebami klientów. Współpraca determinowana jest również otwartością i elastycznością banków, które znając lokalną specyfikę, są w stanie dość skutecznie i efektywnie współpracować z j.s.t. i konkurować z bankami komercyjnymi.

Literatura

Alińska, A. (2002). *Bankowość spółdzielcza w krajach Unii Europejskiej*. Warszawa: Twigger.

Alińska, A. (2008). *Instytucje mikrofinansowe w lokalnym rozwoju społeczno-gospodarczym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (Monografie i Opracowania 558).

Filipiak, B., Flejterski, S. (red.) (2008). *Bankowo-finansowa obsługa jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: CeDeWu.

Hoff, K., Stiglitz, J.E. (1990). Imperfect Information and Rural Credit Markets – Puzzles and Policy Perspectives, *The World Bank Economic Review*, *3*, 235–250.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2014 r. (2015). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2015 r. (2016). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2016 r. (2017). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Informacja o sytuacji banków spółdzielczych i zrzeszających w 2017 r. (2018). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Jaworski, W.L. (2002). Bank spółdzielczy na rynku niszowym. *Nowoczesny Bank Spółdzielczy*. *10*.

Korenik, D., Korenik, S. (2007). *Stosunki samorządowo-bankowe a rozwój społeczno-ekonomiczny w przestrzeni*, Warszawa: CeDeWu.

Pierzchała, P. (2017). Lokalne centrum kompetencji. *Nowoczesny Bank Spółdzielczy*, *3*, 26–27.

Proniewski, M., Tarasiuk, W. (2012). *Zarządzanie instytucjami kredytowymi. Strategie, modele biznesowe i operacyjne*. Warszawa: C.H. Beck.

Raport o sytuacji banków w 2016 r. (2017). Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa.

Raport o sytuacji ekonomicznej banków. Banki 2016. (2017). Raport przygotowany przez Warszawski Instytut Bankowości na zlecenie Związku Banków Polskich. Warszawa.

Wierzbicki, Z.R. (2017). Banki Spółdzielcze wobec Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. *Nowoczesny Bank Spółdzielczy*, *3*, 10–12.

ROLE OF COOPERATIVE BANKS IN BANKING SERVICE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: Cooperative banks, local government units, banking services, banking products

Summary. Local government units are an attractive client for each bank. Cooperative banks have also seen it increasingly and more willingly to cooperate. They offer their services to smaller local governments. Local character and responsibility for the development of the region stimulate cooperation on many levels. Through effective co-operation, cooperative banks should become a local center of competence and trust, naturally contributing to the local economic climate. The share of local government units in receivables and liabilities of the cooperative banking sector in comparison with other groups is small, despite a steady increase for several years. However, its stabilization is more important than its growth, providing a lasting relationship between cooperative banks and local governments.

Translated by Przemysław Pluskota

Cytowanie

Pluskota, P. (2018). Współpraca banków spółdzielczych z samorządem lokalnym. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 249–261. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-20.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-21 | strony: 263–272

Paweł Reczulski

Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
Uniwersytet Szczeciński
reczulskipawel@gmail.com

Wpływ finansowania zewnętrznego na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: H6, H7

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, źródła finansowania, budżet

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą ścisłą i nieelastyczną politykę budżetową, bardzo często niewystarczającą do realizacji stawianych sobie zadań i celów w zakresie wydatkowania środków finansowych na realizację najważniejszych potrzeb. Mechanizmy ustalania budżetu dla danej jednostki samorządu terytorialnego są ściśle określone w ustawie o finansach publicznych. Szukanie zewnętrznych źródeł finansowania wydaje się czymś naturalnym, biorąc pod uwagę duże nakłady finansowe jakie j.s.t. stawiają przed sobą nie tylko w zakresie inwestycji, lecz także realizacji bieżącej polityki lokalnej.

Niniejsze opracowanie służy przede wszystkim wskazaniu zewnętrznych źródeł finansowania jednostek samorządu terytorialnego z jakich mogą korzystać do realizacji zadań budżetowych. Za hipotezę przyjmuje się, że zewnętrzne źródła finansowania j.s.t. są niezbędne do realizacji polityki rozwojowej danej j.s.t.

Wstęp

Jednostki samorządu terytorialnego nie są w stanie realizować wszystkich przedsięwzięć, które należałoby wykonać, ze względu na ograniczenia budżetowe. Przy takich uwarunkowaniach i ograniczeniach część zaplanowanych działań należy odłożyć na kolejny rok budżetowy, szukając oszczędności, bądź przesuwać wydatkowanie pomiędzy poszczególnymi przedsięwzięciami, a nawet całkowicie niektórych zaniechać, gdy

po gruntownej analizie budżetu okazuje się, iż nie jest on w stanie pokryć potencjalnych zobowiązań. Rozwiązaniem w takiej sytuacji może być podjęcie próby poszukiwania zewnętrznych źródeł finansowania, które mogłyby posłużyć do realizacji bieżącej polityki wydatkowej z uwzględnieniem przedsięwzięć przekraczających ustalony budżet. Celem niniejszego opracowania jest wskazanie zewnętrznych źródeł finansowania j.s.t. jako dodatkowego dochodu służącego do realizacji stawianych założeń. Za hipotezę przyjmuje się, iż zewnętrzne źródła finansowania j.s.t. są niezbędne do realizacji polityki rozwojowej danej j.s.t. Metody badawcze wykorzystane w niniejszym opracowaniu to krytyczna analiza literatury oraz metody statystyczne.

1. Specyfika budżetu jednostki samorządu terytorialnego

Działalność samorządów terytorialnych jest ściśle uregulowana ustawowo i w Konstytucji Rzeczpospolitej Polski (dalej: Konstytucja). Każdy szczebel j.s.t. w sposób jednolity uchwala swój budżet. Sam proces jest porównywalny do tego, jaki jest stosowany w budżecie państwa. W zależności od szczebla rolę stanowiącą przejmują organy nadrzędne: sejmiki wojewódzkie (dla województw), rady powiatu (dla powiatów), rady gminy (dla gmin), natomiast rolę rządu przejmują organy wykonawcze: zarząd województwa, powiatu i gminy. Budżet jednostek samorządu terytorialnego jest uchwalany na dany rok budżetowy w formie uchwały. Technicznie jest to zestawienie rocznych planowanych dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów danej jednostki. Projekt owej uchwały przygotowuje zarząd j.s.t. i przedstawia go właściwemu organowi stanowiącemu oraz regionalnej izbie rozrachunkowej. Podążając za definicją RIO z oficjalnej strony internetowej Regionalnych Izb Obrachunkowych, regionalne izby obrachunkowe utworzone zostały jako organy nadzorujące i kontrolujące jednostki samorządu terytorialnego w zakresie gospodarki finansowej i zamówień publicznych oraz prowadzące działalność informacyjną i szkoleniową w sprawach budżetowych. Nie są one elementem systemu organizacyjnego samorządu terytorialnego, lecz specjalnie powołaną instytucją państwową sprawującą kontrolę zewnętrzną w stosunku do organów i jednostek samorządu terytorialnego. Izby są państwowymi jednostkami budżetowymi (www.rio.gov.pl). Władze j.s.t. mają ustawowo zagwarantowaną pewną autonomię finansową, która charakteryzuje się możliwością samodzielnego kształtowania wydatkowania budżetu danej jednostki. Istotną funkcją każdego j.s.t. jest ochrona samodzielności pod rygorem sądowym oraz postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego z 15.10.1985 roku (ratyfikacja w 1994 roku). W praktyce oznacza to tyle, że narzucone odgórnie nakazy i obostrzenia w aspekcie kreowania i wykonywania budżetu nie powinny, a nawet nie mogą naruszać prawa j.s.t. do gromadzenia i posiadania własnych środków finansowych. „Jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań" (Konstytucja, 1997, art. 167 ust. 1). Powołując się na Konstytucję, warto przytoczyć jeszcze jeden fragment, mianowicie o tym, że dochodami j.s.t. „są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe

z budżetu państwa" (Konstytucja, 1997, art. 167 ust. 2). Dochody j.s.t. możemy podzielić na trwałe i potencjalne, które zgodnie z ustawą o dochodach j.s.t. z dnia 26.11.1998 roku w takim układzie są przedstawione. Używa się ponadto innej klasyfikacji dochodów j.s.t., a mianowicie podziału na obligatoryjne i fakultatywne.

Tabela 1. Zadania i źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego	**Źródła Finansowania**	**Zadania**
Województwa	Dochody podatkowe Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: – do 15,9% wpływów z podatku dochodowego od osób prywatnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie województwa – do 1,64% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa. Dochody niepodatkowe Subwencja ogólna (oświatowa, regionalna, wyrównawcza) Dotacje celowe: – na zadania z zakresu administracji rządowej – na finansowanie zadań własnych – na dofinansowanie zadań własnych – na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub innymi j.s.t. – do państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek sejmiku województwa – z funduszy celowych Dochody własne: Dochody wojewódzkich jednostek samorządowych Wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych Z majątku własnego Odsetki od środków finansowych Spadki, zapisy, darowizny Odsetki od udzielonych pożyczek Odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody województwa Odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek Dochody z kar pieniężnych i grzywien inne	Infrastruktura techniczna: – drogi wojewódzkie – gospodarka wodna – komunikacja Infrastruktura społeczna: – szkoły średnie o znaczeniu regionalnym – ośrodki doskonalenia zawodowego – zawodowe szkoły wyższe – szpitale specjalistyczne – pomoc społeczna o zasięgu regionalnym – muzea, biblioteki, teatry i filharmonie o znaczeniu regionalnym – wojewódzkie biura pracy inne: – przygotowywanie strategii rozwoju regionu – modernizacja terenów wiejskich – promowanie województwa – przyciąganie inwestorów

Powiaty	Dochody podatkowe Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: – do 10,25% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych mieszkających na terenie powiatu – do 1,4% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych. Dochody niepodatkowe Subwencja ogólna (oświatowa, równoważąca, wyrównawcza) Dotacje celowe: – realizacja zadań służb, inspekcji i straży – zadania z zakresu administracji rządowej – finansowanie zadań własnych Dochody własne: Dochody powiatowych jednostek budżetowych Wpłaty zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych Z majątku własnego Odsetki od środków finansowych Spadki, zapisy, darowizny Odsetki od udzielonych pożyczek Odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody powiatu Odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek Dochody z kar pieniężnych i grzywien inne	Infrastruktura techniczna: – drogi powiatowe – gospodarka wodna – komunikacja Infrastruktura społeczna: – szkoły średnie – szkoły podstawowe specjalne – szkoły artystyczne – poradnie psychologiczno-pedagogiczne – szpitale ogólne – domy pomocy społecznej – biblioteki i muzea – teatry – biura pracy Porządek i bezpieczeństwo publiczne Ochrona środowiska i usuwanie odpadów niebezpiecznych Zwalczanie klęsk żywiołowych Inne: – rejestracja pojazdów – wydawanie prawa jazdy – wydawanie pozwoleń na zatrudnienie cudzoziemców
Gminy	Dochody podatkowe Udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości: – do 39,4% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy – do 6,71% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, mających siedzibę na terenie gminy Dochody niepodatkowe Subwencja ogólna (oświatowa, wyrównawcza, rekompensująca) Dotacje celowe: – dofinansowanie zadań własnych – zadania z zakresu administracji rządowej	Infrastruktura techniczna: – zarządzanie mieniem komunalnym – budowa, modernizacja i utrzymanie dróg lokalnych – zakładanie, utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi – utrzymanie wodociągów, kanalizacji, ciepłownictwa, zbiorowej komunikacji oraz innych urządzeń użyteczności publicznej Infrastruktura społeczna: – zakładanie i kierowanie działalnością przedszkoli – zakładanie i utrzymanie żłobków – zakładanie i utrzymanie bibliotek publicznych – tworzenie i utrzymanie instytucji i placówek upowszechniania kultury – budowa i utrzymanie urządzeń kultury fizycznej – prowadzenie targowisk – prowadzenie i utrzymanie szkół podstawowych

Gminy	Dochody własne podatkowe: Wpływy z podatków: – rolny – leśny – od nieruchomości – od środków transportowych – od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanych w formie karty podatkowej – od spadków i darowizn – od posiadania psów – od czynności cywilnoprawnych Dochody własne niepodatkowe: Wpływy z opłat: – skarbowe – targowe – miejscowe – eksploatacyjne – inne Dochody gminnych jednostek budżetowych Z własnego majątku Dywidenda od przedsiębiorstw, które stały się przedsiębiorstwami komunalnymi Spadki, zapisy, darowizny Odsetki od środków finansowych Odsetki od udzielanych pożyczek Dochody z kar Wpływ z samoopodatkowania Odsetki od nieterminowo regulowanych należności z tytułu podatków, opłat, subwencji ogólnej, subwencji oświatowej inne	Porządek i bezpieczeństwo publiczne: – wyposażanie ulic w tablice z nazwami – zapewnienie strażom pożarnym pomieszczeń i środków – organizowanie i prowadzenie izb wytrzeźwień Ład przestrzenny i ekologiczny – zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz utrzymanie porządku i czystości – sporządzanie projektów założeń do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – wypłacanie odszkodowań za grunty przejmowane pod budowę ulic – wykup nieruchomości w odniesieniu do których gmina skorzysta z prawa pierwokupu Zadania zlecone: – przejmowanie w zarząd nieruchomości stanowiących zabytki – udzielanie zasiłków w ramach pomocy społecznej – prowadzenie spraw administracyjnych z zakresu administracji rządowej

Źródło: opracowanie własne na podstawie Jarocka, 2005; Osiatyński, 2006; Jastrzębska, 2012.

Przechodząc do tworzenia budżetu j.s.t. należy wskazać uwarunkowania o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, które prowadzą do tego, iż budżet w gminach, powiatach i województwach jest niejednolity.

Tabela 2. Uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne tworzenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego

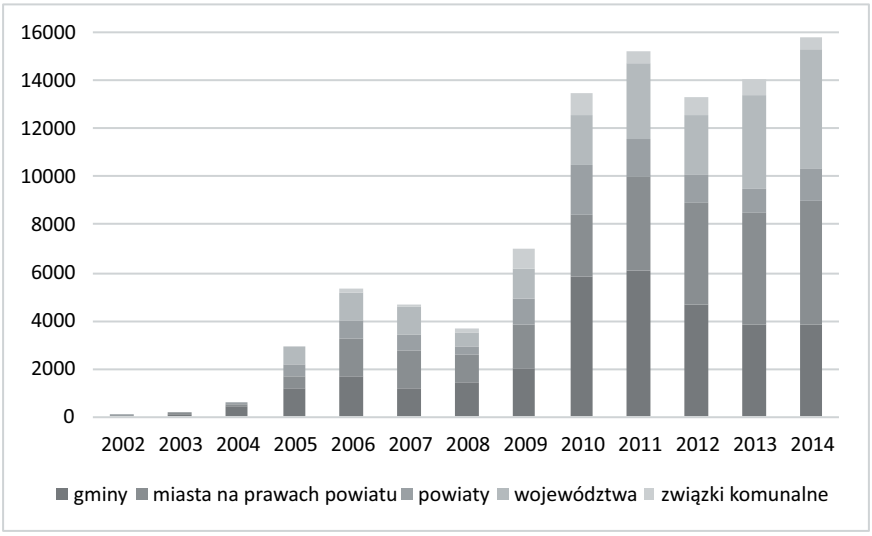
Uwarunkowania wewnętrzne	**Uwarunkowania zewnętrzne**
– wielkość j.s.t. – poziom rozwoju gospodarczego – kompetencje i kwalifikacje pracowników administracji – zaangażowanie radnych – chęć rozwiązywania bieżących problemów wspólnot samorządowych – uwarunkowania historyczne – forma dialogu między społecznością a organami j.s.t. – przywiązanie terytorialne mieszkańców	– formalnoprawne ramy uchwały budżetowej – ograniczenia w zakresie właściwego ustalania poziomu dochodów budżetowych – zakres działania i zadania danego j.s.t.

Źródło: opracowanie własne

Zestawiając podstawowe zadania jednostek samorządu terytorialnego, można zauważyć, jak szeroki zakres obowiązków mają j.s.t. oraz jak bardzo są one kapitałochłonne. Gdy do podstawowych zadań dołożone zostaną działania i czynności rozwojowe, inwestycyjne lub inne wymagające zwiększonego finansowania, można spodziewać się niedoborów kapitałowych. Coraz częściej i chętniej jednostki samorządu terytorialnego w obliczu takiej sytuacji poszukują zewnętrznych źródeł finansowania. Sięganie po dodatkowe źródła finansowania wiąże się jednak z zabezpieczaniem budżetu przed ryzykiem finansowym, jakie może wystąpić w sytuacji źle zarządzanego budżetu. Głównymi źródłami ryzyka finansowego jest niewłaściwe zarządzanie długiem, inwestycjami komunalnymi, płynnością czy chociażby dochodami i wydatkami bieżącymi (Kata, 2015, s. 56).

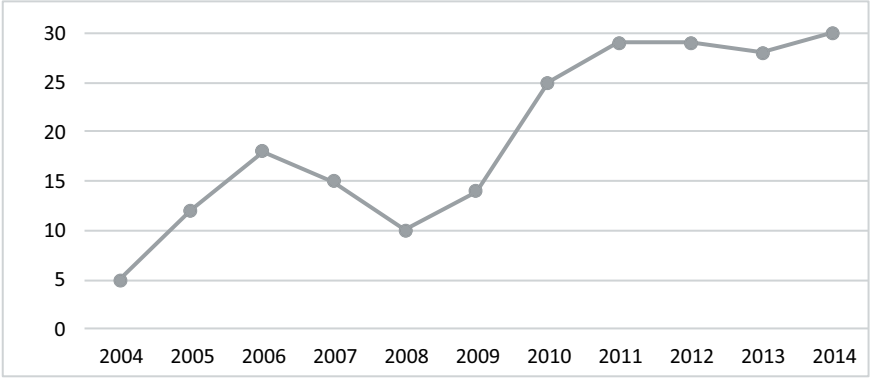
2. Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego mogą korzystać z kilku możliwości zewnętrznego finansowania. Przez zewnętrzne źródła finansowania j.s.t. rozumie się wszelkie możliwości uzyskania dodatkowych środków finansowych spoza standardowych metod tworzenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Najchętniej wybieranymi metodami zwiększenia możliwości wydatkowania środków poprzez ich pozyskanie są dotacje z Unii Europejskiej, kredyty bankowe oraz emisja obligacji. Poniższe wykresy potwierdzają tendencję wzrostową w aspekcie wykorzystania środków z Unii Europejskiej w strukturze wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Na przestrzeni dekady członkostwa lat 2004–2014 niemal każdy podmiot j.s.t. zwielokrotnił udział kapitału z dotacji europejskich w strukturach swojego finansowania. Jednocześnie można zauważyć korelację z przeznaczaniem tych środków na wydatki inwestycyjne j.s.t. Ta zależność pokazuje, jak chętnie i celowo j.s.t. pozyskują finansowanie ze środków z Unii Europejskiej na działania inwestycyjne, rozwojowe głównie w zakresie infrastrukturalnym. Celowe dotacje dają znacznie większe możliwości realizacji zadań, których nie można byłoby uwzględnić w podstawowym planie wydatków w budżecie danego j.s.t.. Jednym z chętniej dofinansowywanym obszarów działania jednostek samorządu terytorialnego są infrastruktura i ekologia. Fundusze te mogą być przeznaczone np. na projekty związane z gospodarką odpadami czy gospodarką wodno-ściekową. Do bardziej popularnych obszarów, na które j.s.t. występują do funduszy unijnych po dodatkowe finansowanie należą transport i infrastruktura drogowa. Pojawiają się także dodatkowe fundusze na rekultywację terenów, wspieranie alternatywnych źródeł energii czy tworzenie zielonej infrastruktury. Niektóre jednostki samorządu terytorialnego mogą starać się o finansowanie z Unii Europejskiej w zakresie wsparcia tworzenia szkół, przedszkoli, szpitali czy domów pomocy społecznej. Dofinansowywana jest również szeroko rozumiana kultura. Od wsparcia w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego czy renowacji zabytków, po projekty wspierające innowacyjność i nowoczesne technologie w tzw. e-kulturze (zasoby cyfrowe). Swoje miejsce w obszarze funduszy unijnych ma również oświata i działania prospołeczne. Dodatkowe zajęcia dla uczniów, stypendia dla utalentowanej młodzieży czy chociażby podnoszenie kompetencji nauczycieli lub kwalifikacji innych grup społecznych.



Rysunek 1. Fundusze Unii Europejskiej w wydatkach samorządowych (bez środków na współfinansowanie) (mln zł)

Źródło: www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf (20.05.2018).



Rysunek 2. Dotacje z funduszy unijnych jako procent wydatków inwestycyjnych samorządów

Źródło: www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf (20.05.2018).

Przedstawiona tu analiza dotacji unijnych w finansach jednostek samorządu terytorialnego dotyczyła okresu od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku do 2014 roku. Ponieważ nastąpiła zmiana perspektywy finansowania na lata 2014–2020, na szczegółową ocenę jej efektów oraz udział i wykorzystanie środków według nowych zasad przyjdzie poczekać do zakończenia tego okresu.

Warto również przyjrzeć się bliżej kolejnemu sposobowi finansowania zewnętrznego działań j.s.t., jakim jest emisja obligacji. Obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji, zwanego dalej „obligatariuszem", i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (Ustawa, 2015, rozdział I, art. 4 ust. 1). Obligacje emitowane przez jednostki samorządu terytorialnego (miasta, gminy, powiaty) to tzw. obligacje komunalne, gminne czy municypalne. Jest to stosunkowo łatwy sposób pozyskania środków finansowych, na które decyduje się coraz więcej j.s.t. Pozyskane w taki sposób pieniądze mogą być wykorzystane np. jako wkład w inwestycję współfinansowaną przez środki z Unii Europejskiej, spłatę zaległych zobowiązań czy inne własne cele. Zdaniem wielu ekspertów emisja obligacji to jedna z najlepszych opcji pozyskania zwrotnego kapitału przez j.s.t. Taka forma finansowania została przewidziana dla j.s.t. i jest zapisana w art. 82 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, natomiast doprecyzowana we właściwych przepisach ustrojowych ustaw samorządowych. W Polsce dominują obligacje emitowane przez j.s.t. dla inwestorów instytucjonalnych, głównie dla banków. Takie emisje są zazwyczaj kierunkowe i nabywane paczkami przez większe podmioty, bez rozdrabniania plasowania emisji wśród inwestorów indywidualnych w emisji publicznej. Potwierdzeniem tezy, że jest to rynek dynamicznie się rozwijający i coraz bardziej modny wśród j.s.t. jako alternatywna metoda zwiększenia środków finansowych, są statystyki przyrostu emisji owych obligacji w zestawieniu z datowaniem tego rynku. Pierwsze w Polsce emisje komunalne nastąpiły w 1993 roku, z tej formy finansowania skorzystały wówczas cztery miasta (Międzyrzecz, Czarnków, Płock oraz Warszawa-Mokotów). Znaczący rozwój tego rynku nastąpił jednak sześć lat później, wówczas saldo wyemitowanych obligacji osiągnęło wysoką wartość jak na tamte czasy 653,6 mln zł. Był to przyrost rok do roku aż o 24,2%. Ponad dekadę później łączna liczba środków pozyskanych w ten sposób przez jednostki samorządu terytorialnego wzrosła do 15,6 mld zł. Dynamika i tempo wzrostu są niezbitym dowodem na to, że j.s.t. chętniej i częściej wychodzą do inwestorów po środki finansowe, które zasilają budżet danej jednostki i są realną pomocą w finansowaniu stawianych jej celów. Emisje obligacji wydają się dzisiaj jednym z podstawowych sposobów pozyskania finansowania zewnętrznego.

Trzecim najbardziej popularnym źródłem finansowania zewnętrznego jednostek samorządu terytorialnego są kredyty bankowe. Niemniej jednak korzystanie z nich nie jest tak oczywiste i nie zawsze jest brane pod uwagę jako źródło pierwszego wyboru. Czynnikami niekorzystnymi w stosunku do innych źródeł finansowania są chociażby aspekty prawne, ekonomiczne czy formalno-organizacyjne. Banki chętnie udzielają podmiotom państwowym wsparcia finansowego, ze względu na dużą wiarygodność takich podmiotów oraz potencjalnie bezproblemową zdolność kredytową (Nargiełło, 2006, s. 103). Istnieje możliwość zaciągania kredytów zarówno na cele bieżące, jak i inwestycyjne. Dzięki brakowi rozdzielenia budżetu inwestycyjnego od bieżącego (Główka, 2009, s. 84). Niemniej jednak celowość kredytów, terminowość oraz obsługa zabezpieczeń czy samego finansowania stają się aspektami przemawiającymi za wyborem innych źródeł finansowania. Ale trzeba przyznać, iż jest to forma najprostsza, jeżeli uwzględnić aspekty

kompetencyjne osób pracujących w j.s.t., mających do wyboru inne, chociażby już wspomniane fundusze europejskie czy emisje obligacji. W tych sytuacjach wymagany jest bowiem dużo wyższy poziom wiedzy i orientacji na specjalistyczne instrumenty pozyskania finasowania. Ograniczenia kompetencyjne są chyba dzisiaj w wielu j.s.t. największą przeszkodą w dokonywaniu najbardziej racjonalnego i korzystnego wyboru sposobu finansowania zewnętrznego.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego to podmioty, które oprócz zadań ustawowych realizują własną politykę wydatkowania pieniędzy na cele wewnętrzne, opcjonalne. Każdy podmiot j.s.t. stara się realizować ponadprogramowe zadania, dokonywać inwestycji oraz, w zależności od potrzeb lokalnego rynku, wspierać działania, które w danym momencie są najbardziej pożądane. Niestety, budżet j.s.t. jest pewnego rodzaju prognozą zakładanych wydatków, nieuwzględniającą sytuacji nagłych, niestandardowych, nie jest również w stanie zaspokoić wszelkich działań związanych z wydatkowaniem na ponadprogramowe cele. Jednostki samorządu terytorialnego, nie chcąc jednak ograniczać się do wymaganego minimum, a planując realizację jak największej liczby zadań niosących korzyści dla swojego otoczenia, są zmuszone szukać dodatkowego, zewnętrznego finansowania, niewynikającego z budżetu rocznego. Kluczowe okazuje się znalezienie najlepszego źródła takich środków. Niewątpliwie bez takich strumieni pieniężnych nie można by było w pełni kroczyć drogą rozwoju. Jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od możliwości i potrzeb, korzystają najchętniej z takich źródeł, jak: kredyty bankowe, finansowanie z funduszy europejskich i dotacji oraz emisji obligacji. Każda z tych metod ma dostarczyć odpowiedniego kapitału do realizacji zadań danego podmiotu. Dynamika pozyskiwania kapitału zewnętrznego wskazuje, że jednostki samorządu terytorialnego nie tylko coraz chętniej sięgają po środki obce, ale są do tego niemal zmuszone, gdyż potrzeby i zadania są coraz większe, a własny budżet często jest mocno ograniczony. Oczywiście nie ma w tym nic złego i każdy pozyskany kapitał powinien być właściwie wydatkowany. Należy jednak pamiętać o tym, żeby zachować odpowiednie proporcje i nie dopuścić do sytuacji utraty możliwości regulowania swoich zobowiązań, a takie przypadki, na szczęście nieliczne, również odnotowano. Zdrowa i rozsądna polityka finansowa j.s.t. oraz możliwość wykorzystania we właściwy sposób dodatkowego kapitału to jednak niewątpliwie szansa, z której należy korzystać.

Literatura

Główka, G. (2009). *Finansowanie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego kredytem bankowym*. Warszawa: SGH.

Jarocka, E. (2005). *Finanse przedsiębiorstw, systemu bankowego, budżetowego, ubezpieczeń*. Warszawa: Difin.

Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Kata, R. (2015). Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, *4* (76), 54–71.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2.04.1997. Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

Nargiełło, J. (2006). Zdolność kredytowa, jako element potencjału finansowego jednostek samorządu terytorialnego, *Studia Regionalne i Lokalne*, *3* (25), 99–116.

Osiatyński, J. (2006). *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Warszawa: PWN.

Ustawa z 11.04.2001 o zmianie ustawy o samorządach terytorialnych. Dz.U. 2001, nr 45, poz. 497.

Ustawa z 13.11.2003 o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa z 22.04.2005 o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze oraz ustawy o odpadach. Dz.U. nr 90, poz. 758.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077.

Ustawa z 15.01.2015 o obligacjach. Dz.U. 2015, poz. 238 z późn. zm.

www.bossa.pl/edukacja/rynek/instrumenty/obligacja/ (20.05.2018).

www.funduszeeuropejskie.gov.pl/strony/skorzystaj/fundusze-europejskie-dla-jednostek-samorzadu-terytorialnego/ (20.05.2018).

www.rio.gov.pl (20.05.2018).

www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_UE/Ranking_-_Fundusze_europejskie.pdf (20.05.2018).

THE IMPACT OF EXTERNAL FINANCING ON THE IMPLEMENTATION OF TASKS OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Keywords: local government units, sources of financing, budget

Summary. Local government units maintain a strict and inflexible budgetary policy, very often insufficient for the tasks and objectives set out in the scope of spending funds for the implementation of the most important needs. State budget determination mechanisms for a given local government unit are strictly defined in the Public Finance Act. Looking for external sources of financing seems to be something natural considering the large financial outlays that local government units put in the field of investment, but also the implementation of current local policy. The present study concerns mainly the indication of external sources of financing of territorial self-government units that they can use to implement budgetary tasks. The hypothesis assumes that external sources of financing of a local government unit are necessary for the implementation of the development policy of a given local government unit

Translated by Paweł Reczulski

Cytowanie

Reczulski, P. (2018). Wpływ finansowania zewnętrznego na realizację zadań jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 263–272. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-21.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22 | strony: 273–286

Ewa Rogowska

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
ewa.rogowska@wzieu.pl

Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Kody JEL: H63, H72

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, limity zadłużenia, źródła finansowania

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując swoje zadania, wykorzystują różne zwrotne źródła finansowania. Wynika to z niedostosowania źródeł dochodów do zakresu realizowanych przedsięwzięć, a także z podejmowania zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych. Jednostki sektora finansów publicznych mogą zaciągać zobowiązania finansowe w postaci kredytów bankowych, pożyczek lub emitować obligacje komunalne. Wybór właściwego źródła finansowania zależy od wielu czynników i powinien być poprzedzony dokładną analizą ekonomiczną. Limity zadłużenia obowiązujące w jednostkach samorządu terytorialnego są ściśle określone przepisami prawa. Celem artykułu jest przedstawienie zewnętrznych, obcych źródeł finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja czynników determinujących wybór instrumentu finansowego i wielkość zadłużenia.

Wstęp

Niedostosowanie źródeł dochodów do zakresu realizowanych zadań mających na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnych sprawia, że jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują zwrotne źródła finansowania. W Polsce dominującą rolę w stabilizowaniu budżetów samorządów i zaspokajaniu zapotrzebowania na finansowanie inwestycji odgrywają kredyty bankowe. Zauważa się także, w szczególności w przypadku miast na prawach powiatu, zainteresowanie emisją obligacji komunalnych jako zwrotnym

instrumentem finansowania o wydłużonym terminie płatności. Wybór zewnętrznego źródła finansowania powinien być poprzedzony wnikliwą analizą, gdyż jego skutki mogą mieć wpływ na kondycję finansową jednostki. Z wykorzystywaniem przychodów zwrotnych wiąże się konieczność ich spłaty. W celu zabezpieczenia zarówno samych samorządów, jak i wierzycieli wprowadzone zostały ustawowe limity dopuszczalnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest przedstawienie zewnętrznych zwrotnych źródeł finansowania potrzeb jednostek samorządu terytorialnego oraz identyfikacja czynników determinujących wybór instrumentu finansowego i wielkość zadłużenia.

Zewnętrzne zwrotne źródła finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu poprzez wydatkowanie środków publicznych realizują różne zadania mające na celu zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnych. Celem finansów samorządu terytorialnego jest dostarczenie środków finansowych w takiej wielkości, która będzie adekwatna do rosnącego zapotrzebowania na usługi publiczne i społeczne świadczone przez podsektor samorządowy. Zapotrzebowanie to będzie różne w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego, w zależności od poziomu ich rozwoju społeczno-gospodarczego (Jastrzębska, 2012, s. 37). Dochody własne nie zawsze wystarczają na pokrycie wydatków samorządowych, w szczególności inwestycyjnych. W celu uzupełnienia własnych środków budżetowych władze lokalne korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania. W ramach tych źródeł samorządy mogą wykorzystywać instrumenty finansowe o charakterze bezzwrotnym (transfery z budżetu państwa, tj. dotacje, subwencje, środki pomocowe i strukturalne Unii Europejskiej) i zwrotnym (kredyty, pożyczki, emisję papierów wartościowych), a także oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym.

Wykorzystanie zwrotnego finansowania umożliwia jednostkom samorządowym funkcjonowanie w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie (Krzemińska, 2011, s. 174). Zazwyczaj samorządy zadłużają się w celu zapewnienia płynności finansowej w gospodarce budżetowej oraz równomiernego rozłożenia kosztów inwestycji adekwatnie do czasu korzystania z niej (Łękawa, 2011, s. 193). Podjęcie deficytowego finansowania części zadań wymusza emisję długu jednostki samorządu terytorialnego będącego sumą zaciągniętych przez tę jednostkę różnych zobowiązań finansowych w związku z dokonywaniem wydatków przewyższających dochody możliwe do przeznaczenia na ich finansowanie (Surówka, 2013, s. 148–149). Konieczność zaciągania zobowiązań często wynika ze zwiększonej aktywności inwestycyjnej samorządów związanej z wykorzystaniem środków z Unii Europejskiej (Sierak, 2010, s. 150). Należy w tym miejscu podkreślić, że środki unijne nie zastępują środków krajowych, wobec czego samorządy w roli inwestora są zobowiązane do zapewnienia wkładu własnego w strukturze finansowania projektów (Zioło, 2012, s. 917).

Dług lokalny jest immanentną częścią długu publicznego (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 109), dlatego dla finansów samorządowych istotne znaczenie ma szczegółowa klasyfikacja tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego. Ustawa o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku (art. 72 ust. 1) stanowi, że dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z następujących tytułów:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne,
2) zaciągniętych kredytów i pożyczek,
3) przyjętych depozytów,
4) wymagalnych zobowiązań:
   – wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,
   – uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

Dług jednostki samorządu terytorialnego powstaje przede wszystkim w wyniku zaciągania kredytów w bankach, pożyczek w różnych instytucjach (np. funduszach ochrony środowiska), a także w następstwie emisji papierów wartościowych – głównie obligacji komunalnych (Borodo, 2008, s. 218–222).

Tytuły dłużne, o których mowa w ustawie o finansach publicznych, w tym pojęcia „papiery wartościowe" oraz „kredyty i pożyczki", zostały określone w Załączniku nr 9 do Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (2010). Zgodnie z § 2 ust. 1 tego załącznika:

1) papiery wartościowe – to zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, czyli takie, dla których istnieje płynny rynek wtórny (kategoria ta nie obejmuje papierów udziałowych oraz praw pochodnych),
2) kredyty i pożyczki – to zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz tzw. sprzedaży na raty, a także z umów nienazwanych o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związanych z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu[1].

Zgodnie z zapisami art. 89 ustawy o finansach publicznych jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego, przy czym w tej sytuacji podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane,

[1] Do pożyczek należy również zaliczać zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym w przypadku, gdy umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego. W tej kategorii mieszczą się również papiery wartościowe, których zbywalność jest ograniczona (tzn. nie istnieje dla nich płynny rynek wtórny), z wyłączeniem akcji oraz innych papierów udziałowych. Do kredytów i pożyczek nie zalicza się tzw. kredytów handlowych, czyli zobowiązań krótkoterminowych powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia pożyczki przez dostawców lub producentów na transakcje dotyczące usług, wyrobów i robót.

2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów,
4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Samorząd terytorialny zaciąga kredyty, pożyczki i emituje obligacje na nieco innych warunkach niż pozostali uczestnicy rynku kapitałowego. Wynika to w szczególności z daleko posuniętej regulacji prawnej odnoszącej się do rodzaju wykorzystywanego instrumentu finansowego, jak i rozmiarów łącznego zadłużenia (Gonet, 2007, s. 82).

Determinanty wyboru instrumentu zwrotnego

Dokonanie wyboru odpowiedniego instrumentu zwrotnego nie jest łatwe, a jego skutki mogą mieć wpływ na kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego. Wybór źródła finansowania powinien być poprzedzony wszechstronną analizą ekonomiczną. Należy przy tym pamiętać o specyfice jednostki samorządowej stanowiącej instytucję publiczno-prawną powołaną do zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej, w przypadku której rachunek ekonomiczny musi iść w parze z korzyściami społecznymi (Poniatowicz, 2005, s. 171).

W literaturze przedmiotu katalog czynników branych pod uwagę przy wyborze źródła finansowania wydatków, w tym inwestycyjnych na poziomie lokalnym, oraz ich klasyfikacja przedstawiane są w zróżnicowany sposób. Istnieje wiele różnorodnych czynników, które odgrywają istotną rolę przy dokonywaniu wyboru przez samorząd właściwego źródła finansowania zadań.

Kryteria wyboru zwrotnych źródeł finansowania można podzielić na:
– kryteria ogólne,
– kryteria dodatkowe.

Według Leszka Patrzałka (2010, s. 210–213) determinanty o charakterze ogólnym to przede wszystkim: minimalizacja kosztów pozyskiwania instrumentów równoważących budżet, zachowanie bieżącej płynności finansowej oraz koordynacja bieżących i przyszłych dochodów jednostki z ich przyszłymi zobowiązaniami. Natomiast dodatkowe kryteria stanowią czynniki związane z kapitałem, spośród których należy wyróżnić: dostępność, szybkość pozyskania, wysokość kwoty możliwej do pozyskania, okres zwrotu, formę zabezpieczenia, koszt pozyskania, a także elastyczność danego instrumentu zwrotnego, ryzyko związane z danym źródłem finansowania oraz efekt promocyjny. Z kolei Maria Jastrzębska (2009, s. 45–46) zwraca uwagę na czynniki ogólne, takie jak cechy instrumentu zwrotnego i rodzaj ryzyka związanego z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego. Do kryteriów dodatkowych zalicza zaś uzasadnienie celowości podjętej decyzji o zadłużeniu się samorządu oraz efektywność i skuteczność wybranego instrumentu zwrotnego finansowania.

Czynnikiem decydującym o odpowiednim dopasowaniu źródła finansowania do przedmiotu finansowania jest prawidłowa identyfikacja uwarunkowań wewnętrznych

i zewnętrznych. Stąd czynniki warunkujące właściwą weryfikację zwrotnego źródła finansowania można podzielić na (Zioło, 2011, s. 294):

- czynniki wewnętrzne (leżące po stronie jednostki samorządu terytorialnego) – wynikające m.in. ze skali potrzeb inwestycyjnych jednostki, ryzyka związanego z realizacją zadania i skutków finansowych w przypadku jego wystąpienia, jak również standingu finansowego jednostki oraz zdolności do zaciągania nowych zobowiązań,
- czynniki zewnętrzne (leżące po stronie danego źródła finansowania), w tym: koszt pozyskania instrumentu zwrotnego, możliwość uzyskania finansowania na preferencyjnych warunkach, wymogi proceduralne oraz obowiązki wynikające z korzystania z instrumentu zwrotnego w całym okresie korzystania.

Wśród czynników, którymi kierują się władze samorządowe, dokonując wyboru źródła zasilania zewnętrznego, można wyróżnić także czynniki prawne, ekonomiczne oraz formalno-organizacyjne (Zioło, 2011, s. 295–296). Determinanty prawne umiejscowione są w otoczeniu zewnętrznym jednostki samorządu terytorialnego i obejmują: limity zadłużenia obowiązujące dla jednostek sektora finansów publicznych określone w ustawie o finansach publicznych, wpływ na limity zadłużenia (instrument zwrotny ujęty lub wyłączony z katalogu tytułów dłużnych uwzględnianych w limicie zadłużenia), tryb wyboru instytucji finansującej (z zastosowaniem lub wyłączeniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych) oraz parametry instrumentu zwrotnego podlegające regulacjom prawnym. Czynniki ekonomiczne są w dużym stopniu uzależnione od czynników prawnych, które znacząco wpływają przede wszystkim na dostępność danego źródła finansowania. Wśród tych czynników należy wymienić: koszty finansowe jednorazowe oraz ponoszone w całym okresie finansowania, formy wypłaty i spłaty zobowiązania, elastyczność, dostępność, wydajność i zastępowalność instrumentu zwrotnego. Czynniki formalno-prawne wiążą się z wiedzą i doświadczeniem decydentów w zakresie mechanizmów funkcjonowania instrumentów zwrotnych na etapie ich pozyskania i późniejszej obsługi. Dotyczy to zarówno instrumentów rynku kapitałowego, które nakładają na emitenta liczne wymogi proceduralne i organizacyjne, jak i kredytów, gdyż banki w umowie kredytowej określają indywidualne obowiązki kredytobiorcy.

Zasada równoważenia budżetu bieżącego wymaga, aby zwrotne zasilanie zewnętrzne służyło finansowaniu działalności inwestycyjnej oraz pokryciu bieżącego niedoboru budżetowego (Filipiak, 2008, s. 31). Planując realizację poszczególnych zadań inwestycyjnych, należy brać pod uwagę bieżące nakłady oraz przyszłe koszty eksploatacyjne. Zasadność sięgania po pożyczkę, kredyt czy obligacje komunalne powinna wynikać z przeprowadzonych analiz ekonomicznych i wieloletnich prognoz finansowych, które wskażą zdolność do spłaty długu w dłuższym horyzoncie czasowym (Sierak, 2011, s. 387–388).

Limity zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego

Samorząd terytorialny zazwyczaj nie ma problemu z dostępem do zwrotnych źródeł zasilania finansowego. Jednostki samorządu terytorialnego ze względu na stały dopływ środków pieniężnych charakteryzują się dużą płynnością finansową. Ponadto samorząd jest dłużnikiem, którego cechuje wiarygodność, gdyż nie ma możliwości ogłoszenia

bankructwa (Kopańska, 2003, s. 78). Samorząd powstał w wyniku decentralizacji, a więc z woli państwa i to właśnie państwo bierze na siebie odpowiedzialność za stan finansów lokalnych (Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 116). Aby nie pojawił się jednak problem nadmiernego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oraz zagrożenia ich płynności finansowej, ustawodawca ogranicza możliwość zaciągania zobowiązań m.in. poprzez takie instrumenty prawne jak wyznaczanie ilościowych lub jakościowych granic zadłużania się tych jednostek.

Limity obciążeń finansowych jednostki samorządu terytorialnego z tytułu zadłużenia oraz dopuszczalny poziom łącznej kwoty długu reguluje ustawa o finansach publicznych. Zgodnie z nią od początku 2014 roku obowiązują nowe limity zadłużenia. Obecnie organ stanowiący nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym naruszony zostanie indywidualny wskaźnik dopuszczalnego zadłużenia. Wprowadzone ograniczenia mają na celu uwzględnianie indywidualnych możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego. Limit zadłużenia odnosi się wyłącznie do spłat zobowiązań dłużnych, co powoduje, że jednostka może samodzielnie kształtować ogólną wartość zadłużenia. Do ustalenia limitu spłat zadłużenia zaliczane są zobowiązania wynikające[2]:

a) ze spłat rat kredytów i pożyczek (wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek) oraz wykupów papierów (wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych), a także z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych na cele wskazane w art. 89,
b) ze spłat zaciągniętych pożyczek w państwowych funduszach celowych (wraz z należnymi w danym roku odsetkami), o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi, na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć w uchwale w sprawie wieloletniej prognozy finansowej,
c) z potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji.

Zgodnie z art. 243 ustawy przy wyliczeniu wskaźnika zadłużenia uwzględnia się nie tylko dane wykonane, lecz także dane planowane. Ustalenie wskaźnika dla każdej jednostki samorządu terytorialnego opiera się bowiem na danych dotyczących wykonania za okres dwóch ostatnich lat oraz na wartościach planowanych z roku poprzedzającego rok, na który wylicza się wskaźnik. Według Ministerstwa Finansów wykorzystanie danych za trzy kwartały, które znane są pod koniec października, pozwala na uwzględnienie najbardziej aktualnej sytuacji finansowej danej jednostki zarówno przy konstrukcji budżetu, jak również przy przygotowywaniu prognozy kwoty długu (Majszczyk, 2010).

Konstrukcja indywidualnego wskaźnika zadłużenia opierająca się na danych historycznych z trzech lat wcześniejszych niesie za sobą ryzyko wystąpienia utraty możliwości

[2] Ustawa, 2009, art. 89, 90, 226, 243 ust. 1. Ponadto zgodnie z art. 244 ust. 1 ww. ustawy do łącznej kwoty obsługi długu należy dodać przypadające do spłaty w danym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego, chyba że jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń ich spłaty, ponieważ w tym przypadku zostały one uwzględnione w konstrukcji wskaźnika.

dalszego zadłużania się przez jednostki mające w kolejnych trzech latach budżetowych tzw. deficyt operacyjny. Co więcej, wskaźnik nie opiera się jedynie na nadwyżce operacyjnej, ale uwzględnia także dochody ze sprzedaży majątku, a to może skłaniać zarządzających do podejmowania decyzji o jego sprzedaży w celu poprawienia zdolności obsługi długu. Indywidualny wskaźnik zadłużenia nie jest zbyt korzystny dla tych samorządów, które skutecznie pozyskiwały środki unijne w latach 2007–2013 i zaciągały kredyty na wkład własny. Konstrukcja wskaźnika może jednak zachęcić samorządy do podejmowania działań mających na celu obniżenie wydatków bieżących.

Konstrukcję indywidualnego wskaźnika zadłużenia przedstawia poniższy wzór:

wartości planowane wartości wykonane

$$\underbrace{\left(\frac{R+O}{D}\right)_n}_{\text{obsługa długu jednostki}} \leq \underbrace{\frac{1}{3}\times\left(\overbrace{\frac{Db_{n-1}+Sm_{n-1}-Wb_{n-1}}{D_{n-1}}}^{\text{wartości planowane}}+\overbrace{\frac{Db_{n-2}+Sm_{n-2}-Wb_{n-2}}{D_{n-2}}+\frac{Db_{n-3}+Sm_{n-3}-Wb_{n-3}}{D_{n-3}}}^{\text{wartości wykonane}}\right)}_{\text{limit obsługi długu jednostki}} \quad (1)$$

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych[3],

O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od papierów wartościowych[4], a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,

Db – dochody bieżące,

Sm – dochody ze sprzedaży majątku,

Wb – wydatki bieżące,

n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n−1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,

n−2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,

n−3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Przedstawiona relacja zakłada porównanie dwóch wartości: rocznego wskaźnika spłat zobowiązań i maksymalnego wskaźnika spłat zobowiązań. We wzorze dwukrotnie

[3] Przeznaczonych na finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE, a także na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych.

[4] Zaciągniętych i/lub emitowanych na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu, finansowanie planowanego deficytu budżetu, spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań, wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu UE oraz na finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych.

uwzględnia się koszty obsługi zadłużenia, tj. po lewej stronie relacji jako planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek oraz po prawej stronie relacji w wydatkach bieżących. Powoduje to zmniejszenie potencjalnej nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji ograniczenie możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego (Walczak, 2015, s. 198, 206).

Obowiązujące do końca 2013 roku sztywne wskaźniki hamowały rozwój prężnie działających i bogatych samorządów, czyli w praktyce dużych miast posiadających istotny potencjał podatkowy i majątek możliwy do zbycia. Od roku 2014 limit zadłużenia jest uzależniony od zdolności jednostki do generowania odpowiednich nadwyżek operacyjnych oraz wysokości dochodów ze sprzedaży majątku. Jednocześnie wskaźnik nie limituje wielkości długu jednostki samorządu terytorialnego. Dług ten, przy odpowiednio ułożonym harmonogramie spłaty kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych, może osiągać znaczące wartości przekraczające obowiązującą przed zmianą przepisów granicę 60% wykonanych na koniec roku dochodów budżetu jednostki (Walczak, 2017, s. 730).

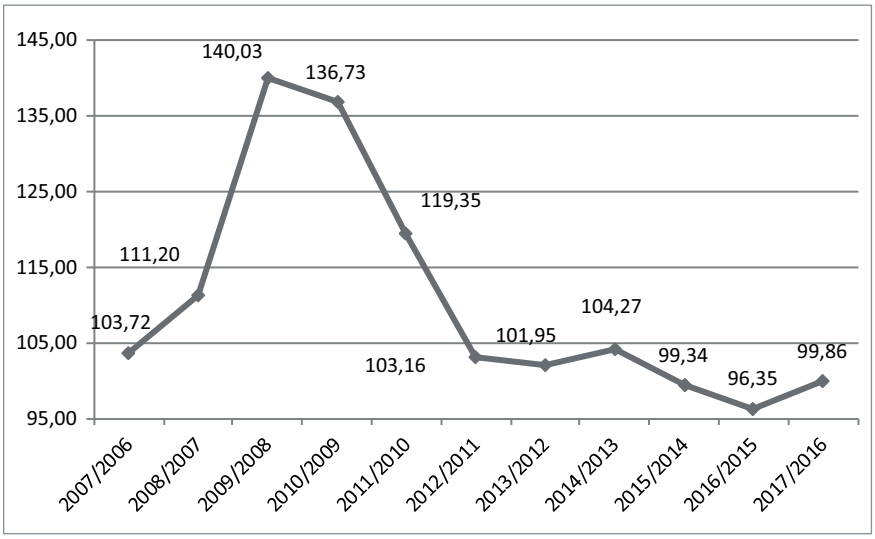
Wskaźnik zadłużenia liczony na podstawie wielkości z trzech poprzednich lat jest korzystny dla tych jednostek samorządu terytorialnego, dla których zaciąganie nawet istotnie wysokich zobowiązań finansowych stanowi instrument bezpiecznej polityki rozwojowej. W przypadku jednostek, którym wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań dyktuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek czy też emisji papierów wartościowych, nowy wskaźnik miał spełniać funkcję dyscyplinującą. Tymczasem samorządowcy zaczęli sięgać po niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych, takie jak np. leasing zwrotny, sprzedaż zwrotna czy płatność ratalna, pozwalające na omijanie obowiązujących przepisów. Niestandardowe instrumenty mają skutki ekonomiczne podobne do zwykłych umów pożyczek lub kredytów. Tworzą dług, który samorządy ukrywają poprzez spłatę wydatkami bieżącymi lub majątkowymi.

Zdaniem RIO niestandardowe instrumenty finansowe stwarzają niebezpieczeństwo nadmiernego zadłużania się przez gminy. Stąd w projekcie ustawy z dnia 25 maja 2018 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wprowadzono uregulowanie, że nowe zobowiązania z tytułu niestandardowych instrumentów finansowania będą ujmowane od 2020 roku w indywidualnym wskaźniku spłaty (Projekt, 2018, art. 7).

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego

Jednostki samorządu terytorialnego zgłaszają zapotrzebowanie na środki finansowe, ponieważ osiągane przez nie dochody nie wystarczają na wykonywanie zadań publicznych, tym bardziej że społeczności lokalne oczekują, że jednostki samorządu terytorialnego będą intensyfikować swoje wydatki na realizację coraz większych potrzeb tych społeczności. Samorządy realizują wiele inwestycji, w tym dofinansowywanych z funduszy unijnych, które wymagają odpowiedniego zaangażowania środków własnych. Niewystarczalność dochodów sprawia, że powstaje konieczność sięgania po środki zwrotne w postaci zaciąganych kredytów i pożyczek oraz, w mniejszym stopniu, emisji

papierów wartościowych. Zdaniem Krystyny Piotrowskiej-Marczak wykorzystywanie kredytu na cele inwestycyjne jest w pełni uzasadnione, ponieważ tylko w ten sposób można uzyskać postęp w rozwoju (2011, s. 201).



Rysunek 1. Dynamika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Wielkość zobowiązań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2006–2017 przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 (w mld zł)

Wyszczególnienie	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Gminy	9,6	10,0	10,8	14,6	21,9	26,0	26,2	25,8	26,4	25,4	23,9	24,8
Powiaty	2,5	2,6	2,9	3,9	5,4	6,1	6,0	5,9	5,9	5,8	5,6	5,6
Miasta na prawach powiatu	11,3	11,3	12,8	18,7	23,4	28,1	29,6	30,9	32,4	33,2	32,8	32,4
Województwa	1,6	2,0	2,3	3,0	4,3	5,6	6,1	6,6	7,3	7,2	6,8	6,1
Razem	***24,9***	***25,9***	***28,8***	***40,3***	***55,1***	***65,8***	***67,8***	***69,2***	***72,1***	***71,6***	***69,0***	***68,9***

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Dane zawarte w tabeli 1 oraz na rysunku 1 pokazują, iż szczególnie dynamiczny wzrost zadłużenia następował do roku 2011. Spowolnienie dynamiki nastąpiło w roku

2012 i jest szczególnie widoczne w roku 2013. Na skalę zaciągania nowych zobowiązań miała wpływ obowiązująca od początku 2011 roku reguła zrównoważonego budżetu bieżącego jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto samorządy starały się ograniczać przyrost długu jeszcze przed wejściem w życie nowych przepisów mających na celu przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego, które zaczęły obowiązywać od 2014 roku Wprowadzenie indywidualnego wskaźnika zadłużenia wpłynęło na zahamowanie, a nawet, począwszy od roku 2015, stopniowe zmniejszanie ogólnej wielkości zadłużenia sektora samorządowego.

Na przedmiotową strukturę zobowiązań zaliczanych do długu publicznego jednostek samorządu terytorialnego składają się zaciągnięte kredyty i pożyczki, wyemitowane papiery wartościowe oraz wymagalne zobowiązania[5] (tabela 2).

Tabela 2. Struktura przedmiotowa zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 (w %)

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kredyty i pożyczki												
JST ogółem	***83,9***	***83,6***	***89,6***	***86,7***	***91,5***	***92,0***	***92,5***	***91,8***	***93,8***	***94,0***	***93,7***	***94,2***
Gminy	86,3	85,8	88,2	88,4	97,0	98,4	98,6	98,6	98,7	98,9	99,2	99,1
Powiaty	81,5	81,4	83,7	86,3	95,6	96,7	97,4	97,4	98,1	98,5	98,4	98,6
Miasta na prawach powiatu	82,2	82,4	91,2	85,6	85,3	84,7	85,6	85,0	88,6	89,2	88,7	89,4
Województwa	85,2	82,5	94,8	85,2	92,1	93,4	94,5	92,3	95,2	95,1	94,6	95,3
Papiery wartościowe												
JST ogółem	***15,1***	***15,7***	***9,8***	***12,9***	***8,0***	***7,6***	***7,2***	***7,6***	***5,9***	***5,8***	***6,2***	***5,7***
Gminy	11,9	13,0	10,8	10,7	2,4	1,0	0,9	0,7	0,7	0,7	0,5	0,7
Powiaty	18,0	18,4	16,2	13,3	4,0	3,1	2,3	2,6	1,8	1,4	1,5	1,3
Miasta na prawach powiatu	17,3	17,2	8,4	14,2	14,2	14,9	14,1	14,8	11,2	10,7	11,3	10,6
Województwa	14,4	17,4	5,1	14,7	7,8	6,6	5,5	5,1	4,8	4,9	5,4	4,7
Wymagalne zobowiązania												
JST ogółem	***0,9***	***0,7***	***0,6***	***0,5***	***0,5***	***0,4***	***0,3***	***0,6***	***0,3***	***0,2***	***0,1***	***0,1***
Gminy	1,7	1,2	1,1	0,9	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,3	0,2
Powiaty	0,5	0,2	0,1	0,4	0,4	0,2	0,3	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Miasta na prawach powiatu	0,5	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0
Województwa	0,4	0,2	0,1	0,1	0,2	0,0	0,0	2,6	0,0	0,0	0,0	0,0

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań rocznych z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2006–2017, www.mf.gov.pl (4.06.2018).

[5] Do roku 2010 w zobowiązaniach według tytułów dłużnych ujmowane były także przyjmowane depozyty. Ze względu na niewielką wartość nie zostały one przedstawione w strukturze.

W analizowanym okresie należy odnotować znaczącą rolę finansowania zewnętrznego w celu realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy chętnie korzystały z kredytów bankowych i wieloletnich instrumentów dłużnych typu obligacje komunalne. Konieczność realizowania podstawowych projektów infrastrukturalnych, takich jak drogi, oświetlenie ulic, kanalizacja i oczyszczanie ścieków czy wodociągi, jak również inwestycje mające przyspieszać rozwój regionów i poprawiać jakość życia mieszkańców, typu aquaparki, stadiony czy lotniska, jest przyczyną ciągłego zapotrzebowania na kredyty bankowe i na emisje obligacji komunalnych.

Największy udział w strukturze zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2006–2017 stanowiły kredyty i pożyczki. Do 2010 roku charakteryzowały się one szybko rosnącą dynamiką. W 2011 roku odnotowano spadek dynamiki, a od 2015 roku wielkość zadłużenia jednostek z tytułu kredytów i pożyczek w niewielkim stopniu, ale stale maleje. W 2009 roku banki w następstwie kryzysu światowego decydowały się na zaangażowanie kredytowe wyłącznie w najbezpieczniejszych aktywach, przez co nastąpił wzrost zainteresowania finansowaniem samorządów uznawanych za bardzo bezpieczny sektor. Również dla jednostek samorządu terytorialnego była to bardzo korzystna sytuacja, gdyż spowolnienie gospodarcze spowodowało zmniejszenie ich nadwyżek budżetowych, które dotąd stanowiły ważne źródło finansowania bieżącej działalności lub inwestycji. W analizowanym okresie jednostki korzystały również z finansowania w postaci emisji obligacji komunalnych. Mimo iż nominalnie wartość tego instrumentu nie ulega znaczącym wahaniom, to w strukturze zadłużenia zauważalny jest spadek jego udziału, począwszy od 2010 roku. Do 2009 roku papiery wartościowe były istotnym źródłem finansowania dla gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw. Obecnie najwięcej obligacji komunalnych emitują miasta na prawach powiatu.

Podsumowanie

Realizacja zadań ukierunkowanych na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy wymusza na jednostkach samorządu terytorialnego poszukiwanie rozwiązań pozwalających realizować te zadania. Każda jednostka powinna prowadzić swoją politykę długu i określać kluczowe cele w zakresie zadłużania się. Nie można jednoznacznie powiedzieć, który z instrumentów zwrotnego zadłużania się jest najwłaściwszy. W sytuacji niewystarczających własnych środków finansowych sięganie po dodatkowe źródła finansowania zadań wydaje się jednak uzasadnione. Warto wspomnieć, że wiele przedsięwzięć inwestycyjnych podlega współfinansowaniu ze środków unijnych, a jednostki samorządu terytorialnego, chcąc skorzystać z tych środków, są zobligowane do wniesienia wkładu własnego. Bez wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania wiele projektów nie zostałoby podjętych.

Konsekwencje wyboru instrumentu zwrotnego mogą mieć dalekosiężne skutki, gdyż zaciągnięty dług może wpływać na kondycję finansową jednostki przez wiele kolejnych lat. Zdecydowanie najbardziej popularną formą finansowania dłużnego są kredyty

i pożyczki, w mniejszym stopniu emisja papierów wartościowych. Zwrotne instrumenty finansowania zadań zwiększają zdolność jednostek samorządu terytorialnego do zaspokajania potrzeb mieszkańców, jednak z uwagi na negatywne skutki związane z nadmiernym zadłużeniem decyzja o wyborze właściwego instrumentu powinna być poprzedzona wnikliwą analizą. Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać dług, ale w celu zapewnienia bezpieczeństwa i stabilności funkcjonowania jednostek ustawodawca wprowadził limity zadłużania. Indywidualne wskaźniki zadłużenia odwołują się do danych historycznych z trzech ostatnich lat i opierają się głównie na wysokości nadwyżki operacyjnej. W sytuacji gdy nadwyżka operacyjna jest niewystarczająca do spełnienia wymagań wskaźnika, samorządy decydują się na sprzedaż majątku samorządowego lub korzystanie z niestandardowych instrumentów finansowania.

Literatura

Borodo, A. (2008). *Samorząd terytorialny. System prawno-finansowy*. Warszawa: LexisNexis Polska.

Filipiak, B. (2008). *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Gonet, W. (2007). *Kredyty, pożyczki, obligacje w gospodarce finansowej samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Szkoły Głównej Handlowej.

Jastrzębska, M. (2009). Wybór instrumentu zwrotnego finansowania w celu realizacji inwestycji samorządowych. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, *31* (2), 45–46.

Jastrzębska, M. (2012). *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Kopańska, A. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.

Kosek-Wojnar, M., Surówka, K. (2007). *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Krzemińska, A. (2011). Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, *36*, 173–185.

Łękawa, Z. (2011). Zadłużenie gmin województwa dolnośląskiego w świetle nowej ustawy o finansach publicznych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *167*, 183–194.

Majszczyk, H. (2010). Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na zapytanie nr 8008 w sprawie zmian sposobu obliczania wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/04DE86E3 (23.06.2012).

Patrzałek, L. (2010). Kryteria wyboru i uwarunkowania wykorzystania zwrotnych źródeł finansowania jednostki samorządu terytorialnego. W: L. Patrzałek (red.), *Gospodarka finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Zagadnienia wybrane* (s. 210–213). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Piotrowska-Marczak, K. (2011). Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług*, *76*, 191–202.

Poniatowicz, M. (2005). *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego (na przykładzie miast na prawach powiatu)*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

Projekt (2018). Projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustawach wraz z uzasadnieniem i OSR. Pobrane z: http://www.sgipw.wlkp.pl/wp-content/uploads/2018/05/MIN-SEK-ST0105.28-09.50.45.94123.pdf (10.06.2018).

Rozporządzenie Ministra Finansów z 4.03.2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych. Dz.U. 2013, poz. 885, z późn. zm.

Sierak, J. (2010). *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*. Warszawa: SGH – Oficyna Wydawnicza.

Sierak, J. (2011). Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach kryzysu. W: S. Owsiak (red.), *Nowe zarządzanie finansami publicznymi w warunkach kryzysu* (s. 387–388). Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2006 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2007 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2008 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2009 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2012 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2013 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2014 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2015 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2016 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2017 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Pobrane z: www.mf.gov.pl (4.06.2018).

Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*. Warszawa: PWE.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz.U. 2017, poz. 2077, z późn. zm.

Walczak, P. (2015). Relacja spłaty zobowiązań i relacja części operacyjnej budżetu. W: P. Walczak (red.), *Wieloletnia prognoza finansowa jako instrument zarządzania finansami lokalnymi* (s. 198–206). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Walczak, P. (2017). Uchwała budżetowa. W: P. Walczak (red.), *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz dla jednostek samorządowych* (s. 730). Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.

Zioło, M. (2011). Zewnętrzne, obce źródła finansowania wydatków inwestycyjnych gmin i determinanty ich doboru. *Zeszyty Naukowe PTE*, *10*, 283–298.

Zioło, M. (2012). Finansowanie inwestycji komunalnych przez banki. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H. Oeconomia*, *46* (4), 913–923.

RETURNABLE FINANCIAL INSTRUMENTS OF SELF-GOVERNMENT UNITS

Keywords: local self-government units, debt limits, sources of financing

Summary. Units of local governments, in order to realize their tasks, use various returnable sources of financing. It results from inadequacy of sources of revenues to the scope of realized projects and taking tasks aimed at meeting the needs of local communities. Public finance sector units may incur liabilities in the form of bank loans, loans or issue municipal bonds. Choosing the property sources of financing depends on many factors and should always be preceded by an economic analysis. Debt limits which are in force for territorial self-government units are strictly determined by law. The aim of the article is to present external, foreign sources of local government's financing needs and to identify factors determining a choice of a financial instrument and a size of an indebtedness.

Translated by Ewa Rogowska

Cytowanie

Rogowska, E. (2018). Zwrotne instrumenty zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 273–286. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-22.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-23 | strony: 287–296

Paweł Staszak

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
pawel_0124@wp.pl

Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego

Kody JEL: G10, H61, M21

Słowa kluczowe: polityka, turystyka, rozwój, sektor

Streszczenie. Obecnie ukazuje się wiele raportów oraz innych prac wskazujących na to, że turystyka jest nie tylko jedną z największych dziedzin gospodarki światowej, lecz także swoistym wyznacznikiem nowoczesności i miernikiem poziomu życia. Rozwój turystyki bez wątpienia musi się odbywać w sposób planowy. Kraje i obszary recepcyjne, w których pozwolono się rozwijać turystyce w sposób żywiołowy, doświadczają wielu problemów Obecnie zdecydowana większość krajów prowadzi własną politykę turystyczną, choć jej cele, zakres, formy oraz instrumenty realizowania są inne.

W niniejszym opracowaniu przeprowadzono analizę wybranych modeli planowania turystycznego i polityki turystycznej, uwzględniając obserwowane w ostatnim czasie zjawisko globalizacji i decentralizacji. Struktura przedstawionych modeli może być sukcesywnie wykorzystywana przez samorząd terytorialny i inne instytucje celem stymulowania i intensyfikowania rozwoju sektora turystycznego w wymiarze lokalnym.

Metoda badawcza obejmuje analizę literatury przedmiotu i formułowane na jej podstawie wnioski własne.

Wstęp

W ostatnich latach ukazało się wiele raportów oraz różnego rodzaju prac wskazujących jednoznacznie na to, że turystyka zaliczana jest do jednej z najważniejszych dziedzin

gospodarki światowej. Bez wątpienia jest także swoistym wyznacznikiem nowoczesności, miernikiem jakości życia. Jej rozwój wymaga interdyscyplinarnego koordynowania mnogości działań, które realizują różne sektory gospodarki – co jest możliwe w sytuacji, gdy rozwój ten jest realizowany planowo (Alejziak, 2008, s. 19). Kraje i obszary recepcji cechujące się żywiołowym rozwojem turystyki doświadczają wielu problemów gospodarczych, społecznych, kulturowych czy ekologicznych. Dlatego obecnie większość krajów realizuje własną politykę turystyczną, choć należy zauważyć, że jej celowość, zakres, instrumenty czy formy realizacji znacznie się różnią.

Cel opracowania sprowadza się do analizy przykładowych, aktualnych modeli planowania turystycznego i polityki turystycznej, które biorą pod uwagę bardzo zintensyfikowane w ostatniej dekadzie zjawiska decentralizacji oraz globalizacji. Przedstawione modele mogą być sukcesywnie wykorzystywane w zakresie planowania rozwoju sektora turystycznego czy też sektora usług na terenie recepcji turystycznej.

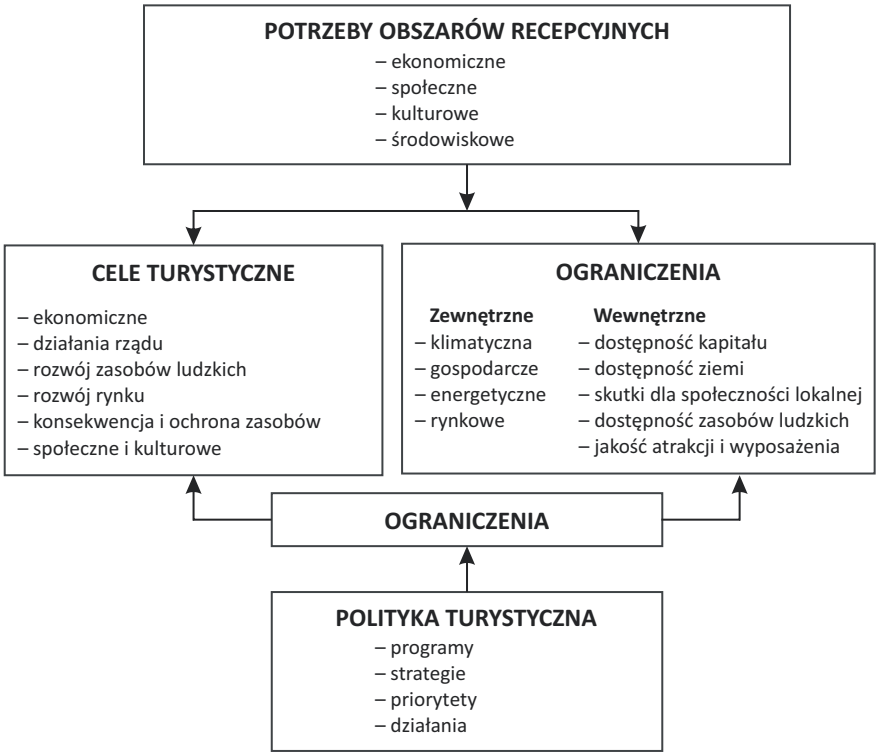
Istota polityki turystycznej

Proces zdefiniowania polityki turystycznej jest trudny, biorąc pod uwagę mnogość uwarunkowań i różnorodność celów, które są jej przypisywane. Nie bez znaczenia pozostają charakter oraz zakres prowadzonej polityki turystycznej. Można jednak przyjąć, że jej wyidealizowane ujęcie obejmuje bardzo różnorodne działania podejmowane przez gremia decyzyjne w zakresie turystyki na określonym terenie – chociażby przez jednostki samorządu terytorialnego. Przy pomocy odpowiednio dobranych środków polityka turystyczna ma doprowadzić do wypracowania zamierzonych celów, wśród których najważniejsze to: zaspokajanie potrzeb turystycznych społeczeństwa, w którego imieniu lub na którego rzecz jest ona realizowana, właściwe wykorzystywanie walorów turystycznych, kapitału i zasobów pracy w sferze prowadzonej gospodarki turystycznej, kształtowanie racjonalnych rozmiarów i struktury ruchu turystycznego, koordynacja rozwoju turystyki przy uwzględnieniu jej funkcji, a także powiązań z różnego rodzaju sferami życia gospodarczego czy społecznego.

Zdecydowanie najbardziej powszechne rozumienie polityki turystycznej dotyczy działań podejmowanych przez organy państwa przez pośrednictwo z różnymi instytucjami funkcjonującymi na różnych szczeblach administracji rządowej, jak również samorządowej. Do urzeczywistniania własnej polityki turystycznej aspiruje jednak wiele ugrupowań regionalnych, międzynarodowe organizacje turystyczne rządowe i pozarządowe. Warto też podkreślić, że swoją politykę turystyczną realizują także duże ponadnarodowe koncerny funkcjonujące w wielu sektorach przemysłu turystycznego. Zaliczyć do nich należy m.in. linie lotnicze, touroperatorów, sieci hotelarskie (Alejziak, 2000, s. 13–58). Ich wpływ na turystykę w wielu regionach jest często większy aniżeli polityki realizowanej przez władze centralne i samorządowe poszczególnych państw.

W literaturze przedmiotu można wyszczególnić kilka najbardziej aktualnych modeli, które pokazują uwarunkowania i procedury praktykowane podczas formułowania

celów polityki turystycznej. Samorządy w Polsce bardzo często cytują i wykorzystują w praktyce koncepcję polityki turystycznej zaproponowaną przez Roberta Ch. Milla oraz Alaistara M. Morrisona (rysunek 1), która powstała na podstawie wcześniejszej autorstwa Harry'ego Matthewsa (1978, s. 124). Została ona uzupełniona o dodatkowe komponenty, do których należy zaliczyć m.in. ograniczenia w realizowanej polityce turystycznej.



Rysunek 1. Polityka turystyczna według koncepcji Milla i Morrisona

Źródło: Mill, Morrison, 1998, s. 224–228.

Punktem wyjścia owej koncepcji jest identyfikowanie potrzeb, które występują w określonym społeczeństwie, a przede wszystkim w obszarach recepcji turystycznej. Dotyczą one przede wszystkim:

- zróżnicowania gospodarki,
- kreowania zatrudnienia,
- ochrony zasobów naturalnych, dziedzictwa kulturowego.

Proces analizowania potrzeb służy definiowaniu celów turystycznych, które stanowią podstawę urzeczywistniania konkretnych zadań skorelowanych z polityką turystyczną. Cele te, choć w rzeczywistości powinny się koncentrować na zagadnieniach ekonomicznych i procesie funkcjonowania rynku, nie mogą jednak być stanowione bez powiązania

z aktualnymi potrzebami socjalnymi, kulturalnymi czy środowiskowymi obszaru recepcji. W prezentowanym modelu cele polityki turystycznej definiuje się do uznanych za podstawowe kwestii problemowych, do których zaliczamy:

- gospodarkę turystyczną,
- działania rządowe,
- rozwój potencjału ludzkiego,
- rozwój rynku ochrony naturalnych zasobów,
- rozwój aspektów kulturowych,
- rozwój aspektów socjalnych.

Właściwe sprecyzowanie celów turystycznych wymusza uwzględnienie licznych ograniczeń, które dotyczą współczesnej turystyki. Są to zarówno uwarunkowania zewnętrzne, jak i wewnętrzne. W pierwszym przypadku wpływ podmiotów, które są angażowane w formułowanie i realizowanie polityki turystycznej, jest nieznaczący (np. czynniki ogólnogospodarcze) lub w praktyce żaden (np. cechy klimatu lokalnego). Czynniki wewnętrzne w trybie pilnym powinno się poddawać regulowaniu, gdyż w obszarach recepcyjnych bardzo często dochodzi do konfliktów interesów wśród społeczności lokalnych. Ograniczenia tego rodzaju zawsze powinny być brane pod uwagę już na wstępnym etapie określania celów polityki turystycznej.

Proces konfrontowania celów z realnymi ograniczeniami determinuje formułowanie konkretnych zadań turystycznych (rysunek 1). Według Morrisona i Milla zadania szczegółowe polityki turystycznej relatywnie dobrze przedstawia model zaproponowany przez Davida L. Edgella. Obejmuje on następujące działania:

- dążenie do wspierania zrównoważonego rozwoju zasobów turystycznych,
- właściwe gospodarowanie zasobami ludzkimi (w tym podnoszenie kwalifikacji, kreowanie nowych miejsc pracy),
- maksymalizowanie dochodu z sektora turystycznego przy jednoczesnym ograniczaniu wypływu środków dotyczących zagranicznej polityki wyjazdowej,
- dążenie do zapewniania dogodnego transportu międzynarodowego, właściwej dostępności komunikacyjnej,
- przeciwdziałanie zjawisku, jakim jest sezonowość turystyki (w tym także ruchu turystycznego),
- ułatwienia graniczne dla turystów zagranicznych oraz krajowych,
- ustanawianie bodźców fiskalnych celem przyciągania kapitału do pobudzania inwestycji,
- określanie celów regionalnych, które mają być wspierane przez sektor turystyczny,
- zapewnienie troski o dbałość, aby poszczególne organy władzy państwowej i terenowej sukcesywnie wspierały rozwój turystyki,
- działania mające na celu usuwanie barier kulturowych,
- popieranie aktywności lokalnych organizacji turystycznych,
- zagwarantowanie ochrony skarbów kultury,
- realizowanie polityki proekologicznej,
- czuwanie nad interesami turystyki krajowej.

Po sprecyzowaniu zadań następuje proces praktycznego realizowania polityki turystycznej, który tworzony jest przez cztery podstawowe komponenty:

– tworzenie programów rozwojowych,
– wypracowywanie strategii,
– definiowanie priorytetów,
– inne działania, które służą wypracowywaniu określonych zamierzeń, celów.

Realizowanie polityki turystycznej wymaga użycia właściwych instrumentów, przy pomocy których organy władzy państwowej czy administracji terenowej są w stanie egzekwować występujące zachowania rynku i branży turystycznej.

Państwo, w tym organy administracji terenowej, w ramach realizowanej polityki turystycznej w większym lub mniejszym stopniu powinno sukcesywnie oddziaływać na wszystkie najbardziej istotne składowe popytu oraz podaży turystycznej na wszystkich etapach procesu wytwarzania i konsumpcji usług turystycznych. Konieczność ta znajduje wyraz w najbardziej rozpoznawalnym, dobrze opisanym na łamach literatury przedmiotu modelu polityki turystycznej określanej jako cykl turystyczny autorstwa Stanisława Wodejki (1989, s. 56–60).

Za proces rozwoju turystyki (jego całokształt) bez wątpienia odpowiada aparat administracyjny, który określa się mianem aparatu zarządzania turystyką. Najprościej rzecz ujmując, na szczeblu państwowym tworzony jest on przez dwa podstawowe rodzaje instytucji: NTA (narodowe administracje turystyczne) i NTO (narodowe organizacje turystyczne).

Cały ów system w rzeczywistości jest bardzo rozbudowanym zespołem powiązanych ze sobą w logiczny sposób instytucji, organizacji szczebla lokalnego, regionalnego oraz centralnego – w zakresie kompetencji, w których znajdują się sprawy turystyki, sposób ich oddziaływania na realną sferę procesów zachodzących na rynku turystycznym. W Polsce, tak jak w innych krajach, możliwe staje się wyszczególnienie trzech podstawowych szczebli tego systemu: lokalnego, regionalnego i centralnego.

Proces zarządzania sektorem turystyki jest bardzo silnie zdeterminowany uwarunkowaniami politycznymi, które występują w poszczególnych regionach czy krajach. Pomimo tak znacznych różnic związanych z zakresem i formami polityki turystycznej możliwe staje się jednak wskazanie kilku ogólnych tendencji. Do jednej z nich należy zaliczyć decentralizację, która determinuje wzrost znaczenia szczebla zarządzania turystyką w wymiarze regionalnym – w warunkach polskich duże znaczenie w tym zakresie przypisano powiatom oraz gminom.

Przeprowadzone dotychczas analizy w Polsce i innych krajach bezpośrednio wskazują na dalece zaawansowaną korelację między poziomem rozwoju gospodarczego a występującą centralizacją polityki turystycznej. Zasadniczo im większy jest poziom decentralizacji, większa aktywność lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych, tym lepiej i szybciej rozwija się turystyka, a sama polityka turystyczna jest efektywniejsza. Należy także dodać, że dzieje się tak w sytuacji, gdy obserwowany jest nikły, ale występujący trend centralistyczny, np. w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Tego typu zależność niewątpliwie sprzyja poszukiwaniu tak innowacyjnych, jak też pośrednich metod zarządzania turystyką.

Postępujący wzrost znaczenia lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych bezpośrednio powiązany jest z procesem decentralizowania systemów zarządzania państwem. Występuje on w Polsce, ale również w większości krajów na świecie. Turystyka, będąc ważną dziedziną gospodarki, której fundamentem występowania są zasoby lokalne i regionalne, bardzo umiejętnie wkomponowuje się w ten proces. Jeszcze do niedawna klasyczny model dotyczący zarządzania turystyką obejmował następującą relację: państwo – region – środowisko lokalne. W Polsce jednak i w innych krajach członkowskich Unii Europejskiej zauważalna jest tendencja: Unia Europejska – państwo – region – gmina (miasto, wieś). Należy spostrzec, że z jednej strony relacja ta jest konsekwencją wpływania na politykę turystyczną Unii Europejskiej, z drugiej zaś – wzrasta znaczenie lokalnych i regionalnych organizacji turystycznych (Alejziak, 2008, s. 29–48).

Obserwuje się też zjawisko, które dotyczy systematycznego odchodzenia od podziału administracyjnego jako determinantu regionalizacji turystycznej kraju. Jest to przejaw przyjmowania orientacji marketingowej, która determinuje interes klienta postrzegającego region turystyczny jako jednostkę geograficzną, a nie samorządową. Dobrym przykładem tego rodzaju orientacji jest sukcesywnie prowadzona współpraca regionalna i lokalna w ramach euroregionów, często w formie bilateralnej. Dotychczas udało się stworzyć i sfinansować wiele przedsięwzięć turystycznych poprawiających nie tylko potencjał atrakcyjności, lecz także zagospodarowanie turystyczne, np. w zakresie dostępności komunikacyjnej.

Do najbardziej ciekawych, a zarazem aktualnych modeli polityki turystycznej (które jednocześnie odnoszą się do destylacji w mikroujęciu) należy ten stworzony przez J.R. Brenta Ritchiego i Geoffreya I. Croucha (określa się go jako model R/C). Został on zobrazowany na rysunku 2.

Model R/C polityki turystycznej tworzony jest przez sześć najważniejszych składowych. Na każdą z nich składa się kilka szczegółowych elementów. Wyszczególnia się wśród nich:

1. Źródła zasobów i atrakcji. Kategoria tego rodzaju dotyczy czynników, dla których potencjalni odwiedzający wybierają określony kierunek podróży. Dlatego może to być fizjografia, klimat, historia, kultura, finalizowany rynek zbytu, oferta zajęciowa, rozrywka, wydarzenia specjalne czy turystyczna nadbudowa.
2. Zasoby oraz czynniki wsparcia. Ta kategoria dotyczy czynników określonych jako techniczne i elementy usług świadczonych w miejscu docelowym zależnym od gestorów. Wyszczególnić w tym zakresie należy: infrastrukturę, wysiłki inwestycyjne organizatorów, gościnność, wykwalifikowanie personelu, lokalne tradycje, zwyczaje, finansowanie wsparcia w regionie turystyki itd.
3. Zarządzanie destylacją. Trzeci składnik modelu skupiony jest na działaniach urzeczywistniających wprowadzanie założeń polityki turystycznej. Grupuje dziewięć aktywności obejmujących: sfery organizacji, zarządzanie na terenie recepcji turystycznej, zapewnianie właściwej jakości przeżyć osobom odwiedzającym, gromadzenie i rozpowszechnianie informacji, rozwój zasobów ludzkich, właści-



Rysunek 2. Model konkurencyjności rozwoju zrównoważonego obszarów recepcji turystycznej (według Ritchiego i Croucha)

Źródło: Goeldner, Ritchie, 2006, s. 439.

we finansowanie przedsięwzięć, efektywne zarządzanie czasem odwiedzających, właściwie realizowane zarządzanie ogólne, np. w sytuacjach kryzysowych.

4. Porównywanie korzyści (środków wsparcia) i konkurencyjne korzyści (środki rozmieszczenia) ujmowane w modelu polityki turystycznej jako czynniki wspomagające. Ta kategoria czynników jest alternatywnie określana jako „sytuacje zmiękczające panującą sytuację". Mają one bowiem łagodzić trudności, powiększać sukces poprzez modyfikowanie oddziaływania innych rodzajowo czynników.
5. Politykę, planowanie oraz rozwój destynacji. Piąty element charakteryzowanego modelu polityki turystycznej obejmuje rdzeń prowadzenia polityki turystycznej, a więc pojęcie systemu turystycznego, filozofii turystyki, wyjaśnianie, że turystyka zawsze powinna służyć społeczeństwu. Element ten powinien zawierać wizję rozwoju turystyki w kontekście strategicznym, najlepiej w perspektywie czasowej od 20 do 50 lat. Powinien wyszczególniać strategię marki, plan rozwoju, analizowanie konkurencji, analizę trendów destylacji turystycznych, przystosowanie koncepcji rozwoju turystyki do aktualnych trendów, monitoring, ocenę przedsięwzięć i faktycznych wyników.
6. Makrośrodowisko a mikrośrodowisko. Jest to ostatni ważny wymiar modelu polityki turystycznej R/C. Jego istota sprowadza się do uwzględniania konsekwencji wynikających z ciągłego konfrontowania się sił mikro i makro. Bez wątpienia w coraz intensywniejszej walce o klienta pomiędzy poszczególnymi obszarami recepcji turystycznej oddziałują one na system turystyczny, decydując o odnoszonych sukcesach czy porażkach określonej destynacji. Globalne siły dotyczą bardzo wielu zjawisk wpływających na wszystkie działania człowieka, które jednak w odniesieniu do przemysłu turystycznego nie są dostatecznie sprecyzowane.

W powyższym ujęciu planowanie rozwoju turystyki i destynacji musi uwzględniać każdy z wyszczególnionych składników, gdyż model R/C zakłada, że właściwe planowanie turystyki musi wychodzić poza schemat maksymalizacji zysku. Szczególne miejsce w tym zakresie ma interes stałych mieszkańców (bezpieczeństwo publiczne, utrzymanie dróg, zaopatrzenie, media, łączność itp.).

Zakończenie

Podejmowany wysiłek osób i instytucji zaangażowanych w proces kreowania polityki turystycznej i jej praktyczną realizację koncentruje się współcześnie na tym, jak uczynić z turystyki nowoczesny sektor gospodarki i źródło korzyści dla usługodawców, organizatorów turystycznych i miejscowej ludności na terenach recepcji. Usługi turystyczne oraz paraturystyczne stanowią bowiem podstawę funkcjonowania obszaru recepcji. Spectrum usługowe w zakresie turystyki jest bardzo szerokie, obejmuje m.in. usługi transportowe, noclegowe, rozrywkowe, przewodnictwo, sprzedaż wydawnictw regionalnych czy pamiątek.

Współczesna polityka turystyczna zakłada jednocześnie eliminację destrukcyjnych zjawisk, które towarzyszą rozwojowi turystyki. Zaliczamy do nich: negatywny wpływ

antropopresji w wyniku działalności turystycznej, nierównomierny rozkład korzyści wynikających z rozwoju turystyki, marginalizowanie zdania miejscowej ludności na podejmowanie decyzji związanych z turystyką, dominowanie wielkich koncernów turystycznych, patologie społeczne czy komercjalizację unikatowości regionu.

W opracowaniu zaprezentowano dwa modele polityki turystycznej, które sukcesywnie można praktykować w warunkach polskich. Jeden dotyczy skali makro, drugi mikro. Wraz z opracowaną przez Petera Burnsa koncepcją „trzeciej drogi w planowaniu turystycznym" uznawane są one za najbardziej nowatorskie modele polityki turystycznej, dlatego zasłużyły na uwagę. Celowość przedstawienia tychże modeli nie była przypadkowa. Ich struktura może być umiejętnie praktykowana przy zarządzaniu potencjałem oraz usługami turystycznymi lub paraturystycznymi w odniesieniu do środowiska lokalnego. Samorządy bądź organizacje turystyczne w zakresie zarządzania i organizowania sektora turystycznego w wymiarze lokalnym mogą swoje działania opierać na składowych tego modelu, również w zakresie pomiaru dokonań czy skuteczności prowadzonej polityki turystycznej, m.in. w pozyskiwaniu i optymalizowaniu wykorzystania potencjału regionu w korelacie z charakterem usług.

Literatura

Alejziak, W. (2000). Przemysł turystyczny – przyczynek do dyskusji na temat zasadności używania, definicji oraz zakresu znaczeniowego pojęcia. W: A. Szwichtenberg, E. Dziegieć (red.), *Przemysł turystyczny* (s. 12–15). Koszalin: Wydawnictwo Politechniki Koszalińskiej.

Alejziak, W. (2008). Globalizacja i decentralizacja jako kierunki rozwoju polityki turystycznej w XXI wieku. *Nowe Problemy Turystyki*, *1*, 29–48.

Goeldner, Ch.R., Ritchie, B.J.R. (2006). *Tourism. Principles, practices, philosophies*. Tenth edition, New Jersey: John Viley & Sons.

Matthews, H.G. (1978). *International Tourism. A political and social analysis*. Cambridge: Schenkman Publishing Company.

Mill, R.Ch., Morrison, A.M. (1998). *The tourism system*. Dubuque: Kendaal/Hunt Publishing Company, Prentice-Hall.

Wodejko, S. (1989). Ruch przyjazdowy z zachodu do wybranych państw socjalistycznych, jako wyraz luki na europejskim rynku turystycznym. *Monografie i Opracowania*, *288*, 132–134.

MODELS OF TOURIST POLICY AS A TOURIST SECTOR DEVELOPMENT STIMULATOR

Keywords: politics, tourism, development, sector

Summary. In the last years of the 20thand first of 21st century, many reports and other elaborations were published indicating that tourism is not only one of the largest areas of the global economy, but also a special determinant of modernity and a measure of living standards. Its proper development requires the coordination of many activities carried out in various sectors of the economy, which is

possible only when the development takes place in a planned way. Countries and reception areas in which tourism has been allowed to develop in a spontaneous way experience many problems: social, economic, ecological, cultural etc. Therefore, currently the vast majority of countries conduct their own tourism policy, although its objectives, scope, forms and instruments of implementation can differ significantly. The aim of the study is to analyze selected models of tourism planning and tourism policy taking into account the recently observed phenomenon of globalizationand decentralization. The research method includes the analysis of the literatures subject and the own conclusions formulated on its basis.

Translated by Paweł Staszak

Cytowanie

Staszak, P. (2018). Modele polityki turystycznej jako stymulator rozwoju sektora turystycznego. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 287–296. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-23.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-24 | strony: 297–308

Paweł Staszak

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania
pawel_0124@wp.pl

Proces współpracy przedsiębiorstw na rynku turystycznym z samorządem terytorialnym jako determinant rozwoju turystyki w aglomeracji szczecińskiej

Kody JEL: P19, R10, R19

Słowa kluczowe: turystyka, samorząd, przedsiębiorstwa, współpraca

Streszczenie. Rozwój turystyki w regionie oparty jest na działalności różnorodnych podmiotów gospodarczych, organizacji i instytucji. Wszystkie one tworzą szeroko rozumiany system lokalnej gospodarki turystycznej, od której sprawności i wydajności zależy poziom rozwoju funkcji turystycznej tego obszaru. Między celami działalności poszczególnych podmiotów mogą występować rozmaite sprzeczności i konflikty wynikające zarówno z różnic w metodach osiągania celów, jak i z braku porozumienia i współpracy, co z kolei stanowić może istotne ograniczenie w procesie kreowania regionalnego produktu turystycznego. Dlatego tak ważne zadanie przypisać należy współpracy przedsiębiorstw turystycznych z władzami samorządowymi.

Celem badawczym opracowania jest rozpoznanie stopnia i form współpracy podejmowanej między przedsiębiorstwami turystycznymi a samorządami terytorialnymi w sektorze turystyki w regionie Szczecina. Procesem badawczym objęto przede wszystkim miasto Szczecin oraz powiaty policki, gryfiński, goleniowski i stargardzki.

Dodatkowym źródłem danych były obserwacje, wywiady oraz konsultacje społeczne prowadzone przez autora opracowania.

Wstęp

Proces rozwoju turystyki w regionie determinowany jest działalnością różnego rodzaju organizacji, instytucji oraz podmiotów gospodarczych. Wszystkie one tworzą

szeroko rozumiany funkcjonalny system regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej. Pomiędzy celami prowadzenia działalności różnego rodzaju podmiotów mogą jednak występować sprzeczności i konflikty, które wynikają np. z odmiennych metod wypracowywania celów, braku współpracy, porozumienia. Kwestia ta może stanowić ważne ograniczenie w kontekście kreowania regionalnego produktu turystycznego. Dlatego szczególne znaczenie w odniesieniu do systemu lokalnej gospodarki turystycznej przypisać należy władzom samorządowym. Ich zadaniem jest rozwiązywanie sprzeczności, koordynowanie działań wszystkich podmiotów, inicjowanie współpracy pomiędzy nimi w sposób korzystny dla rozwoju całego systemu (Ziółkowski, 2007, s. 94).

Bliska współpraca i wymiana informacyjna pomiędzy władzami samorządowymi a przedsiębiorstwami funkcjonującymi na rynku turystycznym sektora prywatnego bez wątpienia może pobudzać współpracę w zakresie opracowywania, wdrażania strategii, założeń akceptowalnych przez strony porozumienia na zasadzie eliminacji konfliktów interesów. Współpraca w omawianym zakresie może przyjmować zróżnicowane formy organizacyjne i prawne. Nie ulega wątpliwości, że może mieć także wymiar nieformalny, jak np. współpraca władz samorządowych ze stowarzyszeniem przedsiębiorców lokalnych, konsultacje prowadzonej polityki przez samorząd z przedsiębiorstwami czy partnerstwo publicznoprawne. Do wspólnej działalności sukcesywnie mogą być angażowane placówki oświatowe czy urzędy pracy w celu monitorowania lokalnego rynku pracy, m.in. dostosowania oferty edukacyjnej do kadrowych potrzeb przedsiębiorstw. Współpraca może także obejmować: prace nad ukierunkowaniem strategii rozwoju regionu, gminy, wykorzystywanie środków pomocowych Unii Europejskiej, pomoc lokalizacyjną i rozwojową w odniesieniu do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, politykę podatków i opłat lokalnych, promocję przedsiębiorców i samego regionu. Występujące zróżnicowanie, jak też znacząca liczba podmiotów gospodarczych funkcjonujących w ramach sektora turystycznego w regionie sprawia, że relacje pomiędzy nimi sprzyjają wypracowywaniu współpracy, którą można określić mianem partnerstwa turystycznego (Zmyślony, 2008, s. 49). Jej kluczowymi determinantami mogą być chęć wypracowania pewnych celów ekonomiczno-społecznych (np. rozbudowa czy modernizacja infrastruktury turystycznej), a także procesy pozyskiwania funduszy ekologicznych (np. inwestycje proekologiczne w turystyce), marketingowych (np. informacja, promocja turystyczna), kulturowych (np. finansowanie ochrony) oraz konserwacji dziedzictwa historycznego i narodowego.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest poznanie form i stopnia współpracy podejmowanej pomiędzy przedsiębiorstwami turystycznymi a samorządami terytorialnymi w sektorze turystyki w odniesieniu do regionu szczecińskiego. Region ten umownie na rzecz procesu badawczego obejmuje miasto Szczecin oraz powiaty: policki, gryfiński, goleniowski i stargardzki. Wybór powiatów nie był przypadkowy, ich stolice bowiem – Police, Gryfino, Goleniów i Stargard – zaliczają się do aglomeracji szczecińskiej.

W pracy wykorzystano wyniki zrealizowanych badań ankietowych, które autor przeprowadził wśród samorządów lokalnych (N = 10), badanie zrealizowano w marcu 2018 roku, oraz podmiotów gospodarki turystycznej w regionie szczecińskim – badanie

przeprowadzono w listopadzie 2017 roku (N = 42), marcu 2018 roku (N = 76) i kwietniu 2018 roku (N = 61). Podstawowym celem badania było poznanie opinii osób kierujących działalnością przedsiębiorstw turystycznych na temat szans, barier intensyfikacji rozwoju turystyki regionu szczecińskiego, oceny działań prowadzonych przez władze samorządowe. Zawierająca 52 pytania ankieta została rozesłana do podmiotów świadczących usługi turystyczne w kontekście podstawowego profilu działalności, gospodarstw agroturystycznych, wybranych podmiotów gospodarki towarzyszącej.

Zauważyć należy, że źródłem danych były także wywiady, obserwacje, konsultacje społeczne przeprowadzone przez autora w ramach analizy strategii rozwoju turystyki w województwie zachodniopomorskim.

Charakterystyka regionu szczecińskiego, w tym przedsiębiorstw turystycznych

Gmina i miasto Szczecin położone jest w północno-zachodniej Polsce na zachodnich peryferiach województwa zachodniopomorskiego, w niedalekim sąsiedztwie granicy polsko-niemieckiej. Gmina zlokalizowana jest nad rzeką Odrą oraz jeziorem Dąbie. Przestrzennie obejmuje również część Międzyodrza – największej śródlądowej delty rzecznej w Europie. Miasto Szczecin (będące siedzibą badanej gminy) ma powierzchnię 300,8 km^2, z czego aż 42% zajmują tereny zielone, woda zaś 23%. Warto zaznaczyć, że jezioro Dąbie o powierzchni 65 km^2 jest jedynym jeziorem w Polsce, na którym bez żadnych przeszkód mogą cumować pełnomorskie jachty. W 2010 roku gminę miejską zamieszkiwało 405 606 osób, w 2011 roku 409 596, a w 2012 roku 409 211 osób (Słonimski, 2012, s. 8).

Gmina i miasto Szczecin podzielone jest na cztery duże dzielnice: Północ, Zachód, Śródmieście i Prawobrzeże. Należy zaznaczyć, że wyodrębnione dzielnice nie spełniają żadnych funkcji samorządowych. Ich rola skupia się jedynie na grupowaniu osiedli i wykorzystywaniu ich przez Urząd Miasta Szczecina na potrzeby dotyczące gospodarki przestrzenią, zarządzania miastem czy organizacji pracy.

W ramach tych czterech dużych dzielnic funkcjonują mniejsze, również administracyjnie wyodrębnione osiedla, z których wiele było w przeszłości samodzielnymi jednostkami. Spełniają one funkcję samorządową, ponieważ mają organy uchwałodawcze i wykonawcze.

Dzielnica Śródmieście administracyjnie obejmuje historyczną część Szczecina wraz z odbudowaną w części starówką oraz eklektyczną zabudowę z przełomu XIX i XX wieku, stojącą wzdłuż całych pierzei ulic z placami na styl paryski (np. plac Grunwaldzki). Gwiaździsty układ ulic stanowi ewenement w skali kraju. W Śródmieściu zlokalizowana jest przeważająca większość atrakcji budujących wizerunek miasta i trwale zapisujących się w percepcji zmysłowej. Zaliczyć do nich można: reprezentatywne Wały Chrobrego na skarpie nadodrzańskiej, kościół katedralny św. Jakuba, Zamek Książąt Pomorskich, Nadbrzeże Wieleckie, gdzie odbywają się najważniejsze cykliczne imprezy (np. zloty żaglowców), czy też bramy miejskie – Portową i Królewską. Dzielnica śródmiejska stanowi centrum komunikacyjne, usługowe, administracyjne, akademickie i portowe miasta.

Dzielnica Zachód obejmuje swoim zasięgiem takie osiedla jak: Pomorzany, Gumieńce, Świerczewo, Krzekowo, Pogodno, Głębokie. W zdecydowanej większości są to „sypialnie" miasta tworzące wielopiętrowe blokowiska (Gumieńce, Pomorzany), dużą powierzchnię zajmuje jednak przedwojenna zabudowa osiedlowa w stylu modernizmu niemieckiego (Krzekowo, tzw. Westend, Głębokie). W dzielnicy Zachód zlokalizowany jest cmentarz Centralny, jeden z największych tego typu obiektów w Europie. Północne krańce miasta spełniają funkcję wypoczynkowo-rekreacyjną, zlokalizowane są tam największe kompleksy zielone miasta: Park Kasprowicza, Las Arkoński, Ogród Botaniczny, Dolina Siedmiu Młynów oraz Jezioro Głębokie skomunikowane z miastem linią tramwajową.

Dzielnica Północ z pewnością nie stanowi wizytówki miasta z racji przemysłowego charakteru poszukującego od wielu lat swojej tożsamości w nowej rzeczywistości gospodarczej. Dzielnica Prawobrzeże, jak nazwa wskazuje, obejmuje część miasta zlokalizowaną na wschód od Odry Wschodniej (Regalicy). W jej granicach znajdują się dawne wsie, obecnie rozbudowane o zabudowę miejską, takie jak: Podjuchy, Zdroje, Płonia, Jezierzyce, Dąbie.

W granicach badanej gminy spotykają się cztery różne typy krajobrazów. Zalicza się do nich Dolinę Dolnej Odry, Równinę Goleniowską, Wzgórza Bukowe oraz Wzgórza Warszewskie. Powoduje to występowanie dość znacznych deniwelacji terenów w stosunku do powierzchni gminy wynoszące ponad 130 m, chociażby porównując Wzgórza Warszewskie (wzniesienie Wielecka Góra 131 m) i obszary depresyjne pomiędzy ramionami Odry w niedalekim sąsiedztwie jeziora Dąbie (Borówka, 2002, s. 14).

Bezpośrednio przez centrum miasta przepływa rzeka Odra (jej zachodnie ramię), Odra Wschodnia natomiast (nazywana Regalicą) wpada do jeziora Dąbie. Obie rzeki łączy rzeka Parnica oraz niezliczona liczba mniejszych kanałów, starorzeczy w obszarze Międzyodrza. Warto wspomnieć, że w Dolinie Dolnej Odry znajdują się liczne wyspy, najczęściej zalesione, trudno dostępne i niezamieszkałe.

Biorąc pod uwagę transgraniczne położenie Szczecina i bliskość Morza Bałtyckiego dostępnego żeglowną Odrą i Zalewem Szczecińskim, miasto zalicza się do kluczowych ośrodków gospodarczych regionu.

W Szczecinie znajdują się też port morski, stocznie remontowe, jachtowe i żeglugi morskiej. Mimo to z roku na rok zatraca on swój przemysłowy dotychczasowy charakter, choć zlokalizowane są w nim także ośrodki przemysłu metalowego, spożywczego czy chemicznego. Systematycznie wzrasta znaczenie handlu i usług budowlanych w gospodarce lokalnej. Miasto przechodzi swoistą metamorfozę, proklamuje od 2009 roku aktywną politykę proinwestycyjną, pozyskując kapitał i nowe inwestycje. W ciągu kilku lat w Szczecinie przybyło ponad 100 tys.^{2} powierzchni biurowych, co skutkuje uruchamianiem centrów finansowo-księgowych. Szczecin coraz częściej zaczyna się pojawiać w percepcji zmysłowej analityków i managerów, którzy są odpowiedzialni za lokalizowanie zarządzanych przez nich biznesów w skali krajowej i międzynarodowej. Mimo to problem bezrobocia w mieście, jak i w całym województwie jest w dalszym ciągu aktualny.

Atrakcyjność inwestycyjną badanej gminy podkreśla położenie komunikacyjne. W odniesieniu do transportu drogowego miasto jest węzłem na trasie transeuropejskiego korytarza transportowego obejmującego oś północ–południe, łącząc Skandynawię, Polskę, Czechy i Austrię z portami zlokalizowanymi nad Morzem Śródziemnym. Niewątpliwym atutem jest bliskość Berlina, stosunkowo dobrze rozwinięta (autostrada) i nadal rozbudowywana sieć dróg ekspresowych. Ponadto w aglomeracji szczecińskiej z sześciu różnych kierunków zbiegają się linie kolejowe tworzące tzw. szczeciński węzeł kolejowy. Transport lotniczy obsługiwany jest przez położone około 50 km od miasta lotnisko w Goleniowie. Niekwestionowane znaczenie przypisuje się też lotniskom berlińskim.

Szczecin to również znaczący w skali kraju ośrodek naukowy i akademicki. W mieście funkcjonuje dziesięć uczelni zarówno państwowych, jak i prywatnych oferujących kształcenie na wielu kierunkach: artystycznych, humanistycznych, ekonomicznych oraz inżynierskich.

Miasta aglomeracji szczecińskiej zaliczane są do aktywnych podmiotów w zakresie współpracy międzynarodowej. W tym aspekcie można wyróżnić trzy rodzaje działalności: współpracę z miastami partnerskimi, czynny udział w pracach organizacji o znaczeniu międzynarodowym oraz współpracę transgraniczną w ramach funkcjonującego Euroregionu Pomerania. Przykładowo wśród miast partnerskich Szczecina w 2013 roku było dwanaście ośrodków zlokalizowanych w Europie, Ameryce Północnej oraz Azji: Brema, Lubeka, Bremerhaven, Friedrichshain–Kreuzberg w Berlinie, Murmańsk, Esbjerg, Kingston upon Hull, Malmö, Dalian, Kłajpeda, Rostock oraz Saint Louis. Należy podkreślić, że pierwszym miastem, z którym Szczecin nawiązał współpracę, był niemiecki Rostock. Współpraca z miastami partnerskimi obejmuje swoim zakresem różne wymiary, poczynając od wymiany uczniów, studentów, poprzez organizację misji gospodarczych, realizowanie wspólnych przedsięwzięć w zakresie turystyki, targów, kultury, na projektach europejskich kończąc. W ciągu ostatniej dekady dokonała się swoista rewolucja w kontekście współpracy z miastami partnerskimi, również w kwestiach finansowania. Początkowo inicjatorami byli urzędnicy samorządowi, następnie organizacje samorządowe i kulturalne, dziś są to także mieszkańcy. W początkowej fazie współpracę finansowano ze środków budżetowych miasta, obecnie prym wiodą fundusze zewnętrzne, a w szczególności pochodzące z Unii Europejskiej. Miasto Szczecin przeprowadziło ponadto weryfikację partnerów, sfer oraz priorytetów związanych ze współpracą partnerską.

Z chwilą przeprowadzenia zmian transformacyjnych miasta aglomeracji szczecińskiej ukierunkowały się na uczestnictwo w pracach dotyczących organizacji międzynarodowych. Należy zaznaczyć, że Szczecin jest członkiem organizacji miast liczących ponad 200 tys. mieszkańców (Euro cities), Związku Miast Bałtyckich (Union of the Baltic Cities), Międzynarodowego Stowarzyszenia Miast i Portów (IACP) oraz innych. Po wstąpieniu Polski do NATO Szczecin stał się też siedzibą Wielonarodowego Korpusu Północno-Wschodniego NATO.

Szczecin może się poszczycić atrakcyjnym transgranicznym położeniem na mapach Polski i Europy. Powinien to sukcesywnie wykorzystać w przyszłości, budując swoją pozycję ekonomiczną i gospodarczą.

Powiat policki obejmuje peryferia miasta Szczecina z wyłączeniem kierunku wschodniego od granicy z Odrą. Miejscowości w nim położone spełniają funkcję „sypialni" Szczecina. Do atrakcji turystycznych możemy zaliczyć zabytki architektury w postaci pałaców, założeń parkowych (np. Stolec) czy ruiny fabryki benzyny syntetycznej w Policach.

Powiat gryfiński zlokalizowany jest na południe od Szczecina. Do walorów turystycznych należą te widokowe, krajobrazowe i wypoczynkowe. Duże znaczenie w kontekście atrakcyjności turystycznej przypisuje się zabytkom.

Powiat goleniowski położony jest w kierunku północno-wschodnim od Szczecina. Jego znaczący obszar zajmują lasy (Puszcza Goleniowska), które stwarzają warunki do rozwoju turystyki wypoczynkowej.

Powiat stargardzki leży na wschód od Szczecina. Jego stolicą jest blisko 80-tysięczny Stargard, który szczyci się dużą liczbą zabytków architektury z doby gotyku. Niekwestionowanym atutem jest jezioro Miedwie z dobrym zagospodarowaniem pod wypoczynek, rekreację i realizację sportów wodnych (Kobylanka, Morzyczyn).

Funkcja turystyczna w aglomeracji szczecińskiej nie jest równomierna. W Szczecinie koncentruje się w Śródmieściu, gdzie zlokalizowana jest większość zabytków architektury i budownictwa oraz zagospodarowanie turystyczne w wymiarze usługowym. Swego rodzaju „perełką" jest bez wątpienia Stargard, który w obrębie Starego Miasta na stosunkowo niewielkim obszarze grupuje wysokiej klasy zabytki zaliczane do gotyku. W innych miastach aglomeracji szczecińskiej zabytki architektury i budownictwa są pojedyncze, ale o dużej wartości historycznej. Turystyka wypoczynkowa dominuje w obrębie jeziora Miedwie oraz Puszczy Bukowej. Popyt i podaż na usługi turystyczne w regionie aglomeracji szczecińskiej są skorelowane z powyżej wskazanymi obszarami funkcji turystycznej. Zagospodarowanie turystyczne i rekreacyjne cechuje równomierność występowania.

Z badań ankietowych przeprowadzonych wśród podmiotów lokalnej gospodarki turystycznej i towarzyszącej w Szczecinie oraz powiatach policki, goleniowskim, gryfińskim i stargardzkim wyłaniają się następujące wnioski.

1. Większość podmiotów gospodarki turystycznej w regionie szczecińskim to średnie i małe przedsiębiorstwa, które zatrudniają mniej niż 10 osób. Należy zauważyć, że biorący udział w badaniu gestorzy łącznie oferują około 1420 etatów stałych (zatrudniają około 1050 osób, przeliczając na pełne etaty), co stanowi 4,5% ogólnego zatrudnienia w regionie.
2. Zauważa się, że blisko 57% gestorów regionu szczecińskiego zatrudnia pracowników sezonowych, co jest jednoznaczne z tym, że w sezonie letnim wzrasta zatrudnienie o około 35%.
3. Wśród przedsiębiorstw świadczących usługi noclegowe zdecydowanie dominują małe i średnie obiekty, które dysponują liczbą miejsc noclegowych mniejszą niż 50.
4. Zauważa się, że 75% przedsiębiorstw oferujących usługi gastronomiczne i noclegowe prowadzi działalność całoroczną.
5. Jedynie 24% ogółu zatrudnionych ma wykształcenie o profilu turystycznym (średnie hotelarskie, wyższe w zakresie turystyki, rekreacji, obsługi ruchu turystycznego lub gastronomiczne).

6. Dominująca forma organizacyjno-prawna obejmuje prywatne przedsiębiorstwa osób fizycznych oraz spółki z o.o.
7. Przeciętne wynagrodzenie wypłacane pracownikom wynosi około 1850 zł netto.
8. Zdecydowana większość badanych przedsiębiorców jest zadowolona ze skutków prowadzenia działalności (75% gestorów wyraża zadowolenie z efektów rynkowych prowadzenia działalności na rynku turystycznym w regionie szczecińskim).
9. Zauważa się, że 60% badanych przedsiębiorców sektora turystycznego w regionie szczecińskim zamierza w przyszłości inwestować celem poszerzenia dotychczasowej oferty przedsiębiorstwa, co zapewne wpłynie na wzrost liczby nowych miejsc pracy (należy przypuszczać, że liczba nowych miejsc pracy w turystyce, rekreacji czy usługach paraturystycznych regionu szczecińskiego może ulec zwiększeniu nawet o 10%).
10. Wśród źródeł finansowania, z których zamierzają skorzystać przedsiębiorcy regionu szczecińskiego w obszarze turystyki, są przede wszystkim środki własne (45%) i środki pomocowe Unii Europejskiej (35%). Zdecydowanie rzadziej są to kredyty bankowe – z tego źródła finansowania działalności zamierza skorzystać jedynie 20% badanych gestorów.
11. Wnioskuje się, że 40% badanych gestorów nie zamierza w najbliższym czasie rozszerzać zakresu prowadzonej działalności.
12. Zauważa się, że 75% badanych dobrze lub bardzo dobrze ocenia współpracę w sektorze turystycznym prowadzoną z jednostkami samorządu terytorialnego.
13. Dobra lub bardzo dobra ocena w kontekście prowadzonej współpracy przedsiębiorstw sektora turystycznego z jednostkami samorządu terytorialnego w regionie Szczecina dotyczy promowania oferty turystycznej, tworzenia nowych produktów turystycznych oraz tworzenia przez jednostki samorządu terytorialnego warunków rozwoju usług turystycznych.
14. W zakresie uwag związanych z przedmiotową współpracą uczestnicy badania wskazali zawiłość procedur związanych z finansowaniem produktów turystycznych.

Współpraca przedsiębiorstw turystycznych z samorządem lokalnym regionu szczecińskiego

Podstawową formą samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. Przypisuje się jej fundamentalną rolę organizowania życia publicznego w skali lokalnej. Do tego rodzaju zadań należy zaliczyć m.in. ścisłą współpracę gminy z bardzo szeroko rozumianym otoczeniem rynkowym (Pawlusiński, 2005, s. 156). W kontekście spraw związanych z rozwojem turystyki w regionie szczególne znaczenie trzeba przypisać współpracy poszczególnych jednostek terytorialnych i podmiotów funkcjonujących na rynku turystycznym.

Biorąc pod uwagę miasto Szczecin, bardzo duże znaczenie w omawianym kontekście ma działalność Biura Promocji Miasta w Urzędzie Miasta Szczecina. Biuro zajmujące się promocją gminy i miasta Szczecin funkcjonuje w strukturach Biura Komunikacji

Społecznej i Marketingowej szczecińskiego magistratu. W ramach komórki są dwa czołowe zespoły – pierwszym jest zespół ds. wsparcia marketingowego, drugim natomiast zespół ds. komunikacji internetowej. Oba tworzą ponad trzydzieści stanowisk pracy przeznaczonych dla specjalistów, inspektorów, podinspektorów i pozostałych pracowników administracyjnych (Marciszewska, 2007, s. 44).

Do czołowych zadań Biura Promocji Miasta należą:

1. Realizowanie przyjętej strategii dotyczącej zarządzania marką miasta Szczecina.
2. Czynności koordynujące i nadzorujące działania promocyjne miasta.
3. Działania na rzecz kreowania wizerunku miasta Szczecina.
4. Opracowanie i wdrażanie działań dotyczących komunikacji informacyjnej i społecznej miasta.
5. Programowanie i wdrażanie projektów multimedialnych celem wspierania działań z zakresu komunikacji marketingowej i społecznej.
6. Projektowanie i systematyczne wdrażanie Systemu Informacji Miejskiej.
7. Planowanie i realizowanie komunikacji miasta Szczecina ze szczególnym uwzględnieniem sfery turystycznej (Biuletyn Informacyjny, 2011, s. 42).

Zachodzące w latach 90. XX wieku przemiany polityczne i gospodarcze oraz szansa wstąpienia Polski do Unii Europejskiej umożliwiły rozpoczęcie prac nad dostosowaniem systemu zarządzania turystyką i promocją do standardów proklamowanych we Wspólnocie. W efekcie rozwiązań organizacyjno-ekonomicznych powstała Polska Organizacja Turystyczna, która zapoczątkowała trójstopniowy system promocji na trzech szczeblach: centralnym, regionalnym i lokalnym. Budowanie strategii rozwoju turystyki regionu szczecińskiego wiąże się z koniecznością podejmowania interdyscyplinarnych działań również w kontekście nawiązywania i prowadzenia współpracy z organizacjami turystycznymi, którym przypisuje się niezaprzeczalną rolę w kreowaniu wizerunku miejsca. Działalność tych organizacji, niezależnie od sektora, wiąże się z wysiłkami dotyczącymi budowania pozytywnej oceny w opinii potencjalnych i obecnych klientów. W zamierzeniu działania te mają zachęcić odbiorcę do przyjazdu lub ponownego powrotu. W sensie pośrednim mają być ogniwami napędzającymi budowanie wizerunku miejsca na zasadzie polecania jego atutów w kontaktach osobistych czy biznesowych. Na powyższych założeniach swe działania oparła gmina i miasto Szczecin, proklamując w 2008 roku czynności na rzecz zacieśniania współpracy z organizacjami i podmiotami turystycznymi działającymi w regionie (Januszewska, Januszewski, 2005, s. 42).

Regionalna Organizacja Turystyczna w Województwie Zachodniopomorskim była pierwszą tego typu strukturą w Polsce. Kluczowe cele działalności odnoszące się do promowania marki turystycznej miasta Szczecina dotyczą głównie:

- kreowania wizerunku województwa zachodniopomorskiego jako regionu mogącego poszczycić się dużym potencjałem turystycznym;
- działań na rzecz integrowania środowisk zawodowych, gospodarczych, samorządu terytorialnego, instytucji na rzecz rozwoju turystycznego województwa zachodniopomorskiego;

- kumulowania środków na rzecz rozwoju turystyki;
- wspomagania tworzenia lokalnych organizacji turystycznych;
- stworzenia efektownego systemu informacji turystycznej w regionie (Marciszewska, 2007, s. 121).

Działania lokalnej organizacji turystycznej są zbieżne, dotyczą jednak węższego wymiaru oddziaływania.

Analiza działalności powyższych organizacji na rzecz rozwoju turystyki oraz wyniki badan ankietowych lokalnych samorządów wskazują jednoznacznie, że władze lokalne regionu szczecińskiego oferują wiele różnych możliwości wsparcia działań lokalnych gestorów usług turystycznych. Przykładowo inwestorzy mogą liczyć na ułatwienia czy ulgi podatkowe w nabywaniu gruntów pod inwestycje turystyczne w gminach regionu szczecińskiego. Ponadto rolnicy mogą liczyć na wsparcie promocyjno-organizacyjne w zakresie uruchamiania działalności agroturystycznej. Stowarzyszenia proponują gestorom m.in. bezpłatne umieszczanie na stronach internetowych odnośników do ich witryn, promocję w bezpłatnych wydawnictwach turystycznych, oznakowanie dojazdów do obiektów turystycznych, możliwość włączania się w organizowane imprezy, dostęp do raportów z realizowanych badań funkcjonowania regionalnego rynku turystycznego (Kusa, 2008, s. 12).

Wyniki badań ankietowych pozwalają na wysnucie wniosku na podstawie opinii gestorów, że lokalna branża turystyczna dobrze postrzega zainteresowanie władz samorządowych problematyką rozwoju turystyki w regionie szczecińskim. Relatywnie wielu ankietowanych wyraziło pogląd, że działania te zaliczają się do najistotniejszych czynników napędzających rozwój turystyki w regionie szczecińskim. Zwrócono uwagę na odczuwaną przez przedsiębiorców poprawę kontaktów i zainteresowanie ich sprawami przez władze samorządowe. Znaczący odsetek badanych przedsiębiorców był zdania, że władze coraz częściej konsultują podejmowane działania w sferze turystyki, ostateczną decyzję podejmują jednak same, często bez oficjalnego informowania lokalnego rynku turystycznego. Nieznaczny odsetek badanych gestorów (15%) był zdania, że ich kontakty z władzami samorządowymi są żadne lub sporadyczne. Analiza wyników badań pozwala na sformułowanie wniosku, że nieznana jest idea sieciowego produktu turystycznego, a 50% gestorów nie jest wcale zainteresowanych współpracą w zakresie tworzenia kompleksowego regionalnego produktu. Zauważa się, że 40% gestorów w swoich obiektach nie oferuje turystom jakichkolwiek materiałów informacyjnych i promocyjnych o regionie, atrakcjach czy usługach świadczonych przez inne podmioty. Warto jednak zauważyć, że praktycznie wszyscy gestorzy (95%) dostrzegają potrzebę posiadania materiałów promocyjnych i wyrażają zainteresowanie ich otrzymywaniem, chociażby od lokalnych organizacji turystycznych zajmujących się promocją. Wnioskuje się ponadto, że 30% badanych gestorów nie znało w ogóle regionalnej witryny internetowej Regionalnej Organizacji Turystycznej w Województwie Zachodniopomorskim, a 25% badanych nie zauważyło występowania w regionie promocyjnych tablic turystycznych. Regionalna Organizacja Turystyczna w Województwie Zachodniopomorskim (obecnie Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna) i lokalna organizacja

turystyczna funkcjonują od 19 lat (od 1999 r.). Z badań wypływa jednak wniosek, że 10% badanych gestorów w ogóle o niej nie słyszało, 30% zaś w ogóle nie zauważyło podejmowania przez nią jakichkolwiek działań. Analiza poglądów i opinii wyrażonych przez przedstawicieli lokalnej branży turystycznej pozwala na wysnucie tezy, że część gestorów nie jest ogólnie chętna do podejmowania współpracy z samorządem i organizacjami w zakresie turystyki. Umiarkowanie przedstawia się także frekwencja na spotkaniach, na których mile widziani są przedsiębiorcy celem omawiania z samorządem wspólnych problemów w skali regionu. O względnym zainteresowaniu gestorów sprawami branży turystycznej regionu szczecińskiego świadczy fakt, że 60% gestorów nie przynależy do jakiegokolwiek branżowego stowarzyszenia.

Podsumowanie

Prowadzenie partnerskiej współpracy władz samorządowych oraz lokalnej gospodarki turystycznej zalicza się do najważniejszych determinantów rozwoju funkcji turystycznej regionu szczecińskiego. Jej brak może ostatecznie doprowadzić do całkowitego upadku funkcji turystycznej.

Badania zrealizowane w regionie szczecińskim jednoznacznie dowodzą, że można mówić o partnerskiej współpracy w zakresie turystyki pomiędzy przedsiębiorcami i samorządem lokalnym, chociaż jest to sformalizowana platforma współpracy. Dość znaczny odsetek gestorów nie prowadzi jednak jakiejkolwiek współpracy z władzami samorządowymi czy stowarzyszeniami powoływanymi przez nie do życia. Relatywnie ograniczona jest także współpraca gestorów pomiędzy sobą, choć zauważa się w tym zakresie duże postępy. Jako problem wskazano zawiłości procedur dotyczących finansowania rozwoju produktów turystycznych. Pomimo tego badanym jednostkom samorządu terytorialnego nie można zarzucić proklamowania polityki proturystycznej.

Partnerstwo turystyczne koniecznie musi się opierać na uświadomieniu sobie przez podmioty dużego stopnia wzajemnej współzależności, rozpoznania indywidualnych oraz wspólnych korzyści, także odczuwania pewności co do możliwości podejmowania decyzji i działań wspólnych, zaangażowania się podmiotów kluczowych na rzecz rozwoju turystyki w regionie, wymaga też ono strategii i przywództwa (Szromnik, 2006, s. 11). Specyfika lokalnej branży turystycznej w regionie szczecińskim (wiele różnorodnych przedsiębiorstw, często małych prywatnych podmiotów) powoduje, że sieć współpracy w postaci klastra wydaje się skutecznym sposobem konsekwentnego kreowania markowych produktów turystycznych w skali regionu szczecińskiego – możliwość tę można uznać za racjonalną rekomendację na rzecz poprawy efektów prowadzonych działań. Niewątpliwie podstawy na rzecz stworzenia tego rodzaju sieci współpracy w regionie szczecińskim już istnieją. W dalszym ciągu występuje jednak brak poczucia odpowiedzialności za jej rozwój, w tym atmosfery wzajemnego zaufania w trakcie osiągania wspólnych celów biznesowych, zaangażowania emocjonalnego w realizacji wspólnych przedsięwzięć.

Literatura

Biuletyn Informacyjny (2011). Biuletyn Informacyjny Urzędu Miasta Szczecin. Szczecin: Wydawnictwo Urzędu Miasta.

Borówka, R. (2002). *Przyroda Pomorza Zachodniego*. Szczecin: Oficyna.

Januszewska, M., Januszewski, M. (2005). Współpraca partnerów publicznych i prywatnych na rzecz rozwoju turystyki. *Turystyka i Rekreacja*, *1*, 51.

Kusa, R. (2008). Uwarunkowania rozwoju klastrów turystycznych. *Zarządzanie Organizacjami w Gospodarce Opartej na Wiedzy, Szkoła Letnia Zarządzania*, *2*, 43–44.

Marciszewska, B. (2007). Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze turystyki (polskie przykłady zastosowań). W: A. Szwichtenberg (red.), *Działania w trybie partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz rozwoju gospodarki turystycznej przy wykorzystaniu środków Unii Europejskiej* (s. 52). Strasburg–Koszalin: Wydawnictwo Feniks.

Pawlusiński, R. (2005). *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Słonimski, M. (2012). *Szczecin*. *Praktyczny przewodnik turystyczny*. Szczecin: Wydawnictwo Walkowska.

Szromnik, A. (2006). Partnerstwo marketingowe w regionie. Problemy teoretyczno-koncepcyjne. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, *694*, 55.

Ziółkowski, M. (2007). Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. W: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym* (s. 73–77). Warszawa: Szkoła Główna Handlowa.

Zmyślony, P. (2008). *Partnerstwo i przywództwo w regionie turystycznym*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

PROCESS OF COOPERATION OF ENTERPRISES IN THE TOURIST MARKET WITH THE TERRITORIAL GOVERNMENT AS A DETERMINANT OF TOURISM DEVELOPMENT IN THE REGION OF SZCZECIN

Keywords: tourism, local government, enterprises, cooperation

Summary. The development of tourism in the region is based on the activities of various business entities, organizations and institutions. All of them form a broadly understood system of the local tourist economy, the efficiency and effectiveness of which determines the level of tourism development of this area. There might be various contradictions and conflicts between the objectives of individual entities, resulting both from differences in methods of achieving goals, as well as from lack of agreement and cooperation, which may draw up a significant limitation in the process of creating a regional tourist product. That is why such an important clause should be attributed to the cooperation of tourism enterprises with local government authorities. The research goal of the study is to recognize the extent and forms of cooperation undertaken between tourism enterprises and local governments in the tourism sector in the region of Szczecin. The research process included city of Szczecin and the County of Police, Gryfino, Goleniów and Stargard. An

additional source of data were observations, interviews and public consultations conducted by the author of the study.

Translated by Paweł Staszak

Cytowanie

Staszak, P. (2018). Proces współpracy przedsiębiorstw na rynku turystycznym z samorządem terytorialnym jako determinant rozwoju turystyki w aglomeracji szczecińskiej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 297–308. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-24.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-25 | strony: 309–320

Marta Szaja

Uniwersytet Szczeciński
Wydział Zarządzania i Ekonomiki Usług
marta.szaja@wzieu.pl

Magdalena Ślebocka

Uniwersytet Łódzki
Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
magdalena.slebocka@uni.lodz.pl

Wspólnoty lokalne w kształtowaniu procesów rewitalizacyjnych

Kody JEL: R11, R51, R58

Słowa kluczowe: wspólnoty lokalne, partycypacja społeczna, rewitalizacja, samorząd terytorialny

Streszczenie. Przedmiotem opracowania jest sposób gospodarowania i ożywiania zdegradowanej tkanki miejskiej przy aktywnym zaangażowaniu lokalnych odbiorców. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim zakresie wspólnoty lokalne mają wpływ na przebieg procesów rewitalizacyjnych w mieście. W konkluzjach wskazano na potrzebę podejmowania nieustannych działań zwiększających liczbę aktywnych grup lokalnych podmiotów w programie rewitalizacji. Gwarantuje to bowiem jego skuteczność i utrzymanie pożądanego efektu w dłuższej perspektywie. W toku prac badawczych wykorzystano metody analizy i krytyki piśmiennictwa, analizę ekonomiczną, metody indywidualnych przypadków, techniki obserwacji zewnętrznej i techniki badań dokumentów.

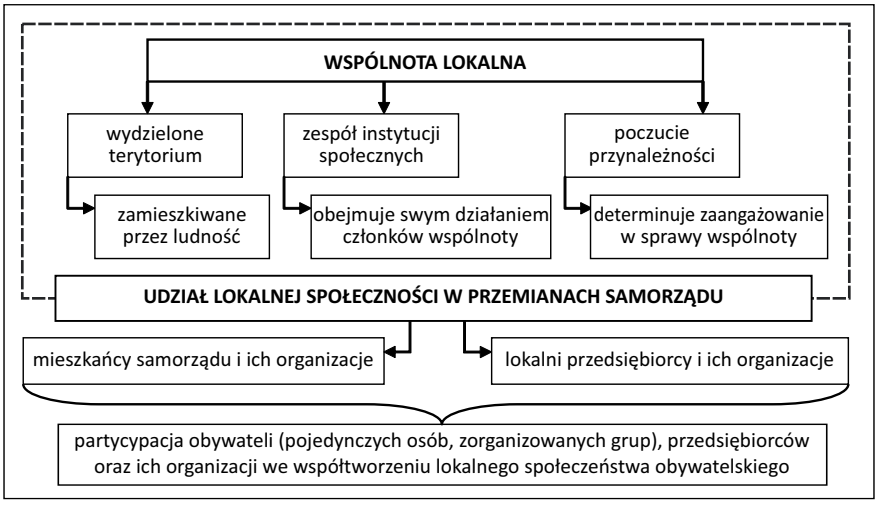
Wstęp

Rewitalizacja zdegradowanych obszarów miejskich stanowi jedno z większych wyzwań stojących przed lokalnymi władzami oraz pozostałymi użytkownikami przestrzeni miejskiej. Jest to proces, który w głównej mierze „odnosi się do kompleksowej odnowy obszaru zurbanizowanego, którego przestrzeń, funkcje i substancja uległy strukturalnej dewastacji wywołującej stan kryzysowy, uniemożliwiający lub znacznie utrudniający prawidłowy rozwój ekonomiczny i społeczny terenu, jak i zrównoważony rozwój całego miasta" (Belniak, 2009, s. 50; Sadowska, 2010, s. 411–422; Szaja, 2016, s. 169–173).

Rozpatrując problematykę rewitalizacji zdegradowanej przestrzeni miasta, należy stwierdzić, że przedstawiciele lokalnych wspólnot przejawiają różny poziom aktywności i zaangażowania w sposób zarządzania miastem, gospodarowania jego mieniem finansowym i rzeczowym czy też przeobrażania struktury funkcjonalno-przestrzennej. Niemniej coraz wyraźniej widoczne są zmiany polegające na wzroście społecznej świadomości potencjału i praw do wpływania na otaczającą rzeczywistość, liczby podmiotów uczestniczących w życiu publicznym, liczby opinii (satysfakcji i/lub niezadowolenia) dotyczących procesu przekształcania przestrzeni czy też kompetencji podmiotów, które wykorzystywane są m.in. na rzecz zmian publicznej przestrzeni. Celem niniejszego opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie: czy i w jakim zakresie wspólnoty lokalne mają wpływ na przebieg procesów rewitalizacyjnych w mieście.

Rola wspólnot lokalnych w przekształcaniu terytorium miasta

W literaturze przedmiotu nie ma jednorodnej interpretacji pojęcia wspólnoty lokalnej. Toczący się dyskurs wobec sposobu interpretacji tego terminu wskazuje na różnice w przyjmowanych koncepcjach dotyczących rozumienia zjawisk społecznych (Barański, Kantyka, Kubas, Kuś, 2007, s. 162). Dla potrzeb niniejszej pracy pod pojęciem wspólnoty lokalnej rozumie się m.in. zbiorowość społeczną, której członków łączy więź i w jej ramach dokonuje się bezpośrednia zażyłość. W ten sposób, poprzez wyznaczenie pozycji i roli poszczególnych członków zbiorowości, kształtuje się jej wewnętrzna organizacja. Terytorium, na którym zachodzą wspomniane procesy, stanowi najistotniejszy element wyróżniający wspólnotę lokalną od innych zbiorowości (Sikora, 2001, s. 78). Na rysunku 1 zaprezentowano zasadnicze części składowe wspólnoty lokalnej.



Rysunek 1. Kluczowe elementy wspólnoty lokalnej

Źródło: opracowanie własne.

Uczestniczenie w formułowaniu, podejmowaniu decyzji i realizacji lokalnej polityki przez przedstawicieli lokalnych wspólnot jest określane mianem partycypacji. W ten sposób mieszkańcy starają się oddziaływać na decyzje ostatecznie podejmowane przez osoby mające demokratyczną legitymizację (Parry, Moyser, Day, 1992, s. 16). W praktyce partycypacja wymaga aktywności zarówno osób, podmiotów, organizacji skupionych wokół jakiegoś wspólnego interesu (przedsięwzięcia), jak również aktywności grup organizowanych ze względu na wspólne miejsce zamieszkania lub prowadzenie działalności jednostek, będących reprezentantami tych grup. Pojęcie udziału społeczności łączy się zatem z pojęciem reprezentacji (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek, 2004, s. 15–42).

Najważniejszym atrybutem działań społecznych jest ich podmiotowość oraz prospołeczność wyrażająca się w dążeniu do przekształcania otoczenia i lokalnych struktur społecznych. Ma to także wpływ na podtrzymywanie i utrwalanie liczących się w społecznościach lokalnych wartości społecznych (Pająk, 2007, s. 143).

Aktywność lokalnych wspólnot może przybierać formy inspirowane i umiejętnie rozwijane przez władze. Może być również wyrazem spontanicznych inicjatyw podejmowanych przez mieszkańców niezależnie od władz lub wbrew nim. Przykład może stanowić sprzeciw wobec lokalizacji autostrad, lotnisk, zanieczyszczających środowisko zakładów przemysłowych itp. (Gliński, Palska, 1997, s. 365).

Integracja więzi zbiorowości lokalnej stanowi jedno z najistotniejszych zadań, jakie ustawodawca przypisał lokalnej władzy. Ma charakter instytucjonalny i sformalizowany. Stanowi zbiór instytucji państwowych i samorządowych oraz ludzi mających możliwość podejmowania decyzji w zakresie zaspokajania codziennych potrzeb życiowych społeczności lokalnych, realizacji ich interesów, kształtowania polityki gospodarczej, społecznej i środowiskowo-przestrzennej w ramach układu lokalnego (Pająk, 2007, s. 157).

Wzrost integracji i umacniania się więzi społecznej wśród lokalnej społeczności następuje m.in. poprzez wzrost przekonania o (Gagacka, 2003, s. 326–327):

- bliskości (psychicznej, społecznej i przestrzennej) pomiędzy mieszkańcami i przedstawicielami lokalnej władzy, która daje możliwość bezpośredniej kontroli podejmowanych przez nią działań, zwiększa poziom poinformowania o rodzaju i sposobie aktywności, sprzyja doprecyzowaniu poglądów i postaw zarówno u obywateli, jak i przedstawicieli lokalnych elit;
- zbliżaniu się władzy do obywatela nie tylko w sensie przestrzennej bliskości, lecz przede wszystkim służebnej roli, czego wskaźnikiem ma być m.in. sprawniejsza obsługa mieszkańców w urzędach;
- możliwości zwiększenia sfery wpływu na decyzje władz, a tym samym zwiększenia obszaru wolności i racjonalnych wyborów społecznych;
- wzroście integracji społecznej w wyniku działania zdecentralizowanych struktur;
- lepszym zaspokajaniu potrzeb, co ma przełożenie na zwiększanie się szans indywidualnych i grupowych;
- pojawieniu się możliwości rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych i zmniejszeniu dysproporcji między poszczególnymi społecznościami, poprawie pozycji (awansie) terenów, z którymi obywatele się utożsamiają i psychicznie identyfikują.

Przejawem więzi społeczności lokalnej z jednostką terytorialną (np. miastem) są działania podejmowane na jej rzecz. Wyrażają się w różnego rodzaju aktywnościach wspólnot lokalnych – podejmowanych świadomie i dobrowolnie, ogólnych i ukierunkowanych. Coraz częściej formy partycypacji wspólnot lokalnych stanowią integralny element promocji miasta, przyczyniają się do jego rozwoju w sferze społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej. Jednym z tego rodzaju działań jest aktywny współudział lokalnej społeczności w procesie przeobrażania struktury miasta, w tym odnowy jego zdegradowanych terenów.

Rewitalizacja jako proces przestrzenny i społeczny

Do głównych kierunków przemian struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta zalicza się (Słodczyk, 2003, s. 109–110):

- intensyfikację terenów zabudowanych, która dokonuje się poprzez wypełnianie powierzchni niewykorzystanych na obszarach zainwestowanych, wstawianie tzw. plomb w istniejącej zabudowie dzielnic śródmiejskich, nadbudowywanie istniejących budynków, zmianę użytkowania istniejących powierzchni;
- dopełnianie struktur ułomnych, która polega na dopełnianiu monofunkcyjnych dzielnic mieszkaniowych i dzielnic śródmiejskich niezbędnymi funkcjami, których przez długi czas brakowało w strukturze tych obszarów;
- rewitalizację miasta, która w kategoriach przestrzennych powinna oznaczać m.in. podnoszenie renty położenia zdegradowanych dzielnic przez odpowiednie inwestycje komunalne i przyciąganie na ich teren podmiotów gospodarczych i mieszkańców;
- sanację zdegradowanych obszarów dokonującą się przez wyburzenia zdekapitalizowanej substancji mieszkaniowej i obiektów przemysłowych oraz wprowadzanie na ich miejsce nowych inwestycji związanych z funkcją mieszkaniową, produkcyjną lub usługową; sanacja obszarów zdegradowanych dokonuje się również przez głęboką rewaloryzację i przebudowę istniejącej zabudowy;
- nowe przedsięwzięcia w sferze budownictwa wielorodzinnego przy zasadniczo zmienionej architekturze, wykonawstwie, sposobach finansowania, wyposażenia nowych osiedli w usługi itp.;
- nieplanowaną i nieskoordynowaną zabudowę terenów podmiejskich, co stanowi zagrożenie dla prawidłowego rozwoju struktury przestrzennej miasta.

Rewitalizacja oznacza dosłownie przywrócenie do życia, dlatego w zależności od sposobu i celu ożywienia pojęcie to jest używane w najróżniejszych kontekstach; mówi się o gospodarczej, socjalnej czy ekologicznej rewitalizacji miast, obszarów miejskich, dzielnic czy krajobrazów. Rewitalizacja odnosi się do zamierzonej odbudowy i ożywienia zniszczonych bądź zdegradowanych obszarów miejskich w celu przywrócenia im utraconych funkcji lub nadania nowych (Parysek, 2005, s. 166).

W świetle obowiązujących przepisów ustawy o rewitalizacji przez rewitalizację rozumie się kompleksowy proces wyprowadzania ze stanu kryzysowego obszarów zdegradowanych, w którym istotna jest koordynacja działań wykonywana na rzecz odbiorcy, jakim jest lokalna społeczność (Ustawa, 2015, art. 2 ust. 1).

Wartością fundamentalną dla ożywiania i rozwoju miejskiej przestrzeni są wspólnoty lokalne, a w szczególności wzajemne zaufanie tych podmiotów. Warunkiem budowania zaufania, a jednocześnie przejawem jego obecności jest wysoka jakość komunikacji oraz jasność i przejrzystość działań. Proces rewitalizacji przestrzeni wyraża się zatem powstawaniem i rozwojem relacji społecznych, które charakteryzuje (Smagacz, 2008, s. 11–12):

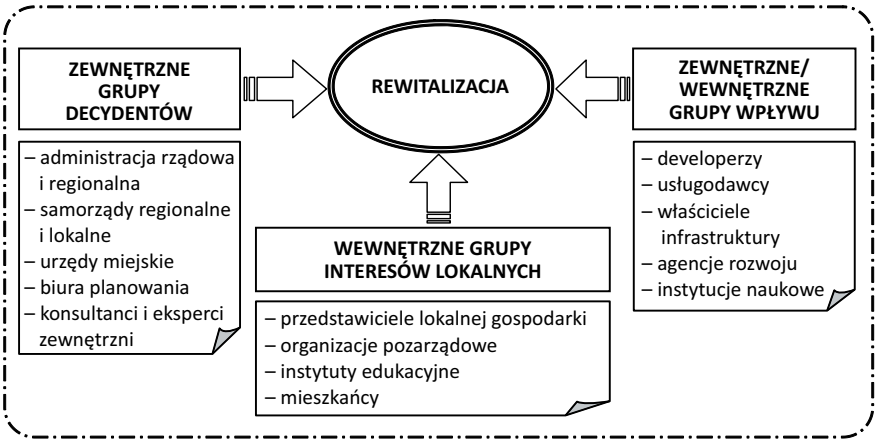
- wzrost zaufania pomiędzy indywidualnymi i zbiorowymi podmiotami (mieszkańcami, użytkownikami, instytucjami); uczestnicy stają się coraz bardziej otwarci, coraz chętniej podejmują się nowych zadań i wyzwań, prowadzą krytykę refleksyjną (np. krytykę personalną zastępuje krytyka merytoryczna);
- pogłębiająca się współpraca – to pojawianie się nowych kontaktów pomiędzy podmiotami a środowiskiem zewnętrznym; w trakcie interakcji powstają grupy zorientowane na inicjowanie nowych działań i rozwiązanie konkretnych problemów;
- wzrost aktywności; kumulowanie się wiedzy i rezultatów działań napędza kolejne działania – pojawiają się nowe pomysły, wzrasta liczba i różnorodność zadań oraz efektywność działań;
- rośnie przekonanie indywidualnych i zbiorowych podmiotów o ich wpływie na życie dzielnicy, w tym poczucie osiągania sukcesu pojmowanego jako sukces lokalnej społeczności;
- osiąganie punktu bez powrotu, czyli takiego poziomu uczestnictwa, od którego nie ma już powrotu, gdyż jakość ta staje się nową kulturą życia społecznego.

Wachlarz możliwości partycypacji wspólnot lokalnych w proces rewitalizacji obejmuje szerokie spektrum aktywności: od informacji dla mieszkańców, przez ulotki i ankiety, do stałych gremiów, których członkowie mogą cały czas uczestniczyć w planowaniu i podejmowaniu decyzji. Do najważniejszych form partycypacji w planowaniu urbanistycznym należą (Sinning, Scholles, 2001, s. 361–368):

- dzielnicowe/gminne/międzygminne/miejskie/regionalne fora, które stanowią przestrzeń do komentowania problemów z planowaniem, dawania samorządom wskazówek, zadawania pytań dotyczących planowania;
- rady, komisje, komitety stanowiące jedne z najczęstszych form społecznej partycypacji; sposób ich rekrutacji i zadania zależą od przepisów prawnych obowiązujących w danym kraju; ich celem jest doradztwo, bez formalnego związania samorządów jego wynikami;
- ekspertyzy społeczne, komórki planowania stanowią model partycypacji związany z konkretnym problemem, np. osoby dotknięte daną kategorią problemu i/lub zainteresowane jego rozwiązaniem są zorganizowane razem z ekspertami (fachowcami) w jednej komórce organizacyjnej; uczestnicy opracowują propozycje rozwiązań, bazując na zdobytej wiedzy i doświadczeniu; wyniki w postaci tzw. ekspertyz społecznych zostają na koniec opublikowane i udostępnione opinii publicznej;
- pełnomocnicy do planowania urbanistycznego to przeszkoleni planiści występujący jako adwokaci mieszkańców w procesie planowania; ich zadaniem jest doradz-

two, pośrednictwo, przedstawicielstwo interesów grup społecznych w gminnych, regionalnych i krajowych gremiach;
– komitety i inicjatywy społeczne.

Wśród podmiotów uczestniczących w procesie rewitalizacji można wskazać trzy podstawowe grupy (por. rysunek 2).



Rysunek 2. Podmioty uczestniczące w procesie rewitalizacji

Źródło: opracowanie własne na podstawie: LUDA-Team (2006, s. 16).

Mimo że najczęściej po włączeniu w program rewitalizacji lokalnej społeczności sam proces przebiega wolniej, to jednak realizowany jest skuteczniej i gwarantuje stały efekt. Współpraca z mieszkańcami oraz podmiotami gospodarczymi i instytucjami publicznymi, społecznymi i gospodarczymi, a także wspólnie przemyślany i przygotowany plan rewitalizacji zdegradowanych fragmentów miasta sprawia, iż instytucjonalni gospodarze miasta (tj. władze samorządowe) dzielą między sobą zarówno ryzyko i koszty podjętych przedsięwzięć, jak i korzyści wynikające z wprowadzonych ulepszeń (Pirveli, 2008, s. 31).

Partycypacja lokalnej społeczności w przebiegu procesu rewitalizacji zdegradowanego obszaru miasta umożliwia wyrażenie, a władzom lokalnym wzięcie pod uwagę, opinii i zastrzeżeń dotyczących przyszłości mieszkańców i środowiska obszaru rewitalizacji. Przy tym może ułatwić (LUDA-Team, 2006, s. 13):

– wnikliwą identyfikację i zrozumienie szeregu wyzwań stojących przed społecznością obszaru rewitalizacji,
– wyrażenie przez przedstawicieli lokalnej społeczności swoich oczekiwań, postulatów, np. poprzez udział w kampaniach informacyjnych czy uczestnictwo w spotkaniach dotyczących dyskusji nad założeniami do programu rewitalizacji wybranych obszarów miasta,
– publicznego wyrażania opinii lokalnych aktorów bazujących na ich doświadczeniach jako konsumentów, przedsiębiorców, mieszkańców, ofiar przestępstw czy też osób bezrobotnych,

– zorientowanie na sprawy socjalne poprzez uwzględnienie poglądów uczestników o różnych opiniach,
– włączenie różnych perspektyw do opinii elit profesjonalnych i politycznych, przyczyniając się do bardziej zintegrowanego procesu podejmowania decyzji.

Społeczne zaangażowanie w procesy odnowy zdegradowanych obszarów poprzemysłowych w mieście Łodzi

„Rewitalizacja sama się nie zrobi" (Centrum Wiedzy, 2018) to motto określające podejmowane działania rewitalizacyjne w Łodzi. Miasto zajmuje trzecie miejsce w Polsce pod względem liczby ludności (jest zamieszkiwane obecnie przez 690 422 osób) i czwarte pod względem powierzchni (293,25 km²; GUS, 2018). To miasto, w którym problem odbudowy zdegradowanej tkanki miejskiej jest bardzo istotny z uwagi na strefę, na której występuje koncentracja problemów związana bezpośrednio z procesami rewitalizacyjnymi. Tereny zdegradowane, które zostały podzielone na osiem obszarów (zlokalizowane w ścisłym centrum miasta), obejmują obszar o powierzchni 17,83 km², co stanowi 6,08% całkowitej powierzchni miasta (Ślebocka, 2018, s. 257–268). Według informacji uzyskanych z Urzędu Miasta Łodzi obszar ten jest zamieszkiwany przez 16 207 osób, co w przeliczeniu daje 908,97 osób na km² powierzchni. Porównując tę wartość ze średnią gęstością zaludnienia w całym mieście – 2354,38 osób na km² – można stwierdzić, że problem, jakim jest postępująca degradacja przestrzeni miasta, dotyczy znacznej liczby jego mieszkańców i do niej w pierwszym rzędzie powinny zostać skierowane propozycje poprawy warunków życia.

W tabeli 1 zaprezentowano wielkość nakładów przeznaczonych na przedsięwzięcia rewitalizacyjne realizowane w ośmiu priorytetowych projektach w centrum Łodzi oraz kwotę środków przeznaczoną na działania miękkie, w tym działania skierowane na intensyfikację czynności mających na celu wzrost zaangażowania i partycypacji społecznej.

Tabela 1. Podział środków przeznaczonych na działania rewitalizacyjne oraz wzrost społecznego zaangażowania łodzian (w zł)

Wyszczególnienie	Całkowita wartość projektu [zł] *	Całkowita wartość dofinansowania [zł] *	Udział % dofinansowania	Środki przeznaczone na działania miękkie [zł] *
Projekt 1	228 953 559,67	105 700 433,47	46,17	18 956 246,00
Projekt 2	126 666 784,02	71 885 336,75	56,75	9 656 329,91
Projekt 3	77 099 520,83	31 110 835,37	40,35	7 148 685,73
Projekt 4	150 067 316,35	74 535 926,18	49,67	18 148 468,00
Projekt 5	116 568 683,27	44 256 313,45	37,97	6 190 000,00
Projekt 6	93 131 062,74	35 870 039,26	38,52	5 158 608,00
Projekt 7	136 282 807,42	62 748 029,52	46,04	19 949 950,00
Projekt 8	51 907 926,38	24 440 500,21	47,08	6 934 000,00
SUMA	980 677 660,68	450 547 414,21	45,94	92 142 287,94

***** Pierwotna kwota szacunkowa (jej wartość może ulec zmianie) na podstawie listy planowanych zadań uzyskanej dzięki uprzejmości Biura ds. Rewitalizacji (stan na maj 2015 roku).

Źródło: Biuro ds. Rewitalizacji UMŁ (2016); UM Łódź (2018); Centrum Wiedzy (2014).

Analizując informacje zawarte w tabeli 1, można zauważyć, że:
- łączna kwota środków przeznaczonych na rewitalizację ścisłego centrum Łodzi jest bliska 980,7 mln zł,
- projekt 1 obejmuje największy obszar poddany przedsięwzięciom rewitalizacyjnym – ok. 100 ha, projekt 4 – 32,5 ha oraz projekt 7 – 14 ha; obszar ten zamieszkuje w sumie 8803 mieszkańców, zatem łączna kwota przeznaczona na przedsięwzięcia rewitalizacyjne na jednego mieszkańca wymienionych obszarów wynosi 58 537,28 zł,
- na działania miękkie, wśród których można wskazać te mające na celu zwiększenie zainteresowania i aktywności mieszkańców rewitalizowanych obszarów (według danych szacunkowych na maj 2015 roku), miano przeznaczyć ok. 92 mln zł, czyli 9,4% ogółu kwoty na przedsięwzięcia rewitalizacyjne; zatem na jedną osobę zamieszkującą obszar rewitalizowany miało przypadać 5 685,34 zł.

W Łodzi komórką odpowiedzialną za kontakt z mieszkańcami w procesie rewitalizacji jest Biuro ds. Rewitalizacji, a w szczególności Oddział ds. Działań Społeczno-Gospodarczych. To właśnie ten oddział odpowiedzialny jest za organizację spotkań i konsultacji z mieszkańcami i wspólnotami mieszkaniowymi, w których są zrzeszeni. Przykładem tego może być spotkanie, które odbyło się na początku 2014 roku, podczas którego mieszkańcy zostali poproszeni o wypełnienie ankiety pozwalającej na określenie głównych problemów, z jakimi mierzą się właściciele nieruchomości leżących na obszarach uznanych jako zdegradowane. W ankiecie wzięło udział 110 zainteresowanych. Na podstawie jej wyników możliwe było opisanie podstawowych barier występujących podczas organizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych. Za kluczowe bariery uznano (Biuro ds. Rewitalizacji UMŁ, 2016, s. 106):
- niską atrakcyjność sąsiedztwa, a także niski poziom bezpieczeństwa,
- zbyt wysoki podatek od nieruchomości[1],
- najemców lokali z orzeczonymi wyrokami eksmisyjnymi, niedbających o nieruchomość,
- brak wiedzy na temat pozyskiwania środków zewnętrznych, w tym środków unijnych,
- procedury administracyjne dotyczące pozyskiwania pozwoleń na realizację prac remontowo-budowlanych na własnej nieruchomości,
- brak wiedzy na temat warunków przygotowania i realizacji prac remontowych uzgadnianych przez konserwatora zabytków,
- brak wyodrębnionego miejsca w Urzędzie Miasta Łodzi, gdzie właściciele nieruchomości mogliby się zgłaszać ze swoimi problemami,
- brak wiedzy na temat funkcjonujących mechanizmów wsparcia (uchwała elewacyjna, zwolnienia, ulgi, programy pomocy publicznej *de minimis*) dostępnych w UMŁ i poza nim, np. Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

W dotychczasowym cyklu spotkań konsultacyjnych z mieszkańcami wzięło udział 1318 łodzian – 1122 mieszkańców wypełniło formularz konsultacyjny w ramach

[1] W Łodzi stawki podatku od nieruchomości z reguły ustalane są na maksymalnym poziomie.

mobilnych punktów konsultacyjnych lub w trakcie spotkań konsultacyjnych. W ośmiu zorganizowanych spotkaniach konsultacyjnych wzięło udział 157 osób, natomiast w czterech spacerach badawczych 39 osób (Biuro ds. Rewitalizacji UMŁ, 2016, s. 106). Władze miasta wciąż podejmują działania mające na celu zwiększenie zaangażowania mieszkańców w proces rewitalizacyjny. Kolejne konsultacje społeczne odbyły się w czerwcu 2018 roku. Miejscem spotkań były miejsca licznie odwiedzane przez mieszkańców, czyli przede wszystkim galerie handlowe[2] oraz siedziba urzędu miasta.

Oprócz przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami władze miasta podejmują również działania polegające na:

- poprawie dostępności do informacji, np. o procedurach formalnych, źródłach finansowania czy zasobach i potrzebach inwestycyjnych; przykładem działań informacyjnych w Łodzi może być działalność Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich OPUS; działania Centrum OPUS koncentrują się głównie na akcjach typu promocyjnego mających na celu informację mieszkańców terenów zdegradowanych o wadze działań rewitalizacyjnych (Opus, 2018);
- działaniu i umacnianiu roli lokalnych społeczności – za przykład może służyć po pierwsze: realizowany w Łodzi od siedmiu lat Projekt Strych polegający na adaptacji pomieszczeń na cele mieszkalne na obszarach rewitalizowanych; inspiracją do utworzenia tego programu była, oprócz potrzeby mieszkaniowej, możliwość kontynuacji przez społeczeństwo przedsięwzięć rewitalizacyjnych polegających na modernizacji lokali w odnawianych budynkach mieszkalnych (DiverCITY[2], 2016). Po drugie, Program Zielone Podwórka w Łodzi, którego ósma edycja jest obecnie realizowana; podejmowane w ramach tego programu działania polegają przede wszystkim na uporządkowaniu przestrzeni wspólnej służącej wypoczynkowi i rekreacji (BIP Łódź, 2017).

Podsumowując, przeprowadzone badania na potrzeby Gminnego Programu Rewitalizacji Łodzi 2026+ wykazały, że „mieszkańcy zgłaszają postulat włączania ich w projektowanie własnego otoczenia, w szczególności przestrzeni publicznych, których w późniejszym czasie staną się współużytkownikami. W szczególności dotyczy to przestrzeni wewnątrz kwartałów, gdzie zasadą powinno być otwieranie przejść i udostępnianie wnętrz kwartałów nie tylko ich mieszkańcom, ale szerszej grupie użytkowników miasta" (Biuro ds. Rewitalizacji UMŁ, 2016, s. 69). Ponadto według opinii ekspertów powinno się w pierwszym rzędzie dokonać integracji społecznej mieszkańców będących w różnym wieku, znajdujących się w różnej sytuacji życiowej, o różnym stanie zdrowia (dotyczy to w szczególności osób niepełnosprawnych). Naczelnym jej celem jest uwrażliwienie społeczne tak, aby stworzyć nie tylko wzorzec łódzkiego standardu przestrzeni wspólnej, lecz także aktywizować obywateli do podejmowania działań pożądanych przez władze publiczne w tym zakresie.

[2] Pierwsze konsultacje odbyły się w Galerii Handlowej PORT ŁÓDŹ w dniu 16.06.2018 roku, następne w Galerii Łódzkiej w dniu 23.06.2018 roku.

Podsumowanie

Zasadniczą przesłanką procesu ożywiania zdegradowanej tkanki miasta jest zachowanie jego ciągłości, angażowanie możliwie największej i wewnętrznie zróżnicowanej grupy odbiorców oferty miasta. Inicjatorem rewitalizacji jest najczęściej podmiot publiczny, który zazwyczaj potrafi trafnie zidentyfikować oczekiwania lokalnej społeczności oraz sporządzić niezbędną kalkulację kosztów. W związku z tym najbardziej aktywną rolę w procesie rewitalizacji odgrywają lokalni decydenci i inwestorzy. Niemniej gwarantem skutecznej realizacji oraz stałości efektów podejmowanych w mieście działań jest lokalna społeczność. Błędem jest zatem ograniczanie roli lokalnych aktorów życia społecznego (tj. mieszkańców, przedsiębiorców, tworzonych przez nich organizacji, zrzeszeń, stowarzyszeń) do pasywnego obserwatora zachodzącego procesu. Poza wywołaniem niesłabnącej frustracji może to prowadzić do braku akceptacji kierunków przemian struktury funkcjonalno-przestrzennej miasta. Włączenie wspólnot lokalnych jest zatem konieczne, aby zapewnić ich pełne zaangażowanie w osiągnięcie długookresowych celów rozwoju jednostki terytorialnej. Przeświadczenie wspólnot o tym, że są podstawowymi beneficjentami podejmowanych w mieście działań, sprzyja realizacji procesu i w konsekwencji przyczynia się do kształtowania społeczeństwa obywatelskiego.

Literatura

Barański, M., Kantyka, S., Kubas, S., Kuś, M. (2007). *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej TWP.

Belniak, S. (2009). *Rewitalizacja nieruchomości w procesie odnowy miast*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego.

BIP Łódź (2017). Pobrane z: https://bip.uml.lodz.pl/urzad-miasta/programy-publikacje-raporty/inwestycje/program-zielone-podworka/ (25.06.2018).

Biuro ds. Rewitalizacji UMŁ (2016). *Gminny Program Rewitalizacji Łodzi 2026*+, s. 106. Pobrane z: https://wuplodz.praca.gov.pl/documents/1135458/1462240/ Gminny%20Program%20Rewitalizacji%20miasta%20%C5%81odzi%20%28%2028%20wrze%C5%9Bnia%202016%29/e1e3de39-31d5-42f4-9bc4-b19b8be0bd08?t=1481885513831 (20.06.2018).

Centrum Wiedzy (2014). Pobrane z: http://centrumwiedzy.org/wp-content/uploads/2015/10/p_8245_f5a26cff.pdf (25.06.2018).

Centrum Wiedzy (2018). *Program Animacyjny – Mikrodziałania i mikrowsparcia*. Pobrane z: http://centrumwiedzy.org/programy-spoleczne/animacyjny/ (20.06.2018).

DiverCITY^2 (2016). Pobrane z: https://www.slideshare.net/Wroclawska_Rewitalizacja/divercity-2-ebook-pl (26.06.2018).

Gagacka, M. (2003). Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego po reformie systemu administracji w świetle badań empirycznych. W: A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001* (s. 326–327). Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego.

Gliński, P., Palska, H. (1997). Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej. W: A. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu* (s. 365). Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.

GUS (2018). *Baza demografia*. Pobrane z: http://demografia.stat.gov.pl/bazademografia/Tables.aspx (25.06.2018).

LUDA-Team (2006). *LUDA E-compendium: Handbook E3. A community-based approach to sustainable urban regeneration: the key role of participation and futures workshops*. School of the Built Environment, Napier University, Edinburgh and the Futures Academy at Dublin Institute of Technology.

Opus (2018). Pobrane z: http://opus.org.pl/ (26.06.2018).

Pająk, K. (2007). *Samorząd terytorialny i jego wewnętrzna transformacja*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.

Parry, G., Moyser, G., Day, N. (1992). *Political Participation and Democracy in Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parysek, J.J. (2005). *Miasta polskie na przełomie XX i XXI wieku*. Poznań: Bogucki Wydawnictwo Naukowe.

Pirveli, M. (2008). *Rewitalizacja przestrzeni wytworzonej społecznie*. W: M. Kowalewski (red.), *Zmieniając miasto – wokół teorii i praktyki rewitalizacji* (s. 26–34). Poznań: Fundacja Twórców Architektury (FTA).

Sadowska, B. (2010). Gospodarka mieszkaniowa w gminach – aspekty finansowe i organizacyjne. W: *Znaczenie samorządu terytorialnego dla rozwoju regionalnego w Polsce, Niemczech i na Ukrainie* (s. 411–422). Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Sikora, J. (2001). Lokalne układy społeczne. W: S. Wykrętowicz (red.), *Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania* (s. 78). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Sinning, H., Scholles, F. (2001). *Weitergehende Formen der Partizipation in der Stadtplanung*. W: D. Fürst, F. Scholles (Hrsg), *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur* (s. 361–368). Dortmund: Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

Słodczyk, S. (2003). Przestrzeń miasta i jej przeobrażenia. *Studia i Monografie*, *298*, 109–110.

Smagacz, M. (2008). Rewitalizacja – o tęsknocie za utopią. W: M. Kowalewski (red.), *Zmieniając miasto – wokół teorii i praktyki rewitalizacji* (s. 11–12). Poznań: Fundacja Twórców Architektury (FTA).

Swianiewicz, A., Klimska, U., Mielczarek, A. (2004). *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.

Szaja, M. (2016). *Polityka przestrzenna w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju na poziomie lokalnym*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Ślebocka, M. (2018). Wykorzystanie analizy finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego dla potrzeb przedsięwzięć rewitalizacyjnych na przykładzie miasta Łodzi. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *12*, 257–268.

UM Łódź (2018). Pobrane z: http://archiwum.uml.lodz.pl/rewitalizacja/projekty/rewitalizacja_obszarowa_centrum_lodzi/ (25.06.2018).

Ustawa z 9.10.2015 o rewitalizacji. Dz.U. 2017, poz. 1023 z późn. zm.

LOCAL COMMUNITIES IN SHAPING REVITALIZATION PROCESSES

Keywords: local communities, social participation, revitalization, local self-government

Summary. The main goal of the paper is to present the significance of social participation in revitalization process in urban areas. On the basis of the available literature and source documents of the city of Łódź, the paper discusses the basic financial sources of financing revitalization projects and the social challenges that local authorities face when trying to resuscitate degraded areas.

Translated by Marta Szaja

Cytowanie

Szaja, M., Ślebocka, M. (2018). Wspólnoty lokalne w kształtowaniu procesów rewitalizacyjnych. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 309–320. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-25.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-26 | strony: 321–332

Marcin Wajda

Katedra Skarbowości SGH
mwajda@sgh.waw.pl

Koordynacja polityk fiskalnych w Unii Europejskiej

Kody JEL: G18, H30, H60

Słowa kluczowe: polityka fiskalna, Unia Europejska, deficyt, dług publiczny

Streszczenie. Celem tekstu jest zaprezentowanie rozwiązań prawnych oraz ich skuteczności w zakresie koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej. Uzasadnienie tej koordynacji jest punktem wyjścia przedmiotowej analizy. Następnie przedstawiono podstawy wynikające z części „prewencyjnej" i „naprawczej" Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Regulacje te zostały poddane analizie efektywności w odniesieniu do wartości referencyjnych opisanych w Protokole 12 TFUE. Przeprowadzono ją na podstawie przekroczenia wartości referencyjnych i dyspersji we wszystkich państwach członkowskich. Przedstawione wnioski świadczą o braku skuteczności dotychczasowych rozwiązań. Zaprezentowano również możliwe – w opinii Komisji Europejskiej – scenariusze reformy koordynacji polityk fiskalnych w UE oraz poddano je ocenie.

Wstęp

Potrzeba koordynacji polityk fiskalnych wynika z kilku zjawisk. Po pierwsze, jest to charakterystyczna dla systemów demokratycznych „skłonność do deficytu". Stosując ekspansję fiskalną, rząd jest w stanie w krótkim czasie doprowadzić do większej produkcji i zatrudnienia, jeżeli w gospodarce występują wolne moce produkcyjne. Innym zjawiskiem jest dobro publiczne, jakim jest stabilny wspólny rynek. Aby jednak mógł on działać, potrzebne jest wyeliminowanie „efektu gapowiczostwa", czyli wykorzystywania przez mniejszych uczestników rynku zdyscyplinowanego działania większych uczestników. Dodatkowo – w szczególności w kontekście unii walutowej – występuje potrzeba ratowania zdestabilizowanych gospodarek, co pociąga za sobą ogromne koszty po stronie

środków publicznych innych państw (Rosati, 2017, s. 891–893). Zachodzi więc potrzeba koordynowania polityk fiskalnych w sytuacji istnienia wspólnego rynku i wspólnej waluty.

W latach 80. Wspólnota europejska stanęła przed pytaniem, co dalej – integracja czy dezintegracja? Przywódcy europejscy zdecydowali o dalszej pogłębionej integracji, która miała zapewnić sprawne funkcjonowanie wspólnego rynku i waluty. Szczegóły wprowadzania unii gospodarczej i walutowej zostały opracowane pod kierownictwem ówczesnego szefa Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa. Opublikowany w 1989 roku pierwszy raport Delorsa stwierdzał, że koordynacja polityki fiskalnej, oprócz koordynacji polityki monetarnej, swobodnego przepływu osób, rzeczy, usług i kapitału, jest podstawą jednolitego rynku. Delors wiedział jednak, że państwa członkowskie nie zgodzą się na ograniczenie ich polityk fiskalnych w takim znaczeniu, jak przewidywał to w przypadku polityki monetarnej po wprowadzeniu wspólnej waluty. Autorzy raportu założyli więc, że państwa członkowskie same będą dążyły do utrzymania swojej polityki fiskalnej na odpowiednim, bezpiecznym poziomie. Raport zakładał więc, iż nawet po zbudowaniu wspólnego rynku wielkość krajowego deficytu oraz sposoby jego finansowania, tak jak decyzje o wielkości wydatków na bezpieczeństwo, zabezpieczenie społeczne czy edukację, będą ciągle w gestii państw członkowskich. Dostrzeżono jednak, że nieskoordynowane decyzje poszczególnych państw mogą doprowadzić do nierównowagi w gospodarce realnej i systemie finansowym. W konsekwencji może to zachwiać stabilnością wspólnej waluty, gdyż nie będzie możliwości prowadzenia „policy mix" – czyli koordynacji polityki fiskalnej i monetarnej. Zaproponowano więc kilka rozwiązań. Po pierwsze, wprowadzenie górnej granicy deficytu budżetowego poszczególnych państw członkowskich. Po drugie, zakazanie finansowania deficytu budżetowego przez bank centralny.

Raport Delorsa stał się podstawą reformy Wspólnoty w wielu obszarach, w tym także koordynacji polityki monetarnej, tak aby w przyszłości móc wprowadzić wspólną walutę. Na jego podstawie Rada Europejska zdecydowała o liberalizacji przepływu kapitału od 1 lipca 1990 roku. Był to pierwszy krok w celu powołania wspólnego rynku. Kolejnym było przygotowanie zmian instytucjonalnych, które w 1992 roku zostały przyjęte w Maastricht w Holandii. Traktat z Maastricht, oficjalnie zwany Traktatem o Unii Europejskiej, oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskie są obecnie traktatami stanowiącymi podstawę Unii. Mają taką samą moc prawną i określają zakres oraz zasady funkcjonowania UE.

Celem pracy jest przedstawienie mechanizmów koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej oraz zaprezentowanie ich skuteczności, w szczególności w kontekście ostatniego kryzysu finansowego. Praca wpisuje się w aktualną dyskusję nt. dotychczasowych osiągnięć na tym polu, a także koniecznych do wprowadzenia rozwiązań na przyszłość.

Przegląd literatury

Po kryzysie fiskalnym, który rozpoczął się w Unii Europejskiej w 2008 roku, rozgorzała na nowo dyskusja na temat koordynacji polityk fiskalnych państw członkowskich. Dotyczyła ona zarówno propozycji nowych narzędzi, jak i analizy już istniejących

rozwiązań. Przeprowadzone badania pokazały wręcz, że metodologiczne słabości podstawowych instrumentów koordynacji polityk fiskalnych, mogą w sposób zasadniczy negatywnie wpływać na realizację procedury nadmiernego deficytu (Barnes, Botev, Rawdanowicz, Stráský, 2016), która jest głównym narzędziem tej koordynacji.

W prowadzonej od 2008 roku dyspucie na ten temat podkreślany jest antycykliczny charakter wydatków publicznych. Jak zauważają jednak badacze, takie podejście jest charakterystyczne dla państw rozwiniętych, odwrotną tendencję zauważono natomiast w państwach rozwijających się (Alińska, Woźniak, 2015, s. 442). W tych ostatnich prokcykliczna polityka fiskalna może być wynikiem utrudnionego dostępu do finansowania zewnętrznego, jakie mają te kraje. W sytuacji spowolnienia gospodarczego muszą one ograniczać wydatki publiczne z powodu braku źródeł zadłużania, co wynika z ich niskiej wiarygodności (Działo, 2012). Bez względu jednak na źródła, te dwa różne podejścia są niezwykle ważne w kontekście koordynacji polityk fiskalnych. Unia Europejska po rozszerzeniu w 2004 roku jest zróżnicowana i składa się z regionów zarówno lepiej, jak i słabiej rozwiniętych (European Commission, 2017). Oznacza to, że poprawne funkcjonowanie wspólnego rynku zależne jest od państw, które mają różne podejście do wydatków publicznych.

Polityki fiskalne poszczególnych państw członkowskich mają również wpływ na politykę monetarną strefy euro. Jak pokazują badania, koordynacja polityk fiskalnych UE wpływa na wielkość stóp procentowych, a tym samym przekłada się na dobrobyt obywateli (Halac, Yared, 2018). Dodatkowo, jak podkreślają badacze, nierównowaga finansów publicznych może prowadzić do efektu „zarażania", czyli destabilizacji sektora prywatnego i odwrotnie (Eyraud, Wu, 2015). Nierozważnie prowadzona polityka fiskalna państw członkowskich Unii Europejskiej może więc doprowadzić do niestabilności polityki monetarnej strefy euro. Koordynowanie polityk fiskalnych na takich samych zasadach jak polityki monetarnej w strefie euro jest trudne do wyobrażenia (Buti, 2015). Konieczne więc pozostaje znalezienie takich rozwiązań, które zapewnią długotrwały i stabilny wzrost gospodarczy Unii Europejskiej i strefie euro.

Prawne podstawy koordynacji polityk fiskalnych w UE

Podstawowym źródłem regulacji w zakresie koordynacji polityk fiskalnych w UE jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Określa on dwie procedury, które zostały szczegółowo opisane w art. 121 i 126. Ta pierwsza nosi potoczną nazwę „prewencyjnej", druga zaś „naprawczej". Punktem wyjścia wszystkich regulacji jest jednak art. 120 TFUE, który nakłada na państwa członkowskie i UE obowiązek realizacji podstawowych zasad ładu gospodarczego określonych w art. 3 TFUE oraz corocznie precyzowanych przez Radę Europejską jako priorytety UE (Nowak-Far, 2018a). Monitorowanie tego procesu zawarte jest w części „prewencyjnej" traktatu.

Artykuł 121 TFUE określa procedurę wzajemnego monitorowania realizacji polityki gospodarczej w przypadku, gdy państwo członkowskie nie realizuje ogólnych wytycznych

na dany rok lub kiedy jego działania zagrażają prawidłowemu funkcjonowaniu unii gospodarczej i walutowej. Komisja Europejska na tym etapie może skierować do takiego państwa ostrzeżenie. Gdyby okazało się to niewystarczające, Rada Unii Europejskiej [dalej: Rada] może podjąć decyzję o skierowaniu do takiego państwa zaleceń, które mogą zostać upublicznione (art. 121 TFUE). Decyzję tę Rada podejmuje większością kwalifikowaną bez udziału państwa członkowskiego, którego dotyczy głosowanie.

Powyższe regulacje mają charakter prewencyjny, czyli zakładają wykrycie potencjalnych zagrożeń, które jeszcze nie wystąpiły. Dlatego też w traktacie na tym etapie nie ma przewidzianych poważnych konsekwencji. Upublicznienie zaleceń jest najwyższą formą sankcji, jaką Rada może nałożyć na dane państwo. Należy jednak pamiętać, że gdyby polityka gospodarcza danego państwa członkowskiego doprowadziła do powstania nadmiernego deficytu, możliwe jest nałożenie sankcji przewidzianych w części „naprawczej" traktatu.

Jednym z ważniejszych postanowień TFUE w obszarze koordynacji polityk fiskalnych jest właśnie część „naprawcza", określona w art. 126. Stanowi on, że państwa członkowskie powinny unikać nadmiernego deficytu budżetowego. Komisja Europejska została zobowiązana do monitorowania nie tylko deficytu budżetowego w danym roku, lecz także długu publicznego w każdym państwie członkowskim. Są to tzw. fiskalne kryteria konwergencji, których wartości referencyjne zostały określone w Protokole 12 do TFUE. Co do zasady, wielkość planowanego lub faktycznego deficytu budżetowego danego kraju nie powinna przekroczyć poziomu 3% w stosunku do PKB mierzonego w cenach rynkowych. Dług publiczny natomiast nie może przekroczyć 60% PKB mierzonego w cenach rynkowych.

Zgodnie z traktatem na deficyt budżetowy składa się zadłużenie sektora *general government* na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. Traktat definiuje „deficyt" jako zadłużenie netto, natomiast pojęcie „zadłużenia" to „całkowity dług brutto w wartości nominalnej pozostający do spłaty na koniec danego roku" (Protokół 12 TFUE). Zarówno w przypadku deficytu, jak i zadłużenia traktat odwołuje się do Europejskiego Systemu Rachunków Narodowych i Regionalnych (ESA).

Uzupełnieniem powyższych regulacji jest również art. 136 TFUE, który określa instrumenty Rady w celu koordynacji polityki gospodarczej państw należących do strefy euro. Uzupełnia on więc regulacje określone w częściach „naprawczej" i „prewencyjnej" traktatu (Nowak-Far, 2018b).

Na bazie tych regulacji (art. 121 i 126 TFUE) w 1997 roku przyjęto Pakt stabilności i wzrostu. Jego wprowadzenie dało możliwość koordynacji polityk fiskalnych przed wprowadzeniem wspólnej waluty, co miało miejsce w styczniu 2002 roku.

Celem Paktu było zapewnienie stabilnych finansów państw członkowskich „jako sposobu wzmocnienia warunków sprzyjających stabilności cen oraz osiągnięcia silnego trwałego wzrostu przyczyniającego się do tworzenia miejsc pracy" (Preambuła pkt 1 Rozporządzenia Rady nr 1466/97/WE). Polityka fiskalna w przeciwieństwie do polityki monetarnej – ze względów politycznych – nie miała być harmonizowana w Unii Europejskiej. Takie działania, jak już wcześniej opisano, spotkałyby się z oporem państw

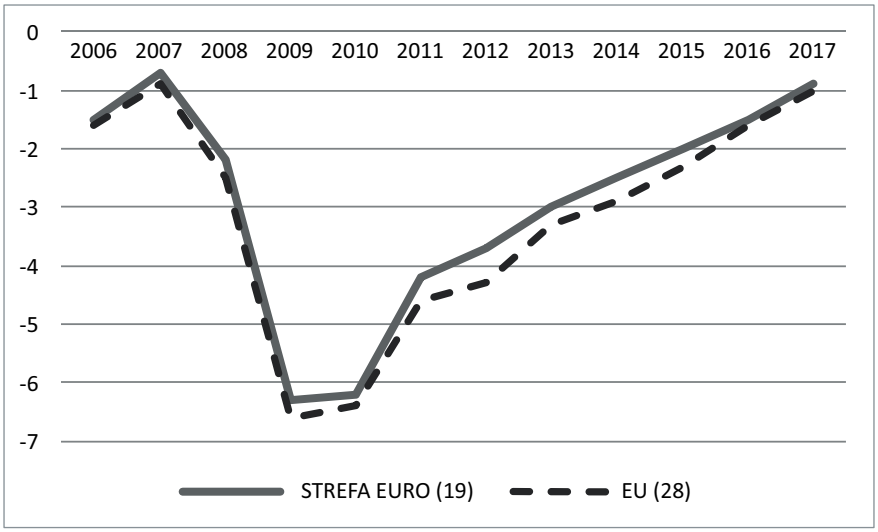
członkowskich. Bez takiej koordynacji nie można jednak osiągnąć jednolitego rynku, nie mówiąc już o wspólnej walucie.

Kryzys, który rozpoczął się po 2007 roku, uwidocznił słabość dotychczasowych regulacji dotyczących koordynacji polityk fiskalnych w państwach członkowskich, która wynikała z braku możliwości ich wyegzekwowania. Na bazie tych doświadczeń Rada Europejska i Komisja zdecydowały o jego szerszej reformie regulacji (Tyniewicki, 2014). Pierwsze poprawki do Paktu przyjęto w 2011 roku tzw. **sześciopakiem**.

Konwergencja finansów publicznych w UE

Po 2007 roku Unia Europejska stanęła przed kryzysem, o którym z pewnością można stwierdzić, że zagroził jej istnieniu. Destabilizacja rynków finansowych, a w konsekwencji finansów publicznych niektórych państw należących do Unii i strefy euro, wymusiła wprowadzenie nowych regulacji, które opisano wcześniej, oraz uruchomienie specjalnych instrumentów wsparcia, na które przeznaczono setki miliardów euro. Niestety nie wyeliminowały one problemu, a w niektórych przypadkach nawet go nie ograniczyły. Doświadczenia wyniesione z kryzysu czy świadomość zagrożeń ciągle nie są traktowane z należytą powagą. Poniżej przedstawiono ilościową analizę stanu finansów publicznych w krajach Unii Europejskiej, wykorzystując do tego celu dwa wskaźniki opisane w procedurze nadmiernego deficytu.

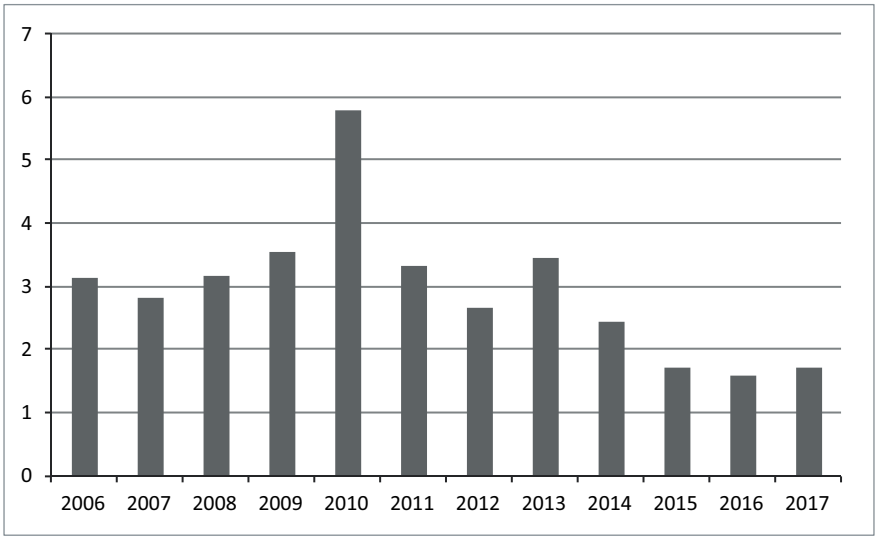
Pierwszym jest saldo sektora *general government* (gg). Wartość referencyjna określona w załączniku do traktatu to −3%.



Rysunek 1. Saldo sektora *general government*

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Jak widać na rysunku 1, deficyt sektora gg w latach 2006–2017 w państwach należących do strefy euro był mniejszy niż w całej Unii Europejskiej. Dodatkowo 2007 roku, a więc w momencie, w którym rozpoczął się kryzys, sytuacja zdecydowanie się pogorszyła i w następnych latach znacząco przekroczyła wartości referencyjne. Warto podkreślić, iż miało to miejsce ponad 20 lat po podpisaniu Paktu stabilności i wzrostu.

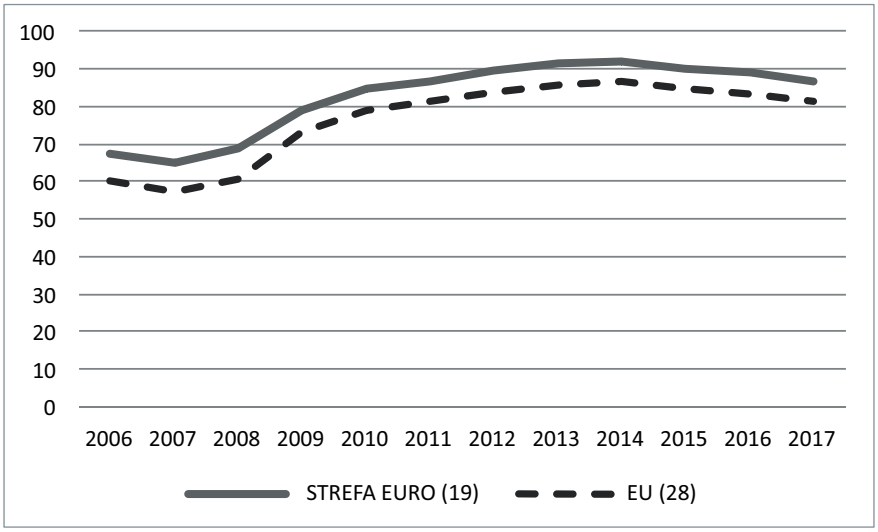


Rysunek 2. Odchylenie standardowe dla deficytu budżetowego w państwach Unii Europejskiej

Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

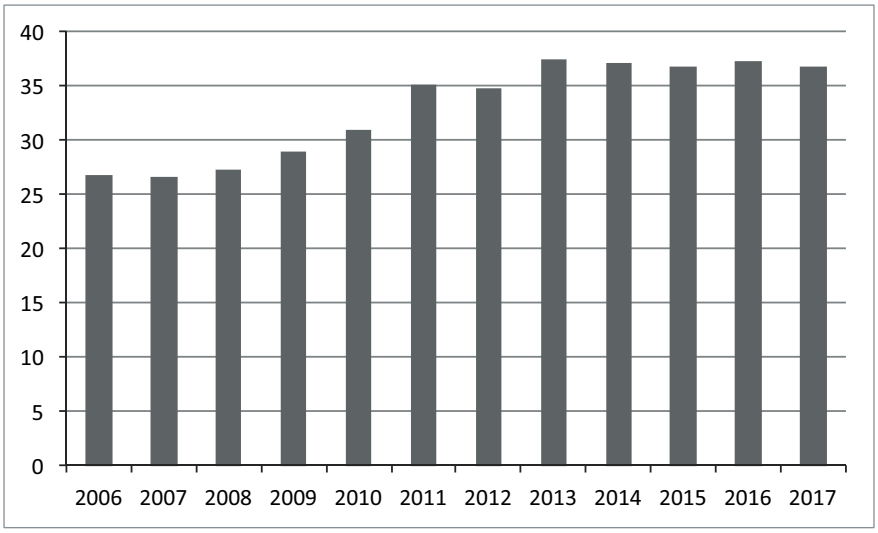
Ciekawie prezentuje się również analiza dyspersji w państwach Unii Europejskiej w kontekście deficytu budżetowego. Do tego celu wykorzystano odchylenie standardowe, które wskazuje, że w 2010 roku dyspersja w zbiorze była największa. Wyniki te pokrywają się z danymi zaprezentowanymi na rysunku 2, gdzie największy deficyt zanotowano w latach 2009–2010. Nie występował on jednak równomiernie we wszystkich państwach członkowskich.

Drugi ze wskaźników to zadłużenie brutto sektora *general government* w relacji do PKB, którego wartość referencyjna, zgodnie z Protokołem 12 TFUE, wynosi 60% PKB. Jak widać na rysunku 3, zadłużenie państw należących do strefy euro jest wyższe niż zadłużenie ogółem w UE. Należy podkreślić, że od 2008 roku dług ten zdecydowanie przekracza wartość referencyjną zapisaną w traktacie. Jego wzrost w okresie kryzysu może wynikać z mniejszych dochodów, spadku PKB oraz większych wydatków publicznych na stymulowanie popytu.



Rysunek 3. Skumulowane zadłużenie brutto sektora *general government* w relacji do PKB
Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Co ciekawe, wzrostowi zadłużenia towarzyszy wzrost dyspersji. Państwa członkowskie nie zadłużają się więc równomiernie. Powodem tego może być np. „efekt gapowiczostwa".



Rysunek 4. Odchylenie standardowe dla długu publicznego w państwach Unii Europejskiej
Źródło: opracowanie własne na podstawie EUROSTAT.

Przyszłość koordynacji polityk fiskalnych w Unii Europejskiej

Od 1997 roku, czyli od przyjęcia Paktu stabilności i wzrostu, podejście Komisji Europejskiej do części „prewencyjnej" i „naprawczej" traktatu się zmienia. Na przestrzeni lat KE odchodzi od literalnego interpretowania reguł fiskalnych na rzecz bardziej pragmatycznego podejścia. Wynika to niewątpliwie z trudności, jakie wynikają z wdrożenia postanowień Traktatu z Maastricht. Dowodem pragmatycznego podejścia KE do reguł fiskalnych jest fakt, iż nigdy nie zdecydowano się na nałożenie sankcji na państwo członkowskie na podstawie art. 126 TFUE (Owsiak, 2017, s. 1067–1068). Obecnie podejście KE również się zmienia. Wnioski płynące z kryzysu nie dotyczą jednak tylko polityki fiskalnej.

Unia Europejska stoi dziś przed poważnym kryzysem związanym z jej przyszłością. Wzrost siły partii populistycznych i antyeuropejskich oddaje nastroje społeczne, jakie pojawiły się w ostatnim czasie. Terroryzm, migracje czy właśnie kryzys gospodarczy to problemy, które aktualnie trapią Europę. Każdy z nich może spowodować zarówno rozpad, jak i głęboką reformę UE, której celem może być pogłębienie integracji. Jest to więc szansa dla głębszej koordynacji polityk fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi. Większa koordynacja, której – jak już zostało to omówione – braki uwidocznił kryzys finansowy, niewątpliwie jest Europie potrzebna, by zapewnić istnienie wspólnego rynku i wspólnej waluty. W tym duchu Komisja Europejska przygotowała specjalny raport (Biała Księga, 2017), który 1 marca 2017 roku przedstawił przewodniczący Jean-Claude Juncker. Dokument ten zawiera pięć scenariuszy na temat przyszłości Unii Europejskiej, które w opinii Komisji są najbardziej prawdopodobne.

Scenariusz pierwszy nie zakłada realizacji głębokiego programu reform w UE. Celem Unii w takim wypadku pozostanie zapewnienie zatrudnienia, wzrostu i inwestycji. W opinii Komisji Europejskiej osiągnięte to będzie poprzez wzmocnienie jednolitego rynku. „Podjęte zostaną dalsze działania na rzecz wzmocnienia nadzoru finansowego mające na celu zapewnienie stabilności finansów publicznych oraz rozwoju rynków kapitałowych na potrzeby finansowania gospodarki realnej" (Biała Księga, 2017, s. 16). Tak więc scenariusz ten nie zakłada głębokiej reformy ani zmiany traktatów w tym zakresie, lecz podążanie w wyznaczonym już kierunku. Wzmocnienie nadzoru finansowego w celu zapewnienia stabilności finansów publicznych oznacza przeprowadzenie dalszych reform podobnych do „sześciopaku" i „dwupaku".

Scenariusz drugi zakłada skoncentrowanie współpracy państw członkowskich wyłącznie na jednolitym rynku. Ze względu na brak możliwości znalezienia kompromisu w obszarze migracji, terroryzmu czy obronności UE skoncentruje się tylko na tym aspekcie. Takie rozwiązanie będzie oznaczać brak działań w innych obszarach potencjalnie wspólnej polityki. Ponieważ ochrona konsumentów, kwestie społeczne, ochrona środowiska czy opodatkowanie i pomoc publiczna znajdą się w kompetencjach państw członkowskich, pojawi się konkurencja pomiędzy nimi mająca na celu przyciągnięcie inwestycji. Oznaczać to będzie – w opinii KE – likwidację swobodnego przepływu osób i usług. Brak kompleksowego podejścia do integracji i skupienie się

wyłącznie na wolnym rynku spowoduje wzrost ryzyka niestabilności. „Euro będzie ułatwiać wymianę handlową, ale rosnące dysproporcje i ograniczona współpraca staną się głównym źródłem podatności na zagrożenia. Narazi to wspólną walutę na ryzyko utraty integralności i zdolności do reagowania na nowe kryzysy finansowe" (Biała Księga, 2017, s. 18).

Trzeci scenariusz zakłada realizację tzw. Europy dwóch prędkości. W scenariuszu tym Unia Europejska działa tak jak obecnie, część państw jednak integruje się silniej w węższym gronie. W opinii KE integracja ta może dotyczyć m.in. spraw podatkowych lub obronnych. „W rezultacie nowe grupy państw członkowskich będą zawierać uzgodnienia prawne i budżetowe w celu pogłębienia współpracy w wybranych dziedzinach. Podobnie jak w przypadku strefy Schengen czy strefy euro, będzie się to mogło odbywać w oparciu o ramy prawne wspólne dla UE-27 i będzie wymagało ściślejszego określenia praw i obowiązków" (Biała Księga, 2017, s. 20). Mechanizm taki można by porównać do Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej, który nie jest podpisany przez wszystkie państwa członkowskie. Przeprowadzenie głębokiej reformy koordynacji polityk fiskalnych wymaga jednak jednomyślności, w przeciwnym razie będzie nieskuteczne (państwo/państwa, które nie podpiszą nowych zobowiązań, będą korzystały ze wzrostu stabilności w UE, nie ponosząc kosztów).

Przedostatni scenariusz opisany przez KE zakłada koncentrację Wspólnoty na sprawach priorytetowych i pozostawienie innych kwestii na marginesie.

> W efekcie UE-27 będzie w stanie działać szybciej i w sposób bardziej zdecydowany w wybranych obszarach priorytetowych. W tych dziedzinach polityki UE-27 uzyska skuteczniejsze instrumenty pozwalające na bezpośrednie wdrażanie i egzekwowanie wspólnych decyzji, tak jak ma to miejsce dzisiaj w polityce konkurencji czy nadzorze bankowym (Biała Księga, 2017, s. 22–23).

Spodziewać się można, że w tym scenariuszu pogłębienie integracji w obszarze koordynacji polityk fiskalnych dotyczyłoby wyłącznie krajów strefy euro. Kraje znajdujące się poza wspólną walutą nie mogłyby liczyć na wzmocnienie regulacji dotyczących stabilności finansów publicznych.

Piąty, **ostatni ze scenariuszy** przygotowany przez Komisję Europejską, zakłada głębszą integrację we wszystkich obszarach.

> W ramach strefy euro, lecz również w tych państwach członkowskich, które chcą do niej dołączyć, będzie widoczna znacznie ściślejsza koordynacja polityki fiskalnej, społecznej i podatkowej, będzie również prowadzony europejski nadzór nad usługami finansowymi. Dostępne będzie dodatkowe unijne wsparcie finansowe na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego i reagowania na wstrząsy na poziomie regionalnym, sektorowym i krajowym (Biała Księga, s. 24).

Jest to więc jedyny scenariusz, który zakłada głęboką reformę polityki budżetowej w całej Unii Europejskiej oraz dodatkowo stworzenie mechanizmu pomocy w warunkach niestabilności.

Dodatkowym dokumentem opracowanym przez Komisję Europejską jest *Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia unii gospodarczej i walutowej* opublikowany w maju 2017 roku. Zakłada on dalszą integrację fiskalną europejskich gospodarek, m.in. poprzez włączenie paktu fiskalnego do prawa UE czy potrzebę większego nadzoru nad budżetami rocznymi państw członkowskich, oraz zwiększenie uwagi na poziom zadłużenia przy jednoczesnym uproszczeniu dotychczasowych przepisów. Ponadto dostrzega procykliczny charakter obecnych rozwiązań i proponuje powołanie mechanizmu stabilizacji fiskalnej, który by odpowiadał za transfery środków pomiędzy państwami w okresie dekoniunktury.

Jak widać wyraźnie na podstawie dokumentu przygotowanego przez KE, możliwych scenariuszy jest wiele. Żaden z nich nie zawiera konkretnych propozycji zmian prawnych, gdyż nie jest to ich rolą. Chodzi o wskazanie potencjalnych sytuacji, które mogą się zmaterializować – od głębszej integracji do rozpadu Wspólnoty. Analiza wskaźników znajdujących się w Protokole 12 TFUE oraz procedurze wykrywania nierównowagi makroekonomicznej pokazuje, że bez poważnych reform stabilność finansów publicznych w państwach członkowskich może być ponownie zagrożona. Najbardziej niepokojący jest wzrost w ostatnich latach liczby państw, które mają przekroczony wskaźnik zadłużenia brutto sektora *general government*. Niestety tylko ostatni scenariusz zakłada realizację reform fiskalnych we wszystkich państwach członkowskich. Jeśli więc UE ma przetrwać w obecnej formie, to polityka fiskalna musi być ściślej koordynowana.

Zakończenie

Powyższe dane pokazują skalę problemu i powody, dla których koordynacja polityk fiskalnych w UE jest tak trudnym zadaniem. Niemal wszystkie kraje UE – w tym kraje strefy euro – były dotknięte procedurą nadmiernego deficytu. Ustalenie więc rygorystycznych mechanizmów stabilizujących nie jest w interesie żadnego z państw. Państwa członkowskie z jednej strony zdają sobie sprawę, że w przyszłości mogą być objęte procedurą, z drugiej zaś po ostatnim kryzysie dokładnie wiedzą, że brak skutecznych regulacji kosztuje europejskich podatników miliardy euro, które muszą zostać wydane na stabilizowanie gospodarek. Dodatkowo wysokie koszty powodują wzrost nastrojów antyunijnych, co może również zagrozić istnieniu Wspólnoty. Konieczne jest więc znalezienie „złotego środka", czyli rozwiązania, które będzie zarówno gwarantowało stabilność fiskalną – w szczególności w strefie euro, jak również nie będzie pogarszało sytuacji makroekonomicznej w państwach, które przekroczyły dopuszczalne deficyt budżetowy i dług publiczny.

Literatura

Alińska, A., Woźniak, B. (2015). *Współczesne finanse publiczne*. Warszawa: Difin.

Barnes, S., Botev, J., Rawdanowicz, L., Stráský, J. (2016). Europe's new fiscal rule. *Review of Economics and Institutions*, *7* (1). DOI: 10.5202/rei.v7i1.207.

Biała Księga (2017). Biała Księga w sprawie przyszłości Europy. Refleksje i scenariusze dotyczące przyszłości UE-27 do 2025 r. Bruksela: Komisja Europejska. COM 2025. Pobrane z: https://ec.europa.eu/commission/ publications/factsheets-white-paper-future-europe_pl (05.05.2017).

Buti, M. (2015). *What future for rules-based fiscal policy? IMF Conference: Rethinking Macro Policy III: Progress or Confusion?* Pobrane z: https://ec.europa.eu (16.09.2018).

Działo, J. (2012). Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy. *Comparative Economic Research*, *2* (15), 65–78. DOI: 10.2478/v10103-012-0010-1.

European Commission (2017). Economic cohesion. W: *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion* (s. 1–52). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Pobrane z: ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr.pdf (16.09.2018).

Eyraud, L., Wu, T. (2015). Playing by the Rules: Reforming Fiscal Governance in Europe. *IMF Working Paper*, 15/67.

Halac, M., Yared, P. (2018). Fiscal Rules and Discretion in a World Economy. *American Economic Review*, *108* (8), 2305–2334.

Nowak-Far, A. (2018a). *Komentarz do art.120 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: http://lex.online.wolterskluwer.pl (20.05.2018).

Nowak-Far, A., (2018b). *Komentarz do art.136 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Pobrane z: http://lex.online.wolterskluwer.pl (20.05.2018).

Owsiak, S., (2017). *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rosati, D. (2017). *Polityka gospodarcza. Wybrane zagadnienia*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Traktat (2009). Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE C 326, 26.10.2012, s. 47–390.

Tyniewicki, M. (2014). Sytuacja w zakresie wieloletniego planowania finansowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej przed uchwaleniem dyrektywy 2011/85/UE. W: E. Ruśkowski (red.), *Roczność i wieloletniość w finansach publicznych*. Warszawa: Wolters Kluwer.

COORDINATION OF FISCAL POLICIES IN THE EUROPEAN UNION

Keywords: fiscal policy, European Union, deficit, public debt

Summary. The aim of the paper is to present the legal solutions and their effectiveness with respect to the co-ordination of fiscal policies within the European Union. The starting point for the analysis is the justification of the co-ordination of fiscal policies in the European Union. The further sections of the article discuss the basis resulting from the "preventive" and "reparatory" provisions of the

Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). These regulations have been analysed in terms of their efficiency with respect to the reference values specified in Protocol 12 of the TFEU. The analysis was based on the excession of reference values and dispersion in all Member States. The presented conclusions demonstrate that the existing solutions are ineffective. The paper also presents and evaluates the scenarios of the reform of fiscal policy co-ordination in the EU that are possible in the opinion of the EC.

Translated by Marcin Wajda

Cytowanie

Wajda, M. (2018). Koordynacja polityk fiskalnych w Unii Europejskiej. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 321–332. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-26.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-27 | strony: 333–343

Marzena Wanagos
Izabela Grajek-Czabajska

Akademia Morska w Gdyni
Wydział Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa
m.wanagos@wpit.am.gdynia.pl

Rola samorządu terytorialnego w procesie kształtowania produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdyni

Kody JEL: L26, R58, Z32

Słowa kluczowe: produkt turystyczny, rozwój miasta, samorząd terytorialny

Streszczenie. Głównym zadaniem samorządu terytorialnego jest racjonalne gospodarowanie posiadanymi zasobami. Proces ten obejmuje zarówno tworzenie określonych dóbr i usług, jak też właściwe ich użytkowanie. Przedstawione opracowanie jest próbą zainicjowania dyskusji na temat problemów zarządzania produktem turystycznym (rozumianym jako oferta danej jednostki samorządowej) oraz wskazania roli samorządu terytorialnego w tym zakresie. Przedmiotem rozważań są zadania jednostek samorządowych podejmowanych na rzecz rozwoju produktu turystycznego. Celem opracowania była identyfikacja, analiza i ocena działań organów samorządu terytorialnego. Jako przykład przedstawiono miasto Gdynia. Na tle potencjału miasta i możliwości realizacji zadań samorządu terytorialnego związanych z rozwojem turystyki przedstawiono działania podejmowane w tym zakresie oraz poddano je ocenie branży turystycznej prowadzącej swoją działalność na terenie tego miasta. Całość badań terenowych przypadła na 2018 rok. Badania wykonane były metodą sondażu diagnostycznego. Zrealizowany został wywiad z pracownikiem urzędu miasta w Gdyni oraz badanie ankietowe z przedstawicielami branży turystycznej – 67 podmiotów przedstawiło swoją opinię na temat działań podejmowanych przez samorząd lokalny. Wyniki przeprowadzonych badań poddano analizie statystycznej, a następnie wysunięto wnioski. Z badania ankietowego wynika, że respondenci doceniają wsparcie ukierunkowane na przedsiębiorców i korzystają z niego, jednocześnie jednak przedstawiciele branży nisko oceniają zaangażowanie władz w rozwój turystyki. Podejmowane działania są okazjonalne i nie wykorzystują potencjału miasta.

Wstęp

Dzięki rozwojowi lokalnemu wzrasta konkurencyjność regionów i wyrównują się dysproporcje rozwojowe między regionami. W jego następstwie poprawia się jakość życia mieszkańców i pobudza postęp gospodarczy. Istotnym celem władz samorządowych jest wykorzystanie potencjału i racjonalne gospodarowanie zasobami danego obszaru. Turystyka jako jedna z dziedzin lokalnej gospodarki uzależniona jest od możliwości gminy (zasobów naturalnych, kapitałowych, ludzkich), jak również od stworzonych przez decydentów mechanizmów wsparcia, w tym finansowych, organizacyjnych itp. W wielu publikacjach problem ten jest poruszany zarówno w aspektach przestrzennych (Kapera, 2016; Meyer, 2004; Smoleński, 2012; Włodarczyk, 2011), społecznych (Smalec, 2014; Zielińska-Szczepkowska, Źróbek-Różańska, 2014), jak i ekonomicznych (Gryszel, 2010; Panasiuk, 2006). Samorząd posiada wiele narzędzi wpływających pozytywnie na rozwój turystyki i wpierających branżę turystyczną (Noworól, 1998). Szczególnie ważne jest stworzenie dialogu między podmiotami, gdyż lokalny produkt turystyczny kształtowany jest na bazie współpracy i rozwiązań sieciowych. Współpraca podmiotów turystycznych z instytucjami samorządowymi jest jednym z ważniejszych czynników rozwoju turystyki określonej destynacji (Studzieniecki, 2016).

Celem artykułu jest identyfikacja, analiza i ocena działań organów samorządu terytorialnego w zakresie turystyki oraz pokazanie na przykładzie Gdyni przedsięwzięć w tym zakresie. Artykuł składa się z części teoretycznej opartej na przeglądzie literatury przedmiotu oraz części empirycznej, w której przedstawiono wyniki badań własnych.

Kompetencje samorządu terytorialnego w rozwoju turystyki

Sprawnie działający samorząd gospodarczy jest podstawowym warunkiem rozwoju lokalnego. Różnice między poszczególnymi jednostkami wynikają z odmiennych zasobów, m.in. zasobów naturalnych, kapitału ludzkiego i społecznego, kapitału instytucjonalnego, technologicznego oraz zdolności do finansowania przedsięwzięć gospodarczych i społecznych (Markowski, 2008, s. 7). Długotrwały proces zmian jednostek terytorialnych w skali lokalnej określany jest w literaturze jako rozwój lokalny (Markowski, 1999; Noworól, 2007). Warunkiem rozwoju lokalnego jest współzależność i integralność trzech podsystemów: gospodarczego, społecznego i przyrodniczego (Kowalczyk, 2000, s. 8; Markowski, 2008, s. 13–29). W odniesieniu do turystyki współzależność i integralność są szczególnie ważne. Turystyka bowiem ma charakter międzysektorowy (Sołtysik, 2013, s. 6 i n.).

Według Rapacza i Jaremen (2012, s. 283) do najważniejszych instrumentów lokalnej polityki turystycznej służącej sterowaniu rozwojem społeczno-gospodarczym należą:

– instrumenty planistyczne (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obszaru, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego obszaru, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, strategie rozwoju itp.),

- marketing lokalny, w tym analizy rynku, przygotowanie ofert lokalizacyjnych, promocja gminy, działalność publicystyczno-wydawnicza,
- instrumenty pozaplanistyczne – np. pożyczki, poręczenia, inwestycje w infrastrukturę techniczną i społeczną, podatki, opłaty lokalne, kredyty, obligacje komunalne, koncesje, zezwolenia.

W rozwoju turystyki niezbędne są działania gminy w kierunku odpowiedniej gospodarki przestrzennej (inwestycje zachowujące lub eksponujące walory turystyczne czy poprawiające stan dostępności turystycznej), ale również ekonomicznej (opłaty lokalne, poręczenia, podatki itp.) i społecznej (integracja środowiska branży turystycznej itp.). Bednarczyk (2011, s. 16) uważa, że samorząd lokalny w zarządzaniu konkurencyjnością turystyki pełni rolę inicjującą i interwencyjną (por. Małachowski, 2015, s. 211–223).

Działalność marketingowa gminy poruszana jest przez wielu autorów. Do pierwszych publikacji w tym zakresie w Polsce należą publikacje Komorowskiego (2006), Maraka (1993) i Domańskiego (1997). Później zagadnienia te podejmowali m.in. Szromnik (1996, 2007, 2011), Florek (2006), Glińska (2011). Marketing gminy może być zorientowany do wewnątrz (zorientowany na mieszkańców i podmioty na terenie gminy) i na zewnątrz (zorientowany na osoby i podmioty zewnętrzne). Władze samorządowe coraz częściej zainteresowane są stosowaniem działań marketingowych na wysokim poziomie (Kapera, 2016, s. 36–38). Ważna jest nie tylko komunikacja marketingowa, lecz także kreowanie wizerunku, a nawet marki, kształtowanie produktu oraz badania marketingowe (Altkorn, 1994, s. 23–31; Glińska, Florek, Kowalewska, 2009, s. 8; Kizielewicz, 2013, s. 242–243).

W zakresie działań marketingowych szczególne znaczenie mają badania rynku, które pozwalają na wprowadzanie najbardziej optymalnych dla rozwoju rozwiązań i decyzji. Badania umożliwiają pozyskanie informacji potrzebnych niemal na każdym etapie rozwoju produktu. Mimo podejmowanych często jednostkowych działań związanych z rozwojem turystyki na danym terenie brakuje kompleksowych badań marketingowych przeprowadzonych na szczeblu poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Tylko takie całościowe badania potencjału oraz opinii, oczekiwań i sugestii mieszkańców, turystów, przedstawicieli branży dałyby możliwości optymalnego wykorzystania zasobów i gospodarowania na danym terenie.

Kształtowanie produktu turystycznego gminy jest ściśle związane z podejmowanymi działaniami marketingowymi (Domański, 1997, s. 20–23). Produkt turystyczny obszaru jest zazwyczaj pakietem dóbr i usług oferowanym przez wiele podmiotów (Altkorn, 1994, s. 97–100; Kaczmarczyk, Stasiak, Włodarczyk, 2004, s. 72). Wymaga więc specyficznego podejścia, które pozwoli na integrację tworzących go podmiotów. Każdy element produktu turystycznego tworzy jego specyficzny charakter. Aby ten konkretny charakter mógł być zaakceptowany i pożądany przez klienta, należy wdrożyć wiele działań (Smalec, 2014, s. 121). Tworzenie marki polega na znalezieniu metody oryginalnego wyglądu, wyróżniających się cech rynku i zdobycia lojalnego klienta. Marka i wizerunek miejsca powinny odzwierciedlać, wzmacniać i kształtować tożsamość miejsca (Raszkowski, 2013, s. 228; Szewczyk, 2011, s. 37–44).

Dobrze ukształtowany produkt turystyczny obszaru opierający się na sprzyjającej i wspierającej polityce samorządu lokalnego jest nie tylko źródłem satysfakcji dla turystów, lecz także podstawą do tworzenia pozytywnego wizerunku miejsca, a co za tym idzie – dalszego rozwoju i realnych dochodów z turystyki (Rapacz, 2013, s. 920). Turyści stają się doskonałymi ambasadorami danej miejscowości na zewnątrz, a społeczność lokalna może czerpać coraz to większe korzyści.

Proces kształtowania produktu turystycznego miasta na przykładzie Gdyni

Realizacja procesu kształtowania produktu turystycznego miejscowości wymaga powiązania różnych dziedzin wiedzy i działań wielu partnerów. Spośród wielu podmiotów mogących kształtować turystykę bezpośredni wpływ na nią wykazują (Włodarczyk, 2011, s. 60):

- turyści (konsumenci przestrzeni turystycznej),
- mieszkańcy (osoby zamieszkujące przestrzeń turystyczną),
- przedsiębiorcy (podejmujący działania na rzecz rozwoju turystyki z motywów ekonomicznych),
- władze (państwowe, samorządowe na różnych poziomach decyzyjnych).

Uzyskiwanie wysokiej konkurencyjności produktu turystycznego obszaru wiąże się z planowaniem działań uwzględniającym interesy wyżej wymienionych podmiotów i takim ich ukierunkowaniem, by brały pod uwagę zasady zrównoważonego rozwoju. Należy pamiętać, że zarówno potencjał rynku, jak też potrzeby i możliwości podmiotów są zmienne. Zmieniają się również czynniki przestrzenne, technologiczne, prawne i inne, które determinują utrzymanie się produktu na rynku. Dlatego niezmiernie istotne jest, aby na rozwój produktu turystycznego patrzeć nie tylko z punktu wprowadzania nowego, lecz także wprowadzania zmian i ulepszeń w już istniejące produkty. W kontekście produktu turystycznego miasta jest to podyktowane naturalną ewolucją całego miasta wynikającą ze zmian koncepcji władz samorządowych, rozwojem przestrzennym i gospodarczym itp. Planowanie powinno być oparte na zrównoważonym rozwoju wielu funkcji miasta (Noworól, 2007, s. 23).

Etapy planowania produktu turystycznego obszaru można podzielić na:

Etap 1. Identyfikacja możliwości:

a) w przypadku nowego produktu: poszukiwanie pomysłów (badania rynku, uzyskanie jak najwięcej informacji o potencjale rynku i potrzebach wszystkich podmiotów),
b) w przypadku istniejącego produktu: identyfikacja zmian rynkowych, nowych trendów, potencjału i potrzeb wszystkich podmiotów, przychylności przepisów, koncepcji samorządu.

Etap 2. Koncepcja produktu:

a) w przypadku nowego produktu: ocena pomysłów i wstępna koncepcja produktu,
b) w przypadku istniejącego produktu: ocena pomysłów na ulepszenie produktu i wstępna koncepcja zmian.

Etap 3. Analiza ekonomiczna:

a) w przypadku nowego produktu: mierzenie skali popytu,
b) w przypadku istniejącego produktu: mierzenie skali popytu, mierzenie trendów i dynamiki rozwoju produktu.

Etap 4. Wprowadzenie produktu – w przypadku nowego i istniejącego produktu: inwestycje techniczne i organizacyjne wszystkich uczestniczących podmiotów i komercjalizacja.

Etap 5. Monitorowanie produktu – w przypadku nowego i istniejącego produktu: badania produktu, jego rozwoju, akceptacji, dochodów, potrzeb, trendów itd.

Na każdym etapie kształtowania produktu turystycznego należy mieć na uwadze kwestie:

- funkcjonalnej integracji obszaru recepcji turystycznej z szerszym regionalnym lub krajowym produktem turystycznym,
- przepływu turystów, towarów i usług do i w granicach obszaru recepcji turystycznej,
- wzmocnienia ekonomicznej efektywności branży turystycznej obszaru,
- wzmocnienia pożądanego nastroju obcowania z atrakcjami obszaru, poczucia bezpieczeństwa i zwiększenia „czytelności" otoczenia dla turystów, którzy znajdują się w nieznanym sobie środowisku,
- ochrony przyrodniczych, społecznych i kulturowych atrybutów obszaru, które motywują do podróży i pobytów turystycznych.

Samorząd Gdyni wspiera rozwój produktów turystycznych miasta poprzez następujące działania:

- utworzenie Rady Turystyki Gdyni, która składa się z podmiotów związanych z turystyką miasta (komercyjnych i niekomercyjnych). Pełni ona funkcję konsultacyjno-doradczą miasta. Na spotkaniach Rady wskazywane są potrzeby na rzecz rozwoju turystyki, poddawane są również dyskusji różne pomysły konkretnych przedsięwzięć (konkursy, study toury, konferencje, badania). W skład Rady wchodzą m.in.: przedsiębiorcy, organizacje non profit, podmioty kształcące kadry turystyczne, Lasy Państwowe, Port Morski, Akademia Morska w Gdyni itp.
- wsparcie wydarzeń odbywających się na terenie miasta, które przyciągają tysiące turystów, np. Spotkania Podróżników, Festiwal Filmów Fabularnych, Open'er Festival itp.,
- członkostwo w Pomorskiej Regionalnej Organizacji Turystycznej i włączanie się w przedsięwzięcia związane z promocją (targi, wydawnictwa itp.), a także te o znaczeniu ponadlokalnym,
- wspieranie produktów turystycznych (koordynowanych również przez Agencję Rozwoju Gdyni): Gdyński Szlak Modernizmu, Szlak Kulinarny Centrum Gdyni, Szlak Legendy Morskiej Gdyni,
- podjęcie współpracy z Akademią Morską w Gdyni w zakresie monitoringu rynku turystycznego,

– zaznaczenie w aktualnym wiodącym dokumencie rozwojowym miasta funkcji turystyki (Strategia Rozwoju Gdyni, 2017, s. 63–67).

Miasto Gdynia zgodnie z przepisami prawa może w różnoraki sposób wspierać przedsiębiorców na terenie gminy (Ustawa, 1990). Dla przedsiębiorców w branży turystycznej niezmiernie istotne jest wspieranie przez samorząd podmiotów gospodarczych. Do takich działań można zaliczyć:

– rozbudowę infrastruktury,
– uzbrojenie i przygotowanie terenu,
– tworzenie strategii rozwoju,
– tworzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
– przygotowanie budżetu,
– obniżanie podatków i opłat lokalnych,
– organizację kursów i szkoleń,
– organizację punktów informacji,
– tworzenie witryn internetowych,
– promocję gminy (imprezy, targi, wydawnictwa itp.),
– tworzenie funduszy poręczeniowo-pożyczkowych.

Przedsiębiorcy turystyczni mają możliwość korzystania ze wszystkich form wsparcia skierowanych przez samorząd do każdego podmiotu na terenie miasta.

Gdynia to miasto w województwie pomorskim, położone nad Zatoką Gdańską, z dużym potencjałem rozwoju turystyki. Województwo pomorskie należy do regionów, gdzie samorządy szczególnie dbają o ten rozwój (Wanagos, 2010, s. 109–118). Gdynia z racji swojej historii, specyficznego położenia oraz walorów i dobrej dostępności komunikacyjnej ma bardzo dobre uwarunkowania rozwoju turystyki. Miasto zamieszkuje około 200 tys. ludzi (Statistical Yearbook, 2016, s. 126–142), dominują funkcje przemysłowe i handlowe, głównie związane z portem morskim (Urbanyi-Popiołek, 2014). Z analizy polityki władz samorządowych miasta wynika, że funkcja turystyczna jest funkcją uzupełniającą i nie pełni wiodącej roli. Miasto jest przykładem niepełnego wykorzystania potencjału turystycznego. Turystyka zauważana jest jako branża podnosząca znaczenie usług rekreacyjnych, gastronomicznych i biznesowych, a także kultury i sportu.

Ocena działań samorządu terytorialnego przez podmioty związane z turystyką działające na terenie Gdyni

Celem przeprowadzonego badania była próba oceny działań władz samorządu lokalnego przez przedsiębiorców związanych z turystyką na terenie Gdyni. Badanie przeprowadzono metodą sondażu diagnostycznego przy pomocy kwestionariusza ankietowego przesłanego drogą internetową do przedsiębiorstw związanych z działalnością turystyczną w Gdyni. W sumie przebadano 67 podmiotów (hotelarstwo, gastronomia, właściciele atrakcji turystycznych). Doboru próby dokonano z operatu losowania – liczby zarejestrowanych podmiotów gospodarczych. W badaniu wzięło udział 64% przedsiębiorstw

hotelarskich, 23% przedsiębiorstw gastronomicznych, 13% biur podróży. Jeśli chodzi o wielkość zatrudnienia, to przeważają przedsiębiorstwa do 10 osób (81%), tylko 19% stanowiły przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej 10 osób. Badanie przeprowadzono w maju i czerwcu 2018 roku.

Głównym problemem badawczym było to, czy władze samorządowe w ocenie badanych podmiotów spełniają swoją funkcję w zakresie wsparcia działalności przedsiębiorców oraz rozwoju turystyki, i czy istnieje świadomość przedsiębiorców dotycząca możliwości i zakresu działalności samorządów lokalnych. Na bazie uzyskanych wyników można było odpowiedzieć na pytania: Jak oceniane są działania władz samorządowych w zakresie wspierania przedsiębiorców i lokalnej turystyki? Jaka jest świadomość przedsiębiorców w zakresie podejmowanych działań przez miasto? Z jakiej pomocy oferowanej przez władze gminy korzystały badane przedsiębiorstwa? Jakie działania powinny być podjęte przez władze miasta w zakresie wsparcia turystyki? Do analizy zebranych danych wykorzystano metody statystyki opisowej.

Władze lokalne/gminne są jednym z kluczowych podmiotów otoczenia przedsiębiorstwa. Badane przedsiębiorstwa zauważają działania gminy wspierające przedsiębiorczość w zakresie turystyki. Ogólna polityka miasta w sferze przedsiębiorczości sprzyja rozwojowi działalności gospodarczej. Wyniki badania dotyczące deklarowanej wiedzy na temat poszczególnych form wsparcia samorządowego pokazują, że zdecydowany odsetek badanych ma pełną świadomość, co do działań samorządów (88%). Zauważane są przede wszystkim działania dotyczące budżetu gminy (94%) oraz rozbudowy infrastruktury (83%). W następnej kolejności respondenci wskazywali promocję gminy (82%), planowanie przestrzenne (78%), obniżanie podatków i opłat miejscowych (74%). Najmniej osób wskazało szkolenia (64%) i politykę informacyjną (52%). Widoczne jest, że świadomość zadań samorządu jest wśród respondentów bardzo wysoka.

Drugie pytanie brzmiało: z jakich form wsparcia przedsiębiorców przez samorząd lokalny skorzystali respondenci. Najwięcej respondentów przyznało, że wykorzystuje realizacje dotyczące infrastruktury miasta (64% wskazań) oraz tworzenie witryn internetowych (62%). Najmniej osób wskazało szkolenia (14%) i udział w budowie strategii (12%). Można zauważyć, że pomoc władz samorządowych dotyczyła głównie wsparcia rozwoju gminnej infrastruktury technicznej, m.in. sieci dróg, ścieżek rowerowych czy udostępniania Internetu. Wielu przedsiębiorców przyznało, że uzyskało pomoc gminy w zakresie doradztwa w pozyskaniu dodatkowych środków w ramach możliwości kredytowych.

Kolejnym analizowanym zagadnieniem była identyfikacja potrzeb badanych przedsiębiorców z branży turystycznej w zakresie oczekiwanej pomocy ze strony samorządów. Badani najczęściej wskazywali politykę informacyjną (78%), szkolenia (52%) oraz politykę rozwoju infrastruktury (51%). Wiele podmiotów (59%) uznało, że miasto powinno podjąć kompleksowe badania rynku turystycznego. Na pytanie, czy przedsiębiorcy dostrzegają szczególne zainteresowanie samorządu w zakresie turystyki, badane osoby odpowiedziały „nie" (43%) i „raczej nie" (24%). Tylko 13% odpowiedziało „tak". Doceniają natomiast stałą modernizację infrastruktury, która dla turystyki jest niezmiernie ważna, oraz organizację i wspieranie imprez przyciągających turystów.

Działania, które powinny być podjęte przez samorząd w ramach wsparcia rozwoju turystyki i produktów turystycznych, to głównie kompleksowe badania rynku turystycznego oraz poprawa komunikacji wewnętrznej na linii samorząd–przedsiębiorcy, ale przede wszystkim przedsiębiorca–przedsiębiorca. Budowa wspólnego produktu obszaru wymaga bowiem ścisłej współpracy i wymiany informacji.

Podsumowanie

Analiza uzyskanych wyników w badaniu przeprowadzonym wśród przedsiębiorstw działających w branży turystycznej w Gdyni pozwala na stwierdzenie, że władze lokalne są dość dobrze postrzegane w zakresie wspierania przedsiębiorców. Wysoka świadomość respondentów dotycząca możliwości i zakresu działalności samorządów lokalnych prowadzi do optymistycznych wniosków. Podmioty te, znając możliwości wsparcia władz, same wpływają na pewne działania oraz dość efektywnie potrafią je wykorzystywać. W dużej mierze potrafią też jasno sprecyzować oczekiwania wobec samorządu.

Badane podmioty jednocześnie dość negatywnie oceniły wewnętrzną politykę informacyjną miasta (brak wiedzy o niektórych podejmowanych przedsięwzięciach) oraz bezpośrednie nastawienie do rozwoju turystyki. W polityce miasta nie ma jednoznacznej deklaracji wspierania tej dziedziny, o czym świadczy również przedstawiony dokument Strategii Rozwoju Miasta, w którym o turystyce jest tylko niewielka wzmianka. Mimo to władze lokalne potrafią połączyć rozwój turystyki z rozwojem kultury (liczne duże wydarzenia) i rekreacją (rozwój infrastruktury, która zaspokaja potrzeby mieszkańców i turystów).

Władze lokalne oddolnie mobilizowane są do kierunkowych działań, aby służyć lokalnej społeczności, co pozwala sformułować ogólny wniosek, że działalność samorządów spełnia swoją funkcję, pobudzając przedsiębiorczość podmiotów funkcjonujących na ich terenie i wspomagając rozwój turystyki.

Literatura

Altkorn, J. (1994). *Marketing w turystyce*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Bednarczyk, M. (2011). *Zarządzanie konkurencyjnością biznesu turystycznego w regionach*. Warszawa: CeDeWu.

Domański, T. (1997). Marketing terytorialny – wybrane aspekty praktyczne. W: T. Domański (red.), *Marketing terytorialny. Strategiczne wyzwania dla miast i regionów* (s. 19−31). Łódź: Centrum Badań i Studiów Francuskich Uniwersytet Łódzki.

Florek, M. (2006). *Podstawy marketingu terytorialnego*. Poznań: Wydawnictwo AEP.

Glińska, E. (2011). Sposoby badania wizerunku miejsca. *Samorząd Terytorialny*, *11*, 33–44.

Glińska, E., Florek, M., Kowalewska, A. (2009). *Wizerunek miasta. Od koncepcji do wdrożenia.* Warszawa: Wolters Kluwer.

Gryszel, P. (2010). Destination management company a kształtowanie konkurencyjności obszaru turystycznego. W: J. Sala (red.), *Konkurencyjność miast i regionów na globalnym rynku turystycznym* (s. 608–625). Warszawa: PWE.

Kaczmarek, J., Stasiak, A., Włodarczyk, B. (2004). *Produkt turystyczny. Pomysł. Organizacja. Zarządzanie*. Warszawa: PWE.

Kapera, I. (2016). *Rola samorządu terytorialnego w gospodarowaniu i zarządzaniu przestrzenią turystyczną*. Kraków: Oficyna Wydawnicza AFM.

Kizielewicz, J. (2013). Kreowanie marki i wizerunku miasta Gdynia jako morskiej destynacji turystycznej. *Zeszyty Naukowe Polityki Europejskie Finanse i Marketing*, *9* (58), 242–254.

Komorowski, J. (2006). Marketing miejski i jego znaczenie we współczesnym rozwoju miast. *Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu. Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, *I* (206), 44–55.

Kowalczyk, A. (2000). *Geografia turyzmu*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Małachowski, K. (2015). Dylematy konkurencyjności regionalnej – zarys problemu. *Zeszyty Naukowe US. Ekonomiczne Problemy Usług*, *881* (118), 211–223.

Marak, J. (1993). Marketingowa strategia rozwoju gminy – koncepcja metodologiczna. W: *Zachowania podmiotów sfery konsumpcji* (s. 169–171). Katowice: Wydawnictwo AE w Katowicach.

Markowski, T. (1999). *Zarządzanie rozwojem miast*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Markowski, T. (2008). Teoretyczne podstawy rozwoju lokalnego i regionalnego. W: Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna* (s. 13–29). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Meyer, B. (2004). *Turystyka jako ekonomiczny czynnik kształtowania przestrzeni*. Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

Noworól, A. (1998). *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta.* Kraków: Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej.

Noworól, A. (2007). *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

Panasiuk, A. (red.) (2006). *Ekonomika turystyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Rapacz, A. (2013). Oddziaływanie jednostek samorządu lokalnego na rozwój turystyki w powiecie jeleniogórskim. W: A. Rapacz (red.), *Gospodarka turystyczna w regionie. Przedsiębiorstwo. Samorząd. Współpraca* (s. 915–924). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Rapacz, A., Jaremen, D. (2012). Rola dokumentów planistycznych w sterowaniu rozwojem turystyki w gminach turystycznych. *Zeszyty Naukowe US. Ekonomiczne Problemy Turystyki*, *4* (20), 281–295.

Raszkowski, A. (2013). Marketing miejsc w kontekście wzmacniania i kształtowania tożsamości terytorialnej. *Zeszyty Naukowe US. Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu*, *775* (30), 225–234.

Smalec, A. (2014). Rola komunikacji w zarządzaniu satysfakcją klienta-obywatela. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, *355*, 119–128.

Smoleński, M. (2012). Modelowanie przestrzeni turystycznej peryferyjnych regionów turystycznych. *Ekonomia i Zarządzanie*, *4* (1), 64–91 [za:] Dredge, D. (1999). Destination planning and design. *Annals of Tourism Research*, *26*, 772–791.

Sołtysik, M. (2013). *Uwarunkowania i modele międzysektorowej polityki turystycznej w podmiejskich gminach Legnicy i Wrocławia. Studia i Monografie Akademii Wychowania Fizycznego we Wrocławiu*. Wrocław: Wydawnictwo AWF we Wrocławiu.

Statistical Yearbook (2016). *Statistical Yearbook of Gdynia City*. Gdańsk: Statistical Office. Pobrane z: file:///C:/Users/Asus-R558U/Downloads/RocznikGdyni2016.pdf (15.05.2018).

Strategia Rozwoju Gdyni (2017). *Strategia Rozwoju Miasta Gdyni 2030*. Pobrane z: http://2030.gdynia.pl/cms/fck/uploaded/strategia%20rozwoju%20miasta%20gdyni%202030_folder.pdf (20.05.2018).

Studzieniecki, T. (2016). An international political region as a tourist destination – a case study of the Visegrad Group. W: V. Klímová, V. Žítek (red.), *19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings* (s. 969–976). Brno: Masarykova Univerzita.

Szewczyk, I. (2011). Rola przestrzeni turystycznej w funkcjonowaniu przedsiębiorstw turystycznych. W: A. Rapacz (red.), *Gospodarka turystyczna w regionie: problemy jej funkcjonowania* (s. 37–44). Jelenia Góra: Wydawnictwo AD REM.

Szromnik, A. (1996). Marketing komunalny. Rynkowa koncepcja zarządzania gminą. *Samorząd Terytorialny*, *3*, 3–19.

Szromnik, A. (2007). *Marketing terytorialny: miasto i region na rynku*. Kraków: Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer.

Szromnik, A. (2011). Marketing terytorialny jako atrybut rynkowej orientacji miast oraz regionów. W: A. Grzegorczyk, A. Kochaniec (red.), *Kreowanie wizerunku miast* (s. 18–41). Warszawa: Wyższa Szkoła Promocji.

Urbanyi-Popiołek, I. (2014). Cities Cruise industry in the City of Gdynia, the implications for sustainable logistic services and spatial development. W: *1st International Conference Green Cities 2014 – Green Logistics for Greener* (s. 342–350). Procedia – Social and Behavioral Sciences.

Ustawa z 8.03.1990 o samorządzie gminnym. Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95, z późn. zm.

Wanagos, M. (2010). Rola działań marketingowych samorządów lokalnych w rozwoju turystyki na przykładzie województwa pomorskiego. *Prace Naukowe Uniwersytetu we Wrocławiu*, *109*, 109–118.

Włodarczyk, B. (2011). Procesy kształtujące przestrzeń turystyczną. *Turyzm*, *21* (1–2), 59–66.

Zielińska-Szczepkowska, J., Źróbek-Różańska, A. (2014). Aktywność władz samorządowych w obliczu zmian demograficznych kształtujących sektor turystyczny. Przykład województwa warmińsko-mazurskiego. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, *826* (3), 315–323.

LOCAL GOVERNMENT'S ROLE IN THE PROCESS OF TOURIST PRODUCT FORMING ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF GDYNIA

Keywords: tourism product, city development, local government

Summary. The main task of the territorial self-government is to manage resources positively. The management process includes both the creation of specific goods and services, but also their proper use. The presented study is an attempt to initiate a discussion on the problems of tourist product management (understood as an offer of a given local government unit) and aims to indicate the role of local self-government in this area. The subject of consideration are the tasks of self-government units undertaken for the development of a tourist product. The aim of the study was to identify, analyze and evaluate the activities of local self-government bodies. The city of Gdynia is presented as an example. Against the background of legal aspects and possibilities of territorial self-government tasks related to the development of the tourist, activities in this area were presented in the city of Gdynia and were evaluated by the tourist industry conducting its activity in this city. All field studies

planned for implementation fell on 2018. The tests were carried out using the diagnostic survey method. An interview with an employee of the Gdynia city office and a survey with representatives of the tourist industry was carried out – 67 entities presented their opinion on the activities undertaken by the local government. The results of the research were subjected to statistical analysis and then conclusions were drawn. The research shows that industry representatives highly appreciate the involvement of authorities in the development of entrepreneurship and the support of enterprises. This also affects the development of tourism enterprises. However, direct tourism support is assessed low. The activities undertaken are occasional and do not take advantage of the city's potential. Tourism is not the main direction of development in the city's policy.

Translated by Marzena Wanagos

Cytowanie

Wanagos, M., Grajek-Czabajska, I. (2018). Rola samorządu terytorialnego w procesie kształtowania produktu turystycznego na przykładzie miasta Gdyni. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 333–343. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-27.

Ekonomiczne Problemy Usług nr 4/2018 (133), t. 1

ISSN: 1896-382X | www.wnus.edu.pl/epu
DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-28 | strony: 345–357

Jolanta Włodarek

Regionalna Izba Obrachunkowa
w Szczecinie

Przychody zwrotne i ich przeznaczenie w JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Kody JEL: H72, H74, H76

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, przychody zwrotne, ocena sytuacji finansowej

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego, realizując w latach 2014–2017 projekty inwestycyjne z udziałem dofinansowania ze środków Unii Europejskiej, zmuszone były zapewnić część własną środków pieniężnych. Najczęściej finansowanie własne polegało na zaciąganiu zobowiązań dłużnych. Celem artykułu jest ocena rzeczywistych potrzeb zaciągania zwrotnych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017.

Wstęp

Zasobność jednostek samorządu terytorialnego (JST) związana jest ze środkami finansowymi, które w określonym czasie można przeznaczyć na realizowanie podstawowych zadań publicznych oraz inwestycji. W ramach udziału własnego JST w projektach realizowanych z udziałem środków Unii Europejskiej (UE) w latach 2014–2017 zaciągały zobowiązania długoterminowe. Z uwagi na ograniczone możliwości zadłużania się wynikające ze zmiany ustawy o finansach publicznych, które weszły w życie w 2014 roku, JST zmuszone były do zmiany koncepcji dotychczasowego przeznaczania przychodów zwrotnych.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania przychodów zwrotnych przez JST na przykładzie województwa zachodniopomorskiego. Analizę oparto na sprawozdaniach budżetowych publikowanych przez Regionalną Izbę Obrachunkową w Szczecinie (RIO w Szczecinie).

Pojęcie przychodów zwrotnych

Determinantą wyznaczającą rozwój jest posiadany kapitał. Projekty inwestycyjne JST mogą być realizowane w ramach dostępnych środków finansowych, a uprawnienie do pokrywania części wydatków z kredytów, pożyczek i sprzedaży papierów wartościowych jest ważnym wyznacznikiem samodzielności finansowej (Szewczuk, 2008, s. 213–226). Występowanie takich przychodów w budżetach JST wynika z możliwości wykorzystania instrumentów rynku finansowego. W obecnym stanie prawnym zaciąganie przychodów zwrotnych dopuszczalne jest z przeznaczeniem na finansowanie planowanego deficytu budżetu, który tworzyć mogą wyłącznie wydatki majątkowe, oraz na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań zwrotnych. Przychody zwrotne tworzą także środki finansowe pozyskane na wyprzedzające finansowanie działań ze środków pochodzących z budżetu UE (Ustawa, 2009, art. 89 ust. 1 pkt 2–3). Ustawodawca wyraźnie postanowił, iż przychody zwrotne tworzą kredyty, pożyczki oraz papiery wartościowe.

Kredyty i pożyczki różnią się elementami konstrukcji i finansowania. Umowa kredytu przewiduje wykorzystanie środków finansowych na określony cel i na ściśle wyszczególnionych warunkach, co wiąże się z uprawnieniami banku w zakresie kontroli wykorzystania kredytu. Natomiast umowa pożyczki ma bardziej uniwersalny charakter (Borodo, 2011, s. 228). Wspólną cechą jest fakt, że stanowią formę udostępniania środków pożyczkowych, zwykle przez jednego kredyto-pożyczkodawcę. Różnice tych instrumentów dłużnych zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka kredytu i pożyczki

KREDYT	POŻYCZKA
UMOWA, RODZAJE	
Umowa pomiędzy wierzycielem a dłużnikiem musi mieć formę pisemną, w której wierzyciel odstępuje dłużnikowi określone wartości, za co dłużnik zapłaci wynagrodzenie (procent)	Umowa (może być ustna), w której pożyczkodawca zobowiązuje się przenieść na własność pożyczkobiorcy pieniądze lub rzeczy, a pożyczkobiorca (JST) zobowiązuje się do zwrotu pożyczki w pieniądzach lub w rzeczach tego samego gatunku i jakości (nie ma obowiązku pisemności)
Kredyt bankowy (pieniężny) – bank przekazuje dłużnikom (JST) środki pieniężne	Nie jest czynnością sensu stricto, mogą jej udzielać także podmioty pozabankowe
PODSTAWA PRAWNA	
Ogólne zasady udzielania kredytów bankowych zapisane są w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, a szczegółowo określają regulaminy kredytowe obowiązujące w różnych bankach	Zasady udzielania i zwrotu pożyczek regulują przepisy Kodeksu cywilnego (art. 720–724)
CEL	
Udzielany jest na określony cel	Nie musi być udzielana na określony cel

KONTROLA WYKORZYSTANIA, ROZWIĄZANIE UMOWY	
Kredytodawca ma prawo do kontroli wykorzystania kredytu, a gdy stwierdzi, że warunki jego udzielenia nie są spełnione, może wypowiedzieć umowę; wypowiedzenie umowy jest również możliwe, gdy bank stwierdzi, że nastąpiło pogorszenie kondycji finansowej kredytobiorcy	Uprawnienia nie przysługują pożyczkodawcy
OPROCENTOWANIE	
Są z reguły oprocentowane	Może być udzielona nieodpłatnie (bez kosztów)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Jaworski, Zawadzka, 2001, s. 271; Kańduła, 2003, s. 122–123; Kopańska, 2003, s. 99–100).

Uwzględniając kryteria niższych kosztów oraz dłuższego terminu spłaty, znaczna część organów samorządu terytorialnego wykorzystuje kredyty i pożyczki przyznawane na zasadach preferencyjnych (Bień, 1997, s. 13)[1]. Kredytu i pożyczki nie można jednak ze sobą utożsamiać.

Papiery wartościowe pojawiły się w systemie finansowym, aby ułatwić obrót rozmaitymi prawami, a do wykonywania związanych z nimi uprawnieniami konieczne było posiadanie dokumentu. W przypadku gdy emitentem papieru wartościowego jest JST, często zwany jest on zamiennie obligacją komunalną. W tabeli 2 przedstawiono wybrane definicje obligacji występujące w literaturze przedmiotu.

Tabela 2. Wybrane definicje obligacji

AUTOR	DEFINICJA OBLIGACJI
E. Faerber (1996)	Przypominają w pewnym stopniu rachunki oszczędnościowe podobne do pożyczek udzielanych bankowi, a różniące się od depozytów bankowych faktem, że inwestor może obligację sprzedać przed terminem, dlatego też autor nazywa je zbywalnymi skryptami dłużnymi
W. Dębski (2010)	Jest papierem wartościowym poświadczającym wierzytelność, czyli zobowiązanie dłużne emitenta wobec jej właściciela na określoną sumę wraz ze zobowiązaniem do wypłaty oprocentowania w ustalonych terminach
K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulika (2010)	Papiery wartościowe emitowane w serii (papiery wartościowe reprezentujące prawa majątkowe podzielone na określoną liczbę równych jednostek), w których emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji (obligatariusza) i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (o charakterze pieniężnym lub niepieniężnym)
K. Jajuga, T. Jajuga (2011)	Instrument finansowy, w którym strona krótka (emitent obligacji) jest dłużnikiem strony długiej (posiadacza obligacji zwanego obligatariuszem) i zobowiązuje się do wykupu tej obligacji, polegającego na zapłaceniu wartości nominalnej obligacji oraz (gdy występują) odsetek

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Dębski, 2010, s. 230; Faerber, 1996, s. 4; Jajuga K., Jajuga T., 2011, s. 27; Miaskowska-Daszkiewicz, Szmulika, 2010, s. 437).

[1] JST korzystają z pożyczek przyznawanych przez Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska na konkretny cel związany z ochroną środowiska z obniżonym oprocentowaniem i możliwością umorzenia części pożyczki, warunkując terminową płatność pozostałej części. Kredytów natomiast udziela Bank Ochrony Środowiska, także z obniżonym oprocentowaniem i wydłużonym okresem spłaty na inwestycje, m.in. termomodernizacyjne obiektów użyteczności publicznej.

Papier wartościowy najogólniej postrzegany jest w literaturze przedmiotu jako dokument stwierdzający określone prawa majątkowe, których realizacja może nastąpić jedynie w przypadku okazania lub jego zwrotu. Natomiast ustawa o obrocie instrumentami finansowymi definiuje pojęcie podobnie do terminu instrumentu finansowego, poprzez wymienienie rodzajów papierów. Za słuszne należy postrzegać postulaty części przedstawicieli doktryny, iż propozycja zdefiniowania papieru wartościowego na podstawie praktyki obrotu gospodarczego w ramach regulacji prawnych nie zawsze jest możliwa (Halasz, 2016, s. 69–82; Wajda, 2011, s. 81).

Zgodnie z obecnymi przepisami prawa obligacja jest papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia. Konstytucja gwarantuje stabilność finansową JST, więc ryzyko kredytowe tych jednostek jest niewielkie, ponieważ są one częścią państwa. To prowadzi do wniosku, że obligacje komunalne charakteryzują się względnie wysoką wiarygodnością i podobnie jak skarbowe, są zazwyczaj długoterminowe.

Istotną kwestią jest, iż niewykorzystane w danym roku budżetowym kredyty, pożyczki, papiery wartościowe tworzą pulę środków finansowych identyfikowanych przez ustawodawcę jako wolne środki[2]. Ich przeznaczeniem w kolejnych latach jest m.in. finansowanie deficytu budżetu JST, tym samym wydatków inwestycyjnych, a zastosowany przez ustawodawcę model równoważenia części operacyjnej budżetu[3] dopuszcza zaangażowanie tych środków także na finansowanie wydatków bieżących (Ustawa, 2009, art. 217 ust. 2 pkt 6, w zw. z art. 242). W ostatnich latach JST korzystały też z niestandardowych przychodów obcych, jednakże z uwagi na ich podstawowy charakter zwrotności RIO w Szczecinie kwalifikowała je jako kredyty.

Przychody zwrotne kształtują wysokość długu JST, stąd ważnym argumentem, który powinien decydować o ich wyborze, jest faza cyklu koniunkturalnego, tj. recesja lub ekspansja. W okresie stagnacji samorząd powinien wykorzystywać kredyt, gdyż będzie on stymulować wzrost gospodarczy i zachowanie miejsc pracy. Z kolei w okresie rozkwitu gospodarczego inwestycyjne kredyty bankowe powinny być hamowane. W tym czasie nie należy doprowadzać do nadmiernego pobudzenia gospodarki i zmierzać do stosunkowo stabilnego poziomu inwestowania, bez nadmiernych wstrząsów. Podczas recesji kredyt może finansować inwestycje, a w okresie wzrostu inwestycje mogą być finansowane z powiększonych wpływów podatkowych samorządu (Bauer, 1980, s. 15–18).

Wszystkie klasyfikacje źródeł finansowania JST, pomimo różnorodności, mają wspólną właściwość, jaką jest ich zwrotny lub bezzwrotny charakter.

---

[2] JST muszą respektować podstawowe zasady systemu finansów publicznych, do których należy oszczędne i efektywne gospodarowanie posiadanymi zasobami.

[3] Równowaga budżetowa jest istotą drugiego filaru rynkowego fundamentalizmu, a jej utrzymanie jest głównym zadaniem polityki fiskalnej. Zachowanie dyscypliny budżetowej przez każdy z krajów członkowskich Unii Europejskiej ma zapewnić ich makroekonomiczną stabilność i zarazem stabilność UE jako całości (Łaski, Osiatyński, 2013, s. 23).

Wykorzystanie przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Przedmiotem badań są przychody zwrotne i ich rola w finansowaniu JST. Zakres podmiotowy badania obejmuje wszystkie JST na szczeblu gminy i powiatu województwa zachodniopomorskiego uczestniczące w zaciąganiu przychodów zwrotnych w latach 2014–2017. Badaniem nie objęto związków JST oraz województwa zachodniopomorskiego z uwagi na ich pośredniczenie w przekazywaniu środków finansowych.

W toku pracy wykorzystano materiały i źródła pierwotne zawarte w sprawozdaniach budżetowych JST uzyskane bezpośrednio z RIO w Szczecinie. W tabeli 3 przedstawiono strukturę JST, które zaciągały przychody zwrotne w podziale na poszczególne szczeble JST.

Tabela 3. Struktura próby JST wykorzystujących przychody zwrotne w latach 2014–2017 (n = 132)

JST	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Powiat	JST – udział w próbie
2014	35	31	3	1	11	81
udział do JST wg rodzaju	71%	57%	38%	33%	44%	61%
2015	26	22	2	3	6	59
udział do JST wg rodzaju	54%	40%	25%	100%	33%	45%
2016	12	20	3	1	6	42
udział do JST wg rodzaju	25%	36%	38%	33%	33%	32%
2017	16	26	3	1	5	51
udział do JST wg rodzaju	33%	47%	25%	33%	28%	39%
Średni udział JST w latach 2014–2017	46%	45%	32%	50%	35%	x

Źródło: opracowanie własne [Wartości nie sumują się do 100%, ponieważ nie wszystkie badane JST zaciągały przychody zwrotne, n = 132]; RIO Szczecin (2014–2017).

Jak wynika z tabeli 3, w przeważającej większości przychody zwrotne zaciągały miasta na prawach powiatu (50% JST tego typu). Na drugim miejscu były gminy wiejskie (46%) oraz miejsko-wiejskie (45%). Nieco dalej znalazły się powiaty (35%) i gminy miejskie (32%). Najwięcej przychodów zwrotnych zaciągnięto w 2014 roku – 61%. Najmniej JST skorzystało z tego rodzaju źródeł finansowania zadań w 2016 roku – 32%.

Przychody budżetu służą finansowaniu zadań JST oraz rozchodów budżetu (spłat rat kapitałowych instrumentów dłużnych zaciągniętych w latach ubiegłych). W praktyce brak ustawowej konieczności precyzyjnego określenia celowości planowanych do zaciągnięcia zobowiązań zwrotnych stwarza w przyszłości poważne ryzyko finansowego niedoszacowania realizowanych zadań JST (Czempas, 2010, s. 18–35).

W celu zachowania zasady czytelności i przejrzystości wniosków uzyskanych z przeprowadzonych badań wyłączone zostały JST, które zaciągały pożyczki z budżetu państwa (gminy miejsko-wiejskie: Bielice, Biały Bór, Chojna i Recz; gminy wiejskie: Grzmiąca, Białogard i Rewal oraz powiat kamieński). Ponadto z analiz wyłączono gminę Ostrowice z uwagi na nieporównywalność cech przychodów zwrotnych zaciąganych w instytucjach spoza sektora bankowego.

Z badań wynika, że w przypadku JST korzystających z przychodów zwrotnych w latach 2014–2017, planowany na etapie uchwały budżetowej deficytowy wynik budżetu w rezultacie jego wykonania przekształca się w faktyczną nadwyżkę budżetu w większości JST. Kształtowanie się wielkości planowanego wyniku budżetu w porównaniu do wykonanego w latach 2014–2017 ujęto w tabeli 4, w podziale według poszczególnych rodzajów JST.

Tabela 4. Różnica między planowanym i wykonanym wynikiem budżetu JST województwa zachodniopomorskiego zaciągających przychody zwrotne w latach 2014–2017 (n = 132) – w mln zł

Grupy JST	2014	2015	2016	2017
Powiaty (plan)	−37,01	−23,78	−20,57	−23,03
Powiaty (wykonanie)	−5,99	5,21	9,49	10,24
Gminy wiejskie (plan)	−39,38	−15,47	−32,41	−49,43
Gminy wiejskie (wykonanie)	0,60	25,92	27,63	20,88
Miasta na prawach powiatu (plan)	−215,42	−306,56	57,58	−363,13
Miasta na prawach powiatu (wykonanie)	−82,17	−86,74	262,50	−105,26
Gminy miejsko-wiejskie (plan)	−73,98	−69,37	−37,15	−53,62
Gminy miejsko-wiejskie (wykonanie)	8,38	−13,63	48,00	45,80
Gminy miejskie (plan)	−4,14	−13,08	−11,25	−8,03
Gminy miejskie (wykonanie)	10,23	0,72	7,87	9,34

Źródło: badania własne na podstawie sprawozdań budżetowych JST.

We wszystkich latach analizowana relacja wskazuje na znaczne rozbieżności pomiędzy wielkościami planowanego i wykonanego wyniku budżetu, które w poszczególnych grupach JST kształtowały się następująco:

- gminy miejskie: 105% w 2015 roku do 347% w 2016 roku,
- gminy miejsko-wiejskie: 80% w 2015 roku do 229% w 2016 roku,
- miasta na prawach powiatu: 62% w 2014 roku do 356% w 2016 roku,
- gminy wiejskie: 102% w 2014 roku do 268% w 2015 roku,
- powiaty ziemskie: 84% w 2014 roku do 146% w 2016 roku.

Uzyskane wyniki badań prowadzą do konstatacji, iż planowanie przychodów zwrotnych z przeznaczeniem na sfinansowanie deficytu w pierwszym etapie tworzenia budżetu

w sposób istotny odbiega od ich wielkości wykonanych. Stąd istoty nabiera monitorowanie w trakcie roku budżetowego wielkości wykonywanych i korzystanie z instrumentów dłużnych w ostatnim kwartale w przypadku ich faktycznej, realnej potrzeby.

Wysoka nadwyżka w budżecie lokalnym, z uwagi na niejednorodną treść ekonomiczną i na brak sprecyzowanego z góry przeznaczenia, powinna być odbierana wręcz jako zjawisko niepokojące (Poniatowicz, Salachna, Perło, 2010, s. 95–96). Niektórzy ekonomiści wyraźnie stwierdzają, że budżety inwestycyjne powinny być finansowane z pożyczek z uwzględnieniem amortyzacji przez okres życia projektu inwestycyjnego, poddając jednoczesnej krytyce zasady zbilansowania całego budżetu, tzw. złą ekonomię stosowaną (Buchanan, Musgrave, 2005, s. 58).

Przeznaczenie przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017

Regionalne izby obrachunkowe ujawniają wiele przypadków, w których istnieje duża różnica w zakresie deficytu zakładanego i wykonanego przez JST oraz bardzo wysoki poziom środków finansowych wykazywanych jako wolne środki. Znaczący poziom wolnych środków wykazywanych przez JST uzasadnia wniosek dotyczący potrzeby rzetelnej analizy sposobu wykonywania budżetów. Tym bardziej że obowiązujące przepisy nie nakładają na JST obowiązku angażowania wolnych środków w wykonanie budżetu kolejnych lat jako źródła finansowania deficytu czy też spłaty istniejącego długu. Sytuacja taka ma dwa zasadnicze źródła – pierwsze to brak wystarczającej stabilności systemu finansów samorządu terytorialnego i występowanie wciąż zbyt dużej liczby zmiennych, co do których planowanie obarczone jest istotnym ryzykiem, drugie natomiast to świadoma strategia JST gromadzących dodatkowe środki finansowe w ramach formuły wolnych środków, co w pewnej mierze jest reakcją na powołany wcześniej brak stabilności systemu. Zaciąganie zobowiązań dłużnych ponad potrzeby pożyczkowe samorządu nie może być jednak ocenione pozytywnie, chociażby z uwagi na koszty obsługi zadłużenia i pogarszanie relacji części operacyjnej budżetu[4].

W celu poznania i zweryfikowania rzeczywistego przeznaczenia przychodów zwrotnych w latach 2014–2017 przeprowadzono badania w podziale na poszczególne rodzaje JST.

Na podstawie wstępnych badań, w celu zobrazowania zróżnicowania potrzeby zaciągania przychodów zwrotnych, do zestawienia wybrano JST, które w analizowanym okresie nie wykorzystały środków finansowych z kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych powyżej 500 000 zł i 10% wielkości przychodów z tych źródeł. Wyniki w ujęciu wartościowym przedstawiono w tabeli 5.

[4] Ustalenia koordynowanej kontroli dotyczącej zadłużenia JST zawarto w informacji prezentującej wyniki tej kontroli: (Krajowa Rada RIO, 2014).

Tabela 5. Przeznaczenie przychodów zwrotnych przez wybrane JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017 (n = 132)

Lp.	Nazwa JST	Rok	Wykonanie budżetu			
			wynik	przychody (kredyty, pożyczki i papiery wartościowe)	rozchody	środki finansowe niewykorzystane z przychodów zwrotnych
GMINY MIEJSKO-WIEJSKIE						
1.	Barlinek	2014	116 325	2 590 000	2 200 000	506 325
		2016	1 788 629	2 000 000	3 075 000	713 629
2.	Barwice	2016	730 211	2 000 000	768 332	1 961 879
3.	Bobolice	2015	1 445 673	879 714	1 770 250	555 137
4.	Czaplinek	2014	***−160 426***	2 168 998	939 560	1 069 012
		2016	966 571	1 451 105	1 365 338	1 052 338
5.	Drawsko Pomorskie	2016	2 103 762	4 300 000	3 100 000	3 303 762
6.	Dziwnów	2014	18 595 214	5 385 000	2 400 000	21 580 214
7.	Golczewo	2016	1 258 308	810 700	1 207 139	861 869
		2017	***−1 422 884***	4 274 255	1 939 223	912 148
8.	Gościno	2016	***−453 817***	3 153 000	1 743 600	955 583
9.	Karlino	2017	4 273 409	650 900	4 233 616	690 693
10.	Maszewo	2014	740 001	1 112 930	0	1 852 931
11.	Mielno	2014	***−178 492***	3 100 000	1 160 000	1 761 508
		2015	***−466 573***	3 500 000	1 460 000	1 573 427
12.	Międzyzdroje	2014	1 276 124	3 000 000	1 824 897	2 451 227
		2016	6 693 962	554 495	2 945 977	4 302 480
13.	Mirosławiec	2017	***−3 730 460***	5 855 597	665 553	1 459 584
14.	Pełczyce	2016	1 805 595	7 500 000	8 196 750	1 108 845
		2017	2 427 608	2 021 579	2 787 299	1 661 888
15.	Płoty	2015	1 341 258	1 633 250	2 286 439	688 069
		2017	2 150 622	1 600 000	1 611 411	2 139 211
16.	Police	2014	9 745 951	5 700 000	6 670 000	8 775 951
		2017	***−3 730 460***	5 855 597	665 553	1 459 584
17.	Połczyn-Zdrój	2014	***−1 869 625***	5 149 608	1 643 976	1 636 007
18.	Resko	2014	***−5 147 611***	7 673 282	1 651 351	874 320
		2015	282 319	4 175 756	0	4 458 075
19.	Sianów	2015	962 812	1 500 000	0	2 462 812
		2017	***−497 846***	1 497 500	300 000	699 654
20.	Suchań	2017	2 549 155	1 155 696	1 787 152	1 917 699

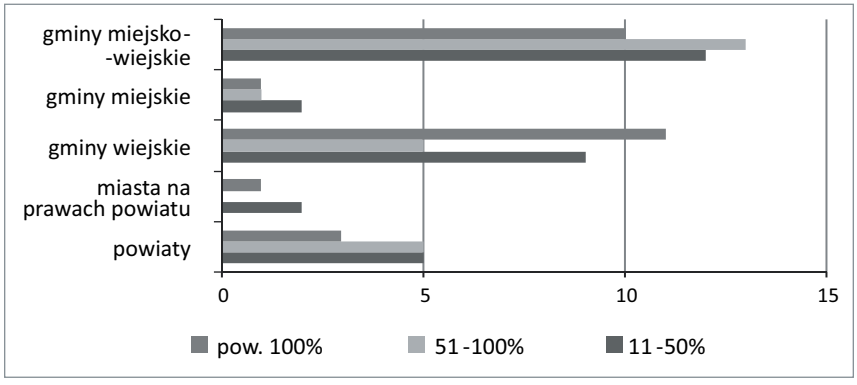
21.	Trzebiatów	2014	2 069 892	3 050 000	2 665 460	2 454 432
22.	Tychowo	2014	***−1 318 851***	2 612 000	155 000	1 138 149
		2016	***−232 215***	2 846 200	955 000	1 658 985
23.	Węgorzyno	2017	1 090 003	2 520 000	1 716 569	1 893 434
24.	Wolin	2015	278 878	3 000 000	1 251 000	2 027 878
GMINY MIEJSKIE						
1	Szczecinek	2014	9 181 218	4 108 590	5 478 120	7 811 688
2.	Sławno	2015	***−186 376***	3 000 000	1 020 000	1 793 624
		2016	***−769 370***	2 500 000	1 030 000	700 630
3.	Świdwin	2016	52 994	3 000 000	1 800 000	1 252 994
GMINY WIEJSKIE						
1.	Banie	2015	2 765 553	1 586 190	3 761 771	589 972
2.	Będzino	2015	1 408 030	3 296 938	3 976 126	728 842
3.	Biesiekierz	2015	2 106 398	2 000 000	735 000	3 371 398
		2016	3 799 636	2 800 000	600 000	5 999 636
4.	Brojce	2014	***−160 207***	2 148 226	685 211	1 302 808
5.	Brzeżno	2014	***−1 093 370***	3 194 314	677 430	1 423 514
		2017	***−392 172***	3 475 051	284 000	2 798 879
6.	Dobra Szczecińska	2014	3 436 472	5 000 000	1 420 000	7 016 472
7.	Dygowo	2016	***−168 889***	1 155 000	442 666	543 445
8.	Karnice	2014	***−746 781***	2 113 116	159 660	1 206 675
9.	Kołobrzeg	2014	1 507 339	1 673 000	1 100 000	2 080 339
10.	Kozielice	2014	760 859	2 609 069	760 859	2 609 069
		2015	1 699 067	2 657 725	3 182 503	1 174 289
11.	Manowo	2014	***−1 660 686***	3 064 569	486 538	917 345
12.	Nowogródek Pomorski	2014	1 405 457	1 290 000	1 111 707	1 583 750
13.	Postomino	2016	2 840 394	2 000 000	2 580 000	2 260 394
		2017	4 613 807	2 000 000	2 180 000	4 433 807
14.	Przelewice	2015	3 903 093	1 046 425	1 375 388	3 574 130
		2017	***−1 543 442***	4 000 000	983 064	1 473 494
15.	Sławno	2016	1 410 126	2 948 424	917 829	3 440 721
16.	Sławoborze	2017	***−1 348 504***	3 050 000	750 000	951 496
17.	Stara Dąbrowa	2014	2 758 481	893 390	1 597 112	2 054 759
18.	Szczecinek	2014	524 100	1 958 278	742 000	1 740 378
19.	Świeszyno	2014	524 100	1 958 278	742 000	1 740 378
		2016	1 144 682	365 630	600 000	910 312
20.	Wierzchowo	2014	***−798 361***	2 863 134	1 048 272	1 016 501

POWIATY						
1.	białogardzki	2014	438 044	2 771 573	1 924 790	1 284 827
		2016	1 189 282	2 336 500	2 048 586	1 477 196
2.	drawski	2017	2 445 265	1 000 000	2 399 646	1 045 619
3.	goleniowski	2016	***−1 387 236***	4 000 000	744 996	1 867 768
4.	kołobrzeski	2015	6 000 263	5 787 085	3 400 000	8 387 348
5.	koszaliński	2014	587 109	6 305 279	3 139 493	3 752 895
6.	łobeski	2014	213 581	1 996 869	1 367 757	842 693
		2017	***−76 975***	2 645 304	1 345 000	1 223 329
7.	policki	2014	800 242	2 000 000	919 500	1 880 742
8.	sławieński	2014	230 439	7 950 000	3 520 185	4 660 254
		2016	1 692 667	4 700 000	1 593 750	4 798 917
9.	szczecinecki	2017	454 804	5 550 685	3 182 447	2 823 042
10.	świdwiński	2017	1 829 623	2 100 000	3 331 752	597 871

Źródło: opracowanie własne; RIO Szczecin (2014–2017).

Z analizy danych zawartych w tabeli 5 wynika, że na 132 badane JST województwa zachodniopomorskiego 59 JST w latach 2014–2017 zaciągało zobowiązania zwrotne bez rzeczywistej potrzeby finansowej. W analizowanym okresie wystąpiło 80 przypadków, w których badane JST nie wykorzystały środków z zaciągniętych zobowiązań zwrotnych powyżej 500 000,00 zł i 10% wielkości przychodów z tych źródeł.

U ponad jednej trzeciej badanych (30 JST) potwierdziły się sytuacje, w których z zaciągniętych przychodów zwrotnych na koniec roku budżetowego do 50% ich wysokości pozostały niewykorzystane środki finansowe. W przypadku 26 JST niewykorzystane środki z zaciągniętych kredytów, pożyczek i wyemitowanych papierów wartościowych wynosiły powyżej 100%, a w 24 JST wartość ta wyniosła od 50% do 100%, co obrazuje rysunek 1.



Rysunek 1. Liczba JST województwa zachodniopomorskiego, w których w latach 2014–2017 nie wykorzystano środków finansowych z przychodów zwrotnych (n = 59) – w %

Źródło: opracowanie własne; RIO Szczecin (2014–2017).

Uzyskane wyniki badań wskazują, że na każdym szczeblu badanej grupy JST występowały przypadki, gdy wielkość środków finansowych w postaci nadwyżki budżetu przekraczała 100% zaciągniętych w tym roku przychodów zwrotnych. Największą liczbę takich przypadków zaobserwowano w gminach wiejskich (11). Na drugim miejscu znalazły się gminy miejsko-wiejskie (10), a na kolejnym powiaty (3). W gminach miejskich i miastach na prawach powiatu najmniej (po jednym przypadku).

Również znaczna liczba JST korzystających z przychodów zwrotnych osiągnęła nadwyżkę budżetową na koniec roku przekraczającą wielkość od 51% do 100% zaciągniętych kredytów, pożyczek lub wyemitowanych papierów wartościowych. W tym przypadku zaobserwowano, że największą liczbę takich zdarzeń miały gminy miejsko-wiejskie (13), następnie gminy wiejskie i powiaty (po 5) oraz najmniej gminy miejskie (1). Taka sytuacja nie występowała jedynie w przypadku miast na prawach powiatu.

Podobnie wśród badanych JST występowały sytuacje, gdzie wielkość niewykorzystanych środków finansowych z przychodów zwrotnych przekraczała wartość od 11% do 50% dodatniego wyniku finansowego budżetów zrealizowanych przez te samorządy. W tej grupie największa liczba przypadków (12 i 9) występowała odpowiednio w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. W powiatach zaobserwowano 5 takich sytuacji, a najmniej w miastach na prawach powiatu i gminach miejskich (po 2 przypadki).

Podsumowanie

Przeprowadzone badania wykazały, że zaciąganie zobowiązań zwrotnych w JST województwa zachodniopomorskiego nie zawsze znajduje uzasadnienie w ich rzeczywistej potrzebie finansowej. Niemalże w połowie (45%) JST w latach 2014–2017 zaciągały przychody zwrotne na etapie planowanych deficytowych wyników budżetów, podczas gdy wykonanie roczne pokazało, iż zdecydowanie obce źródła finansowe były zbędne. JST mogły zamknąć budżety bez konieczności zwiększania zadłużenia.

Gromadzenie kapitału ze środków zwrotnych, jakimi są kredyty, pożyczki lub emisja papierów wartościowych, to dodatkowe obciążenia przyszłych budżetów kosztami obsługi. Ponadto JST powinny koncentrować swoją działalność na realizowaniu zadań publicznych, a nie na gromadzeniu kapitału obcego, co rodzi dla budżetu negatywne konsekwencje finansowe. Podstawowym zagrożeniem jest ryzyko nadmiernego obciążenia długiem poszczególnych jednostek, z którym wiąże się możliwość utraty wypłacalności. Skutkiem tego może być zaprzestanie wykonywania zadań własnych. Przy podejmowaniu decyzji o pozyskaniu zwrotnego finansowania powinna zatem być brana pod uwagę bieżąca i perspektywiczna sytuacja finansowa jednostki, dająca gwarancję spłaty zadłużenia i będąca podstawową barierą ekonomiczną, limitującą skalę wykorzystania przychodów zwrotnych.

Na podstawie wyników uzyskanych badań można zauważyć potrzebę zwiększenia kompetencji RIO, co budzi kontrowersje wielu środowisk, m.in. o kontrolę gospodarności i rzetelności finansów JST. Zwiększenie kompetencji organów nadzorujących działalność JST może się przyczynić do efektywniejszego wykorzystania przychodów zwrotnych.

Zarysowane problemy badawcze, w szczególności kwestia nieracjonalnego korzystania z przychodów zwrotnych przez JST województwa zachodniopomorskiego, przyczyniły się do podjęcia badań w tym zakresie.

Literatura

Bauer, H. (1980). Grenzen der kommunalen Verschuldung, Linz. W: A. Borodo (2010). *Polskie prawo finansowe, zarys ogólny* (s. 15–18). Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora".

Bień, W. (1997). *Rynek papierów wartościowych*. Warszawa: Difin.

Borodo, A. (2011). *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*. Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierowania „Dom Organizatora".

Buchanan, J.M., Musgrave, R.A. (2005). *Finanse publiczne a wybór publiczny. Dwie odmienne wizje państwa*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Czempas, J. (2010). Ryzyko w działalności inwestycyjnej gmin. Niezgodność planów z wykonaniem inwestycji w gminach i powiatach województwa śląskiego (2004–2009). *Finanse Komunalne*, *9*, 18–35.

Dębski, W. (2010). *Rynek finansowy i jego mechanizmy. Podstawy teorii i praktyki*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Faerber, E. (1996). *Wszystko o obligacjach*. Warszawa: Wydawnictwo WIG-PRESS.

Halasz, A. (2016). Zakres pojęciowy definicji papierów wartościowych w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych jako przykład błędnej definicji legalnej. *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu*, *2* (4), 69–82.

Jajuga, K., Jajuga, T. (2011). *Inwestycje – instrumenty finansowe, aktywa niefinansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Jaworski, W., Zawadzka, Z. (red.) (2001). *Bankowość. Podręcznik akademicki*. Warszawa: Poltext.

Kańduła, S. (2003). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

Kopańska, A. (2003). *Zewnętrzne źródła finansowania inwestycji jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Difin.

Krajowa Rada RIO (2014). *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, przestrzeganie ustawowych limitów zadłużenia i jego spłaty*. Łódź. Pobrane z: www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/zadluzenie_jst_przestrzeganie_ustawowych_limitow_ zadluzenia_i_jego_splaty_publ_082014.pdf (31.08.2016).

Łaski, K., Osiatyński, J. (2013). Konsolidacja finansów publicznych a kryzys strefy euro. *Ekonomista*, *1*, 23.

Miaskowska-Daszkiewicz, K., Szmulika, B. (red.) (2010). *Encyklopedia samorządu terytorialnego*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business.

Poniatowicz, M., Salachna, J.M., Perło, D. (2010). *Efektywne zarządzanie długiem w jednostce samorządu terytorialnego*. Warszawa: Wolters Kluwer Business.

RIO Szczecin (2014–2017). *Wykonanie budżetów JST w latach 2014–2017*. Pobrane z: www.szczecin.rio.gov.pl/?c=709 (24–28.06.2018).

Szewczuk, A. (2008). Mierzenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W: L. Patrzałek (red.), *Wybrane problemy finansów samorządu terytorialnego* (s. 213–226). Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu.

Ustawa z 27.08.2009 o finansach publicznych. Dz. U. 2017, poz. 2077 ze zm.

Wajda, P. (2011). *Efektywność informacyjna rynku giełdowego*. Warszawa: Lex a Wolters Kluwer Business.

REFUNDABLE REVENUES AND THEIR INTENDED USE OF SELF-GOVERNMENT UNITS OF WEST POMERANIAN PROVINCE IN THE PERIOD OF 2014–2017

Keywords: self-government units, refundable revenues, financial situation assessment

Summary. Self-government units, which have carried out investment projects with the share of European Union funds, were forced to provide part of the investment financing on their own. Generally, this financing signified that self-governments have incurred debt obligations. The aim of the article is to assess the use of refundable revenues by self-government units based on the example of the West Pomeranian Province in the period of 2014–2017.

Translated by Jolanta Włodarek

Cytowanie

Włodarek, J. (2018). Przychody zwrotne i ich przeznaczenie w JST województwa zachodniopomorskiego w latach 2014–2017. *Ekonomiczne Problemy Usług*, *4* (133/1), 345–357. DOI: 10.18276/epu.2018.133/1-28.