

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 46, nr 1

Rozwój regionów i przedsiębiorczość wobec kryzysu gospodarczego

The Poznan School of Banking
Research Journal
2013, Vol. 46, No. 1

Regional Development and Entrepreneurship in Spite of the Economic Crisis

edited by
Marek Dylewski



The Poznan School of Banking Press
Poznan 2013

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
2013, t. 46, nr 1

Rozwój regionów i przedsiębiorczość wobec kryzysu gospodarczego

redakcja naukowa

Marek Dylewski



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Poznań 2013

Komitet wydawniczy / Editorial Board

Przewodnicząca / Chair: *prof. dr hab. Beata Filipiak*

Członkowie / Members: *prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki, dr Piotr Dawidziak, prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski, Grażyna Krasowska-Walczak* (dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu / Director of the Poznan School of Banking Press), *prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz, Andrzej Malecki* (sekretarz / Secretary), *prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk, prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz, dr Alicja Kaiser, dr Maria Zamelska*

Rada naukowa / Scientific Advisory Board

prof. zw. dr hab. Przemysław Deszczyński (Polska), *prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski* (Polska), *prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak* (Polska), *prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz* (Polska), *prof. zw. dr hab. Jan Szabelańczyk* (Polska), *prof. nadzw. dr hab. inż. Emilia Zimková* (Słowacja), *prof. nadzw. dr hab. inż. Peter Krištofik* (Słowacja), *prof. nadzw. dr hab. Sergiy Gerasyenko* (Ukraina), *prof. dr Bernt Mayer* (Niemcy), *prof. dr Franz Seitz* (Niemcy), *prof. dr J. Michael Geringer* (USA)

Czasopismo umieszczone na liście „B” MNiSW i w bazie Index Copernicus.

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

Journal placed in the „B” list of the Ministry of Science and Higher Education and in the Index Copernicus database.

Journal reviewed in compliance with the standards set forth by the Ministry of Science and Higher Education.

A list of referees is available at www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

and published in the last issue of the Journal each year.

Procedura recenzowania / Review procedure

www.wydawnictwo.wsb.pl/files/procedura_recenzowania.pdf

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktor naukowy (tematyczny) / Scientific (Theme) editor

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktorzy statystyczni / Statistical editors

prof. nadzw. dr hab. Maria Chromińska, dr Rafał Koczkodaj

Weryfikacja abstraktów w języku angielskim / Abstracts in English revised by

Victoria Szyrka

Redaktor prowadzący / Text editor

Elżbieta Turzyńska

Redakcja i korekta / Copyedited by

Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład / Typeset by

Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki / Cover design by

Jan Ślusarski

Publikacja finansowana przez Wyższą Szkołę Bankową w Poznaniu.

Publication financed by the Poznan School of Banking.

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – print publication

Nakład: 150 egz. / Circulation: 150 copies

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2013

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań, tel. 61 655 33 99, 61 655 32 48

e-mail: wydawnictwo@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl, www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa / Printed and bound by Zakład Poligraficzny Moś i Łuczak, Poznań

Spis treści

Wstęp.....	9
------------	---

Wybrane problemy rozwoju lokalnego i regionalnego

Alicja Zakrzewska-Półtorak

Typy bliskości i ich wpływ na współpracę i integrację przestrzenną	13
--	----

Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz

Rola lokalnych grup rybackich we wspieraniu przedsiębiorstw sektora żywnościowego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego	23
--	----

Izabela Dembińska

Szczecin jako problematyczna lokalizacja na mapie powierzchni magazynowych w Polsce	35
---	----

Innowacyjność w regionach

Dariusz Gluszcuk

Źródła finansowania innowacyjnej przedsiębiorczości – wariantowość rozwiązań w ujęciu teoretycznym	51
--	----

Rafał Klóska

Innowacyjność jako czynnik rozwoju regionalnego w Polsce	63
--	----

Aspekty finansowe rozwoju lokalnego i regionalnego

Janina Kotlińska

Determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce	77
--	----

Dorota Wyszowska

Perspektywy wykorzystania funduszy unijnych na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego..... 95

Jolanta Zawora

Ocena zdolności inwestycyjnej gmin Podkarpacia na tle kraju – ujęcie finansowe 113

Lista recenzentów współpracujących z czasopismem

„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 125

Contents

Introduction	9
---------------------------	---

Selected issues of local and regional development

Alicja Zakrzewska-Półtorak

The Types of Proximity and their Impact on Spatial Cooperation and Integration ..	13
---	----

Piotr Szamrowski, Adam Pawlewicz

The Role of the Fisheries Local Action Groups in Supporting Enterprises of the Food Sector in the Warmia and Mazury Voivodship.....	23
---	----

Izabela Dembińska

Szczecin as a problematic location in the warehouse market of Poland.....	35
---	----

Innovation in regions

Dariusz Gluszcuk

Financial Sources for Innovation Activity – Variable Solutions in Theory	51
--	----

Rafał Klóska

Innovation as a factor of regional development in Poland	63
--	----

The financial aspects of local and regional development

Janina Kotlińska

Determinants of the Maximum Level Local Governments' Debt in Poland.....	77
--	----

Dorota Wyszowska

Prospects of Using EU Funds on Fostering Local and Regional Development	95
---	----

Jolanta Zawora

Assessment of the Investment Capacity of Subcarpathian's Municipalities
in Comparison With the Rest of the Country – Financial Aspect 113

List of reviewers collaborating with

“The Poznan School of Banking Research Journal” 125

Wstęp

Problemy rozwoju regionów oraz kreowania przedsiębiorczości nabierają aktualności wobec nowych wyzwań, w szczególności kryzysu gospodarczego. Regiony, zarówno w ujęciu lokalnym, jak i regionalnym, a zwłaszcza jednostki samorządu terytorialnego muszą dostosować się do zachodzących zmian, szczególnie tych, które trudno przewidzieć, a wynikających ze skutków pojawiających się kryzysów. Nie powinno zapominać się o znaczącej roli sektora przedsiębiorstw, szczególnie sektora MŚP, który w warunkach spowolnienia i kryzysu może mieć istotne znaczenie w przezwyciężaniu negatywnych skutków zjawisk kryzysowych. Dlatego też celem niniejszej publikacji jest podjęcie dyskusji w środowisku naukowców oraz praktyków o pożądanych kierunkach zmian w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego wobec zagrożeń i skutków kryzysów.

Wskazane problemy zostały ujęte w trzech częściach, koncentrujących się na następujących tematach:

1. Kierunki rozwoju lokalnego i regionalnego.
2. Innowacyjność w regionach.
3. Aspekty finansowe rozwoju lokalnego i regionalnego.

Problematyka rozwoju lokalnego i regionalnego obejmuje trzy referaty w części pierwszej. Autorzy w szczególności diagnozują kwestie związane z typami bliskości i ich wpływem na współpracę i integrację przestrzenną. Opisują zagadnienia wspierania przedsiębiorstw na przykładzie lokalnych grup rybackich. Ponadto omawiają problem lokalizacji geograficznej przedsiębiorstw, która jest istotnym czynnikiem wpływającym na rozwój regionu.

W części drugiej, w dwóch artykułach, autorzy odnoszą się do aktualnych problemów związanych z kreowaniem i finansowaniem innowacyjności w regionach. Te kwestie odgrywają ważną rolę w budowaniu konkurencyjności regionów, a także w niwelowaniu negatywnych skutków zjawisk kryzysowych poprzez wsparcie branż innowacyjnych.

W części trzeciej autorzy w trzech referatach odnoszą się do aktualnych problemów finansowych i zarządczych związanych z finansowaniem rozwoju lokalnego i regionalnego. W szczególności dyskutowane są problemy i determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, jako istotnego elementu procesów finansowania przedsięwzięć rozwojowych przez sektor publiczny. Na podstawie doświadczeń w zakresie finansowania projektów ze środków Unii Europejskiej podjęto dyskusję na temat perspektyw

wykorzystania funduszy unijnych na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego. Ponadto na podstawie studium przypadku dokonano oceny zdolności inwestycyjnej gmin na tle kraju.

Zarówno autorzy oraz redaktor niniejszego opracowania mają nadzieję, że publikacja ta będzie skromnym wkładem do dyskusji nad problematyką rozwoju lokalnego i regionalnego w aspekcie zjawisk kryzysowych i poszukiwania efektywniejszych ścieżek rozwoju, uwzględniających negatywne zjawiska w otoczeniu.

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

**Wybrane problemy
rozwoju lokalnego i regionalnego**

Alicja Zakrzewska-Półtorak

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Typy bliskości i ich wpływ na współpracę i integrację przestrzenną

***Streszczenie.** Celem artykułu jest omówienie współczesnych uwarunkowań rozwoju gospodarki światowej, ze szczególnym uwzględnieniem zależności pomiędzy wybranymi typami bliskości a współpracą i integracją w wymiarze przestrzennym w świetle oddziaływania wiedzy, informacji i innowacji. We współczesnej gospodarce obok dystansu geograficznego (fizycznego) dużą rolę odgrywa dystans organizacyjno-instytucjonalny, który decyduje o potencjale w zakresie generowania wiedzy oraz tworzenia i absorpcji innowacji.*

***Słowa kluczowe:** bliskość, współpraca, innowacje, wiedza, przestrzeń*

1. Wprowadzenie

We współczesnej gospodarce dużą rolę odgrywają wiedza, informacja i innowacje. Ich przepływ i dostęp do nich jest uzależniony m.in. od bliskości, przede wszystkim bliskości w rozumieniu gospodarczym i społecznym; dodatkowym czynnikiem sprzyjającym jest bliskość fizyczna. Celem artykułu jest omówienie zależności pomiędzy wybranymi typami bliskości a współpracą i integracją w wymiarze przestrzennym w świetle współczesnych uwarunkowań rozwoju gospodarki światowej, ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania wiedzy, informacji i innowacji.

2. Bliskość i jej rodzaje

Pojęcie bliskości przestrzennej (terytorialnej) możemy rozpatrywać co najmniej w trzech kategoriach: bliskości geograficznej (dystansu), bliskości organizacyjnej oraz bliskości instytucjonalnej. Tę pierwszą mierzymy odległością fizyczną, natomiast dwie kolejne (zazwyczaj analizowane łącznie) występują pomiędzy gospodarkami o podobnym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego, często również podobnych systemach wartości, tradycji, kulturze itp. Szeroko zakrojone badania nad bliskością i jej związkiem ze współpracą i poziomem oraz typem integracji pomiędzy gospodarkami prowadzi Riccardo Cappellin. Inni badacze tego zagadnienia to m.in.: M. Bellet, G. Colletis, Y. Lung, A. Rallet, A. Torre.

Wykorzystując klasyfikację R. Cappellina, w której wyróżnia on typy integracji i współpracy, biorąc pod uwagę dwa ww. rodzaje bliskości, możemy określić¹:

- międzyregionalną integrację przemysłową (podwykonawstwo, handel wewnątrzbranżowy),
- izolację lub prosty handel międzynarodowy, w tym barter,
- wewnętrzną integrację terytorialną (sieci podmiotów, regiony uczące się, dystrykty przemysłowe),
- międzynarodową integrację usługową (alianse strategiczne, joint ventures, technologiczne firmy typu *spin-off*, integracje międzysektorowe).

Możliwe sytuacje i występujące zależności we współpracy i integracji przestrzennej, biorąc pod uwagę jednocześnie dystans geograficzny i organizacyjno-instytucjonalny, przedstawiono w tabeli 1.

Najbardziej zaawansowane formy integracji i współpracy to te z dolnego wiersza tabeli, w których pojawia się bliskość organizacyjno-instytucjonalna, czyli: wewnętrzna integracja terytorialna oraz międzynarodowa integracja usługowa.

Stosując ujęcie dynamiczne, należy wziąć pod uwagę zmiany w zakresie integracji i współpracy związane ze zmniejszeniem lub zwiększeniem dystansu. Możliwe przejścia dotyczą przede wszystkim zmniejszenia lub wzrostu dystansu organizacyjno-instytucjonalnego, czyli:

- zmniejszenie dystansu organizacyjno-instytucjonalnego przy dużym dystansie geograficznym – to przejście od handlu międzynarodowego do międzynarodowej integracji usługowej; przy wzroście – zmiana odwrotna,

¹ R. Cappellin, *The role of institutional distance in the process of international integration: the approach of networks*, The Third Congress on Proximity „New Growth and Territories”, University of Paris South & Institut National de la Recherche Agronomique, Paris, 13 and 14 December 2001, s. 11.

– zmniejszenie dystansu organizacyjno-instytucjonalnego przy małym dystansie geograficznym – to oznacza zazwyczaj przejście od międzyregionalnej integracji przemysłowej do wewnętrznej integracji terytorialnej; przy wzroście – zmiana odwrotna.

Tabela 1. Formy integracji i współpracy międzyregionalnej zależne od bliskości geograficznej i organizacyjno-instytucjonalnej

Dystans organizacyjno- -instytucjonalny	Dystans geograficzny	
	mały	duży
Duży	Międzyregionalna integracja przemysłowa	Izolacja lub handel międzynarodowy
Mały	Wewnętrzna integracja terytorialna	Międzynarodowa integracja usługowa

Źródło: na podstawie: R. Cappellin, *The governance of regional networks in the process of European integration*, Zagreb, August 29, 2001, Paper presented at the 41st Congress of the European Regional Association Zagreb, Croatia 29 August – 1 September 2000, s. 9.

Jeżeli dystans geograficzny zależy od infrastruktury i połączeń transportowych oraz zaawansowania technologii telekomunikacyjnych, to możemy także mieć do czynienia z jego relatywnym skróceniem lub – rzadziej – wydłużeniem. Pojawiają się wtedy następujące kategorie przejścia:

– zmniejszenie dystansu geograficznego przy dużym dystansie organizacyjno-instytucjonalnym, przejście od handlu międzynarodowego do międzynarodowej integracji przemysłowej; przy wzroście – zmiana odwrotna,

– zmniejszenie dystansu geograficznego przy małym dystansie organizacyjno-instytucjonalnym, przejście od międzyregionalnej integracji usługowej do wewnętrznej integracji terytorialnej; przy wzroście – zmiana odwrotna.

Jak już wspomniano, do najsilniejszych przepływów czynników produkcji, w tym wiedzy, informacji i innowacji, dochodzi w ramach lokalnej współpracy terytorialnej oraz międzyregionalnej integracji usługowej, co jest związane z bliskością organizacyjno-instytucjonalną, wspieraną w pierwszym przypadku przez bliskość geograficzną. Zagadnienia te rozwinęto poniżej.

3. Bliskość i jej znaczenie dla przepływów czynników produkcji

Bliskość jest istotna dla siły i częstotliwości przepływów czynników produkcji, a ma ona szczególne znaczenie w przypadku czynników nowoczesnych (wiedzy, informacji i innowacji), które – jakkolwiek by się wydawało – z uwagi na ich

niematerialny charakter mogą być z łatwością przemieszczane. Tymczasem ich przepływ następuje przede wszystkim między regionami charakteryzującymi się stosunkowo niewielkim dystansem instytucjonalno-organizacyjnym; sprzyja mu także bliskość geograficzna.

Z rozważań, które przedstawili D.B. Audretsch i M.P. Feldman na temat związków przepływu impulsów innowacyjnych z bliskością geograficzną możemy wysnuć następujące wnioski²:

- efekty zewnętrzne rozprzestrzeniania się wiedzy są skoncentrowane przestrzennie,

- mniejsze firmy, pomimo niższych nakładów na badania i rozwój (w wartościach absolutnych i względnych) osiągają wyższą stopę innowacyjności niż firmy duże (mierzoną np. liczbą innowacji na jednego pracownika); jest to możliwe dzięki czerpaniu korzyści z bliskości dużych podmiotów,

- laboratoria na uniwersytetach i podobne do nich placówki znajdujące się we względnej bliskości przedsiębiorstw komercyjnych, zwiększają innowacyjność tych drugich, nawet jeśli nie prowadzą z nimi bezpośredniej współpracy,

- koszty krańcowe przekazywania wiedzy, zwłaszcza wiedzy cichej (ang. *tacit knowledge*) są niższe w przypadku częstych kontaktów bezpośrednich, obserwacji i bezpośredniego komunikowania się,

- bliskość fizyczna sprzyja wymianie myśli i pomysłów oraz pozwala na zapoznanie się z wiedzą w jej fazie początkowej,

- lokalizacja ma duże znaczenie przy absorpcji i tworzeniu innowacji.

Podsumowując te rozważania: jeżeli do względnej bliskości organizacyjno-instytucjonalnej dodamy bliskość geograficzną, to z dużym prawdopodobieństwem możemy mówić o tworzeniu się sieci. R. Cappellin zauważa, że sieć ta jest niezbędna, aby pomiędzy bliskimi geograficznie jednostkami przestrzennymi dochodziło do zaawansowanych korzyści aglomeracji, przepływów technologii czy innych niehandlowych zależności, które ułatwiają współpracę i są ważnym elementem w trakcie integracji obszarów³. Sieć ta może być analizowana z punktu widzenia różnych rodzajów relacji w niej zachodzących. Możemy w jej ramach wyróżnić relacje związane z⁴:

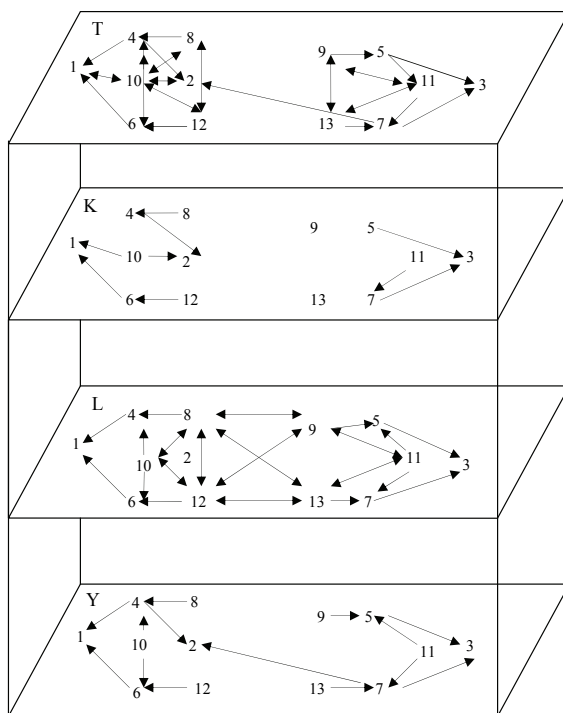
- integracją technologiczną (rozwój lokalnego *know-how*, ciągła edukacja pracowników, wspólne inwestycje lokalnych firm w zakresie B + R itp.),

² D.B. Audretsch, M.P. Feldman, *Knowledge spillovers and the geography of innovation*, „Handbook of Urban and Regional Economics” 2003, Vol. 4, s. 4-20.

³ R. Cappellin, *The territorial dimension of the knowledge economy: collective learning, spatial changes, and regional and urban policies*, „American Behavioral Scientist” 2007, Vol. 50, No. 7, s. 909.

⁴ R. Cappellin, *The governance of regional...*, s. 4-5.

- integracją lokalnego rynku pracy (zdolność do przyciągania wykwalifikowanych pracowników z innych regionów i branż, lokalna mobilność pracowników danej branży etc.),
- integracją w zakresie produkcji (szeroko zakrojone relacje podwykonawstwa przyczyniające się do dywersyfikacji lokalnej produkcji),
- integracją sektora usług i wytwórstwa (rozwijane wraz z wykorzystaniem nowoczesnych systemów logistycznych i nowoczesnych technologii),
- integracją finansową (tworzenie firm typu *spin-off*, przyciąganie inwestycji zewnętrznych, inwestowanie na zewnątrz, w tym w wymiarze zagranicznym),
- integracją przestrzenną (związaną ze skutecznym planowaniem przestrzennym, wymagającą rozwoju infrastruktury technicznej),



- T – sieć relacji technologicznych
- K – sieć przepływów kapitału
- L – sieć przepływów pracowników
- Y – sieć przepływów nakładów-wyników (*input-output*)

Rysunek 1. Przykładowe przepływy między węzłami w zależności od typu sieci (jej płaszczyzny)

Źródło: R. Cappellin, *Networks and technological change in regional clusters*, w: *Innovation clusters and interregional competition*, red. J. Bröcker, D. Dohse, R. Soltwedel, Springer-Verlag, Heidelberg 2003, s. 56.

- integracją społeczno-kulturową (tożsamość lokalna, osiągnięcie lokalnego konsensusu),
- integracją instytucjonalną (zdolność rządu w wymiarze lokalnym, współpraca instytucji lokalnych z regionalnymi i krajowymi),
- integracją przestrzenną na poziomach międzyregionalnym i międzynarodowym (otwartość na otoczenia, marketing przestrzenny, określona polityka wobec otoczenia).

Tak więc sieć w wymiarze lokalnym dotyczy różnych płaszczyzn, z których najważniejsze to integracja technologiczna, finansowa, rynku pracy oraz produkcyjna (nakłady–efekty). Przykładowe relacje pomiędzy podmiotami lub węzłami w takiej sieci, w podziale na poszczególne płaszczyzny, przedstawiono na rysunku 1.

Warto zwrócić uwagę, iż pomiędzy poszczególnymi podmiotami zachodzą różnorakie związki, przy czym np. w zakresie poszczególnych płaszczyzn pewne węzły skupiające podmioty mogą być wyłączone. Na rysunku 1 dotyczy to podmiotów (węzłów) 9 i 13 w odniesieniu do przepływu kapitału.

4. Struktura gospodarki przestrzennej i polityka przestrzenna a innowacyjność

W ramach struktury przestrzennej regionu możemy obserwować sprzężenia zwrotne pomiędzy innowacjami a zmianami tej struktury. Prowadzona polityka przestrzenna (w rozumieniu szerokim – poprzez wszystkich aktorów życia regionalnego i lokalnego, nie tylko władze), wpływająca na kształt i zmiany struktury przestrzennej, może tworzyć innowacje poprzez⁵:

- zwiększanie dostępności i otwartości gospodarki,
- tworzenie tożsamości lokalnej,
- stymulowanie kreatywności,
- stwarzanie warunków do współpracy władz i przedsiębiorców,
- umacnianie orientacji rynkowej oraz zaspokajanie potrzeb ludności.

Poza tym innowacje wpływają na przestrzeń poprzez: postęp technologiczny, zakładanie i prowadzenie konkurencyjnej działalności gospodarczej, oddziaływanie na rynek pracy, na sieć transportową, a także na jakość środowiska⁶.

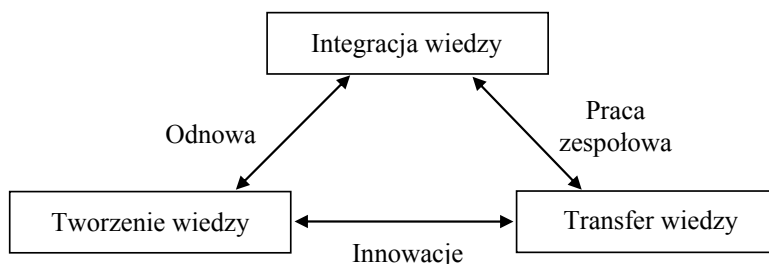
Innowacje nierozzerwalnie związane są z wiedzą. M. Gibbons dzieli wiedzę na dwa podstawowe tryby. Wiedza trybu 1. ma charakter akademicki, jest ona homogeniczna, związana z konkretną dyscypliną i zhierarchizowana. Natomiast

⁵ R. Cappellin, *The territorial dimension...*, s. 902.

⁶ Ibidem.

wiedza trybu 2. to wiedza stosowana, interdyscyplinarna, często zamawiana – jej źródłem jest zgłaszany popyt⁷. Innowacje wykazują związki przede wszystkim z wiedzą trybu 2.

Zależności pomiędzy tworzeniem, transferem i integracją tego rodzaju wiedzy a innowacjami przedstawiono na rysunku 2. Aby doszło do integracji wiedzy, konieczna jest praca zespołowa oraz odnawianie praktyki, natomiast innowacje umożliwiają tworzenie wiedzy oraz jej transfer.



Rysunek 2. Innowacje i procesy związane z wiedzą

Źródło: W.M. Fruin, *Knowledge works*, Oxford University Press, Oxford 1997, cyt. za: *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, OECD, Ministerstwo Gospodarki, Departament Strategii Gospodarczej, Polska 2000, s. 65.

Zarządzanie wiedzą nie ogranicza się do wnętrza poszczególnych przedsiębiorstw, lecz odbywa się w przestrzeni. Przestrzenne zarządzanie wiedzą (ang. *territorial knowledge management* – TKM) jest użytecznym narzędziem w wielopoziomowym rządzeniu (ang. *multilevel governance*) w obrębie sieci. Obejmuje ono elementy związane z relacjami oraz łączeniem czynników. Relacje te dotyczą: otwartości, dostępności oraz orientacji na klienta; natomiast łączenie obejmuje: tożsamość, kreatywność, rządzenie (ang. *governance*). Wszystko to składa się na innowacje, konkurencyjność oraz wzrost⁸.

TKM może przyczyniać się do skracania czasu przepływu i absorpcji innowacji, zwiększania produktywności, stymulowania rozwoju innowacyjnych firm typu *spin-off*. Wymaga ono odpowiedniej infrastruktury organizacyjnej oraz rozwoju instytucji⁹. Takie warunki występują w sieci.

⁷ M. Gibbons i in., *The new production of knowledge: the dynamic of science and research in contemporary societies*, Sage, London 1994, cyt. za: *Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się*, OECD, MG, Warszawa 2000, s. 53.

⁸ R. Cappellin, *The territorial dimension...*, s. 913.

⁹ Ibidem, s. 912.

5. Podsumowanie

Odległość jest czynnikiem, który wpływa na lokalizację działalności gospodarczej, niezależnie od postępu w zakresie komunikacji. Pewne obszary z uwagi na ich przewagi konkurencyjne silniej przyciągają kapitał oraz ludność. Dotyczy to przede wszystkim ośrodków miejskich, które konkurują szeregiem czynników, w tym zasobów miękkich związanych z wiedzą, innowacjami, kapitałem społecznym, kulturą itp., oraz określonymi, niepowtarzalnymi kombinacjami tych zasobów. Co istotne, efekty zewnętrzne generowane silnie przez skupiska przedsiębiorstw i ludności mają swoje źródło w znacznym stopniu w zasobach endogenicznych¹⁰.

Współcześnie dużą rolę w przepływie wiedzy i innowacji odgrywają sieci. Stosunki w obrębie sieci można opisać poprzez: hierarchiczny charakter, przypisanie poszczególnym węzłom ściśle określonych funkcji, związki zachodzące pomiędzy poszczególnymi płaszczyznami przepływów w sieci, a także ciągłość relacji w czasie (narastanie zależności oraz kumulatywne oddziaływanie procesu uczenia się)¹¹. W sieciach dochodzi do przekazywania wiedzy cichej, stanowiącej fundament innowacji.

Obok dystansu geograficznego (fizycznego) dużą rolę odgrywa dystans organizacyjno-instytucjonalny, który decyduje o potencjale w zakresie generowania wiedzy oraz tworzenia i absorpcji innowacji.

Literatura

- Audretsch D.B., Feldman M.P., *Knowledge spillovers and the geography of innovation*, „Handbook of Urban and Regional Economics” 2003, Vol. 4.
- Cappellin R., *Networks and technological change in regional clusters*, w: *Innovation clusters and interregional competition*, red. J. Bröcker, D. Dohse, R. Soltwedel, Springer-Verlag, Heidelberg 2003.
- Cappellin R., *The governance of regional networks in the process of European integration*, Zagreb, August 29, 2001, Paper presented at the 41st Congress of the European Regional Association Zagreb, Croatia 29 August – 1 September 2000.
- Cappellin R., *The role of institutional distance in the process of international integration: the approach of networks*, The Third Congress on Proximity „New Growth and Territories”, University of Paris South & Institut National de la Recherche Agronomique, Paris, 13 and 14 December 2001.

¹⁰ Szerzej: A. Cieślak, *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2005, s. 119 i n.

¹¹ R. Cappellin, *The governance of regional...*, s. 4-5.

- Cappellin R., *The territorial dimension of the knowledge economy: collective learning, spatial changes, and regional and urban policies*, „American Behavioral Scientist” 2007, Vol. 50, No. 7.
- Cieślik A., *Geografia inwestycji zagranicznych. Przyczyny i skutki lokalizacji spółek z udziałem kapitału zagranicznego w Polsce*, Wyd. UW, Warszawa 2005.
- Fruin W.M., *Knowledge works*, Oxford University Press, Oxford 1997.
- Gibbons M. i in., *The new production of knowledge: the dynamic of science and research in contemporary societies*, Sage, London 1994.
- Zarządzanie wiedzą w społeczeństwie uczącym się, OECD, MG, Warszawa 2000.

The Types of Proximity and their Impact on Spatial Cooperation and Integration

Abstract. *The purpose of this article is to discuss the present conditions of world economic development, with particular emphasis on the relationships between selected types of proximity, as well as cooperation and integration in the spatial dimension, in light of the impact of this knowledge, information and innovation. In the modern economy, next to the geographical (physical) distance, an important role is played by organizational and institutional distance, which determines the potential for the generation of the knowledge, as well as the creation and the absorption of the innovation.*

Keywords: *proximity, cooperation, innovation, knowledge, space*

Piotr Szamrowski
Adam Pawlewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Rola lokalnych grup rybackich we wspieraniu przedsiębiorstw sektora żywnościowego na terenie województwa warmińsko-mazurskiego

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono poziom realizacji Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 w obecnym okresie jego funkcjonowania oraz jego rolę we wspieraniu przedsiębiorstw sektora żywnościowego. Wnioski sformułowano na podstawie badań lokalnych grup rybackich funkcjonujących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego. Na dzień dzisiejszy liczba dofinansowanych projektów mających na celu wspieranie sektora rybackiego, będącego częścią sektora żywnościowego, jest wysoce niezadowalająca.*

***Słowa kluczowe:** lokalne grupy rybackie, sektor żywnościowy, lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich*

1. Wprowadzenie

W obecnej perspektywie finansowej (lata 2007-2013) polityka rozwoju sektora rybackiego, jako istotnej części sektora żywnościowego realizowana jest w Polsce poprzez Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013”. Obejmuje on 4 osie priorytetowe, tj. środki na rzecz dostosowania floty rybackiej, akwakultury, rybołówstwa śródlądowego, przetwórstwa i obrotom produktami rybołówstwa i akwakultury, także środki służące wspólnemu interesowi oraz zrównoważonemu rozwojowi obszarów zależnych od rybactwa. Autorzy artykułu koncentrują się na osi czwartej, do której realizacji utworzono działające w formie stowarzy-

szeń lokalne grupy rybackie, funkcjonujące zgodnie z zasadami podejścia Leader i na podstawie lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich (LSROR). Oś priorytetowa 4., Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, ma przyczynić się do aktywizacji społeczności obszarów zależnych od rybactwa, głównie poprzez wdrażanie lokalnych inicjatyw. W artykule przedstawiono obecny stopień realizacji programu oraz jego rolę we wspieraniu przedsiębiorstw sektora żywnościowego. Wnioski sformułowano na podstawie badań lokalnych grup rybackich działających w województwie warmińsko-mazurskim.

2. Wyniki badań

W województwie warmińsko-mazurskim funkcjonują 4 lokalne grupy rybackie (LGR), które otrzymały dofinansowanie na realizację lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich (LSROR). Należą do nich: Lokalna Grupa Rybacka Wielkie Jeziora Mazurskie, Lokalna Grupa Rybacka Mazurskie Morze, Lokalna Grupa Rybacka Zalew Wiślany oraz Lokalna Grupa Rybacka Pojezierze Olsztyńskie. Warto podkreślić, że obszar działania LGR Wielkie Jeziora Mazurskie oraz LGR Mazurskie Morze pokrywają się dokładnie z obszarem funkcjonowania lokalnych grup działania o tych samych nazwach. W takiej sytuacji wdrażanie podejścia Leader może powodować nakładanie się pomocy finansowej na obszarach, na których funkcjonują obie grupy. Istnieje więc potrzeba wyraźnego rozdzielenia procedur i mechanizmów podejmowania decyzji, procedur kontrolnych i finansowych oraz komitetów dokonujących wyboru projektów do realizacji w ramach obu struktur. Ponieważ niektóre działania kwalifikują się w ramach osi 4. i Leadera, ważne jest, by LSROR proponowane przez LGR były niezależne i komplementarne wobec strategii lokalnych grup działania.

Budżet poszczególnych LGR uzależniony jest od liczby mieszkańców zameldowanych na pobyt stały na jej terenie na dzień 31 grudnia 2008 r. Ponadto wysokość środków finansowych przeznaczonych na realizację LSROR uzależniona jest od tzw. współczynnika rybackości, czyli liczby osób, o których mowa w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r., przypadających na 1000 mieszkańców obszaru objętego LSROR, zameldowanych na pobyt stały. Zależność jest więc stosunkowo prosta – im więcej mieszkańców na danym obszarze oraz wyższy współczynnik rybackości, tym większy budżet. Opierając się na tych kryteriach, można stwierdzić, że największym budżetem dysponowała LGR Mazurskie Morze – z kwotą 36 216 496,29 zł. LGR Wielkie Jeziora Mazurskie oraz LGR Zalew Wiślany dysponowały podobnym budżetem, który wynosił odpowiednio: 27 341 671,46 zł oraz 26 138 633,95 zł. Z kolei

najniższym budżetem, ze względu na niższy współczynnik rybackości, dysponuje LGR Pojezierze Olsztyńskie (16 508 166,01 zł). Mamy tu do czynienia z pewną nietypową sytuacją, bowiem nawet LGR Pojezierze Olsztyńskie, z najniższym budżetem, ma do dyspozycji więcej środków finansowych niż działająca w regionie Warmii i Mazur najbogatsza Lokalna Grupa Działania (LGD) Brama Mazurskiej Krainy – z budżetem nieznacznie przekraczającym 15 mln zł. Dysproporcje w budżetach poszczególnych LGD są bardzo duże, z jednej strony budżet, o którym wspomniano wyżej, a z drugiej – budżet LGD Silniejsi Razem, który na cały okres programowania wynosi zaledwie 1,5 mln zł. Jest to spowodowane istotną dysproporcją w liczbie mieszkańców zamieszkujących obszar poszczególnych LGD, która poważnie wpływa na wielkości środków finansowych pozostawionych do ich dyspozycji. Oczywiście tworzenie zbyt dużych LGD i zwiększanie w ten sposób ich środków finansowych ma swoje ograniczenie w przepisach dotyczących tworzenia LGD. Zgodnie z nimi lokalne strategie rozwoju powinny być realizowane na obszarze liczącym od 10 tys. mieszkańców do 150 tys. mieszkańców. Tymczasem w przypadku lokalnych grup rybackich podkreśla się ich komplementarność w stosunku do lokalnych grup działania i wyraźne ukierunkowanie na działania skierowane na sektor rybacki, a jednocześnie pozostawia się im do dyspozycji większe środki finansowe niż w przypadku lokalnych grup działania, które zajmują się wspieraniem rozwoju całości obszarów wiejskich, bez faworyzowania poszczególnych sektorów, tak jak ma to miejsce w przypadku LGR. Jednocześnie mamy do czynienia z sytuacją, w której LGR funkcjonują na obszarach, które w dwóch przypadkach pokrywają się dokładnie z obszarem działania LGD. Proporcje w środkach finansowych przyznane dla tych dwóch grup są więc dość istotnie zniekształcone.

W ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013 pierwsze trzy osie dotyczą działań sektorowych w dziale rybackim. Oś priorytetowa 4. ma wymiar terytorialny i uzupełnia działania sektorowe. Wsparcie finansowe w ramach osi 4. może obejmować: zakładanie lokalnych grup rybackich (LGR), przygotowanie partnerstw i lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich (LSROR), wdrażanie lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich, podejmowanie projektów współpracy przez lokalne grupy rybackie. Pomoc w ramach osi 4. będzie dotyczyła konkretnych obszarów, gdzie prowadzona jest działalność rybacka, w szczególności obszarów rozciągających się wzdłuż wybrzeża, gdzie zlokalizowane są główne porty rybackie. Pomocą zostaną objęte również obszary wzdłuż głównych rzek i jezior, wykorzystywane do rybołówstwa lub oferujące korzystne warunki dla rybołówstwa, gdzie głównym zajęciem ludności tych obszarów są rybołówstwo lub chów, hodowla ryb oraz przetwórstwo ryb.

Zainteresowanie osią priorytetową 4. znacznie przerosło oczekiwania. Spowodowało to, że limit środków finansowych przeznaczonych dla Polski na jej

wdrażanie (313 mln euro), zakładany w programie operacyjnym na 2013 r., został osiągnięty w 87% już po I konkursie na wybór LGR, czyli w 2010 r. Rozstrzygnięcie II konkursu, czyli wybór kolejnych 22 LGR-ów spowodował przekroczenie zakładanego dla Polski celu aż o 18 podmiotów. W ramach konkursów I i II, ogłoszonych przez MRiRW, zostało wybranych 48 LGR, działających na terenie każdego z 16 województw. Tym samym Polska posiada największą liczbę funkcjonujących LGR.

Jak już wspomniano, oś priorytetowa 4., Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013¹, ma przyczynić się do aktywizacji społeczności obszarów zależnych od rybactwa, głównie poprzez wdrażanie lokalnych inicjatyw. W programie dużą rolę przypisuje się lokalnym grupom rybackim, stowarzyszeniom opartym na partnerstwie trójsektorowym, działającym zgodnie z podejściem Leader. Wskazać można siedem elementów, których łączne występowanie na danym obszarze pozwala mówić o tzw. podejściu Leader¹. Są to: lokalne strategie rozwoju dla danego obszaru, lokalne partnerstwo publiczno-prywatne, oddolne podejście, zintegrowane podejście, innowacyjność, tworzenie sieci partnerstw lokalnych oraz współpraca. Wymienione cechy podejścia Leader, zwłaszcza jego oddolny charakter, doskonale wpisują się w koncepcję tzw. teorii regionalnego rozwoju endogenicznego, która na przestrzeni ostatnich lat wyraźnie dominuje w próbach wyjaśniania zjawisk związanych z rozwojem regionalnym i lokalnym. Funkcjonowanie lokalnych grup rybackich opiera się na opracowaniu przez lokalną społeczność lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich oraz realizacji wynikających z niej innowacyjnych projektów łączących zasoby, wiedzę i umiejętności przedstawicieli trzech sektorów: publicznego, gospodarczego i społecznego. Przedstawiciele ci tworzą tzw. lokalną grupę rybacką – partnerstwo międzysektorowe, które samodzielnie (oddolnie) wybiera projekty, a ich realizacja przyczynia się do osiągnięcia celów wspólnie opracowanej strategii. Oś 4. Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, koncentruje się na dwóch priorytetach (środkach), tj. na rozwoju obszarów zależnych od rybactwa oraz wsparciu na rzecz współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej. W ramach pierwszego priorytetu operacje będą się koncentrować na: wzmocnieniu konkurencyjności i utrzymaniu atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa, restrukturyzacji i reorientacji działalności gospodarczej oraz dywersyfikacji zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa, w drodze tworzenia dodatkowych miejsc pracy poza tym sektorem, podnoszeniu wartości produktów rybactwa, rozwoju usług na rzecz społeczności zamieszkującej obszary zależne od rybactwa, ochronie środowiska

¹ A. Dmitruk, *Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013*, Warszawa 2007, s. 22-24.

i dziedzictwa przyrodniczego na obszarach zależnych od rybactwa w celu utrzymania jego atrakcyjności oraz przywracania potencjału produkcyjnego sektora rybactwa, w przypadku jego zniszczenia w wyniku klęski żywiołowej, oraz funkcjonowaniu lokalnej grupy rybackiej i nabywaniu umiejętności, a także aktywizacji lokalnych społeczności. W ramach drugiego priorytetu operacje będą się koncentrować na promowaniu współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej między LGR.

Wysokość środków finansowych przeznaczonych przez LGR na:

- finansowanie promowania współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej między lokalnymi grupami rybackimi (drugi priorytet) w przepisach dotyczących trybu i warunków przyznawania i wypłaty pomocy na realizację środków objętych osią priorytetową 4. wynosi nie więcej niż 5% środków finansowych,

- finansowanie funkcjonowania LGR oraz nabywania umiejętności i aktywizacji lokalnych społeczności w przepisach dotyczących trybu i warunków przyznawania i wypłaty pomocy na realizację środków objętych osią priorytetową 4. wynosi nie więcej niż 10% środków finansowych,

- finansowanie operacji realizowanych w ramach LSROR przez podmioty społeczne i gospodarcze wynosi nie mniej niż 50% środków finansowych (operacje 1-4 w ramach pierwszego priorytetu).

We wszystkich czterech działających w regionie LGR środki finansowe na funkcjonowanie LGR oraz nabywanie umiejętności i aktywizację lokalnych społeczności sięgały maksymalnego pułapu wynoszącego 10%. Oznacza to, że w przypadku np. Lokalnej Grupy Rybackiej Mazurskie Morze kwotowo na to działanie przeznaczono aż 3 621 649,63 zł. Jeżeli teraz, zgodnie z oddolnym podejściem Leader, funkcjonująca na dokładnie tym samym obszarze Lokalna Grupa Działania na to samo działanie „funkcjonowanie lokalnej grupy działania, nabywanie umiejętności i aktywizacja” ma budżet trzykrotnie niższy, to nasuwa się pytanie: czy taki podział środków finansowych jest racjonalny?, zwłaszcza w przypadku nakładania się obszarów działania obu tych grup. Z kolei środki finansowe związane z promowaniem współpracy międzyregionalnej lub międzynarodowej między LGR nie przekraczały w żadnym z nich 4%. Pozostała część budżetu oscylująca w granicach 86% przeznaczona była na operacje związane z rozwojem obszarów zależnych od rybactwa, czyli na cztery typy operacji wymienionych wyżej. Polityka rozwoju sektora rybackiego, jako istotnej części sektora żywnościowego, realizowana jest bezpośrednio w ramach operacji związanych z restrukturyzacją i reorientacją działalności gospodarczej oraz dywersyfikacji zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa. Są to operacje skierowane tylko i wyłącznie do sektora gospodarczego i społecznego, bez udziału sektora publicznego. Wnioski wdrażane w ramach tych operacji są w dużej mierze ukierunkowane na rozwój postaw przedsiębiorczych

wśród mieszkańców obszarów działania LGR, podobnie zresztą jak te związane z podnoszeniem wartości produktów rybactwa, rozwojem usług na rzecz społeczności zamieszkującej obszary zależne od rybactwa. Również w przypadku tych operacji uczestniczy w nim jedynie sektor społeczny i gospodarczy i mogą one mieć bezpośredni wpływ na rozwój sektora rybackiego, będącego częścią sektora żywnościowego. W pozostałych operacjach, tj. związanych ze wzmocnieniem konkurencyjności i utrzymaniem atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa oraz ochroną środowiska i dziedzictwa przyrodniczego na obszarach zależnych od rybactwa, uczestniczyć może oprócz sektora gospodarczego i społecznego także sektor publiczny. Aczkolwiek również w tym przypadku działania w kierunku rozwoju sektora żywnościowego mogły uzyskać dofinansowanie. Widać więc wyraźnie, że wachlarz operacji na wspieranie sektora gospodarczego w przypadku funkcjonujących w regionie lokalnych grup rybackich jest bardzo szeroki. Dużą rolę sektora gospodarczego w rozwoju obszarów zależnych od rybactwa podkreśla się również w celach sformułowanych w lokalnych strategiach rozwoju obszarów rybackich. Zarówno misja, jak i wynikające z niej cele strategiczne sformułowane w lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich dla wszystkich czterech grup wpisują się w podstawowe działania przewidziane do realizacji w ramach programu. Na przykład realizacji LSROR dla LGR Mazurskie Morze przyświeca taka misja: „LGD MM działa na rzecz poprawy jakości życia mieszkańców wsi i miasteczek, w tym obszarów zależnych od rybactwa, wspierając ich aktywność gospodarczą, społeczną i kulturalną w ramach określonych w lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich”. W podobny sposób sformułowano misję dla pozostałych lokalnych grup rybackich. Cele dla wszystkich czterech funkcjonujących w regionie LGR są podobne i koncentrują się na wzroście atrakcyjności obszaru LGR jako miejsca zamieszkania, rozwoju turystyki oraz zachowania żywego ekonomicznie sektora rybackiego. W każdej grupie podkreślane jest znaczenie rozwoju gospodarczego obszaru, przy jednoczesnym zachowaniu jego rybackiego charakteru, ochronie tradycji rybackiej oraz dziedzictwa kulturowego. Stowarzyszenia chcą więc wspierać projekty inwestycyjne podmiotów sektora rybackiego w celu utrzymania konkurencyjności na rynku i stałego podnoszenia jakości produktów. Wyraźnie widać, że cele sformułowane w strategiach, podobnie jak same cele funkcjonowania LGR, są wieloaspektowe, nastawione na rozwój w wielu obszarach. Taką tendencję należy oceniać negatywnie, gdyż LSROR powinna być wyraźnie nastawiona na konkretne działania związane przede wszystkim z sektorem rybackim. Wieloaspektowość celów powoduje, że w konkursach różnicowanie merytoryczne poszczególnych wniosków aplikacyjnych jest bardzo duże. Pokazały to przeprowadzane przez autorów artykułu badania własne. Co ciekawe, trudno w tym przypadku winić autorów poszczególnych dokumentów strategicznych, gdyż wymagania co do LSROR sformułowane zostały w Rozporządzeniu Ministra Rolnictwa i Rozwoju

Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać lokalna strategia rozwoju, i dość rygorystycznie trzeba ich przestrzegać, zwłaszcza dotyczy to celów i rodzajów operacji, które mogą uzyskać dofinansowanie.

Zgodnie z podejściem Leader, wszystkie cztery lokalne grupy rybackie wybierają projekty do realizacji w ramach lokalnej strategii rozwoju obszarów rybackich i weryfikują wnioski o płatność oraz odpowiadają za realizację płatności na rzecz ostatecznego beneficjenta. W obu przypadkach procedura postępowania jest podobna, wnioskodawca składa wniosek o pomoc w LGR, który jest rejestrowany przez pracownika biura w specjalnym dzienniku ewidencji wniosków o dofinansowanie. Następnie wnioski przekazywane są do organu decyzyjnego LGR – komitetu LGR. Organ ten na najbliższym zebraniu, licząc od dnia otrzymania wniosku, dokonuje oceny operacji pod kątem zgodności z LSR oraz pod kątem zgodności z lokalnymi kryteriami.

W niniejszym artykule uwaga autorów skupiła się na tych przedsięwzięciach, które związane są ze wspieraniem sektora rybackiego jako istotnej części sektora żywnościowego. Lokalne grupy rybackie wybrane w pierwszym naborze, ogłoszonym przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (październik 2010 r.) rozpoczęły ogłaszanie pierwszych konkursów w ramach realizacji lokalnych strategii rozwoju obszarów rybackich już od II kwartału 2011 r., także w przypadku tych z województwa warmińsko-mazurskiego. Pod koniec 2011 r. ogłaszanie pierwszych konkursów rozpoczęły LGR-y wyłonione w II naborze (lipiec 2011 r.). Z analizy tempa wdrażania osi 4. Programu Operacyjnego Ryby 2007-2013 wynika, że po mało intensywnym początku, od kilku miesięcy można obserwować wyraźny wzrost liczby podpisanych umów oraz zrealizowanych wniosków o płatność. Słaby początek osi 4. Programu Operacyjnego Ryby 2007-2013 w Polsce wynikał ze specyfiki tej inicjatywy, po raz pierwszy realizowanej w ramach wsparcia rybactwa. Ponadto należy zwrócić uwagę na dwuetapowość wdrażania osi 4. Programu Operacyjnego Ryby 2007-2013 – aby ze środków z tej osi mogli korzystać beneficjenci, konieczne było w pierwszej kolejności dokonanie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wyboru LGR wdrażających swoje strategie.

W analizie wiele uwagi poświęcono sposobowi wydatkowania środków finansowych będących w posiadaniu lokalnych grup rybackich. Były one dzielone na cztery grupy przedsięwzięć, tj. wzmocnienie konkurencyjności i utrzymanie atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa, restrukturyzację i reorientację działalności gospodarczej oraz dywersyfikację zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa, podnoszenie wartości produktów rybactwa, rozwój usług na rzecz społeczności zamieszkującej obszary zależne od rybactwa oraz ochronę środowiska i dziedzictwa przyrodniczego na obszarach zależnych od rybactwa w celu utrzymania jego atrakcyjności oraz przywracanie potencjału produkcyjnego sektora rybactwa, w przypadku jego zniszczenia w wyniku klęski

żywiolowej. W pierwszym i czwartym rodzaju projektów partycypować mógł zarówno sektor publiczny, jak i gospodarczy. Natomiast w przypadku przedsięwzięć z drugiej i trzeciej grupy tylko i wyłącznie sektor gospodarczy. Rozwój sektora rybackiego, jako istotnej części sektora żywnościowego, w dużej mierze powinien być realizowany przez projekty związane z restrukturyzacją i reorientacją działalności gospodarczej oraz dywersyfikacją zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa. Aczkolwiek również w przypadku pozostałych operacji możliwe było ubieganie się o dofinansowanie przedsiębiorstw działających w tym sektorze. Uzyskane rezultaty badań pokazały, że już od początku funkcjonowania LGR konkursy cieszyły się dużym zainteresowaniem, zwłaszcza w tych grupach, które funkcjonowały w strukturach istniejących już lokalnych grup działania. Wydaje się, że doświadczenie zdobyte w ramach funkcjonowania tych grup pozwoliło na sprawne zorganizowanie konkursów w ramach lokalnych grup rybackich, a co ważne, sprawnie informowano o tym fakcie jak najszerszą potencjalną grupę beneficjentów. Największym zainteresowaniem w przeprowadzonych do tej pory naborach cieszyły się operacje związane z podnoszeniem wartości produktów rybactwa i rozwoju usług na rzecz społeczności zamieszkującej obszary zależne od rybactwa. We wszystkich czterech funkcjonujących na Warmii i Mazurach LGR złożono w ramach tego działania aż 229 wniosków, z których dofinansowanie uzyskało 81 projektów. Stanowiły one więc nieco ponad 35% wszystkich złożonych wniosków. Złożone projekty znacznie przekroczyły środki finansowe przewidziane na to działanie w ogłaszanych naborach. Najwięcej wniosków złożono w LGR Mazurskie Morze oraz w LGR Zalew Wiślany, odpowiednio: 80 i 79. Ciekawy jest natomiast fakt, że działanie to cieszyło się minimalnym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorstw sektora żywnościowego, skupionych wokół rybactwa. Spośród 81 wniosków, które uzyskały dofinansowanie, jedynie 2 dotyczyły przedsiębiorstw działających w tej branży. Zróżnicowanie projektów co do realizowanych celów było bardzo duże. Może to budzić duży niepokój, jeżeli weźmie się pod uwagę, że lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich to strategia szczegółowa, która powinna być wyraźnie nakierowana na działania związane z sektorem rybackim. Autorom niniejszej publikacji trudno jest zrozumieć, że w ramach tej grupy operacji dofinansowanie otrzymują projekty związane np. ze stomatologią, recyklingiem styropianu czy dotyczące przedsiębiorstw działających w dziale blacharstwo i naprawy pojazdów. Z kolei największym beneficjentem w ramach operacji z tej grupy to przedsięwzięcia związane z branżą turystyczną i gastronomiczną.

Dużym zainteresowaniem cieszyła się również pierwsza grupa operacji, związana ze wzmocnieniem konkurencyjności i utrzymaniem atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa. W tej grupie operacji partycypować mógł zarówno sektor publiczny, jak i gospodarczy. Należy również podkreślić, że w ramach tej grupy operacji pojedynczy beneficjent mógł uzyskać najwyższe dofinansowanie ze

wszystkich typów operacji realizowanych w ramach LSROR, tj. 2 mln zł w całym okresie programowania. Łącznie we wszystkich czterech działających w regionie LSR złożono 159 wniosków, z czego 104 wnioski dotyczyły sektora społecznego i gospodarczego, natomiast 55 – sektora publicznego. Dofinansowanie uzyskało 70 projektów, z czego aż 44 z sektora publicznego, w którym wyraźnie dominowały jednostki samorządu terytorialnego (gminy) stanowiące aż 82% podmiotów z tej grupy. Niepokojący jest fakt, że działanie to cieszyło się praktycznie zerowym zainteresowaniem ze strony przedsiębiorstw sektora żywnościowego, skupionych wokół rybactwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że na przykładzie tego działania i na podstawie przeprowadzonych naborów widać, że w funkcjonujących w regionie LGR nie ma miejsca tak wyraźne zdominowanie tych grup przez sektor publiczny, jak ma to miejsce w przypadku lokalnych grup działania funkcjonujących w regionie. Jak pokazały badania własne przeprowadzone wśród LGD działających na obszarze województwa warmińsko-mazurskiego, decyzje podejmowane przez organy LGD są wyraźnie zdominowane przez sektor publiczny, reprezentowany najczęściej przez gminy. Samorządy zamiast realizować inicjatywę Leader, zdobywają pieniądze na inwestycje i działania, którymi i tak muszą się zajmować zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym. Można posunąć się wręcz do stwierdzenia, że w LGD, w których dominują samorządy, ustala się z góry, który samorząd dostanie środki i ile, a następnie przygotowuje się projekty „pod” z góry ustalone kwoty. Projekty te najczęściej nie mają nic wspólnego z opracowaną LSR.

Nieco mniejszym zainteresowaniem cieszyły się projekty związane z restrukturyzacją i reorientacją działalności gospodarczej oraz dywersyfikacją zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa oraz z ochroną środowiska i dziedzictwa przyrodniczego na obszarach zależnych od rybactwa w celu utrzymania jego atrakcyjności. Działanie pierwsze, skierowane jedynie do sektora gospodarczego, wydaje się doskonale dla przedsiębiorstw sektora żywnościowego, skupionych wokół rybactwa. Uzyskane rezultaty wskazują jednakże, iż na 59 wniosków, które otrzymały dofinansowanie, spośród 80, które aplikowały do tego działania, jedynie 8 dotyczyło przedsiębiorstw działających w branży związanej z przetwórstwem ryb, a więc z sektorem żywnościowym. Największym zainteresowaniem cieszyły się projekty związane z branżą turystyczną i głównie one otrzymały dofinansowanie. Z kolei działanie związane z ochroną środowiska i dziedzictwa przyrodniczego nie cieszyło się wśród przedsiębiorstw przetwórczych zbyt dużym zainteresowaniem. Na 45 projektów, które uzyskały dofinansowanie, jedynie 4 miały dość luźny związek z przetwórstwem spożywczym z obszaru rybactwa. Również w tym przypadku zróżnicowanie projektów co do realizowanych celów było bardzo duże, a dofinansowanie uzyskały nawet projekty związane z budową kanalizacji sanitarnej, które raczej w ramach tego programu nie powinny być realizowane.

3. Podsumowanie

Mnogość i złożoność celów w odniesieniu do horyzontu czasowego, w którym funkcjonować będą lokalne grupy rybackie w województwie warmińsko-mazurskim, mogą spowodować, że realizacja podstawowych założeń LSROR będzie trudna. Ponadto na dzień dzisiejszy liczba dofinansowanych projektów, mających na celu wspieranie sektora rybackiego będącego częścią sektora żywnościowego, jest wysoce niezadowalająca. Zdecydowana większość wniosków złożonych w ramach działających w regionie grup dotyczyła operacji związanych z podnoszeniem wartości produktów rybactwa, rozwojem usług na rzecz społeczności zamieszkującej obszary zależne od rybactwa oraz wzmocnieniem konkurencyjności i utrzymaniem atrakcyjności obszarów zależnych od rybactwa. W przypadku tych operacji udział przedsiębiorstw sektora żywnościowego, zwłaszcza związanego z przetwórstwem ryb, był marginalny. Jedynie w przypadku operacji obejmujących restrukturyzację i reorientację działalności gospodarczej oraz dywersyfikację zatrudnienia osób mających pracę związaną z sektorem rybactwa udział ten był nieco większy, jednakże wciąż bardzo daleki od wymagań stawianych temu sektorowi.

Literatura

- Dmitruk A., *Inicjatywa Leader 1991-2006 a oś Leader 2007-2013*, Warszawa 2007.
- Program Operacyjny Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, www.minrol.gov.pl.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 29 września 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać lokalna strategia rozwoju obszarów rybackich, kryteriów wyboru lokalnej grupy rybackiej do realizacji tej strategii oraz wymagań, jakim powinna odpowiadać umowa dotycząca warunków i sposobu realizacji tej strategii w ramach Programu Operacyjnego Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Dz.U. nr 162.
- Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 15 października 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków i trybu przyznawania wypłaty i zwracania pomocy finansowej na realizację środków objętych osią priorytetową 4 – Zrównoważony rozwój obszarów zależnych od rybactwa, zawartą w Programie Operacyjnym „Zrównoważony Rozwój Sektora Rybołówstwa i Nadbrzeżnych Obszarów Rybackich 2007-2013, Dz.U. nr 177.

The Role of Local Fishing Groups in Supporting Businesses in the Food Sector in the Warmia and Mazury Voivodship

***Abstract.** This paper presents the current level of implementation of the essential Operational Programme, “Sustainable Development of the Fisheries Sector and Coastal Fishing Areas 2007-2013,” as well as its role in supporting companies in the food sector. The conclusions were framed on the basis of the Local Fishing Action Groups operating in the Warmia and Mazury area. At present, the amount of co-financed projects to support the fisheries sector as part of the food sector is highly unsatisfactory.*

***Keywords:** Local Fishing Group, local development strategy of fishing areas, food sector*

Izabela Dembińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
Uniwersytet Szczeciński

Szczecin jako problematyczna lokalizacja na mapie powierzchni magazynowych w Polsce*

***Streszczenie.** W artykule podjęto problematykę zróżnicowania regionalnego rynku powierzchni magazynowych w Polsce. W szczególności uwagę skupiono na obszarze, który w zestawieniach regionów rynku powierzchni magazynowych jest określany jako „Szczecin”. Zauważono, że rynek szczeciński rozwija się zbyt wolno w porównaniu z innymi regionami w Polsce. Wskazano elementy potencjału logistycznego tego regionu oraz czynniki, które doprowadzają do swoistego wykluczenia logistycznego. Podjęto próbę zastanowienia się nad tym, co należy zrobić, by wzmocnić pozycję Szczecina na rynku powierzchni magazynowych w Polsce.*

***Słowa kluczowe:** rynek powierzchni magazynowych, park logistyczny, deweloper powierzchni magazynowych*

1. Wprowadzenie

Rynek powierzchni magazynowych w Polsce ma nieustannie optymistyczne perspektywy. Pomimo odnotowania nieco słabnącego wzrostu PKB, wciąż przybywa nowych inwestycji. Wskaźnik powierzchni oddanej do użytku w 2012 r. wzrósł o 40%. Pod koniec roku całkowita podaż nowoczesnej powierzchni magazynowej w Polsce przekroczyła barierę 7 mln m². Wynosiła 7,1 mln m², czyniąc w ten sposób Polskę największym rynkiem powierzchni

* Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2010-2013 jako projekt badawczy nr NN 113 005839.

magazynowych w Europie Środkowo-Wschodniej¹. Według danych na koniec pierwszego kwartału 2013 r., łączne zasoby nowoczesnej powierzchni magazynowej wynosiły w Polsce 7,4 mln m², co znaczy, że w ciągu tylko trzech miesięcy wzrosły o 4%².

Podział geograficzny rynku powierzchni magazynowych w Polsce zakłada trzy grupy lokalizacji parków logistycznych. Są to: region warszawski, który dzieli się na centrum, Warszawę I (pojedyncze obiekty oraz parki magazynowe zlokalizowane w promieniu do 15 km od centrum Warszawy) i Warszawę II (parki logistyczne i magazynowe zlokalizowane w promieniu od 15 do 80 km od centrum Warszawy, z reguły położone wzdłuż głównych tras wylotowych z miasta), przodujące regiony, do których należą: Śląsk, Polska centralna (Łódź, Piotrków Trybunalski), Wrocław, Poznań, Kraków i Trójmiasto, oraz pozostałe regiony, czyli Szczecin, Bydgoszcz, Toruń, Rzeszów. Dlaczego Szczecin nie jest zaliczany do przodujących regionów? Jakie czynniki decydują o tym, że dynamika rozwoju tej części rynku powierzchni magazynowych jest wyraźnie słabsza na tle innych regionów? Odpowiedzi na te pytania stanowią cel podjętej w artykule dyskusji. Zastanawiające jest, że problem słabości regionu szczecińskiego wszakże jest dostrzegany, lecz – jak do tej pory – trudno znaleźć jakieś dyskusje próbujące wyjaśnić tę sytuację, a tym bardziej te, które wskazywałyby możliwości jej poprawy.

2. Potencjał Szczecina jako lokalizacji inwestycji deweloperów powierzchni magazynowych

Każda potencjalna lokalizacja inwestycji w postaci parku logistycznego powinna odznaczać się pewnymi atrybutami. Zazwyczaj są to:

- atrybuty geograficzne,
- atrybuty infrastrukturalne,
- atrybuty gospodarcze,
- atrybuty społeczne.

Szczecin leży w północno-zachodniej części kraju nad rzeką Odrą, przy granicy polsko-niemieckiej. Jest największym miastem i stolicą województwa zachodniopomorskiego. Odległość z centrum miasta do Morza Bałtyckiego w linii prostej wynosi 65 km. Takie położenie czyni Szczecin ważnym węzłem transportowym na trasie transeuropejskiego korytarza transportowego północ-południe,

¹ *Rynek powierzchni magazynowych w Polsce 2012*, Jones Lang LaSalle luty 2013, s. 3.

² *Poland Industrial Destinations 2013*, CBRE Research Poland 2013, s. 4.

łączącego południową Skandynawię, Czechy i Austrię z portami Morza Śródziemnego.

Atrybuty infrastrukturalne wskazują na potencjał gałęziowy danej lokalizacji oraz poziom wyposażenia w nowoczesną infrastrukturę. Chodzi zatem o to, jakie gałęzie stanowią system transportowy Szczecina oraz jaka jest dostępność i jakość infrastruktury.

System transportowy Szczecina obejmuje wszystkie gałęzie transportu, czyli transport drogowy, kolejowy, morski, rzeczny oraz powietrzny. Dla lokalizacji powierzchni magazynowych jest to sytuacja najbardziej pożądana. Choć parki logistyczne są lokalizowane z reguły przy infrastrukturze drogowej, łatwy i szybki dostęp do infrastruktury innych gałęzi transportu odgrywa ważną rolę. Pozwala bowiem efektywnie koordynować przepływy ładunków w sieciach logistycznych, zwłaszcza te o zasięgu międzynarodowym, odbywające się międzykontynentalnie.

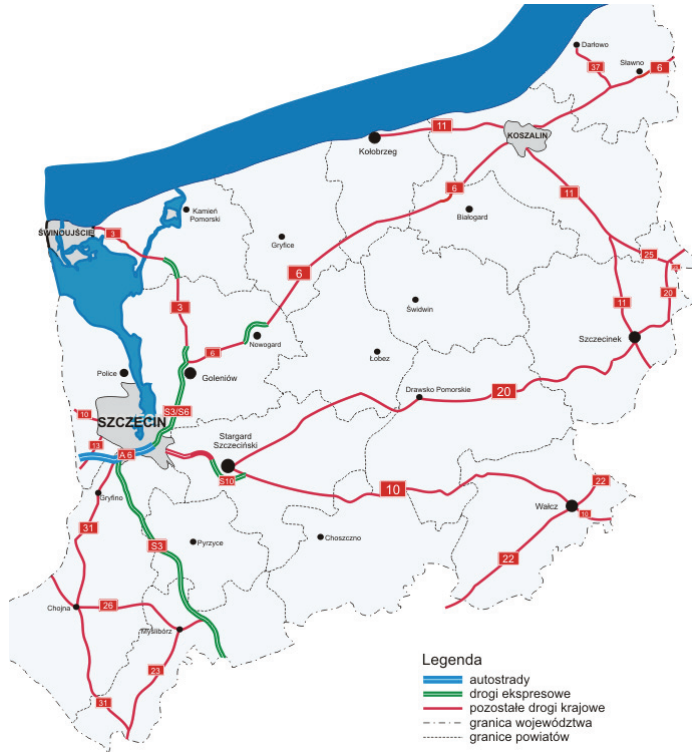
Jak wspomniano, deweloperzy powierzchni magazynowych swoje inwestycje lokalizują przy infrastrukturze drogowej, głównie przy autostradach i drogach ekspresowych. Na przykładzie Polski można zaobserwować silne skorelowanie inwestycji drogowych i inwestycji w powierzchnie magazynowe. Tam gdzie są oddawane kolejne odcinki autostrady czy drogi ekspresowej, z reguły zaraz pojawiają się inwestycje magazynowe.

Podstawowy układ sieci drogowej województwa zachodniopomorskiego jest tworzony przez następujące drogi (zob. rys. 1):

- autostradę A6,

- drogi krajowe numer 3 (Świnoujście – Szczecin – Gorzów Wielkopolski – Zielona Góra – Legnica – Jakuszyce: 144,5 km), 6 (Kolbaskowo – Szczecin – Goleniów – Koszalin – Słupsk – Gdańsk – Łęgowo: 183,3 km), 10 (Lubieszyn – Szczecin – Stargard Szczeciński – Wałcz – Piła – Białe Błota – Sierpc – Płońsk: 145,4 km), 11 (Kołobrzeg – Koszalin – Bobolice – Szczecinek – Piła – Poznań – Pleszew – Ostrów Wielkopolski – Bytom: 114,4 km), 13 (Szczecin – Przeclaw – Rosówek: 10,6 km), 20 (Stargard Szczeciński – Drawsko Pomorskie – Szczecinek – Bytów – Gdynia: 171,5 km), 22 (Kostrzyn – Gorzów Wielkopolski – Wałcz – Starogard Gdański – Malbork – Elbląg – Grzechotki: 59,2 km), 23 (Myślibórz – Sarbinowo: 32,8 km), 25 (Bobolice – Biały Bór – Bydgoszcz – Inowrocław – Kalisz – Ostrów Wielkopolski – Oleśnica: 21,9 km), 26 (Krajnik Dolny – Chojna – Myślibórz – Renice: 52,6 km), 31 (Szczecin – Gryfino – Chojna – Sarbinowo – Kostrzyn – Słubice: 91,7 km), 37 (Darłowo – Karwice: 14,5 km).

Długość dróg krajowych w województwie zachodniopomorskim obecnie wynosi łącznie 1042,9 km. Rozpatrując Szczecin jako lokalizację powierzchni magazynowych, najważniejszą rolę odgrywają autostrada A6 oraz drogi krajowe numer 6, 3 i 10.

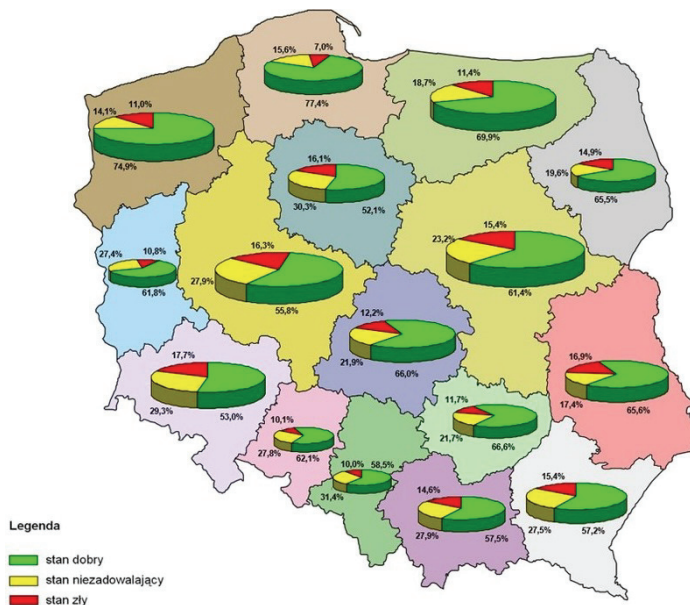


Rysunek 1. Infrastruktura drogowa w województwie zachodniopomorskim

Źródło: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, www.gddkia.gov.pl/pl/a/4468/mapa-drog-krajowych-województwa-zachodniopomorskiego [15.07.2013].

Na tle innych województw stan nawierzchni dróg krajowych w województwie zachodniopomorskim można ocenić pozytywnie (zob. rys. 2). Według *Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2012 roku* Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad stanem dobrym nawierzchni w 2012 r. odznaczało się 74,9% dróg krajowych. Lepszy wynik zanotowało jedynie województwo pomorskie (77,4%).

Charakteryzując potencjał gospodarczy Szczecina, należy zwrócić uwagę na dwie dominujące cechy. Po pierwsze, położenie Szczecina oraz jego tradycyjne związki z morzem decydują, że gospodarka Szczecina w dużym stopniu kształtowana jest przez dziedziny związane z gospodarką morską, takie jak przemysł stoczniowy, żegluga morska, usługi portowe. Po drugie, ukształtowana w wyniku trwających od 1989 r. przeobrażeń strukturalnych, gospodarka Szczecina zdominowana jest przez sektor usług. Obejmuje on ok. 80% ogółu podmiotów. Podmioty sektora przemysłu nie stanowią nawet 10% (8,7%). Wartość produkcji



Rysunek 2. Stan nawierzchni dróg krajowych w Polsce według województw

Źródło: *Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2012 roku*, GDDKiA, Warszawa, marzec 2013, s. 14.

sprzedanej przemysłu w 2011 r. wynosiła 32 708,1 mln zł, co stanowiło 2,9% wartości produkcji sprzedanej przemysłu łącznie w Polsce. W porównaniu z innymi województwami, wartość ta była sześciokrotnie mniejsza niż odnotowana w województwie śląskim, prawie czterokrotnie mniejsza niż w województwie wielkopolskim i dwukrotnie mniejsza niż w województwie łódzkim. Nakłady inwestycyjne w przemyśle w 2011 r. stanowiły zaledwie 3,4% nakładów poniesionych łącznie w Polsce³. Województwo zachodniopomorskie było pod tym względem lepsze tylko od województw: lubuskiego, opolskiego, podlaskiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Nawet w województwie lubelskim nakłady inwestycyjne były większe o 18%⁴.

Potencjał społeczny na potrzeby rynku powierzchni magazynowych jest rozpatrywany pod kątem potencjalnej kadry, posiadającej odpowiednie kompetencje i doświadczenie. Pod tym względem Szczecin jest bardzo dobrze przygotowany. Szczecińskie uczelnie wyższe o profilu ekonomicznym i technicznym już od dawna kształcą młodzież na kierunku logistycznym w różnych specjalnościach,

³ *Rocznik Statystyczny Przemysłu 2012*, GUS, luty 2013, s. 120.

⁴ *Ibidem*, s. 330.

w tym również w specjalności menedżer systemów magazynowych (Uniwersytet Szczeciński). Oferta akademicka obejmuje również studia podyplomowe, które pozwalają uaktualniać i uzupełniać wiedzę logistyczną.

3. Rozwój szczecińskiego rynku powierzchni magazynowych na tle innych lokalizacji parków logistycznych

Inicjacja rozważań o budowie centrów logistycznych w Polsce przypada na wczesne lata 90. XX w. Pierwowzorem były wówczas centra niemieckie. Od samego początku Szczecin był wymieniany jako kluczowa lokalizacja, której przypisywano zasięg międzynarodowy. Koncepcja Zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego zrodziła się w latach 1996-1997. Głównymi celami były odciążenie miasta od ruchu transportu ciężkiego oraz rozwój gospodarki regionu. Na lokalizację centrum rozpatrywano:

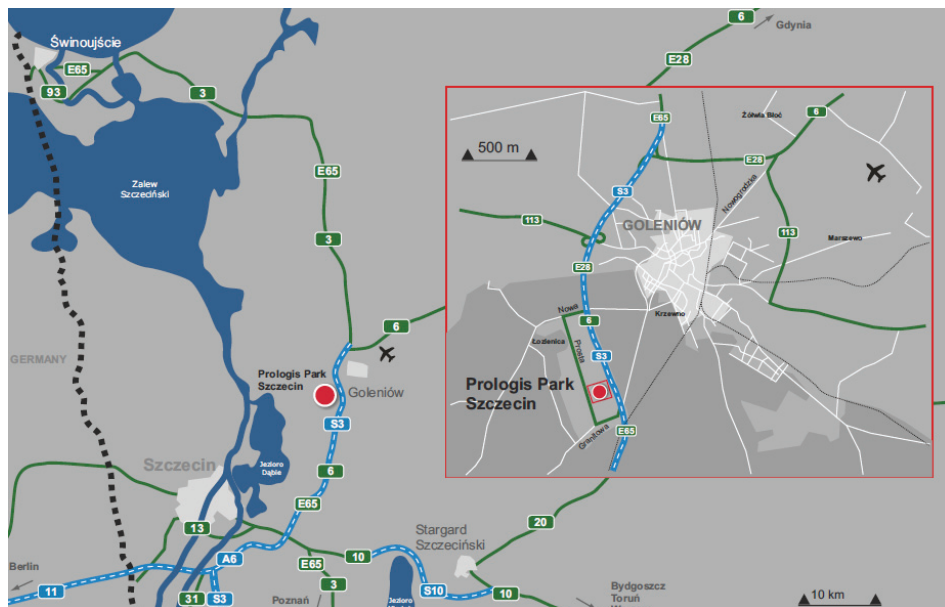
- Szczecin-Gumieńce – rejon stacji kolejowej,
- Szczecin-Dąbie – rejon stacji kolejowej,
- bazę kontenerową w Zdunowie o powierzchni 100 ha,
- Radziszewo – teren o powierzchni 50 ha,
- Kołbaskowo – teren leżący po prawej stronie autostrady A6,
- Port Szczecin – rejon Ostrowa Grabowskiego.

Ostatecznie wybrano Ostrów Grabowski.

Deweloperzy powierzchni magazynowych długo nie interesowali się Szczecinem. Dopiero inwestycje w drogę krajową S3 spowodowały, że zaczęto zwracać uwagę na tą lokalizację. Pierwszy zainwestował w budowę parku logistycznego Prologis. Inwestycja ruszyła w 2007 r. Praktycznie Szczecin na rynku powierzchni magazynowych zaistniał w 2008 r.

Prologis Park Szczecin – to nowoczesne centrum dystrybucyjne o powierzchni magazynowej 41 585 m². Położone jest na terenie Goleniowskiego Parku Przemysłowego, który jest zlokalizowany przy drodze S3, blisko 70 km na południe od portu w Świnoujściu, 40 km na wschód od niemieckiej granicy, 35 km na północny wschód od centrum Szczecina i 7 km na południowy zachód od lotniska w Goleniowie (zob. rys. 3). Dostęp do infrastruktury drogowej pozwala drogą E28 na połączenie z Gdańskiem, a E65 – z Poznaniem. Poprzez autostrady A6 i A11 dojeżdża się w niecałe dwie godziny do terminalu cargo w Berlinie.

W 2012 r. ruszyła budowa drugiego parku logistycznego w okolicach Szczecina. Inwestorem jest cypryjska firma North-West. W czerwcu 2013 r. do użytku oddano pierwszą z czterech hal magazynowych North-West Logistic Park, zlokalizowanego w Szczecinie-Dąbiu, przy węźle komunikacyjnym z dostępem do autostrady A6 i drogi ekspresowej S3. Pierwsza hala jest najmniejsza – jej



Rysunek 3. Lokalizacja Prologis Park Szczecin

Źródło: *materiały Prologis*, www.prologis.com/docs/2012%20Prologis%20Park%20Szczecin%20Brochure.pdf [18.07.2013].

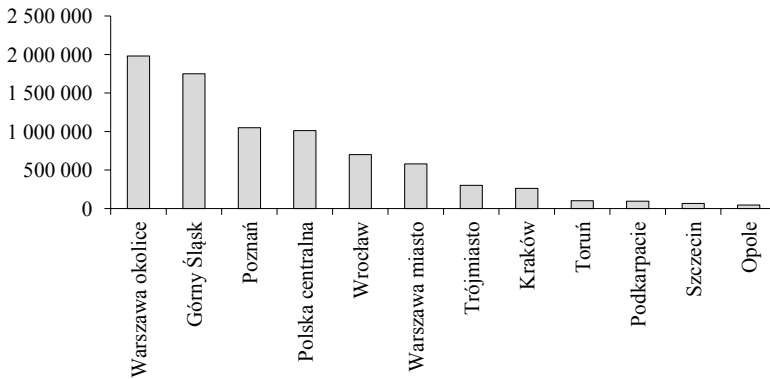


Rysunek 4. Lokalizacja North-West Logistic Park

Źródło: *materiały North-West Logistic Park*, www.north-westlp.pl/pl/lokalizacja.html [18.07.2013].

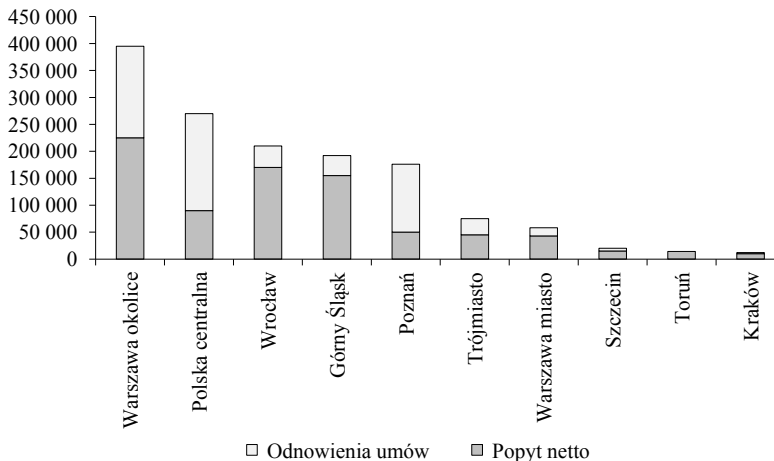
powierzchnia wynosi 7000 m². Kolejne hale mają mieć powierzchnie znacznie większe, tj. od 13 000 do 28 000 m². Docelowo powierzchnia produkcyjno-biuro-magazynowa North-West Logistic Park ma wynosić 64 000 m².

Od samego początku, to jest od 2008 r., Szczecin nie należy do przodujących regionów na mapie powierzchni magazynowych. Należy wręcz zauważyć, że w zestawieniach oceniających wielkości popytu czy podaży powierzchni magazynowych plasuje się na ostatnim miejscu (zob. rys. 5 i 6). Sytuacji nie zmieniają nawet pojawiające się nowe inwestycje. Dynamika tych inwestycji jest zdecydo-



Rysunek 5. Podaż nowoczesnej powierzchni magazynowo-przemysłowej według regionów (m²)

Źródło: *Rynek powierzchni magazynowych 2012*, Jones Lang LaSalle 2013, s. 6.

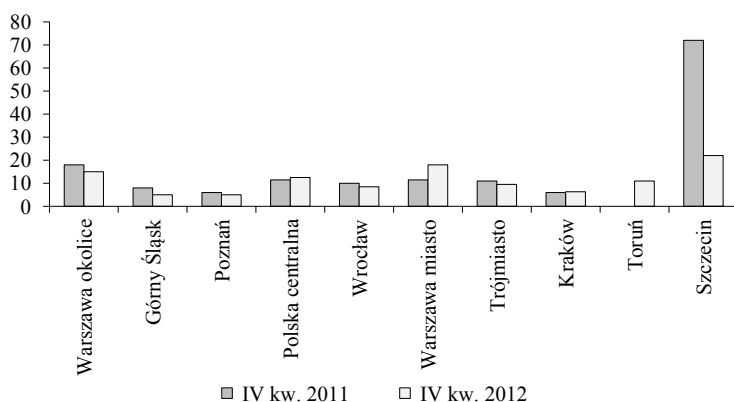


Rysunek 6. Popyt na nowoczesne powierzchnie magazynowe według regionów (m²)

Źródło: *Rynek powierzchni magazynowych 2012*, Jones Lang LaSalle 2013, s. 3.

wanie słabsza w porównaniu z innymi regionami w Polsce. Rozpoczęcie budowy drugiego parku logistycznego, dopiero po czterech latach od rozpoczęcia funkcjonowania parku Prologis, jest tego niezaprzeczalnym dowodem.

Obecnie całkowita podaż nowoczesnych powierzchni magazynowych wynosi dla Szczecina niespełna 50 000 m². W ramach planowanych w okolicy Szczecina projektów może jeszcze powstać nawet 85 000 m² powierzchni magazynowo-przemysłowej. Popyt na powierzchnie magazynowe w ostatnich czterech latach osiągnął łącznie ok. 42 000 m². Głównym źródłem popytu były firmy z sektora logistycznego oraz produkcyjnego. Największą umowę w 2012 r. podpisał Rhenus. Dotyczyła ona wynajmu 14 000 m² powierzchni magazynowej w Prologis Park Szczecin. Obecnie ok. 8200 m² powierzchni magazynowej pozostaje bez najemcy, co powoduje, że współczynnik pustostanów wynosi ok. 20%⁵ (zob. rys. 7) i jest to najwyższa wartość w zestawieniu dla wszystkich lokalizacji rynku powierzchni magazynowych (współczynnik powierzchni niewynajętych w Polsce w 2012 r. kształtował się na średnim poziomie 10%).



Rysunek 7. Współczynnik dostępnej powierzchni w poszczególnych regionach w IV kwartale 2012 i 2011 roku (%)

Źródło: Rynek powierzchni magazynowych 2012, Jones Lang LaSalle 2013, s. 5.

Od kilku lat sukcesywnie rozwija się rynek wynajmu obiektów *built-to-suit* (BTS), czyli przeznaczonych dla konkretnego najemcy i dostosowanych do jego indywidualnie określonych wymagań. W 2012 r. do użytku oddano 176 000 m² powierzchni BTS, co stanowiło 34% łącznie oddanej powierzchni magazynowej w Polsce. Niestety, w okolicach Szczecina żadna tego typu inwestycja jeszcze nie powstała.

⁵ Poland industrial destinations 2013, CBRE 2013, s. 5.

4. Próba wyjaśnienia słabej pozycji Szczecina na rynku powierzchni magazynowych w Polsce

Patrząc na położenie geograficzne oraz potencjał infrastrukturalny, rozwój rynku powierzchni magazynowej w Szczecinie powinien być zdecydowanie bardziej zaawansowany niż pokazują to przywołane zestawienia. Co sprawiło, że Szczecin tak późno pojawił się na mapie nowoczesnych powierzchni magazynowych w Polsce i co powoduje, że od 2008 r. podaż nie tylko wolno, ale i w niewielkim stopniu wzrasta? Wreszcie, co wpływa na to, że tak trudno było znaleźć pierwszego najemcę w Prologis Park Szczecin?

Jak wspomniano, Prologis Park Szczecin oddano do użytku w 2008 r., a wynajęcie powierzchni magazynowej pierwszemu najemcy miało miejsce dopiero pod koniec 2009 r. (zob. tab. 1). Pierwszym klientem Prologis była duńska firma Dancook. W marcu 2010 r. pojawił się drugi klient, jedna z najstarszych hurtowni zabawek w Polsce, firma TM Toys. Obie firmy w sumie wynajmowały 6600 m², przez co wskaźnik pustostanów kształtował się na bardzo wysokim poziomie, ok. 80%. Dopiero w ostatnich dwóch latach na szczecińskim rynku powierzchni magazynowych można obserwować ożywienie. Dzięki podpisaniu przez Prologis w I półroczu 2013 r. dwóch nowych umów najmu powierzchni w Prologis Park Szczecin i przedłużeniu czterech umów najmu, Prologis Park Szczecin jest w 100% wynajęty. Umowy podpisano z firmą Schenker Sp. z o.o. na wynajem 7900 m² oraz z firmą Swedwood na wynajem 7200 m² powierzchni magazynowej.

Tabela 1. Główne umowy najmu powierzchni magazynowych w regionie Szczecina w latach 2009-2013

Data najmu	Najemca	Sektor działalności	Powierzchnia najmu (m ²)
IV kwartał 2009	Dancook	produkcja	2 700
I kwartał 2010	TM Toys	dystrybucja	3 600
II kwartał 2011	Asia	dystrybucja	6 300
I kwartał 2012	Rhenus Contract Logistics	logistyka	13 800
II kwartał 2013	Schenker	logistyka	7 900
II kwartał 2013	Swedwood	produkcja	7 200

Źródło: opracowanie własne.

Szukając odpowiedzi na postawione pytania, nasuwa się jedna ogólna odpowiedź. To, że szczeciński rynek powierzchni magazynowych nie osiągnął jeszcze

fazy dojrzałości nie wynika z braku autostrad. Drogi ekspresowe zlokalizowane na terenie województwa zachodniopomorskiego, tak pod względem gęstości, jak i pod względem stanu technicznego, można uznać za wystarczające i dobrze spełniające swoje zadania. Problemem nie jest także słaba promocja wolnych powierzchni magazynowych czy wielkość stawek za wynajem, czy brak wykwalifikowanej kadry. Nadrzędnym problemem jest niski poziom popytu, a ściślej rzecz ujmując, słabe uprzemysłowienie regionu zachodniopomorskiego i wciąż duży potencjał rozwojowy dla nowoczesnej powierzchni handlowej, która na koniec 2012 r. wynosiła blisko 340 000 m²⁶. Głównym motorem napędzającym popyt na rynku powierzchni magazynowych są bowiem producenci i dystrybutorzy dóbr konsumpcyjnych oraz firmy logistyczne.

Taka sytuacja jest przede wszystkim spowodowana tym, że Szczecin nie ma dobrego klimatu inwestycyjnego. Ocena stopnia postrzegania atrakcyjności inwestycyjnej miasta przez potencjalnych inwestorów bazuje na analizie dokonanych inwestycji oraz na danych o dostępności wykwalifikowanych pracowników. Według badań przeprowadzonych przez PricewaterhouseCoopers, dotyczących kapitału atrakcyjności inwestycyjnej⁷ (KAI), rozumianego jako wykazana w przeszłości zdolność do przyciągania inwestorów, stanowiąca odbicie generalnych wyobrażeń o atrakcyjności miasta jako miejsca lokalizacji działalności gospodarczej, liczba inwestorów zagranicznych aktywnych w mieście odniesiona do liczby mieszkańców jest niższa niż średnia. Przy średnim poziomie dla 11 badanych miast, równym 100, KAI w zakresie atrakcyjności dla inwestorów zagranicznych wynosi w Szczecinie 73,2. Jeszcze gorzej kształtuje się atrakcyjność inwestycyjna Szczecina z punktu widzenia firm krajowych. Jest ona najniższa wśród badanych miast. Przy średnim poziomie dla 11 miast, równym 100, KAI Szczecina w zakresie atrakcyjności dla firm krajowych wynosi 75,6. Magnesem dla inwestorów krajowych nie jest nawet fakt, że poziom płac jest niższy od średniej dla 11 badanych miast.

O kształtowaniu KAI decydują ponadto warunki inwestowania, wśród których wymienić należy: procent powierzchni miasta objęty planami zagospodarowania przestrzennego, liczbę szkół językowych i szkół międzynarodowych oraz liczbę miejsc w hotelach 4- lub 5-gwiazdkowych (w relacji do liczby mieszkańców miasta). I w tym zakresie sytuacja Szczecina nie przedstawia się najlepiej. Poziom wskaźnika w zakresie warunków inwestowania jest dla Szczecina rów-

⁶ *Rynek nieruchomości w Szczecinie*, DTZ, styczeń 2013, s. 11.

⁷ *Raport na temat wielkich miast w Polsce*, PricewaterhouseCoopers. Raport obejmuje 11 miast: Wrocław, Warszawę, Poznań, Kraków, Katowice, Łódź, Szczecin, Bydgoszcz, Białystok, Lublin oraz Trójmiasto i bazuje na pomiarze porównywalnych danych. Ogólnie dane pochodzą z lat 2009-2010. Raport jest dostępny na stronie: www.pwc.pl/pl/wielkie-miasta-polski/obserwacje-ogolne.jhtml [18.07.2013].

niez niższy od średniej dla 11 analizowanych miast i wynosi 82,4. Procent powierzchni objęty planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 24% i tym samym jest niższy w porównaniu ze średnią dla badanych ośrodków. Liczba szkół językowych oraz szkół międzynarodowych również plasuje się poniżej średniej. Obszarem wymagającym poprawy jest także zaplecze hotelowe o podwyższonym standardzie. Choć wspomniano wcześniej, że kierunki studiów o profilu logistycznym są obecne w ofercie uczelni szczecińskich, należy zwrócić uwagę na inny problem, przedstawiony w badaniu PricewaterhouseCoopers. Szczecin charakteryzuje relatywnie niska liczba absolwentów kierunków technicznych i ścisłych – ok. 12 500 osób w porównaniu ze średnią na poziomie 20 000 osób. Stanowi to barierę dla zwiększenia atrakcyjności miasta dla inwestorów i lokalizacji biznesu mającego tworzyć popyt na powierzchnie magazynowe.

5. Podsumowanie

Szczecin jest często nazywany młodym czy raczkującym rynkiem powierzchni magazynowych w Polsce. Wydaje się, że jest to nieco zafałszowany obraz sytuacji, ponieważ można wskazać na młodsze rynki, które w zakresie popytu i podaży odznaczają się lepszymi wskaźnikami. Bardziej trafne byłoby określenie, że jest to rynek o niewykorzystanym potencjale.

Co można zrobić, by wzmocnić pozycję Szczecina na rynku powierzchni magazynowych? W zakresie infrastruktury istotna jest kontynuacja zaplanowanych inwestycji. Duże znaczenie ma też wzmocnienie roli transportu kolejowego i wodnego. Wieloletnie zaniedbania rzeki Odry, skutkujące brakiem ciągłej żeglowności, nie pozwalają na jej sprawne i pełne wykorzystanie. Duży nacisk powinien być kładziony na rolę portu Szczecin-Świnoujście, zarówno w krajowym, jak i międzynarodowym systemie logistycznym. Władze miasta powinny podjąć zdecydowane przedsięwzięcia mające na celu poprawę klimatu inwestycyjnego. Uczelnie wyższe natomiast powinny bardziej strategicznie kształtować swoją ofertę edukacyjną, koncentrując uwagę na kierunkach i specjalnościach przydatnych dla biznesu. Możliwości, a w zasadzie potrzeb, jak widać, jest wiele. Problemem jest tylko to, na ile są one realne. Warto i na ten temat podjąć osobną dyskusję.

Literatura

- Poland Industrial Destinations 2013*, CBRE Research Poland 2013.
Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2012 roku, GDDKiA, Warszawa marzec 2013.
Rocznik Statystyczny Przemysłu 2012, GUS, luty 2013.
Rynek nieruchomości w Szczecinie, DTZ, styczeń 2013.
Rynek powierzchni magazynowych 2012, Jones Lang LaSalle 2013.
Rynek powierzchni magazynowych w Polsce 2012, Jones Lang LaSalle luty 2013.

Szczecin as a Problematic Location in the Warehouse Market in Poland

Abstract. *The article discusses the problems of regional disparities in the warehouse market area in Poland. In particular, attention is brought to the area where the regional warehouse market area is defined as "Szczecin". It was noted that the market in Szczecin is growing too slowly in comparison to the other regions in Poland. Areas of logistic potential were identified in the region, as well as factors that lead to the exclusion of specific logistics. An attempt was made to reflect on what needs to be done to strengthen the position of Szczecin in the warehouse market in Poland.*

Keywords: *warehouse market, logistic park, the developer of warehouse areas*

Innowacyjność w regionach

Dariusz Głuszcuk

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Źródła finansowania innowacyjnej przedsiębiorczości – wariantowość rozwiązań w ujęciu teoretycznym

***Streszczenie.** Implementację nowych lub istotnie ulepszonych rozwiązań (np. produktowych, procesowych) zawsze warunkują ich koszty. Zazwyczaj są one zbyt wysokie, by znaleźć pełne pokrycie w generowanych nadwyżkach finansowych przedsiębiorstw. Dysharmonie te są szczególnie widoczne w warunkach kryzysu gospodarczego, gdy maleją zyski firm i zawęża się dostęp do związanych z nimi usług finansujących (np. kredytowych). Wówczas istotna staje się znajomość wszystkich źródeł (środków, instrumentów) finansowania projektów innowacyjnych. Ich systematyka na tle kapitałów przedsiębiorstwa i faz jego rozwoju, wzbogacona rozważaniami na temat substytucyjności i komplementarności proinnowacyjnych funduszy, wypełnia treść niniejszego artykułu.*

***Słowa kluczowe:** źródła finansowania innowacyjnej przedsiębiorczości*

1. Wprowadzenie

Koszty działalności innowacyjnej przedsiębiorstw mogą być pokrywane z różnych źródeł, a ich znajomość jest ważna w każdym czasie, choć nabiera szczególnego znaczenia w dobie kryzysu gospodarczego. Jego przejawem są m.in. malejące zyski przedsiębiorstw, które prowadzą do zubożenia środków i instrumentów finansujących nowe lub istotnie ulepszone rozwiązania (np. produktowe, procesowe). W tych warunkach rozpoznanie pełnej gamy proinnowacyjnych kapitałów (własnych wewnętrznych i zewnętrznych, obcych oraz hybrydowych), a także ich dostępności w różnych fazach rozwoju przedsięwzięcia innowacyjne-

go (zasiew, start, rozwój, ekspansja) ma fundamentalne znaczenie, gdyż wiedza ta jest niezbędna do poszukiwania alternatywnych bądź komplementarnych planów finansujących. Ich mozaikę zawsze wyznacza zbiór środków i instrumentów pokrywających koszty innowacji, a identyfikację jego komponentów przyjęto za cel niniejszego artykułu.

2. Źródła finansowania innowacyjnego przedsiębiorstwa na tle etapów jego rozwoju

Problem pokrywania kosztów działalności przedsiębiorstwa na tle etapów jego rozwoju bywa różnie opisywany w literaturze przedmiotu. Istnieją opracowania, w których dostępność świadczeń finansujących uzależnia się od wielkości jednostki produkcyjnej lub usługowej (koncepcja przedsięwzięcia, rozruch, mała i średnia firma¹) bądź też lokalizuje się ją w fazach cyklu życia przedsiębiorstwa (powstania i początkowego rozwoju, wzrostu, dojrzałości oraz schyłku działalności²), bądź stadiach jego rozkwitu (zasiewu, startu, rozwoju i ekspansji³). Każda z przytoczonych sekwencji ma charakter konwencyjny i trudno jest jednoznacznie wskazać, która z nich tworzy najlepszą przestrzeń do alokowania zróżnicowanych źródeł finansowania przedsięwzięć innowacyjnych. Można przyjąć, że spektrum dostępnych środków własnych i obcych wzrasta wraz ze zwiększeniem rozmiarów przedsiębiorstwa lub kształtuje się adekwatnie do faz jego życia, ale innowacja zawsze prowadzi do dynamicznych zmian, a proces ten wydają się najlepiej opisywać następujące po sobie etapy zasiewu, startu, rozwoju i ekspansji. Ich właściwości odmiennie definiują sytuację rynkową firmy, jej cele i działania (zob. tab. 1).

Zarysowaną ścieżkę rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjnego (zasiew, start, wczesny rozwój, ekspansja) wypełnia wiele podmiotów i instrumentów ukierunkowanych na finansowanie innowacji, ale ich liczba i rodzaj wyraźnie różnicuje się na odcinkach cechujących się odmienną zyskownością, a przede wszystkim skalą ryzyka bądź niepewności (zob. rys. 1).

¹ Zob. A. Kopczuk, *Problemy kształtowania struktury kapitału w małym przedsiębiorstwie, w: Kapitał w rozwoju przedsiębiorstw i regionu – instrumenty, instytucje, wykorzystanie*, red. A. Kopczuk, Wyd. WSiFiZ w Białymstoku, Białystok 2003, s. 29.

² A. Duliniec, *Finansowanie przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007, s. 107-113.

³ W pewnym stopniu do tego podziału nawiązują stadia inwestowania venture capital. W ich strukturze wyodrębnia się etap początkowy i ekspansji, a następnie każdy z nich dzieli się na trzy podetapy, tj. kolejno: zasiewu, startu oraz finansowania fazy pierwszej, drugiej, trzeciej i czwartej. Zob. A. Wiatrak, *Venture capital jako forma wspierania przedsiębiorstw*, w: *Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych*, red. J. Turyn, W. Szczęsny, Difin, Warszawa 2004, s. 252.

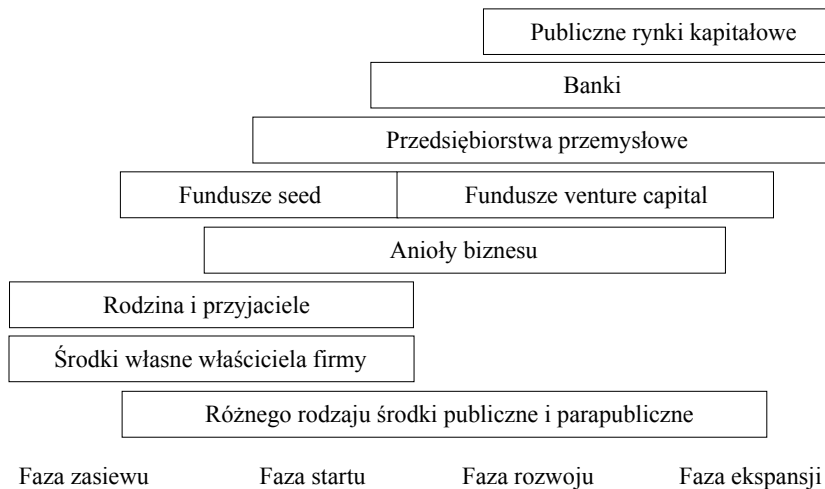
Tabela 1. Fazy rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjnego i ich podstawowe cechy

Faza	Podstawowe właściwości
Zasiewu	<ul style="list-style-type: none"> – uściślenie koncepcji projektu (przedsiębiorstwa), w tym biznesplanu – diagnoza potencjału rynku – rozpoznanie uwarunkowań prawnych – ustalenie struktury konkurencji – działalność badawcza w fazie końcowej (testy technologii lub produktu, certyfikacja i dopuszczenie do obrotu) – kompletowanie kadry menedżerskiej przyszłej firmy
Startu	<ul style="list-style-type: none"> – konfrontacja oferty przedsiębiorstwa z potrzebami rynku (próbna partia towaru lub pilotażowe usługi) – rozpoczęcie produkcji seryjnej lub działalności usługowej – budowa bazy produkcyjnej bądź usługowej – pierwsze działania marketingowe – rekrutacja pracowników i ewentualnie zewnętrznej kadry menedżerskiej, konstrukcja przyszłej struktury organizacyjnej
Rozwoju	<ul style="list-style-type: none"> – maksymalizowanie udziału w rynku – rozwój zdolności produkcyjnej lub usługowej – rekrutacja dodatkowych pracowników, – rozbudowa sieci dystrybucji oraz konstrukcja stabilnego portfela klientów i/lub kontrahentów – weryfikacja kadry menedżerskiej i ewentualne wzmocnienie jej potencjału (rekrutacja nowych osób)
Ekspansji	<ul style="list-style-type: none"> – dywersyfikacja produktów lub usług – jakościowy rozwój produktów (usług) – wzrost produkcji lub świadczonych usług – wdrażanie innowacyjnych technologii – nowe rynki zbytu, w tym zagraniczne – znaczące nakłady na marketing i public relations – dystansowanie konkurencji połączone z dążeniem osiągnięcia pozycji lidera na rynku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Sobańska, P. Sieradzan, *Inwestycje private equity / venture capital*, Wyd. Key Text, Warszawa 2004, s. 203-204; P. Głodek, *Etapy finansowania firmy innowacyjnej*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. Matusiak, PARP, Warszawa 2008, s. 76-77.

Koszty fazy zasiewu na jej wczesnym odcinku pokrywają niemalże wyłącznie środki własne właścicieli firm. Ich zazwyczaj skromne fundusze są często uzupełniane wkładem rodziny i przyjaciół. Sytuacja ta ulega istotnej zmianie w momencie krystalizacji zamierzeń gospodarczych, która otwiera możliwości, przynajmniej w wymiarze potencjalnym, zyskowego lokowania nadwyżek pieniężnych. Wówczas na horyzoncie pojawiają się inwestorzy komercyjni. Początkowo są to osoby fizyczne i/lub prawne akceptujące wysoki poziom ryzyka, rekompensowany ponadnormatywną, perspektywiczną dochodowością i wartością przedsiębiorstwa (fundusze kapitału zaangażowanego, anioły biznesu). Ich intencje, poparte identyczną motywacją, zaczyna dzielić szerszy krąg inwestorów

w fazie startu projektu innowacyjnego. Wówczas w finansowanie tych koncepcji mogą włączyć się przedsiębiorstwa przemysłowe, a następnie fundusze kapitału ryzyka (*venture capital*). Stosunkowo późno ujawnią swoją obecność banki, ale trzeba pamiętać, że instytucje te są podmiotami zaufania publicznego, które transferują oszczędności w środki finansujące z zachowaniem zasady racjonalnego poziomu ryzyka, a innowacje, zwłaszcza we wczesnych stadiach rozwoju, zdają się przeczyć tej regule. Właściwości nowych lub znacząco udoskonalonych rozwiązań ograniczają również dostęp do publicznych rynków kapitałowych. Ich zasoby prawie zamykają wachlarz proinnowacyjnych podmiotów i instrumentów wsparcia finansowego, gdyż mogą być one zastępowane lub uzupełniane środkami publicznymi i parapublicznymi na każdym etapie rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjnego.



Rysunek 1. Fazy rozwoju projektu innowacyjnego a główne źródła finansowania

Źródło: P. Głodek, M. Gołębiowski, *Vademecum innowacyjnego przedsiębiorcy. Finansowanie innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, DjaF, Warszawa 2006, s. 11.

Zaprezentowana systematyka potencjalnych źródeł pokrywania kosztów innowacji koncentruje się na zasadniczych możliwościach pozyskiwania środków finansowych (zob. rys. 1), co pozbawia ją atrybutu kompleksowości. Z pola jej widzenia znikają m.in. instrumenty własne o charakterze wewnętrznym (zysk zatrzymany, amortyzacja, strukturalne przekształcenia majątku), a także łączące cechy kapitału własnego i obcego (produkty hybrydowe). Innym mankamentem tej klasyfikacji jest niespójna nomenklatura, w której identyfikowane sposoby pokrywania kosztów faz zasiewu, startu, rozwoju i ekspansji nowa-

torskiej firmy odsłania się przez pryzmat podmiotów (np. banki, fundusze *venture capital*, rodzina i przyjaciele) lub instrumentów finansujących (np. środki własne właściciela firmy), choć nie ma przeszkód, by porządkować je jednolicie (ujęcie instytucjonalne, osobowe bądź alternatywnie przedmiotowe). Ponadto stosowane terminy nie wydają się prowadzić do jednoznacznych rozstrzygnięć. Na przykład pod pojęciem rodziny i przedsiębiorstw przemysłowych mogą kryć się pożyczki lub odpowiednio: darowizny oraz korporacyjny *venture capital*. Wady te wydają się wystarczającą przesłanką konstrukcji odmiennej systematyki.

3. Źródła finansowania innowacyjnego projektu na tle etapów jego rozwoju i klasyfikacji kapitałów przedsiębiorstwa – propozycja systematyki

Etapy rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjnego są właściwym tłem dla identyfikacji źródeł finansowania nowych lub istotnie ulepszonych rozwiązań (np. produktowych, procesowych), ale powinny być one wsparte uporządkowaną prezentacją środków i instrumentów finansujących innowacje. W postulat ten wpisuje się zaproponowana systematyka (zob. tab. 2).

Zaproponowana klasyfikacja (zob. tab. 2), podobnie jak wszystkie podziały tego typu, jest pewnym umownym uproszczeniem i ma charakter poglądowy, ale jej porządek zdaje się uzasadniać kilka spostrzeżeń. Przybliżając ich treść, warto zaznaczyć, że:

- fazy zasiewu i startu przedsiębiorstwa są okresem, w którym firmy generują niewielkie zyski lub przynoszą stratę,
- fundusz amortyzacyjny zaczyna gromadzić środki z chwilą rozpoczęcia działalności gospodarczej, a jego zasoby rosną wraz ze wzrostem wartości rzeczowych aktywów trwałych oraz walorów niematerialnych i prawnych w tempie określonym przez możliwy oraz przyjęty sposób dokonywania odpisów amortyzacyjnych, co powinno skutkować zgromadzeniem ułamkowej części kapitałów na sfinansowanie etapów rozwoju i ekspansji, o ile środki te nie zostaną spożytkowane w inny sposób, np. na spłatę zaciągniętych kredytów inwestycyjnych,
- wdrażanie innowacyjnych technologii może wiązać się ze sprzedażą zbędnych aktywów (faza ekspansji),
- wpłata na kapitał własny i/lub aport rzeczowy (udział własny) z nielicznymi wyjątkami warunkuje realizację projektu,
- dochody właścicieli (zyski, wynagrodzenia, dywidendy – zależnie od przyjętej formy organizacyjno-prawnej i piastowanych funkcji) pojawiają się

Tabela 2. Środki i instrumenty finansujące innowacje na tle etapów rozwoju innowacyjnej firmy

Finansowanie	Środki/instrumenty finansujące	Faza			
		zastawu	startu	rozwoju	ekspansji
Własne wewnętrzne	zysk zatrzymany	-	-	+	+
	amortyzacja	-	-	+	+
	przekształcenia strukturalne majątku (sprzedaż zbędnych aktywów)	-	-	-	+
Własne zewnętrzne	wpłaty na kapitał własny	-	+	+	+
	stabilne rozszerzenie struktury własności (nowi udziałowcy, akcjonariusze)	+	+	+	+
	<i>agio</i> (nadwyżka ceny sprzedaży udziału lub akcji spółki kapitałowej nad ich wartością nominalną)	-	-	+	+
	<i>private equity</i>	+	+	+	+
	<i>venture capital</i>	+	+	+	-
	<i>corporate venturing</i>	-	+	+	+
	<i>business angels</i>	+	+	-	-
<i>seed capital</i>	+	+	-	-	
Obce zewnętrzne	kredyty bankowe	-	+	+	+
	pożyczki osób fizycznych i/lub prawnych	+	+	+	+
	<i>leasing</i>	-	+	+	+
	obligacje kreujące zobowiązanie w postaci świadczenia pieniężnego	-	-	+	+
	<i>franchising</i>	-	+	+	+
	środki pomocowe	+	+	+	+
Hybrydowe	obligacje zamienne na akcje	-	-	+	+
	obligacje z prawem do udziału w przyszłych zyskach emitenta	-	-	+	+
	obligacje z prawem pierwszeństwa do objęcia emitowanych w przyszłości akcji	-	-	+	+
	warranty	-	-	+	+
	akcje uprzywilejowane (klauzula wykupu przez emitenta, wypłata dywidendy, podział majątku spółki w przypadku jej upadłości)	-	-	+	+

Źródło: opracowanie własne.

wraz z pierwszymi profitami przedsiębiorstwa (faza rozwoju i ekspansji) i nie ma przeszkód, by były one reinwestowane (wpłaty na rzecz kapitału własnego, obejmowanie przez aktualnych właścicieli dodatkowych udziałów/akcji, wzrost nominalnej wartości udziału/akcji), finansując w określonej części np. rozwój zdolności produkcyjnych lub usługowych, rozbudowę sieci dystrybucji (etap rozwoju) czy też dywersyfikację produktów i poprawę ich jakości (etap ekspansji),

– cenne projekty gospodarcze zawsze wywołują zainteresowanie potencjalnych inwestorów, co tworzy podstawę do stabilnych przekształceń w strukturze ich własności (sprzedaż udziałów lub akcji podmiotom spoza kręgu dotychczasowych właścicieli), ale sposób przeprowadzania tych zmian zależy od etapu rozwoju przedsiębiorstwa oraz jego bieżącej i perspektywicznej wartości, a także zyskowności (sprzedaż udziałów w każdej fazie, akcji w stadium startu, rozwoju i ekspansji),

– sprzedaż udziałów lub akcji w fazie startu (w chwili zawiązania spółki kapitałowej) odbywa się z reguły po cenie równej ich wartości nominalnej, ale w przypadku podwyższania kapitału zakładowego przez funkcjonującą już na rynku spółkę, zwłaszcza innowacyjną, cena tych walorów jest zazwyczaj wyższa od ich wartości nominalnej (tzw. *agio*)⁴, gdyż wartość przedsiębiorstwa w przeliczeniu na jednostkowy tytuł własności przewyższa nominalną udziału bądź akcji,

– pole zainteresowań inwestycyjnych *private equity* (prywatny kapitał) obejmuje wszystkie fazy rozwoju przedsiębiorstw, zaś *venture capital* (kapitału wysokiego ryzyka) tylko te, które są związane z zasiewem, startem i wczesnym rozwojem firmy,

– niewielki udział projektów o niewygórowanym zapotrzebowaniu na kapitał w portfelach inwestycyjnych *private equity* i *venture capital* zwykle prowadzi do powstania luki kapitałowej na rynku finansowania udziałowego, a jej zawężeniu najlepiej sprzyja rozwinięta sieć funduszy kapitału załączkowego (*seed capital*) i aniołów biznesu (*business angels*), tj. podmiotów finansujących fazy zasiewu i startu niewielkich przedsiębiorstw,

– korporacyjny *venture capital* najlepiej spełni swoje zadanie monitorowania i kontroli nowych lub znacząco udoskonalonych rozwiązań, gdy skutecznie bę-

⁴ Jednostkowe tytuły własności (udziały, akcje) do ułamkowej części spółki kapitałowej (z ograniczoną odpowiedzialnością lub akcyjnej) nie mogą być nabywane poniżej ich wartości nominalnej, a jeśli są obejmowane po cenie wyższej, to uzyskaną nadwyżkę (*agio*) przelewa się na poczet kapitału zapasowego, przy czym w spółce akcyjnej po potrąceniu kosztów emisji akcji; zob. art. 154 § 3 i art. 396 § 2 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. nr 94, poz. 1037.

dzie eliminował konkurencję w fazie startu jej działalności (finansowanie udziałowe), co nie wyklucza późniejszego zaangażowania kapitałowego (etap rozwoju, ekspansji),

- kredyty bankowe nie finansują konceptualnego opracowania biznesu (fazy zasiewu), a dostępność do nich otwiera etap startu, przy czym szanse pozyskania tych środków zwiększają się w kolejnych stadiach rozwoju przedsiębiorstwa wraz z wydłużeniem jego historii gospodarczej i wzrostem posiadanego majątku (łatwiejsza i pewniejsza ocena zdolności kredytowej oraz szersze spektrum ewentualnych zabezpieczeń transakcji bankowej),

- pożyczki są dobrą alternatywą kredytów bankowych (m.in. mniej formalności, niższy koszt pozyskania kapitału) i mogą z powodzeniem finansować etap zasiewu i startu firmy, a w dalszych fazach jej rozwoju przynajmniej partycypować w pokrywaniu kosztów zaplanowanych przedsięwzięć (pożyczkodawcy, w tym fundusze pożyczkowe, z reguły dysponują niezbyt wysokim kapitałem),

- powodzenie emisji obligacji zależy od stopnia rynkowej rozpoznawalności emitenta i jego publicznej wiarygodności, a właściwości te kształtują się w wymiarze satysfakcjonującym obligatariuszy w fazie rozwoju bądź ekspansji przedsiębiorstwa,

- sposób zabezpieczania transakcji *leasingowych* (na ogół przedmiot umowy) określa krąg adresatów tej oferty, wśród których znajdują się zarówno jednostki rozpoczynające, jak i kontynuujące swoją działalność gospodarczą, ale warto pamiętać, że ta forma pozyskiwania określonych dóbr z reguły dotyczy łatwo zbywalnych rzeczy, co ogranicza jej zastosowanie do innowacji imitacyjnych (postrzeganych w kategoriach nowości przez podmioty je przyjmujące),

- *franchising* nie pokrywa kosztów uruchomienia działalności gospodarczej (zasiew, start), ale zapewnia franczyzobiorcy dostęp do innowacji dawcy franczyzy (od momentu przystąpienia do jego sieci), a także stwarza franczyzodawcy możliwość wejścia na nowe rynki zbytu, w tym zagraniczne (ekspansja), bez konieczności angażowania środków własnych,

- beneficjentami środków pomocowych są przedsiębiorstwa znajdujące się we wszystkich fazach rozwoju, które spełniają kryteria jednostki udzielającej wsparcia (np. podmiotowe – sektor małych i średnich przedsiębiorstw, przedmiotowe – innowacje i nowe miejsca pracy, przestrzenne – lokalizacja w regionach zacofanych cywilizacyjnie),

- wszystkie instrumenty hybrydowe bazują na akcjach, obligacjach lub warrantach, a tego typu papiery wartościowe emitują duże organizmy gospodarcze, które powstają w fazie rozwoju i/lub ekspansji.

4. Źródła finansowania innowacyjnego przedsiębiorstwa – komplementarność i substytucyjność

Alokując środki i instrumenty finansujące nowe lub znacząco udoskonalone rozwiązania na etapach rozwoju przedsiębiorstwa innowacyjnego trudno nie wspomnieć o ich komplementarności bądź substytucyjności. Pierwsza z wymienionych relacji prowadzi w prostej linii do tzw. montażu finansowego. Jego idea sprowadza się do identyfikacji potencjalnych, ale dostępnych dla inwestora, źródeł finansowania projektu wraz z określeniem ich udziału w pokryciu kosztów całego przedsięwzięcia. Algorytm tej operacji wiąże się ze starannym i miarodajnym ustaleniem wszystkich wydatków związanych z realizacją zaplanowanej koncepcji gospodarczej, oszacowaniem obecnych i perspektywicznych zasobów własnych (rzeczowych, finansowych) oraz ustaleniem szerokości luki finansowej, tj. różnicy między posiadanymi dzisiaj i w przyszłości walorami a wielkością niezbędnych wydatków. Ujemny wynik tego działania trzeba zrównoważyć, sięgając po środki zróżnicowanych dawców kapitału. Na przykład wpłaty na kapitał własny inwestora, wzbogacone planowanymi zyskami zatrzymanymi i odpisami amortyzacyjnymi można uzupełnić instrumentami finansowymi o charakterze dłużnym i pomocowym. Ich dobór musi być jednak odpowiedni i nie może abstrahować od kwestii ryzyka projektu i kosztu pozyskania kapitału. Problem ryzyka dotyczy zarówno przedsiębiorcy, jak i jego partnerów wsparcia finansowego. Biorąc pod uwagę interesy biorcy kapitału, warto zauważyć, że nie musi on przyjmować wyłącznie na siebie kosztów ewentualnej porażki (finansowanie udziałowe), zaś patrząc na dostawców środków inwestycyjnych (dawców kapitału), trzeba postulować o optymalne rozłożenie ich udziałów w finansowaniu projektu (redukcja ryzyka). W praktyce łączy się to z zagadnieniem średnioważonego kosztu pozyskania kapitału, który jest pochodną proporcji i cen stosowanych środków oraz instrumentów finansujących. Występujące różnice w tym zakresie, wsparte niejednokrotnie alternatywnością rozwiązań (np. kredyt, pożyczka, *leasing* i ich udział w strukturze źródeł pokrycia wydatków projektu), przekładają się na obiektywną potrzebę montowania środków własnych i obcych w ujęciu wariantowym. Celem takich konstrukcji jest wykazanie pełnej zdolności finansowej inwestora do zrealizowania projektu, począwszy od fazy jego zasiewu, aż do chwili osiągnięcia wytyczonych dążeń, z uwzględnieniem koniecznych nakładów i spodziewanych efektów. W tym świetle odpowiednie przygotowanie montażu finansowego nie tylko zwiększa wiarygodność projektu i jego pomysłodawcy, ale też wpływa na wynik całego przedsięwzięcia i z pewnością jest jednym z newralgicznych punktów, który przesądza o sukcesie lub porażce innowatora.

Montaż finansowy wskazuje na komplementarność środków i instrumentów pokrywających koszty innowacji, ale relacje te nie zawsze harmonizują z preferencjami dawców i biorców kapitału. Ich antonimem jest substytucyjność deklarowana m. in. przez inwestorów *private equity* i *venture capital*, którzy wyrażają zainteresowanie udziałowym wsparciem przedsiębiorstw nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych. Publiczna sprzedaż akcji zamyka zatem dostęp do kapitału prywatnego lub wysokiego ryzyka. Zastępowalność ta nie musi być tak ostra, gdyż często wynika ze zdrowego rozsądku. Decydując się na emisję obligacji raczej nie będziemy zabiegać o kredyty bankowe ani też myśleć o nowych udziałowcach bądź akcjonariuszach. Możliwości te wskazują, że koszt pozyskania kapitału nie jest jedyną przesłanką jego wyboru.

5. Podsumowanie

Zaproponowana dwukryterialna systematyka środków na pokrycie kosztów innowacji, wraz z uwzględnieniem ich komplementarności i substytucyjności, sprzyja właściwemu definiowaniu źródeł finansowania nowych lub istotnie ulepszonych rozwiązań (np. produktowych, procesowych) i powinna być znana każdemu przedsiębiorcy. Jej popularyzację mogłyby wesprzeć zmodyfikowane sprawozdania o innowacjach w przemyśle i sektorze usług (PNT-02, PNT-02u) w części identyfikującej wykorzystywane fundusze na procesy innowacyjne. Nowa szata tych formularzy rozszerzyłaby zakres zbieranych danych, a tym samym dałaby podstawy do usprawnienia działań podmiotów regionalnej polityki innowacyjnej. Ich rezultaty są szczególnie istotne w dobie kryzysu gospodarczego.

Literatura

- Duliniec A., *Finansowanie przedsiębiorstwa*, PWE, Warszawa 2007.
- Głodek P., *Etapy finansowania firmy innowacyjnej*, w: *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K. Matusiak, PARP, Warszawa 2008.
- Głodek P., Gołębiowski M., *Vademecum innowacyjnego przedsiębiorcy. Finansowanie innowacji w małych i średnich przedsiębiorstwach*, DjaF, Warszawa 2006.
- Kopczuk A., *Problemy kształtowania struktury kapitału w małym przedsiębiorstwie*, w: *Kapitał w rozwoju przedsiębiorstw i regionu – instrumenty, instytucje, wykorzystanie*, red. A. Kopczuk, Wyd. WSFiZ w Białymstoku, Białystok 2003.
- Sobańska K., Sieradzan P., *Inwestycje private equity/venture capital*, Wyd. Key Text, Warszawa 2004.
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, t.j. Dz.U. nr 94, poz. 1037.
- Wiatrak A., *Venture capital jako forma wspierania przedsiębiorstw*, w: *Finansowe uwarunkowania rozwoju organizacji gospodarczych*, red. J. Turyn, W. Szczęśny, Difin, Warszawa 2004.

Sources of Funding Innovative Entrepreneurship – Variable Options with Solutions in Theory

Abstract. *Implementation of new or significantly improved solutions (e.g. product or process solutions) is always determined by their costs. They are usually too high to be fully covered by financial surpluses generated by companies. Such disharmonies are particularly evident in economic crisis, when corporate profits decline and access to associated financing services (e.g. credits) is limited. During that time, the knowledge of all financial sources (funds, instruments) for innovative projects becomes very important. The scheme against the backdrop of corporate capital and phases of its development, enriched by reflections on the substitutability and complementarity of pro-innovation funds, fills the contents of this article.*

Keywords: *financial sources for innovation activity*

Rafał Klóska

Uniwersytet Szczeciński

Innowacyjność jako czynnik rozwoju regionalnego w Polsce

***Streszczenie.** Innowacyjność staje się współcześnie ważną siłą motoryczną prawidłowo funkcjonujących gospodarek, a wiedza i innowacje determinują rozwój regionalny. W opracowaniu teoretyczne rozważania na temat wpływu innowacyjności na rozwój regionalny oparto wynikami badań empirycznych, które ilustrują aktualny poziom rozwoju regionalnego i innowacyjności województw w Polsce.*

***Słowa kluczowe:** rozwój regionalny, innowacyjność, grupowanie, porządkowanie, statystyczna analiza*

1. Wprowadzenie

Innowacyjność w ujęciu mezoekonomicznym determinuje współcześnie rozwój regionalny. Celem opracowania jest próba teoretycznej i empirycznej refleksji nad wpływem innowacyjności na rozwój regionalny w Polsce. Poza krótką charakterystyką w świetle literatury innowacyjności i rozwoju regionalnego dokonano – na podstawie najnowszych danych statystycznych – uporządkowania i pogrupowania regionów w Polsce na poziomie NUTS-2¹, ze

¹ Podstawowym poziomem regionalnym, na którym głównie opiera się unijna polityka regionalna, jest właśnie NUTS-2 (por. D. Strahl, *Zróżnicowanie rozwoju regionalnego na poziomie NUTS-2 w krajach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083, s. 18).

względu na poziom innowacyjności i rozwoju regionalnego, budując odpowiednie rankingi województw oraz wyodrębniając grupy o podobnym stopniu rozwoju w wyniku przeprowadzonej analizy skupień. Podjęto również próbę oceny siły i kierunku związku między innowacyjnością a rozwojem regionalnym w naszym kraju.

2. Rozwój regionalny a innowacyjność

W literaturze przedmiotu już wielokrotnie były podejmowane próby definiowania rozwoju regionalnego, mimo że nie można tego uczynić w sposób jednoznaczny, bowiem pojęcie to jest pewnego rodzaju skrótem myślowym obejmującym złożone spektrum zjawisk gospodarczych, społecznych i przestrzennych². Liczni autorzy najczęściej podkreślają procesowy charakter pozytywnych przemian związanych ze wzrostem ilościowym i równoczesnymi zmianami jakościowymi. Zdaniem S. Korenika, rozwój regionalny jest procesem głównie o charakterze ekonomicznym, w czasie którego następuje transformacja regionalnych czynników produkcji w dobra i usługi³. M. Markowska utożsamia to pojęcie z rozwojem społeczno-gospodarczym zachodzącym w regionie, poprawiającym jego potencjał, obserwowanym w wymiarze gospodarczym, kulturowym i społecznym oraz w zachodzących w regionie interakcjach sfer społeczno-produkcyjnych i polityczno-ustrojowych⁴. R. Bról przyjmuje, że rozwój regionalny jest procesem traktowanym jako transformacja społeczna i ekonomiczna w przestrzeni regionalnej, będąca konsekwencją działania trzech grup czynników: endogenicznych, egzogenicznych i określających zdolność regionu do reagowania na zmiany w makrootoczeniu⁵. Czynniki te mają zróżnicowany charakter i współcześnie są przedmiotem wielu badań, przy czym w literaturze ekonomicznej nie ma takiej klasyfikacji czynników rozwoju, która miałaby charakter uniwersalny⁶. Innowacje i innowacyjność są dziś uznawane za jeden z najbardziej progresywnych czynników rozwoju i wzrostu społeczno-gospodarczego, także w ujęciu regional-

² *Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 13.

³ S. Korenik, *Rozwój regionalny – nowe tendencje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2004, nr 1016, s. 108.

⁴ M. Markowska, *Czynniki rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 939, s. 20.

⁵ *Metody oceny...*, s. 16.

⁶ S. Flejterski, *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin–Walcz 2003, s. 80.

nym⁷. Szerokie postrzeganie innowacji powoduje, że pojawiają się one w wielu dziedzinach życia społeczno-gospodarczego, stanowiąc bezmiar pomysłów na to, jak wzbogacić stan obecny rozwiązaniami i ideami dotychczas niestosowanymi⁸. Przez innowacyjność należy rozumieć zdolność do generowania innowacji i zarazem motywację do ciągłego poszukiwania oraz stosowania w praktyce wyników badań naukowych, prac badawczo-rozwojowych, nowych idei, pomysłów i wynalazków⁹. Wpływ innowacyjności na rozwój regionalny jest na tyle istotny, że pojawia się ona we wszystkich trzech grupach czynników determinujących ten rozwój, a mianowicie¹⁰:

– jako czynnik endogeniczny – zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji jest elementem usprawniającym funkcjonowanie gospodarki w regionie, bowiem poprawia i rozwija infrastrukturę, technikę i technologie wykorzystywane przez podmioty regionalne,

– jako czynnik egzogeniczny – stanowi wyraźny impuls do rozwoju i zmian zasobów endogenicznych,

– jako czynnik określający zdolność regionu do reagowania na zmiany w makrootoczeniu – jest wyrazem podatności podmiotów (działających w regionie i na rzecz danego regionu) na absorpcję rozwiązań innowacyjnych kreowanych w całej gospodarce narodowej czy też poza granicami państwa.

S. Korenik słusznie zauważa, że innowacje na początku XXI w. stały się czynnikiem pobudzającym rozwój społeczno-gospodarczy, a przez dyfuzję przestrzenną są odpowiedzialne za rozprzestrzenianie się procesów rozwoju na inne obszary¹¹. A. Nowakowska zaznacza, że innowacja jest procesem geograficznie zakorzenionym, gdyż to region jest miejscem interakcji potrzebnych do zaistnienia procesów innowacyjnych¹². W przestrzeni mezoekonomicznej występują bowiem najbardziej korzystne czynniki i warunki do kreowania innowacyjności¹³.

⁷ P. Niedzielski, I. Jaźwiński: *Innowacje jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 471, s. 54.

⁸ P. Niedzielski, M. Wojtkiewicz: *Innowacje marketingowe jako determinanta konkurencyjności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525, s. 333-334.

⁹ Por. W. Janasz, *Proces innowacji w modelu działalności przedsiębiorstw*, w: *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, red. W. Janasz, K. Janasz, M. Prozorowicz, A. Świadek, J. Wiśniewska, WNUS, Szczecin 2002, s. 54.

¹⁰ Por. R. Nowacki, *Potencjał innowacyjny regionu jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009 nr 46, Wrocław, s. 63.

¹¹ S. Korenik, *Dylematy polityki regionalnej w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42, s. 144.

¹² A. Nowakowska, *Region w tworzeniu wiedzy i innowacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 480, s. 141.

¹³ E. Stawasz, *Wybrane problemy realizacji polityki innowacyjnej w regionie łódzkim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525, s. 269-270.

3. Wyniki badań

Ze statystycznego punktu widzenia zarówno rozwój regionalny, jak i innowacyjność – kategorie ekonomiczne będące merytorycznym przedmiotem analizy – stanowią pewne wielowymiarowe charakterystyki, których sposób pomiaru pozostaje niejednoznaczny. Wyniki badań determinuje w głównej mierze ostateczna lista zmiennych diagnostycznych oraz wybór miary odległości i metody grupowania (przy grupowaniu) oraz formuły agregacji (przy porządkowaniu liniowym). Należy pamiętać, że stosowanie różnych formuł normalizacji zmiennych, sposobów określania wag i ustalania współrzędnych obiektu odniesienia, metod grupowania czy miar agregatowych agregacji mogą dawać odmienne końcowe rezultaty nawet w odniesieniu do kryterium ogólnego, reprezentowanego przez tę samą listę zmiennych diagnostycznych¹⁴. Wybór zmiennych uwzględnionych w badaniu ma jednak decydujące znaczenie w klasyfikacji obiektów, a więc powinny one być przedyskutowane w gronie ekspertów i uznane za najlepiej reprezentujące analizowane zagadnienie.

Z uwagi na przesłanki merytoryczne oraz dostępność danych statystycznych, jako zmienne diagnostyczne poziomu rozwoju regionalnego w Polsce zaproponowano wstępnie zestaw dwunastu zmiennych omawianych w gronie specjalistów i stosowanych we wcześniejszym badaniu¹⁵. Wszystkie zmienne przeszły procedurę eliminacji zmiennych quasi-stałych przy arbitralnie przyjętym współczynniku zmienności 0,05¹⁶, przy czym przyrost naturalny na 1000 ludności okazał się nieistotny statystycznie¹⁷ przy grupowaniu województw metodą Warda i dlatego ostatecznie do opisu poziomu rozwoju regionalnego przyjęto następujące cechy statystyczne¹⁸:

- X_1 – ludność na 1 km²,
- X_2 – pracujący na 1000 ludności,

¹⁴ Sposoby ujednoczenia i standaryzacji zmiennych diagnostycznych oraz wykorzystywane miary odległości w aspekcie ich wpływu na końcowe wyniki klasyfikacji obiektów omawia R. Czyżycki (por. R. Czyżycki, *Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42, s. 15-23).

¹⁵ Por. R. Klóska, *Statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w ujęciu regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42, s. 128.

¹⁶ Najniższą wartość współczynnika zmienności odnotowano na poziomie 7,8%, a w siedmiu przypadkach wartość tego współczynnika przekraczała 20%.

¹⁷ Prawdopodobieństwo testowe było zdecydowanie wyższe niż najczęściej przyjmowane w badaniach poziomu istotności 0,05 czy 0,1, bowiem wyniosło 0,55, co jest wynikiem niedopuszczalnym.

¹⁸ Dane statystyczne – o ile nie wskazano inaczej – obrazują stan na koniec 2011 r., a pochodzą z: *Rocznik Statystyczny Województw 2012*, GUS, Warszawa 2012, www.stat.gov.pl [10.03.2013].

X_3 – podmioty gospodarki narodowej wpisane do rejestru REGON na 10 000 ludności,

X_4 – nakłady inwestycyjne ogółem (ceny bieżące) na 1 mieszkańca w zł,

X_5 – mieszkania oddane do użytkowania na 1000 ludności,

X_6 – przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w zł,

X_7 – studenci na 10 000 ludności,

X_8 – widzowie i słuchacze w teatrach i instytucjach muzycznych na 1000 ludności,

X_9 – samochody osobowe zarejestrowane na 1000 ludności,

X_{10} – PKB w zł na 1 mieszkańca w 2010 r.,

X_{11} – stopa bezrobocia rejestrowanego (%).

Identyfikując charakter każdej z jedenastu przyjętych do badania¹⁹ zmiennych diagnostycznych, przyjęto – z uwagi na ich wpływ na rozwój regionalny – że jedynie stopa bezrobocia rejestrowanego w % (X_{11}) to destymulanta, a pozostałe cechy to stymulanty.

W celu pogrupowania województw w Polsce o podobnym poziomie rozwoju regionalnego zastosowano aglomeracyjną metodę Warda z wykorzystaniem odległości euklidesowej i znormalizowanych metodą standaryzacji zmiennych diagnostycznych X_1, X_2, \dots, X_{11} . Analizując odpowiedni dendrogram, rozsądny wydawał się podział na dwie grupy:

- grupa I – opolskie, świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie, lubuskie, zachodniopomorskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie i kujawsko-pomorskie,
- grupa II – mazowieckie, śląskie, wielkopolskie, małopolskie, łódzkie, pomorskie i dolnośląskie.

Weryfikując hipotezę zerową o całkowitym braku oddziaływania każdej z wykorzystanych zmiennych diagnostycznych na rezultaty grupowania województw w Polsce ze względu na poziom rozwoju regionalnego, zastosowano test istotności F oparty na rozkładzie Fishera-Snedecora. Optymalną decyzją jest odrzucenie hipotezy zerowej na z góry zadeklarowanym poziomie istotności α , przy czym w badaniach ekonomicznych najczęściej przyjmuje się poziomy istotności $\alpha = 0,05$ lub $\alpha = 0,1$. W pierwszym przypadku dwie zmienne byłyby nieistotne statystycznie, ale dla $\alpha = 0,1$ wszystkie ujęte w badaniu zmienne diagnostyczne okazały się cechami istotnie różnicującymi grupy województw w Polsce, analizowane z punktu widzenia poziomu rozwoju regionalnego.

Analiza wartości średnich grupowych pozwoliła podjąć próbę charakterystyki uzyskanych grup województw. Najwyższy poziom rozwoju regionalnego posiadają województwa z grupy II, bowiem dla tego skupienia otrzymano dużo wyższe – w porównaniu z województwami reprezentującymi grupę I – przecięt-

¹⁹ Wszystkie niezbędne obliczenia na potrzeby niniejszego opracowania wykonano przy użyciu programu STATISTICA firmy StatSoft.

ne wartości większości cech istotnie różnicujących grupy. Jedynie stopa bezrobocia (X_{11}) ma średni poziom wyższy w grupie I niż w grupie II, co z uwagi na specyfikę i charakter tej zmiennej (destymulanta) w analizie poziomu rozwoju regionalnego jest zjawiskiem zrozumiałym.



Rysunek 1. Rozwój regionalny w Polsce (stan na koniec 2011 r.)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Liniowy porządek województw, ze względu na poziom rozwoju regionalnego reprezentowany przez cechy uwzględnione w badaniu, sporządzono na podstawie wchodzącego w skład metod porządkowania liniowego, *względnego współczynnika rozwoju* W_i , czyli miary agregatywnej stanowiącej pomnożoną przez 100 średnią arytmetyczną ze zmiennych diagnostycznych sprowadzonych do porównywalności poprzez unitaryzację²⁰. Wyższa wartość tej formuły agregatywnej, przyjmującej wartości od 0 do 100, zapewnia wyższe miejsce w rankingu i w związku z powyższym pierwsze trzy miejsca w sporządzonym zestawieniu

²⁰ Por. A. Sokołowski: *Analizy wielowymiarowe*, materiały kursowe StatSoft Polska, Kraków 2005, s.19-20.

zajął odpowiednio województwa: mazowieckie, wielkopolskie i dolnośląskie, a listę zamyka warmińsko-mazurskie (zob. rys. 1).

Wyraźne jest jednak zróżnicowanie poziomu rozwoju regionalnego województw w Polsce, bowiem różnica wartości zastosowanego miernika rozwoju między województwem mazowieckim – zwycięzcą rankingu – a wielkopolskim (drugim w klasyfikacji) wyniosła 36 punktów procentowych, przy różnicy między województwem mazowieckim a warmińsko-mazurskim (przegranym rankingiem) – na poziomie aż 77 punktów procentowych. Rezultaty przeprowadzonego grupowania i porządkowania województw w Polsce pod względem poziomu rozwoju regionalnego opisanego przez cechy ujęte w badaniu zobrazowano na mapie (zob. rys. 1).

Podobne badanie przeprowadzono dla innowacyjności województw w Polsce, przy czym jako zmienne ją determinujące przyjęto następujące cechy statystyczne²¹:

X_1 – liczba zatrudnionych w działalności badawczo-rozwojowej na 1000 pracujących ogółem,

X_2 – nakłady na działalność badawczo-rozwojową na 1 mieszkańca w zł,

X_3 – zgłoszenia ogółem wynalazków krajowych do ochrony w Urzędzie Patentowym RP wg siedziby głównego wnioskodawcy na 1 mln mieszkańców,

X_4 – patenty udzielone w Urzędzie Patentowym RP wg siedziby głównego wnioskodawcy na 1 tys. mieszkańców,

X_5 – liczba pracowników naukowo-badawczych na 1000 osób aktywnych zawodowo,

X_6 – jednostki B + R ogółem na 1000 mieszkańców.

Procedurę eliminacji zmiennych quasi-stałych pomyślnie przeszły wszystkie zaproponowane zmienne, ponieważ najniższy współczynnik zmienności miał wartość 51,3%. Wyniki grupowania województw pod względem innowacyjności okazały się zbieżne z analizą skupień dla rozwoju regionalnego, otrzymano bowiem te same dwa skupienia, a każda z sześciu zmiennych diagnostycznych – w rezultacie zastosowania jednoczynnikowej analizy wariancji – okazała się statystycznie istotnie różnicująca grupy województw w Polsce na poziomie istotności nawet dużo niższym niż 0,05. Pierwsze trzy miejsca w sporządzonym rankingu innowacyjności województw w naszym kraju zajęły odpowiednio województwa: mazowieckie, dolnośląskie i małopolskie, a na przeciwległym biegunie uplasowały się od końca województwa: lubuskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Wyraźne zróżnicowanie regionalne innowacyjności w Polsce potwierdzają wartości zastosowanego miernika W_i , a różnica wartości zastosowanego miernika poziomu rozwoju między województwem mazowieckim

²¹ Dane statystyczne obrazują stan na koniec 2011 r., a pochodzą z: *Rocznik Statystyczny Województw 2012*, GUS, Warszawa 2012 oraz *Nauka i technika w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.

– zwycięzcą rankingu – a dolnośląskim (drugim w klasyfikacji) wyniosła 39 punktów procentowych, przy różnicy między województwem mazowieckim a lubuskim (przegranym rankingu) – na poziomie aż 93 punktów procentowych. Tym samym najlepszy region w rankingu miał wartość zastosowanego miernika prawie dwudziestokrotnie wyższą niż najsłabszy polski region. Wyniki przeprowadzonego grupowania i porządkowania województw w Polsce ze względu na innowacyjność opisaną przez cechy ujęte w badaniu zobrazowano na mapie (zob. rys. 2). Wzrokowa analiza rysunków 1 i 2 pozwala zauważyć wyraźną zbieżność wyników otrzymanych zarówno dla rozwoju regionalnego, jak i innowacyjności województw w Polsce. Porównując przedstawione rezultaty grupowania i porządkowania regionów w Polsce, siedem pierwszych miejsc w sporządzonych rankingach zajmują województwa z grupy II – o najwyższym poziomie rozwoju. Tym samym w wyniku przeprowadzonego badania, w Polsce można zauważyć grupę siedmiu województw (z wyraźną dominacją mazowieckiego) z silnie rozwiniętą gospodarką opartą na wiedzy i innowacjach oraz skupienie pozostałych dziewięciu województw o dużo słabszym poziomie rozwoju.



Rysunek 2. Innowacyjność w polskiej przestrzeni regionalnej (stan na koniec 2011 r.)

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Szczegółowe wyniki porządkowania (zob. tab. 1) pozwoliły podjąć próbę oceny siły i kierunku związku między innowacyjnością województwa a rozwojem regionalnym w Polsce.

Tabela 1. Rankingi rozwoju regionalnego i innowacyjności województw w Polsce (stan na koniec 2011 r.)

Województwo	Miejsce w rankingu rozwoju regionalnego	Miejsce w rankingu innowacyjności
Dolnośląskie	3	2
Kujawsko-pomorskie	10	11
Lubelskie	13	8
Lubuskie	8	16
Łódzkie	7	7
Małopolskie	6	3
Mazowieckie	1	1
Opolskie	11	9
Podkarpackie	15	12
Podlaskie	12	13
Pomorskie	5	4
Śląskie	4	5
Świętokrzyskie	14	14
Warmińsko-mazurskie	16	15
Wielkopolskie	2	6
Zachodniopomorskie	9	10

Źródło: obliczenia i opracowanie własne.

Należy mieć jednak świadomość, że nie można porównywać ze sobą wartości wskaźników syntetycznych otrzymanych różnymi metodami taksonomicznymi lub na podstawie innej listy zmiennych diagnostycznych, a porównaniu podlegać mogą uzyskane pozycje poszczególnych regionów w zastosowanych analizach²². Współczynnik korelacji liniowej Pearsona, otrzymany na podstawie danych z tabeli 1, wyniósł 0,80, co pozwala wyciągnąć wniosek, że między innowacyjnością województw a rozwojem regionalnym w Polsce zachodzi wyraźny związek o kierunku dodatnim. Zależność ta ma charakter sprzężenia zwrotnego. Innowacyjność regionu wpływa pozytywnie na jego wyniki ekonomiczne, poprawia konkurencyjność, zwiększa atrakcyjność, przez co przyczynia się do rozwoju gospodarki regionalnej. Z kolei silniej rozwinięte regiony są w stanie wykreować korzystniejsze warunki do generowania innowacji, ich adaptacji i modyfikacji.

²² Por. M. Feltynowski, *Ocena zdolności innowacyjnej regionu łódzkiego przy użyciu wskaźników syntetycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525, s. 300.

4. Podsumowanie

Wyniki przeprowadzonej analizy potwierdzają powszechnie panującą opinię o zróżnicowaniu innowacyjności województw oraz rozwoju regionalnego w Polsce. Z punktu widzenia zmiennych uwzględnionych w badaniu, w Polsce zauważyć można grupę siedmiu województw (z wyraźną przewagą mazowieckiego) silnie rozwiniętych społecznie i gospodarczo (głównie na podstawie wiedzy i innowacji oraz skupienie pozostałych dziewięciu województw o dużo słabszym poziomie rozwoju.

Przedstawione opisy wraz z oceną zróżnicowania przestrzennego na regionalnej mapie rozwoju naszego kraju mogą okazać się przydatne dla władz centralnych i samorządowych przy pozyskiwaniu i przyznawaniu środków unijnych na poprawę rozwoju poszczególnych regionów oraz przy sporządzaniu strategii rozwoju.

Literatura

- Czyżycki R., *Badanie rozwoju społeczno-gospodarczego województw – wpływ metodyki badań na uzyskane wyniki*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Feltynowski M., *Ocena zdolności innowacyjnej regionu łódzkiego przy użyciu wskaźników syntetycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525.
- Flejterski S., *Endo- i egzogeniczne czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, w: *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin–Wałcz 2003.
- Janasz W., *Proces innowacji w modelu działalności przedsiębiorstw*, w: *Determinanty innowacyjności przedsiębiorstw*, red. W. Janasz, K. Janasz, M. Prozorowicz, A. Śniadek, J. Wiśniewska, WNUS, Szczecin 2002.
- Klóska R., *Statystyczna analiza poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce w ujęciu regionalnym*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Korenik S., *Dylematy polityki regionalnej w drugiej dekadzie XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Korenik S., *Rozwój regionalny – nowe tendencje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2004, nr 1016.
- Markowska M., *Czynniki rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2002, nr 939.
- Metody oceny rozwoju regionalnego*, red. D. Strahl, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- Nauka i technika w 2011 r.*, GUS, Warszawa 2012.
- Niedzielski P., Jaźwiński I., *Innowacje jako czynnik rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie województwa zachodniopomorskiego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 471.
- Niedzielski P., Wojtkiewicz M., *Innowacje marketingowe jako determinanta konkurencyjności*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525.
- Nowacki R., *Potencjał innowacyjny regionu jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2009, nr 46.

- Nowakowska A., *Region w tworzeniu wiedzy i innowacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 480.
- Rocznik Statystyczny Województw 2012*, GUS, Warszawa 2012.
- Sokołowski A., *Analizy wielowymiarowe*, materiały kursowe StatSoft Polska, Kraków 2005.
- Stawasz E., *Wybrane problemy realizacji polityki innowacyjnej w regionie łódzkim*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 525.
- Strahl D., *Zróżnicowanie rozwoju regionalnego na poziomie NUTS-2 w krajach Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2005, nr 1083.

Innovation as a factor of regional development in Poland

Abstract. *Innovation is becoming an important driving force of modern well-functioning economies, whereas knowledge and innovation determine a regional development. In this study, theoretical considerations of the impact of innovation on regional development have been illustrated by the results of empirical studies, which illustrate the current level of regional development and innovation of the regions in Poland.*

Keywords: *regional development, innovation, clustering, ranking, statistical analysis*

Aspekty finansowe rozwoju lokalnego i regionalnego

Janina Kotlińska

Regionalna Izba Obrachunkowa w Poznaniu

Determinanty maksymalnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce

***Streszczenie.** W opracowaniu omówiono zagadnienia związane z przepisami zawartymi w ustawie o finansach publicznych z 2009 r., które będą obowiązywać od 2014 r. Skupiono się m.in. na kwestii wyliczenia indywidualnego poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego (JST) i działaniach pomagających władzom samorządowym dostosować się do nowych ustaleń prawnych.*

***Słowa kluczowe:** dochody bieżące, dochody ze sprzedaży majątku, wydatki bieżące, zadłużenie, limity zadłużenia*

1. Wprowadzenie

W ustawie o finansach publicznych z 2009 r. ustawodawca zawarł regulacje dotyczące nowego podejścia do limitowania zobowiązań zaciąganych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, które zaczną obowiązywać od 2014 r. Analiza konstrukcji wzoru zapisanego w art. 243 tej ustawy skłania do refleksji nad czynnikami determinującymi poziom nadwyżki operacyjnej JST, możliwości obsługi istniejącego zadłużenia i możliwości zaciągania kolejnych zobowiązań. Interesujące w tym aspekcie są również działania, jakie w okresie poprzedzającym wprowadzenie nowych regulacji podejmowały lub podejmą jeszcze JST, a także czy w tych okolicznościach możliwy jest rozwój lokalny i regionalny.

Działania dostosowawcze jednostek samorządu terytorialnego od 2010 r. monitorują regionalne izby obrachunkowe. Na mocy obowiązujących przepisów wymagają od JST pokazania (na koniec pierwszego półrocza i na koniec roku budżetowego), jak kształtuje się relacja, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych, a także prezentowania jej w wieloletniej prognozie finansowej JST. Na tej podstawie podejmowane są w stosunku do danej JST stosowne działania nadzorcze.

Celem opracowania jest: 1) rozpoznanie determinantów wyznaczających wielkości służące do wyliczenia indywidualnego poziomu zadłużenia JST, 2) ocena tych wielkości z punktu widzenia bezpieczeństwa planowania budżetowego oraz 3) wskazanie najczęstszych działań, podejmowanych przez władze samorządowe, ułatwiających dostosowanie się do nowych regulacji.

2. Zmienne w indywidualnym limicie zadłużenia JST

Ustalenie rzeczywistych dopuszczalnych granic zadłużenia JST nie jest rzeczą prostą. Miara, która powinna temu służyć, musi uwzględniać właściwości czynników (zmiennych) służących do jej wyliczenia, w tym zmienność ich w czasie.

Neutralnym, tj. niepowodującym pułapki zadłużeniowej, źródłem spłaty zadłużenia przez każdego dłużnika są wypracowane przez niego dochody. Taki punkt widzenia przyjęto również w stosunku do zaciągających zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego. Od 1990 do 2013 r. jedyną wielkością, do której należy się odwoływać w tym zakresie, jest poziom dochodów ogółem (*D*) danej JST. To w stosunku do niej ustawodawca określił maksymalny poziom zadłużenia JST¹, a także maksymalny poziom kosztów jego obsługi².

Od 2014 r. do wyliczenia obowiązującego indywidualnego wskaźnika zadłużenia danej JST³, określającego tym razem maksymalną wielkość środków, jakie

¹ Zgodnie z art. 170 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.), łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki w tym roku budżetowym.

² Zgodnie z art. 169 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. nr 249, poz. 2104), łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek, wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego wraz z należnymi odsetkami i dyskontem potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń oraz gwarancji nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów tej jednostki.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., art. 243.

dana JST może w danym roku przeznaczyć na: spłatę rat kredytów i pożyczek z należnymi odsetkami, wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji, ustawodawca postanowił wykorzystać też inne wielkości. Poza dochodami ogółem danej JST (D), są nimi również jej wybrane grupy oraz wybrany rodzaj wydatków, czyli: dochody bieżące (Db), dochody ze sprzedaży majątku dochodów (Sm) i wydatki bieżące (Wb). Nie są to przy tym wielkości planowane na dany rok budżetowy, tylko dane z trzech lat poprzedzających rok, do którego limit jest wyliczany:

$$\left(\frac{R + O}{D}\right)_n \leq \frac{1}{3} \times \left(\frac{Db_{n-1} + Sm_{n-1} - Wb_{n-1}}{D_{n-1}} + \frac{Db_{n-2} + Sm_{n-2} - Wb_{n-2}}{D_{n-2}} + \frac{Db_{n-3} + Sm_{n-3} - Wb_{n-3}}{D_{n-3}} \right).$$

W myśl obowiązującej ustawy o finansach publicznych (art. 235 ust. 2), dochody bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego są to dochody budżetowe niebędące dochodami majątkowymi. Skoro, zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP⁴, dochody danej JST stanowią sumę dochodów własnych JST (Dws), subwencji (S) i dotacji celowych z budżetu państwa (Dt), to dochody bieżące JST można przedstawić w następujący sposób:

$$Db = (Dws + S + Dt) - Dm.$$

Ciekawą i niejednoznaczną kategorią dochodów JST są dochody własne. W literaturze zasadniczo przyjmuje się, że dochodem własnym danej JST jest ten, który: 1) pochodzi z terenu jej działania, 2) został przyznany JST w całości i bezterminowo⁵ i 3) władze samorządowe w odniesieniu do niego dysponują samodzielnością finansową, tak dochodową, jak i majątkową⁶. W związku z powyższym do dochodów własnych JST zalicza się: wpływy z podatków i opłat lokalnych, dochody z majątku samorządowego oraz tzw. pozostałe dochody własne, tj. np. dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe, wpłaty od samorządowych zakładów budżetowych, odsetki, kary, darowizny.

Ustawodawca nie podał cech, jakie powinny posiadać dochody własne, tylko skupił się na wskazaniu w ustawie zasadniczej, jakie dochody do tej grupy

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁵ E. Chojna-Duch, E. Kornberger-Sokołowska, *Dochody gmin z podatków i opłat*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 8.

⁶ E. Denek, J. Sobiech, J. Wolniak, *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 159.

nie należą oraz na ich wyliczeniu⁷ w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁸. Na gruncie tych regulacji w literaturze można znaleźć tzw. wąskie i szerokie ujęcie dochodów własnych JST. W tym drugim ujęciu, zbieżnym z przepisami prawnymi, do dochodów własnych zalicza się udziały JST w dochodach budżetu państwa, pochodzące z dwóch państwowych podatków dochodowych (od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych i od osób prawnych).

Ustawodawca również nie zdefiniował pojęcia dochodów majątkowych JST. W art. 235 ust. 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. jedynie je wyliczył, wskazując, że należą do nich: dotacje i środki przeznaczone na inwestycje, dochody ze sprzedaży majątku i dochody z tytułu przekształcenia prawa użytkownia wieczystego w prawo własności. Źródła tych dochodów wskazują, że mogą to być dochody bardzo wysokie w danym roku budżetowym, jednakże mają one charakter incydentalny, uzależniony np. od ilości, rodzaju, stanu majątku oraz koniunktury gospodarczej, a także rodzaju i zakresu prowadzonych zadań inwestycyjnych.

Ostatnią zmienną dotyczącą dochodów, zapisaną we wzorze na wyliczenie indywidualnego limitu zadłużenia JST, są dochody ze sprzedaży majątku. Jak już wskazano, są one jednym z rodzajów dochodów majątkowych JST, do których zalicza się wpływy, jakie pobiera JST w związku z obrotem majątkiem stanowiącym jej własność. W budżecie dochodów tych należy szukać w następujących paragrafach klasyfikacji budżetowej⁹: 077 (Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkownia wieczystego nieruchomości), 078 (Dochody ze zbycia praw majątkowych) i 087 (Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych).

Podobnie jak w przypadku dochodów bieżących, ustawodawca nie definiuje pojęcia wydatków bieżących, a wskazuje tylko (art. 236 ust. 2 ustawy o finansach publicznych), że są to wydatki budżetowe niebędące wydatkami majątkowymi, czyli wydatkami ponoszonymi na: inwestycje i zakupy inwestycyjne, zakup i objęcie akcji oraz udziałów, a także wniesienie wkładów do spółek prawa handlowego. Wydatkami bieżącymi są w szczególności wydatki na wynagrodzenia, wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji czy na obsługę długu, tj. odsetki od zaciągniętych kredytów czy pożyczek.

⁷ W. Miemieć, *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznoprawnych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 96.

⁸ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.

⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.

3. Determinanty kategorii dochodów niezbędnych do wyliczenia indywidualnego limitu zadłużenia JST

Aby zwiększyć swoje możliwości zaciągania zobowiązań, dana JST powinna „znaleźć” dodatkowe dochody ze źródeł, które już te dochody przynoszą albo poszukać źródeł dodatkowych. Te dodatkowe dochody mogą stanowić tzw. wydatki podatkowe, czyli kwoty, które do tej pory do budżetu JST nie wpływały w związku z korzystaniem przez organy samorządowe z władztwa podatkowego i opłatowego, lub pochodzić z tytułów, po które do tej pory dana JST nie sięgnęła mimo posiadanych w tym celu uprawnień. W związku z tym, że indywidualny limit zadłużenia wyliczany jest na podstawie danych historycznych, pochodzących z trzech lat poprzedzających rok, dla którego jest on wyliczany, dochody, o których mowa, powinny charakteryzować się co najmniej stałością wpływów, a najlepiej rosnącą wydajnością fiskalną.

Dochody bieżące JST są to stałe dochody własne, rozumiane w ujęciu wąskim, powiększone o transfery pochodzące w zdecydowanej większości z budżetu państwa. Inna będzie więc w odniesieniu do tych grup dochodów możliwość pozyskania dodatkowych wpływów, ich stałość i wydajność fiskalna.

Analiza źródeł i cech dochodów wchodzących w skład poszczególnych grup dochodów własnych JST (mowa o dochodach własnych w ujęciu wąskim) pozwala stwierdzić, że dochody te w większości przypadków odznaczają się niezawodnością i stałością wpływów, a więc stanowią pewną podstawę planowania wydatków. W przypadku gmin i miast na prawach powiatu mowa tu o dochodach z podatków lokalnych pobieranych bezpośrednio przez gminy (tj. podatku rolnego, leśnego, od nieruchomości i od środków transportowych), dochodach z niektórych opłat lokalnych (np. targowej), dochodach z gospodarowania majątkiem samorządowym (opłaty za najem, użytkowanie, użytkowanie wieczyste lub dzierżawę nieruchomości)¹⁰ oraz po części o pozostałych dochodach własnych JST (dotyczy dochodów uzyskiwanych przez samorządowe jednostki budżetowe). W przypadku powiatów i samorządowych województw za dochody takie uznać można jedynie wskazane źródła ich pozostałych dochodów własnych (dochody uzyskane przez powiatowe lub wojewódzkie jednostki budżetowe) oraz wpłaty pochodzące odpowiednio: od powiatowych lub wojewódzkich zakładów budżetowych. Z całą pewnością stabilność wpływów budżetowych nie jest cechą dochodów z obrotu majątkiem (są to dochody incydentalne) oraz reszty tzw. pozostałych dochodów własnych JST.

¹⁰ Warunkiem jest jednak, aby trafiały one do samorządowego budżetu, czyli były pobierane przez samorządowe jednostki budżetowe.

Biorąc pod uwagę wydajność fiskalną poszczególnych grup dochodów własnych JST, ich krąg – mogący być dobrą miarą przy określaniu możliwości spłaty zaciągniętych przez nie zobowiązań – ulega zawężeniu. Pożądaną przez władze samorządowe wydajnością fiskalną spośród wszystkich stałych dochodów własnych JST cechują się w zasadzie jedynie pobierane przez gminy podatki lokalne, w tym w szczególności podatek od nieruchomości. Fakt ten wynika – mimo istnienia cały czas ilościowej podstawy opodatkowania nieruchomości w Polsce – z jednej strony: ze stałości przedmiotu opodatkowania (podstawową cechą nieruchomości jest ich trwałość¹¹), indeksacji corocznych maksymalnych kwotowych stawek tego podatku, stosunkowo wysokich stawek tego podatku w odniesieniu do budynków i ich części oraz gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, coraz rzadszego korzystania przez władze lokalne z władztwa podatkowego, a z drugiej strony – preferencyjnego opodatkowania w Polsce działalności rolniczej i leśnej.

W odniesieniu do podatków i opłat lokalnych można stwierdzić, że to ustawodawca określa maksymalny poziom dochodów z ich tytułu, ustalając stawki maksymalne tych danin. Można by rzec, że szkoda – z przyjętego w tym opracowaniu punktu widzenia – że nie określa w nich pewnego minimum, które „broniłoby” gminy przed nadmierną hojnością organów stanowiących JST. Organy te często zapominają, że korzystając z należnego im władztwa podatkowego, zmniejszają w danym roku ciężar podatkowy pewnym grupom podmiotów, w dłuższej perspektywie jednak ograniczają możliwości realizacji inwestycji służących następnym pokoleniom. Co więcej, inwestycje samorządowe (czy to w zakresie infrastruktury technicznej czy społecznej) mogą zadecydować o aktywności inwestycyjnej podmiotów prywatnych (przedsiębiorców, mieszkańców), której skutkiem może być pojawienie się nowych przedmiotów opodatkowania w różnych podatkach lokalnych, wzrost wpływów z opłat lokalnych czy usług świadczonych przez samorządowe jednostki organizacyjne. Wskazane działania nie są już jednak regułą w praktyce samorządowej.

Coraz więcej gmin – ze względu na brak środków finansowych – albo wycofuje się z dotychczas stosowanej praktyki obniżki ustawowych stawek maksymalnych, albo czyni to w niewielkim zakresie (bardzo małe obniżki stawek lub obniżki tylko w odniesieniu do wybranych grup przedmiotów opodatkowania). Dotyczy w szczególności dużych miast¹². Jedynie w tzw. gminach satelickich – w celu stymulowania przedsiębiorczości – stawki te są jeszcze ciągle obniżane¹³.

¹¹ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość a rynek*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 14-20.

¹² J. Kotlińska, *Władztwo podatkowe organów stanowiących gmin (na przykładzie podatku od nieruchomości w wybranych dużych miastach)*, „Świat Nieruchomości” 2011, nr 77.

¹³ J. Kotlińska, M.J. Nowak, *Podatek od nieruchomości w zewnętrznej strefie obszarów metropolitalnych Polski zachodniej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2010, z. 4.

Podobnie jest z popularnymi jeszcze do niedawna zwolnieniami terminowymi, w tym zwolnieniami dla rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub funkcjonujących już przedsiębiorców.

Na stabilność wpływów z podanych źródeł, ale co najważniejsze: na fakt, że spodziewane dochody z danego źródła w kolejnych latach będą się utrzymywały na poziomie co najmniej z roku zaciągania zobowiązania, wskazuje również źródło spłaty zaciąganych przez JST zobowiązań. Wszystkie źródła dochodów własnych mogą stanowić źródło spłaty zaciągniętych zobowiązań i taki właśnie zapis bardzo często pojawia się w uchwałach JST, dotyczących zaciąganych kredytów długoterminowych czy pożyczek. W niektórych gminach jako źródło spłaty zaciągniętego zobowiązania podaje się podatki i opłaty lokalne, a w jeszcze innych po prostu podatek od nieruchomości.

W świetle historycznych danych, niezbędnych do wyliczenia indywidualnego limitu zadłużenia JST, warto zwrócić jeszcze uwagę na związek dochodów własnych JST z koniunkturą gospodarczą. Dochody z podatków i opłat lokalnych, dochody z gospodarki majątkiem samorządowym, czy tzw. pozostałe dochody własne JST są w pośredni sposób związane z koniunkturą gospodarczą i wyborami czy decyzjami członków wspólnoty samorządowej i przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie danej JST. W o wiele większym stopniu „czułe” pod tym względem są dochody z obrotu majątkiem samorządowym, w tym z jego sprzedaży¹⁴.

Dochody ze sprzedaży majątku samorządowego, w tym w szczególności nieruchomości gruntowych, lokalowych lub budynkowych, mogą być w danym roku (stąd dochód incydentalny) istotną pozycją dochodów ogółem, w tym dochodów własnych JST. Aby one jednak wystąpiły, musi być spełnionych kilka warunków, przy czym niektóre z nich równocześnie. Po pierwsze, muszą być w samorządowym zasobie nieruchomości takie, które będą przeznaczone do sprzedaży, a więc posiadające aktualny operat szacunkowy. Po drugie, organ stanowiący JST musi postanowić o ich sprzedaży¹⁵, a być może wcześniej podjąć decyzję o wyposażeniu danej nieruchomości gruntowej w media, czyli poniesieniu niezbędnych nakładów związanych z późniejszą sprzedażą gruntu. Po trzecie, musi zostać zachowana procedura sprzedaży, tj. w większości przypadków musi być ogłoszony przetarg¹⁶. Po czwarte, muszą być chętni do zakupu nieruchomości, którzy będą dysponować odpowiednim zasobem środków finansowych. Co ważne, spełnie-

¹⁴ Szerzej na ten temat: M. Ziolo, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin w Polsce – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, Poznań 2010, z. 141.

¹⁵ Podejmowana jest w tym celu stosowna uchwała.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm., rozdz. 3.

nie wskazanych warunków wcale nie oznacza, że do budżetu danej JST w zakładanym momencie lub w ogóle wpłyną dochody ze sprzedaży nieruchomości.

Do rozstrzygnięcia, czyli sprzedaży nieruchomości w pierwszym przetargu może w ogóle nie dojść. Ogłoszenie drugiego przetargu nie tylko wydłuży proces pozyskania środków finansowych z tego tytułu, ale i pociągnie za sobą konieczność obniżki ceny wyjściowej nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży. Ponadto chęć sprzedaży nieruchomości przez władze samorządowe wcale nie oznacza, że do uzyskania dochodów z tego tytułu dojdzie.

Podaż nieruchomości samorządowych na rynku nieruchomości, aby przyniosła spodziewane efekty (dochód ze sprzedaży nieruchomości), musi zostać skonfrontowana z popytem na nie. I tu pojawia się kolejny problem. Popyt na nieruchomości i jego struktura są zmienne w czasie i zdeterminowane siłą nabywczą reprezentowaną przez potencjalnych inwestorów i ich planami na przyszłość (np. rozwoju działalności gospodarczej, mieszkaniowymi), ogólną sytuacją na rynku, w tym na rynku nieruchomości, położeniem nieruchomości i jej przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego JST i jej ceną. Biorąc to pod uwagę oraz fakt, że w sytuacji, gdy wszystkie JST – w celu „poprawy” wskaźników zadłużenia – oferują nieruchomości do sprzedaży, a więc konkurencja w tym zakresie jest duża, uzyskanie przez daną JST zakładanych z tego tytułu dochodów, w ocenie analityków rynku nieruchomości, jest bardzo trudne, a czasami praktycznie niemożliwe. Z jednej strony przepisy prawne, z drugiej – chęć uzyskania jak najwyższej ceny, a z trzeciej – oczekiwania potencjalnego nabywcy stanowią niejednokrotnie barierę nie do pokonania. W efekcie dana JST nie dosyć, że nie uzyskuje dochodów, które mogłaby przeznaczyć na inwestycje, to jeszcze niejednokrotnie musi ponosić dodatkowe koszty związane z nieruchomością, której nie udało się sprzedać.

Nieskuteczna sprzedaż nieruchomości – oprócz wydatków związanych ze sporządzeniem lub aktualizacją operatu szacunkowego i organizacją procedury przetargowej – może też pociągać za sobą wydatki bieżące. Paradoksalnie więc niemożność sprzedania nieruchomości powoduje sytuację, w której jednostki samorządu terytorialnego, odpowiedzialne za rozwój danego terenu, nie będą mogły inwestować (im większe dochody ze sprzedaży nieruchomości, tym większe możliwości zaciągania zobowiązań przez JST, a więc inwestowania) i zamiast być inicjatorem „wyjścia” z okresu dekonunktury, jeszcze bardziej będą ten kryzys pogłębiać. Dlatego też w mojej ocenie dochody ze sprzedaży nieruchomości nie powinny być w ogóle uwzględniane przy ustalaniu indywidualnego limitu zadłużenia JST w Polsce. Na marginesie, gdyż jest to osobny problem badawczy, można dodać, iż wykorzystanie przez ustawodawcę dochodów ze sprzedaży majątku samorządowego, jako bezpośredniego sposobu na podwyższenie indywidualnego limitu zadłużenia, jest „zaproszeniem” do prywatyzacji majątku samorządowego. Pozostaje tylko pytanie: Jaki majątek może sprzedać dana JST bez uszczerbku

dla ilości i jakości zadań publicznych, do których realizacji samorząd terytorialny na danym szczeblu został powołany?

Oprócz „szukania” dodatkowych dochodów wśród istniejących źródeł, innym sposobem na zwiększenie dochodów własnych jest pobieranie dochodów, o których stanowią przepisy prawa, a które do tej pory źródłem dochodów budżetowych danej JST nie były. Chodzi np. o dochody z opłaty adiacenckiej czy planistycznej. Niestety możliwość pobierania tych danin wiąże się ze spełnieniem warunków określonych w przepisach prawnych (np. wzrost wartości nieruchomości na skutek zakończenia inwestycji samorządowej, odpowiednio wcześniej wywołana uchwała w sprawie takiej opłaty), które to powodują, że w zasadzie tylko nieliczne spośród JST mogą po nie sięgnąć.

Dochody bieżące JST to również transfery z budżetu państwa, które stanowią bardzo zróżnicowaną grupę wpływów. Właściwie każdy z ich rodzajów charakteryzuje się innymi cechami. W opracowaniu tym nie tyle chodzi o to, czy mają one zwrotny czy bezzwrotny charakter oraz czy władze samorządowe w stosunku do nich posiadają tzw. wydatkową samodzielność finansową, ile o to, czy dla władz samorządowych stanowią one pewne i wydajne źródło dochodów, czy mogą one wpływać na ich wysokość i wykorzystywać je do spłaty zobowiązań oraz czy dochody te podatne są na zmiany koniunktury gospodarczej.

Z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego trafiają środki finansowe z trzech źródeł: udziałów w podatkach państwowych (podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowanych na zasadach ogólnych i podatku dochodowego od osób prawnych), subwencji ogólnej i dotacji celowych. Każde z tych źródeł to innego rodzaju dochody.

Udziały w podatkach państwowych, jak wskazano, zaliczane przez ustawodawcę do dochodów własnych, są źródłem znacznej puli środków finansowych, które trafiają do samorządowych budżetów¹⁷. Na wysokość tych dochodów władze samorządowe, a w zasadzie gminne, mają pośredni wpływ poprzez stwarzanie sprzyjających warunków zarówno do zamieszkania, jak i prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie. W większym stopniu dochody te zdeterminowane są sytuacją panującą na rynku.

Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych będą miały miejsce, jeśli osoby te osiągną dochód z prowadzonej działalności gospodarczej, czyli kiedy przychody przewyższą koszty ich uzyskania. Osiąganiu dochodów sprzyja koniunktura gospodarcza, która nie jest okresem permanentnym gospodarki, lecz stanem pożądanym. Podobnie jest z dochodami z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych.

¹⁷ J. Kotlińska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne*, red. T. Juja, Wyd. UEP, Poznań 2011, s. 89.

Pomijając fakt, że dochody z tego tytułu trafiają do JST, w których są zameldowane lub zamieszkują osoby fizyczne, a nie do JST, w których osoby dochody te osiągają (wypracowują), to będą one wyższe, jeśli osoby te będą co roku uzyskiwały coraz wyższe legalnie osiągnięte i opodatkowane dochody, a konstrukcja tego podatku (np. liczba i rodzaj odliczeń) pozwoli, przy danym wskaźniku udziału, uzyskać danej JST z roku na rok coraz wyższe wpływy. Dochody z omawianego podatku są więc ściśle związane z koniunkturą gospodarczą, poziomem bezrobocia w danym regionie, sposobem zawierania umów między pracodawcą a pracownikiem oraz konstrukcją samego podatku (wysokość stawek podatkowych, liczba i rodzaj ulg podatkowych itp.).

Dochody JST z udziałów w obu podatkach państwowych obarczone są ryzykiem. Ryzyko przekłada się na niepewność prowadzonej polityki budżetowej, gdyż na podstawie informacji uzyskanych od Ministra Finansów o wysokości przewidywanych dochodów z tytułu tych udziałów, poszczególne JST planują wydatki budżetowe. Przypomina to trochę dzielenie skóry na nieupolowanym niedźwiedziu. Potwierdzają to ostatnie lata, w których to dotarł do JST ogólnoswiatowy kryzys finansowy i nie otrzymały one środków z tych tytułów w zaplanowanej wysokości. W związku z powyższym uważam, że ostrożnie należałoby wykorzystywać wskazany rodzaj dochodów do wyliczania możliwości zaciągania zobowiązań przez JST. Dotyczy to zwłaszcza powiatów i samorządowych województw, które mają bardzo małe wpływy z pozostałych dochodów pochodzących z ich terenu.

Subwencja ogólna jest bardzo skomplikowanym transferem pochodzącym z budżetu państwa. Jej złożoność wynika z wewnętrznego jej podziału, elementów, które należy wziąć pod uwagę przy jej obliczaniu oraz częściowego przeznaczenia. Subwencja ogólna dla JST składa się z trzech części. Dla gmin i powiatów jest to część wyrównawcza, równoważąca i oświatowa, a dla samorządowych województw – wyrównawcza, regionalna i oświatowa.

Kwota wyrównawcza subwencji składa się z części podstawowej i uzupełniającej. Do obliczenia należnej danej JST kwoty z części podstawowej bierze się pod uwagę wysokość dochodów podatkowych, w tym z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Wysokość części uzupełniającej uzależniona jest od gęstości zaludnienia w gminie, poziomu bezrobocia w powiecie i liczby mieszkańców w województwie. Do jej wyliczenia wykorzystuje się więc miary zjawisk, na których kształtowanie się władze samorządowe bezpośredniego wpływu nie mają, ale które to miary oddają potencjalną skalę potrzeb danej JST. Potrzeby te związane są przy tym zarówno z ponoszeniem wydatków bieżących, jak i majątkowych.

Kwoty równoważąca i regionalna subwencji ogólnej są ściśle powiązane ze wskazanymi przez ustawodawcę rodzajami zadań i kierunkami lub wielkościami opisującymi elementy infrastruktury technicznej, bezrobocie lub poziom rozwoju społeczno-gospodarczego danej JST. W związku z tym, że są to miary i zjawiska,

na które władze samorządowe nie mają bezpośredniego wpływu, nadawanie im jednakowej wagi przy określaniu możliwości zaciągnięcia zobowiązań przez daną JST jest bardzo wątpliwe.

Część oświatowa subwencji stanowi tzw. dochód przypisany. Środki z niej powinny zostać przeznaczone na finansowanie oświaty. Praktyka samorządowa pokazuje, że są one jednak w zdecydowanej większości JST niewystarczające nawet na niezbędne w tym zakresie wydatki. Uważam, iż ze względu na określone przeznaczenie środków z tej części subwencji, bezzasadne jest branie pod uwagę przy ocenie możliwości zaciągnięcia zobowiązań przez daną JST wysokości tej subwencji i równoważnej z nią kwoty wydatków ponoszonych przez JST na oświatę.

Ostatni rodzaj transferu – dotacje celowe z budżetu państwa, ale również z budżetów innych JST, są dochodem „przypisanym”, który – zgodnie z przepisami ustawy o finansach publicznych – musi być przeznaczony na realizację ściśle wskazanego zadania (z reguły bieżącego, rzadziej inwestycyjnego, z reguły zleconego, rzadziej własnego). Ten brak samodzielności finansowej władz samorządowych w odniesieniu do tego tytułu dochodu powoduje, że nie powinien być brany pod uwagę przy obliczaniu indywidualnego limitu zadłużenia danej JST. Sądzę, że bez szkody dla oceny tej zdolności zarówno wielkość ta po stronie dochodów, jak i adekwatna po stronie wydatków mogłyby zostać wyeliminowane. Ale dotacje uwidaczniają jeszcze jeden mankament przyjętego przez ustawodawcę sposobu określania indywidualnego limitu zadłużenia JST. Jest nim sankcja za korzystanie z tego źródła finansowania zadań. „Karamie” JST za to, że uzyskała dla danego zadania (bieżącego lub inwestycyjnego) dofinansowanie w formie dotacji, jest dyskryminujące i nie sprzyja wspólnej realizacji przedsięwzięć przez sąsiadujące ze sobą gminy, powiaty czy województwa.

4. Wydatki bieżące a limitowanie zadłużenia JST

Zgodnie ze wzorem na wyliczenie indywidualnego limitu zadłużenia, im wyższe wydatki bieżące danej JST, tym mniejsze jej możliwości zaciągnięcia zobowiązań. Na wielkość większości tych wydatków JST nie mają wpływu, gdyż są one konsekwencją przekazywania na szczebel samorządowy coraz większej liczby zadań publicznych¹⁸. Zadania te z czasem stają się zadaniami własnymi,

¹⁸ Np. J. Kotlińska, *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8; J. Kotlińska, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.

które jednostka samorządu terytorialnego musi finansować w całości lub dofinansowywać w wysokości 20%, zgodnie z art. 128 ust. 2 ustawy o finansach publicznych. W związku z powyższym nie pozostaje władzom samorządowym nic innego, jak skutecznie ograniczać te wydatki, na których wysokość mają wpływ.

Wydaje się, że pierwszym kierunkiem wydatków, które bez szkody dla ogółu społeczności samorządowej mogłyby zostać ograniczone, są wydatki na wynagrodzenia pracowników samorządowych oraz przedstawicieli organu wykonawczego. Tu jednak pojawia się pierwszy problem. Wynagrodzenia nauczycieli gwarantują zapisy Karty nauczyciela¹⁹, a wynagrodzenia pracowników samorządowych w dużej mierze regulują przepisy rozporządzenia Rady Ministrów²⁰. Nie ma co liczyć na to, że na obniżkę diet zdecydują się radni. Ciężko wydatków należy więc szukać gdzie indziej. Tu niestety pojawia się kolejny problem. Tak wiele dziedzin i sfer życia mieszkańców danego terenu w większości JST jest niedoinwestowana, że znalezienie w tym zakresie „oszczędności”, bez uszczerbku dla społeczności samorządowej, praktycznie jest niemożliwe. Powstaje więc pytanie: gdzie w związku z tym takich oszczędności szukać? Uważam, że odpowiedź na to pytanie powinien dostarczyć wdrożony w JST budżet zadaniowy i skorelowane z nim planowanie wieloletnie. Zważywszy jednak na fakt, iż całościowe objęcie finansów samorządowych budżetem zadaniowym jeszcze przed nami, dziś w JST oszczędności szuka się w tych działach wydatków, w których można, tj. tam gdzie wysokość wydatków nie wynika wprost z przepisów prawnych.

Praktyka samorządowa pokazuje, że JST szukają oszczędności w wydatkach w następujących działach klasyfikacji budżetowej: Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę (dz. 400), Transport i łączność (dz. 600), Oświata i wychowanie (dz. 801), Edukacyjna opieka wychowawcza (dz. 854), Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego (dz. 921), Kultura fizyczna i sport (dz. 926). Ograniczenia wydatków bieżących w większości dotyczą więc sfery społecznej, która pierwsza odczuwa skutki kryzysu finansowego, oraz tych elementów infrastruktury technicznej, co do których zawsze środków finansowych jest za mało.

Władze samorządowe racjonalizują wydatki bieżące poprzez ograniczanie wydatków na: bieżące utrzymanie dróg, w tym odśnieżanie, remonty związane z koniecznością naprawy fragmentów powierzchni drogi, oświetlenie, poprzez

¹⁹ Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela, Dz.U. z 2006 r., nr 96, poz. 674 z późn. zm.

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 marca 2009 r. w sprawie wynagradzania pracowników samorządowych, Dz.U. nr 50, poz. 389 z późn. zm.

wyłaczanie oświetlenia w godzinach nocnych, ale i stosowanie oświetlenia z wykorzystaniem odnawialnych źródeł energii. Wskazane ograniczenia wydatków bieżących niestety w większości przypadków pogarszają warunki korzystania z dróg i bezpieczeństwo na nich, a także w ogóle bezpieczeństwo w gminie. W odniesieniu do wydatków na sferę społeczną, władze samorządowe nie wahają się ograniczać wydatków na: zakup pomocy dydaktycznych i wyposażenia do szkół i przedszkoli, funkcjonowanie niektórych placówek w ogóle (w wyniku ich likwidacji), zakup książek do bibliotek, promocję sportu wśród dzieci i młodzieży czy organizację różnego rodzaju imprez kulturalnych. Władze samorządowe wybierając te kierunki wydatków, mają świadomość istnienia potrzeb w tych placówkach. Wiedzą też jednak, że zarówno w przedszkolach, jak i szkołach środkami finansowymi dysponują też rady rodziców, które część tych wydatków finansują. W odniesieniu do pozostałych placówek dużym wsparciem są też środki sponsorów. Błędem jest jednak zakładanie przez władze samorządowe, iż podmioty te przejmą na stałe finansowanie niektórych kierunków wydatków placówek oświatowo-wychowawczych.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na fakt, że w wydatkach bieżących znajdują się też dotacje, jakie udzielane są z samorządowego budżetu zarówno podmiotom z sektora finansów publicznych, jak i podmiotom spoza tego sektora. Chodzi więc nie tylko o dotacje dla samorządowych zakładów budżetowych, ale i np. dla niepublicznych placówek oświatowych, żłobków, spółek wodnych, klubów sportowych. Fakt uwzględnienia tych przepływów we wzorze na wyliczenie indywidualnego limitu zadłużenia stanowi dla jednostek samorządu terytorialnego udzielających tych dotacji sankcję. Władze samorządowe nie mają jednak w zasadzie bezpośredniego wpływu na to, ile tych podmiotów na szczeblu danej JST będzie funkcjonowało. Co prawda, przyznanie przez JST niektórych z tych dotacji nie jest obligatoryjne, co mogłoby sugerować, że najprostszą receptą na ograniczenie wydatków bieżących jest niepodejmowanie stosownych uchwał i nieprzyznawanie dotacji (np. dotacja dla spółek wodnych, klubów sportowych, żłobków). W związku z tym, że jednak podmioty te w zasadzie realizują zadania samorządowe, póki co w tych sferach JST nie szukają oszczędności, świadomie zmniejszając swoje możliwości zaciągania zobowiązań w kolejnych latach. Gdzie więc tych oszczędności szukać?

Podsumowując prowadzone rozważania, uważam, że nie ma jednego oczywistego rozwiązania. Jedni stwierdzić bowiem mogą, że będzie o tym przesądzać indywidualna analiza każdego przypadku. Inni stwierdzą, że uniwersalnym narzędziem w tym zakresie będzie powszechne wprowadzenie w podmiotach sektora finansów publicznych budżetu zadaniowego, czyli podejścia do wydatkowania środków publicznych od strony efektów, jakie chce się uzyskać.

5. Obsługa zadłużenia w indywidualnym limicie zadłużenia

Omówione do tej pory wielkości były podstawą do obliczenia dopuszczalnej wysokości środków, jakie dana JST może w danym roku przeznaczyć na wykup rat pożyczonego kapitału i spłatę odsetek. Prowadzone rozważania z kolei miały na celu pokazać, co można zrobić lub co robią JST, aby jedne z tych wielkości podwyższyć, a inne zmniejszyć. W obliczu jednak ograniczonych możliwości pozyskania dodatkowych dochodów lub obniżenia wydatków bieżących, władze samorządowe podejmują działania mające na celu obniżenie rocznych kosztów obsługi już istniejącego zadłużenia.

Od 2010 r. władze samorządowe niektórych JST zdążyły wynegocjować z bankami korzystniejsze dla siebie warunki spłaty zaciągniętych wcześniej kredytów. Zmieniła się sytuacja na rynku finansowym, mogły więc zaciągać kredyty na spłatę zadłużenia na warunkach korzystniejszych niż poprzednie. Na rolowanie długu poprzez zaciąganie kredytów lub emisję obligacji samorządowych na spłatę już istniejących zobowiązań ubiegać się mogły jednak tylko te spośród JST, których koszty obsługi zadłużenia (powiększone o koszty zobowiązania zaciąganego w celu rolowania długu) nie przekraczały dopuszczalnego całej czas limitu, tj. 15% dochodów budżetowych jednostki ogółem. Te JST, które przekraczały ten wskaźnik, mogły za przyzwoleniem regionalnych izb obrachunkowych²¹ rolować dług, ale tylko w pierwszych latach okresu dostosowawczego. Od 2013 r. regionalne izby obrachunkowe stały się w tym zakresie bardzo rygorystyczne. Rolować dług mogą teraz wyłącznie te JST, które nie przekroczą w tym roku dopuszczalnego poziomu kosztów obsługi zadłużenia. Zaciąganie zobowiązań na spłatę wcześniej zaciągniętych nie jest rozwiązaniem dla tych, które – znając swoją sytuację finansową – przez ostatnie trzy lata nie podjęły żadnych działań zmierzających w kierunku respektowania przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

Warto dodać, że problemem przestały być raty kredytów w pierwszym okresie obsługi nowych zobowiązań. Znając problemy JST, banki zaczęły modyfikować swoją ofertę kredytową. Coraz częściej decydowały się więc na karencję spłaty długu. Przy emisji obligacji rozwiązaniem dla JST stały się istotnie wydłużające się terminy zapadalności papierów.

Osobnym problemem dla niektórych JST jest zadłużenie rzeczywiste, wynikające z finansowania się jednostek samorządu terytorialnego kredytem kupie-

²¹ Składy orzekające wydawały w odniesieniu do takich projektów uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej opinię pozytywną z zastrzeżeniem, a kolegia izb w odniesieniu do uchwał w tej sprawie z zawartym tam przekroczeniem – rozstrzygnięcia, w których sentencji wskazywano nieistotne naruszenie prawa lub naruszenie prawa.

ckim i zawartych tzw. umów nienazwanych, które do kategorii długu zaliczył Minister Finansów²², a także to potencjalne, mogące być skutkiem udzielonych poręczeń i gwarancji dla spółek samorządowych, towarzystw budownictwa społecznego czy też zobowiązań zaciągniętych przez związek komunalny, którego dana JST jest członkiem. Niestety w sytuacji istnienia obu tych rodzajów zadłużenia trudno wskazać działania, jakie mogłyby podjąć władze samorządowe w celu ich obniżenia. Warto jednak zwrócić uwagę na to, że pierwszy rodzaj zadłużenia należy spłacić, a drugi zmniejsza się sam, łącznie z okresem, na jaki zostały udzielone poręczenia czy gwarancje, pod warunkiem jednak, że spłaca go bezpośrednio zainteresowany.

6. Podsumowanie

Zarówno istniejące ograniczenia zaciągania zobowiązań JST, jak i te mające obowiązywać od 2014 r., były i są krytykowane ze względu na to, że nie oddają rzeczywistych możliwości zaciągania zobowiązań danej JST, tj. nie stanowią o zdolności kredytowej tych podmiotów. Bazują one przy tym na danych historycznych traktujących o wykonaniu lub zakładanym wykonaniu wybranych wielkości budżetowych, a nie uwzględniają rzeczywistych potrzeb danej JST. W mojej ocenie każda miara wykorzystywana do obliczania maksymalnego poziomu zadłużenia JST będzie zła, dopóki nie będzie uwzględniać cech i determinantów zmiennych, które będą brane pod uwagę przy jej wyliczeniu. Dlatego też:

- z dużą rezerwą, przy wyliczaniu maksymalnego poziomu zadłużenia JST, powinno się podchodzić do wielkości podatnych na zmiany koniunktury gospodarczej i tych uzależnionych od decyzji państwa, albowiem uzyskanie zakładanego poziomu tych dochodów obarczone jest dużym ryzykiem,
- pożądane byłoby zróżnicowanie wag poszczególnych wielkości służących do określenia maksymalnego poziomu zadłużenia JST, gdyż nie z każdym np. rodzajem dochodów związana jest taka sama pewność wpływów i wydajność fiskalna,
- niedopuszczalnych JST,
- konstrukcja limitu zadłużenia nie powinna uwzględniać tzw. dochodów przypisanych i adekwatnych do niej wydatków, a także wydatków, których wielkości wynikają wprost z przepisów prawa.

²² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.

Problematiczny limit to fakt, z którym musiały się jednak pogodzić jednostki samorządu terytorialnego w Polsce. Pozostaje jednak pytanie: Co władze lokalne tych jednostek zrobiły, aby się do niego przygotować?

Władze samorządowe okres *vacatio legis* postanowiły wykorzystać w różny sposób. Jedne z całą stanowczością zaczęły wdrażać koncepcje zarządzania długiem, inne racjonalizują wydatki publiczne i poszukują dodatkowych źródeł dochodów. Niestety są jednak i takie, które do tej pory czekają na zmiany mających obowiązywać przepisów, nie podejmując właściwie żadnych poważniejszych działań ponad te *ad hoc*, wymuszone działalnością nadzorczą regionalnych izb obrachunkowych. Tylko co dalej?

Literatura

- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., *Dochody gmin z podatków i opłat*, WN PWN, Warszawa 1998.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., *Finanse publiczne*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Kotlińska J., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne*, red. T. Juja, Wyd. UEP, Poznań 2011.
- Kotlińska J., *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012, nr 42.
- Kotlińska J., *Władztwo podatkowe organów stanowiących gmin (na przykładzie podatku od nieruchomości w wybranych dużych miastach)*, „Świat Nieruchomości” 2011, nr 77.
- Kotlińska J., *Zakres zadań i wydatków budżetowych organów samorządowych dużych miast w Polsce w latach 1991-2006*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 7-8.
- Kotlińska J., Nowak M. J., *Podatek od nieruchomości w zewnętrznej strefie obszarów metropolitarnych Polski zachodniej*, „Problemy Rozwoju Miast” 2010, z. 4.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość a rynek*, WN PWN, Warszawa 1997.
- Miemiec W., *Prawne gwarancje samodzielności finansowej gminy w zakresie dochodów publicznych*, Kolonia Limited, Wrocław 2005.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz.U. nr 38, poz. 207 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikowania tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, Dz.U. nr 298, poz. 1767.
- Ustawa z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta nauczyciela, Dz.U. z 2006 r., nr 96, poz. 674 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2010 r., nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Zioło M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na gospodarkę finansową gmin w Polsce – próba oceny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu”, Poznań 2010, z. 141.

Determinants of the Maximum Level of Debt in Local Governments in Poland

Abstract. Regulations on a new approach to limiting liability incurred by local government units (LGUs) in Poland are established in the Public Finance Act of 2009. These provisions will take effect from 2014. The aim of this paper is to: 1) identify the determinants of elements crucial for the individual level of local government debt calculation, 2) assess those elements from the security budgeting point of view, and 3) identify the most common activities undertaken by local authorities in order to comply with the new regulations.

Keywords: *current income, property sales revenue, current expenditures, debt, debt limits*

Dorota Wyszowska

Uniwersytet w Białymstoku

Perspektywy wykorzystania funduszy unijnych na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego

***Streszczenie.** Rozważania w niniejszym opracowaniu koncentrują się wokół kilku kwestii związanych z funduszami unijnymi. Przypomniano, że inwestycje przyczyniające się do poprawy warunków życia mieszkańców i funkcjonowania podmiotów gospodarczych, realizowane przez polskie samorządy, w znacznej części finansowane są ze środków bezzwrotnej pomocy unijnej i że w 2013 r. kończy się obecna perspektywa finansowa wykorzystania środków Unii Europejskiej (UE), a dotychczas nie określono ostatecznego kształtu funkcjonowania polityki spójności w przyszłości. Przedstawione też perspektywy wykorzystania przez samorządy środków europejskich do finansowania inwestycji rozwojowych w gminach, powiatach czy województwach.*

***Słowa kluczowe:** rozwój regionalny i lokalny, zasada warunkowości, zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS)*

1. Wprowadzenie

Jednym z wymiernych i bardzo widocznych efektów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej (UE) było udostępnienie Polsce środków finansowych w ramach polityki spójności¹. W pierwszych latach (2004-2006) nasz kraj uzyskał możliwość skorzystania z kwoty 12,8 mld euro unijnego wsparcia (w tym na działania w ramach Funduszu Spójności – duże projekty w dziedzinie środowiska

¹ Wcześniej określanej mianem polityki strukturalnej.

i inwestycji transportowych – prawie 4,2 mld euro)². W kolejnym okresie programowania (2007-2013) do Polski popłynął znacznie szerszy strumień środków – 67,3 mld euro. Od 2008 r. rozpoczęto wdrażanie 5 krajowych oraz 16 regionalnych programów operacyjnych w ramach „Narodowych strategicznych ram odniesienia 2007-2013”³. Do końca stycznia 2013 r. podpisano 81 140 umów o dofinansowanie projektów na kwotę 344,1 mld zł, w tym dofinansowanie z UE – 237,5 mld zł⁴. W tym okresie pieniądze z pomocy UE skierowane były głównie na projekty dotyczące⁵:

- transportu – 34% alokacji,
- kapitału ludzkiego, rynku pracy, infrastruktury społecznej – 19% alokacji,
- B + R, innowacji i przedsiębiorczości – 18% alokacji,
- ochrony środowiska – 13% alokacji,
- turystyki, kultury, rewitalizacji – 6% alokacji,
- społeczeństwa informacyjnego – 5% alokacji.

Od początku wdrażania środków UE w Polsce samorzady rokrocznie sięgały po setki tysięcy złotych na budowę, modernizację, remont różnych elementów infrastruktury gospodarczej i społecznej. Rozbudowa i poprawa jakości sieci infrastrukturalnych stała się – szczególnie na obszarach wiejskich – naczelnym zadaniem lokalnych władz samorządowych⁶. Zarówno w działaniach z zakresu infrastruktury, jak i w obszarze zasobów ludzkich oraz rynku pracy jednostki samorządu terytorialnego (JST) były głównymi biorcami pomocy. Inwestycje te służyć miały poprawie warunków życia mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych i prowadzenia działalności gospodarczej. Głównym celem podejmowanych przez samorzady interwencji był i jest rozwój jednostek terytorialnych (tak na szczeblu lokalnym, jak i regionalnym) oraz poprawa stopnia ich konkurencyjności wobec innych terytoriów. W skali roku wydatki inwestycyjne samorządów już w 2010 r. przekroczyły 43 mld zł, w tym gmin 16 mld zł, miast na prawach powiatu – 13 mld zł, województw – 10 mld zł, a powiatów – 4 mld zł. Działalności inwestycyjnej samorządów sprzyjał nie tylko dopływ środków unijnych, ale także rosnące do 2009 r. dochody budżetowe. Stosunkowo niewielki

² *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, MRR, Warszawa 2011, s. 32.

³ „Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013” wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, MRR, Warszawa 2007.

⁴ *Postępy w realizacji „Narodowej strategii spójności 2007-2013”* – stan na 27 stycznia 2013 r., www.funduszeuropejskie.gov.pl/analizyraportypodsumowania/poziom/Strony/Postepy_nss_27012013.aspx [28.01.2013].

⁵ Uruchomienie środków w ramach perspektywy 2007-2013 nastąpiło z nieco ponad rocznym opóźnieniem, stąd przedstawiona struktura wykorzystania została zaprezentowana w latach 2008-2011. *Raport strategiczny 2012*, MRR, Warszawa 2012, s. 41.

⁶ *Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę...*, s. 31.

poziom długu sektora samorządowego umożliwił jednostkom zaciąganie zobowiązań na pokrycie wkładu własnego (zwiększanie zdolności absorpcyjnej) i podejmowanie co raz to nowych wyzwań inwestycyjnych. Sytuacja samorządów zmieniła się zasadniczo w ostatnich latach, kiedy stan ich finansów uległ pogorszeniu, a środki unijne z perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013 zaczęły się stopniowo wyczerpywać. Samorządy zaczęły spoglądać z pewnym niepokojem w przyszłość, analizując swoje możliwości finansowania inwestycji rozwojowych, zwłaszcza w związku z wprowadzeniem zmian w zakresie nowego limitowania poziomu zadłużenia samorządów, stosownie do zapisów ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, oraz brakiem zasad wdrażania środków unijnych po 2013 r. Uwzględniając nowy sposób liczenia przyszłych limitów zadłużenia, już dziś w samorządach nastął czas zaciskania pasa. Deklarują one, że nie mają lokalnych środków na zapewnienie wkładu własnego przy unijnych inwestycjach. Stąd samorządy twierdzą, że obecnie mają czas na złapanie oddechu i zbilansowanie swoich budżetów. Tak będzie do 2015 r., bo wtedy powinny zacząć wydawać pieniądze w ramach nowej perspektywy UE⁷.

Samorządy wiedzą jednak, że niezmiernie ważne przy planowaniu realizacji nowych wyzwań rozwojowych jest jak najwcześniejsze przygotowanie się do sięgania po środki UE po 2013 r. Aby to było jednak możliwe, muszą być znane zasady ich udostępniania, a samorządy muszą zadbać o zagwarantowanie możliwości ich zaabsorbowania w zakresie zapewnienia wkładu własnego.

2. Założenia polityki spójności po 2013 roku

W październiku 2011 r. Komisja Europejska przyjęła projekt pakietu ustaw, w którym określono ramy polityki spójności UE na lata 2014-2020. Zaproponowano w nich szereg zmian w sposobie tworzenia i wdrażania tej polityki, do których można zaliczyć⁸:

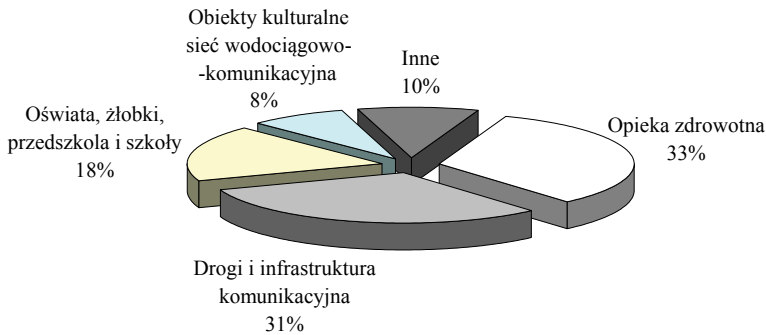
- skoncentrowanie polityki na priorytetach strategii „Europa 2020”: wzrost inteligentny, wzrost zrównoważony, wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu,
- wprowadzenie nagradzania wysokiej wydajności wydatkowania środków,
- wspieranie planowania zintegrowanego,
- skoncentrowanie się na wynikach – monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów,

⁷ *Koniec inwestycji w samorządach. Nowe ruszą dopiero w 2015 r.*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 stycznia 2013 r.

⁸ *Lista najważniejszych zmian w pakiecie legislacyjnym polityki spójności na lata 2014-2020*, MRR, Warszawa 2012, s. 2-4.

- wzmacnianie spójności terytorialnej,
- upraszczanie systemu udzielania pomocy.

Jednocześnie zaproponowano, aby łączny budżet na politykę spójności na lata 2014-2020 wyniósł 376 mld euro (33% środków budżetu UE), włączając w to fundusze na nowy instrument „Łącząc Europę”, który ma stymulować realizację transgranicznych inwestycji w energetykę, transport i technologie informatyczne⁹. Założono, iż najwięcej środków zostanie przeznaczonych dla regionów mniej rozwiniętych (43%). Strukturę planowanego wykorzystania środków przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Budżet na politykę spójności w latach 2014-2020 (w mld euro)

Źródło: *Polityka spójności 2014-2020 Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, s. 5, <http://ec.europa.eu/info/regio> [8.02.2013], s. 14.

Głównym zadaniem tej polityki pozostaje zmniejszanie różnic między europejskimi regionami w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zgodnie z art. 174 „Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Ma ona także stanowić wkład w już wspomnianą unijną strategię „Europa 2020”. Celami, które będą mogły być finansowane ze środków polityki spójności, są:

- inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia,
- europejska współpraca terytorialna.

Porównanie struktury polityki spójności w latach 2014-2020 z okresem 2007-2013 zaprezentowano w tabeli 1.

Ocena dotychczasowej skuteczności wydatkowania środków pomocy unijnej, prezentowanej w kolejnych raportach spójności, była podstawą do podejmowania reform funduszy unijnych. Zmiany te wynikały także z przyjmowanych

⁹ *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, s. 5, <http://ec.europa.eu/info/regio> [8.02.2013].

dokumentów strategicznych rozwoju Unii, bowiem fundusze strukturalne i Fundusz Spójności mają służyć ich realizacji. Przyjęta w 2010 r. strategia „Europa 2020” zmienia kierunki rozwojowe Unii, wyznaczając jednocześnie priorytety finansowego wsparcia polityki spójności. Należy się spodziewać, iż na znaczeniu stracą dofinansowywane dotychczas proste projekty infrastrukturalne czy produkcyjne, natomiast zyskają projekty inwestycji w niekonwencjonalne źródła energii, gaz, ciepło, wodę, ścieki, składowanie i przetwarzanie odpadów stałych, zwalczanie zanieczyszczeń i nadmiernych emisji czy też wysoce innowacyjne. Należy także przypuszczać, iż nastąpi znacząca metropolizacja polityki spójności, czyniącej beneficjentami nadchodzących lat duże miasta kosztem małych gmin¹⁰.

Tabela. 1. Struktura polityki spójności w latach 2007-2013 i 2014-2020

2007-2013		2014-2020		
cele	instru- menty	cele	kategorie regionów	instru- menty
Konwergencja	EFRR, EFS	Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia	regiony mniej rozwinięte	EFRR, EFS
Konwergencja – faza „phasing out”			regiony w fazie przejściowej	
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – faza „phasing out”				
	Fundusz Spójności			Fundusz Spójności
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR, EFS		regiony bardziej rozwinięte	EFRR, EFS
Europejska współpraca terytorialna	EFRR	Europejska współpraca terytorialna		EFRR

Źródło: *Polityka spójności 2014-2020 Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, s. 5, <http://ec.europa.eu/info/regio> [8.02.2013], s. 14.

W celu zwiększenia skuteczności działań, w nadchodzącym okresie programowania zostaną wprowadzone nowe postanowienia warunkowe, dzięki którym finansowanie przez UE będzie stanowić dla państw członkowskich silną zachętę

¹⁰ Wrocław, Poznań, Gdańsk i Warszawa stworzyły już instytucjonalne podstawy do tworzenia metropolii w miejsce niezorganizowanych aglomeracji. Za tą tendencją nie nadążają jednak zmiany prawne. Niezależnie od potrzeby powstania ustawy metropolitalnej nastąpi konsolidacja podmiotów podatkowych podległych dużym miastom (aby można było w większej skali wykorzystać m.in. zwrot podatku VAT od inwestycji).

do realizacji celów strategii „Europa 2020”. Warunkowość przyjmie formę tzw. warunków *ex ante*, które trzeba będzie spełnić przed wypłatą funduszy, oraz tzw. warunków *ex post*, które uzależniają wypłatę dodatkowych funduszy od uzyskanych wyników¹¹.

W realizacji polityki spójności mają zostać wykorzystane nowe instrumenty, które zwiększą udział różnego rodzaju instytucji w zarządzanie środkami pomocowymi, a mianowicie „Zintegrowane inwestycje terytorialne” (ZIT) oraz „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS).

3. Założenia „Umowy partnerstwa” – kierunki wykorzystania środków Unii Europejskiej w Polsce w latach 2014-2020

Biorąc pod uwagę fakt, iż z końcem roku skończy się obecna perspektywa finansowa, a z początkiem roku otworzy się nowy okres programowania 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło prace zmierzające do ustalenia założeń, na jakich Polska będzie korzystać ze środków z budżetu UE. Pomimo braku uzgodnień dotyczących unijnego budżetu na kolejny siedmioletni okres, Polska podjęła prace zmierzające do wypracowania „Umowy partnerstwa”. Rada Ministrów 15 stycznia 2013 r. przyjęła założenia „Umowy partnerstwa”. Ich przyjęcie stanowi ważny element w procesie planowania podziału unijnego wsparcia, co będzie miało kluczowe znaczenie dla rozwoju regionów czy też gmin. Został w nich określony kierunek polskich przygotowań do nadchodzącej perspektywy finansowej. W dokumencie wskazano m.in. rodzaje inwestycji, które będą mogły liczyć na dofinansowanie, zaproponowano układ programów operacyjnych, zarys systemu ich wdrażania oraz podział odpowiedzialności za zarządzanie funduszami europejskimi pomiędzy władze krajowe i regionalne. Założenia te stanowią podstawę przygotowania projektu „Umowy partnerstwa” oraz programów operacyjnych na lata 2014-2020. „Umowa partnerstwa” będzie rodzajem kontraktu, w którym zostanie przedstawiony sposób zainwestowania przekazanych Polsce środków unijnych i cele rozwojowe, jakie zostaną dzięki nim osiągnięte. Umowa ta, a w dalszej perspektywie kształt programów operacyjnych, wyznaczy możliwości i kierunki wykorzystania środków przez polskie samorządy na rzecz ich rozwoju.

W rozpoczynającej się perspektywie nie będzie miało miejsca koncentrowania się na zaprogramowaniu poszczególnych funduszy europejskich, lecz wskazanie celów rozwojowych, które będą osiągnane dzięki wykorzystaniu kombinacji różnych funduszy. Wsparcie unijne powinno generować efekt dźwigni,

¹¹ *Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy...*, s. 17.

przyczyniając się do jednoczesnego zwiększenia zaangażowania finansowego sektora prywatnego w realizację celów rozwojowych¹². Działania finansowe ze środków UE powinny być zgodnie z zasadą dodatkowości, katalizatorem procesów rozwojowych kraju, a nie zastępować inwestycji krajowych. W latach 2014-2020 wykorzystywane środki UE powinny gwarantować największe efekty mnożnikowe w sferze społecznej, gospodarczej, instytucjonalnej, także w wymiarze terytorialnym. Główne założenia wykorzystania środków można określić w sposób następujący¹³:

- uwzględnianie wymiaru terytorialnego, pozwalającego na lepsze wykorzystanie czynników endogenicznych terytoriów,
- zintegrowanie podejścia, tzn. objęcie „Wspólnymi ramami strategicznymi” polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej,
- ukierunkowanie wykorzystania pomocy na rezultaty poprzez wprowadzenie warunków *ex-ante*, które kładą nacisk na wartość dodaną inwestycji współfinansowanych z funduszy UE,
- zapewnienie koncentracji tematycznej, związanej z ukierunkowaniem wsparcia z funduszy, na celach wskazanych w strategii „Europa 2020”.

Najistotniejszym dokumentem określającym cele rozwojowe Polski w perspektywie średniookresowej jest przyjęta w dniu 25 września 2012 r. „Strategia rozwoju kraju 2020”. Zgodnie z jej zapisami, celem strategicznym jest wzmocnienie i wykorzystanie gospodarczych, społecznych i instytucjonalnych potencjałów zapewniających szybszy i zrównoważony rozwój kraju oraz poprawę jakości życia ludności. Zakłada się, że środki europejskie będą finansowały projekty gwarantujące realizację celów rozwojowych określonych w strategii w ramach 3 obszarów, a mianowicie¹⁴:

- zwiększania konkurencyjności gospodarki,
- poprawy spójności społecznej i terytorialnej,
- podnoszenia sprawności i efektywności państwa.

Ich realizacja będzie możliwa dzięki finansowemu wsparciu wszystkich 11 celów tematycznych, wskazanych w projektach rozporządzeń UE. Zakłada się, że w ramach obszaru *Zwiększanie konkurencyjności gospodarki* wspierane będą¹⁵:

- wzrost innowacyjności i powiązań pomiędzy sferą B + R i przedsiębiorstwami,

¹² *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, załącznik 1, MRR, Warszawa 2012, s. 4.

¹³ *Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, MRR, Warszawa 2011.

¹⁴ Nie dokonywano opisu 3. obszaru ze względu na jego nieznaczny wkład w działalność rozwojową samorządów.

¹⁵ *Założenia „Umowy partnerstwa 2014-2020”*, MRR, http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/nowaperspektywa.ngo.pl/public/prezentacja_ogolna.pdf [8.02.2013].

- rozwój cyfrowy (z wyłączeniem e-integracji oraz rozwoju e-usług publicznych),
- podwyższanie konkurencyjności przedsiębiorstw w wybranych dziedzinach,
- zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego poprzez zwiększenie efektywności energetycznej, dywersyfikację źródeł energii, rozwój i modernizację sieci przesyłowej i dystrybucyjnej w kierunku sieci inteligentnych oraz magazynowanie nośników energii,
- wzrost jakości kluczowych powiązań transportowych,
- rozwój kapitału ludzkiego (tworzenie podstaw do kreatywności i innowacyjności społeczeństwa, głównie poprzez uczenie się przez całe życie, a także podnoszenie jakości i konkurencyjności szkolnictwa wyższego,
- pełniejsze wykorzystanie potencjału największych miast i ich obszarów funkcjonalnych w procesach rozwojowych kraju i regionów.

Natomiast z obszaru *Poprawa spójności społecznej i terytorialnej* dofinansowanie skierowane będzie na¹⁶:

- zwiększenie dostępności i jakości edukacji na różnych poziomach, w tym przedszkolnej, pod kątem lepszego reagowania na potrzeby rynku pracy oraz zwiększania aktywności zawodowej,
- zwiększenie poziomu zatrudnienia, szczególnie wśród grup defaworyzowanych na rynku pracy (osoby młode, kobiety, osoby niepełnosprawne, osoby w wieku 50+ itp.),
- zmniejszenie poziomu zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym, które z jednej strony będzie koncentrować się na wsparciu aktywizacji społeczno-zawodowej, a z drugiej – na zwiększaniu dostępu do usług grupom zagrożonym ubóstwem lub wykluczeniem, w tym na podniesieniu dostępności i jakości systemu wsparcia rodziny oraz świadczeń medycznych,
- poprawę dostępności i jakości podstawowych usług i dóbr (edukacja, zdrowie, kultura, transport) na obszarach wiejskich o najniższym poziomie rozwoju,
- promowanie rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich poprzez ułatwianie podejmowania działalności pozarolniczej i zwiększenie mobilności zawodowej mieszkańców obszarów wiejskich; także poprzez rozwój lokalny obszarów wiejskich – wspieranie rozwoju podstawowych usług i odnowę wsi na obszarach wiejskich,
- poprawę jakości środowiska naturalnego,
- zintegrowane oddziaływanie na obszary o najniższym w skali Polski i UE poziomie regionalnego PKB na mieszkańca (Polska wschodnia),

¹⁶ Ibidem.

- zwiększenie dostępności transportowej poprzez łączenie węzłów komunikacyjnych z infrastrukturą TEN-T,
- zintegrowane oddziaływanie na rzecz obszarów przygranicznych,
- rewitalizację i przeciwdziałanie degradacji społeczno-gospodarczej na obszarach niektórych miast i wybranych dzielnic.

Drugim dokumentem strategicznym – istotnym z punktu widzenia realizacji w Polsce polityki regionalnej – jest przyjęta w 2010 r. „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020”¹⁷. Wyodrębniono w niej 5 obszarów strategicznej interwencji państwa, którymi są: *Polska wschodnia, Miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, Miasta i dzielnice miast wymagające rewitalizacji, Obszary przygraniczne* oraz *Obszary, w szczególności wiejskie, o najniższym poziomie dostępu mieszkańców do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe*¹⁸. Wskazane zakresy będą stanowiły także strategiczne obszary interwencji funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Środki te będą wdrażane na poziomie regionalnym, krajowym i ponadregionalnym. Proponowany układ programów operacyjnych, na podstawie których ma nastąpić rozdysponowanie środków udostępnionych Polsce w najbliższych latach, przedstawiono w tabeli 2.

Należy przypuszczać, że szczególne znaczenie dla rozwoju regionów i gmin (beneficjentami będą samorządy różnych szczebli) będą miały zwłaszcza środki zgromadzone w regionalnych programach operacyjnych, programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Polski wschodniej. Zakładany podział środków pomiędzy programy krajowe i regionalne wskazuje na dalszą decentralizację systemu zarządzania polityką spójności i wydatkowania unijnego wsparcia. szacuje się, że nastąpi łączny wzrost udziału funduszy strukturalnych (EFRR i EFS łącznie) zarządzanych regionalnie (w przypadku województw z wyłączeniem mazowieckiego) z 37,3% do ok. 59,3% (czyli o ponad 20 punktów procentowych). Udział EFRR przeznaczony na RPO w całości alokacji EFRR wyniesie min. 55,0% (wzrost z 49,7%), natomiast w przypadku EFS udział ten wyniesie ok. 75% całości alokacji na ten fundusz¹⁹. RPO będą programami dwufunduszowymi, co oznacza że, np. projektowi inwestycyjnemu finansowanemu z EFRR, będzie mógł towarzyszyć projekt szkoleniowy finansowany z EFS²⁰.

¹⁷ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010.

¹⁸ Inne obszary interwencji w układzie terytorialnym – zależne od decyzji instytucji zarządzającej.

¹⁹ Zaprezentowane odsetki obejmują zarówno podział środków na województwa wg algorytmu, jak i kwoty określone w ramach negocjacji kontraktu terytorialnego (w tym ZIT).

²⁰ Jednak obecnie zakłada się, że będzie trzeba złożyć dwa odrębne wnioski o dofinansowanie.

Tabela 2. Proponowany układ programów operacyjnych w Polsce na lata 2014-2020

Program dotyczący	Fundusz	Instytucja zarządzająca	Udział w alokacji krajowej w %
Innowacyjności, badań naukowych i ich powiązań ze sferą przedsiębiorstw	EFRR	MRR	10
Gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego	EFRR, EFS	MRR	39
Rozwoju cyfrowego	EFRR	MRR	3
Polski wschodniej	EFRR	MRR	3
Rozwoju kompetencji i umiejętności oraz dobrego rządzenia	EFS	MRR	4
Europejskiej współpracy terytorialnej	EFRR	MRR	1
Regionalnych programów operacyjnych	EFRR, EFS	zarządy województw	39
Pomocy technicznej	EFRR	MRR	1

Źródło: *Polityka spójności 2014-2020 Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, s. 5, <http://ec.europa.eu/inforegio> [8.02.2013], s. 14.

Swego rodzaju nowością będzie terytorialne podejście do realizacji polityki spójności, które oznacza odejście od postrzegania obszarów przez pryzmat granic administracyjnych na rzecz ich indywidualnych potencjałów, barier i wzajemnych zależności. Zastosowanie tego typu rozwiązania powinno pozwolić na zapewnienie wysokiej efektywności i wartości dodanej oraz lepsze wykorzystanie potencjałów terytorialnych. Przykładem nowego podejścia do polityki spójności będzie wzmocnienie jej wymiaru miejskiego. Jednym z najważniejszych narzędzi wsparcia miast będą, o czym już wspomniano, „Zintegrowane inwestycje terytorialne” (ZIT), realizowane przede wszystkim na obszarach funkcjonalnych 18 miast wojewódzkich. Dzięki ZIT miasta i ich obszary funkcjonalne zostaną włączone w zarządzanie programami operacyjnymi i będą mogły realizować kompleksowe projekty dostosowane do ich potrzeb. Podstawowym celem realizacji ZIT jest sprzyjanie rozwojowi miejskiego obszaru funkcjonalnego poprzez promocję współpracy jednostek administracyjnych wchodzących w jego skład oraz realizację wspólnych zintegrowanych projektów. W ramach ZIT mogłyby być dofinansowane inwestycje m.in. w zakresie transportu publicznego, rewitalizacji, poprawy stanu środowiska przyrodniczego czy efektywności energetycznej. Zakłada się, że skorzystanie z tego instrumentu możliwe będzie pod warunkiem zawiązania przez samorządy zinstytucjonalizowanej formy partnerstwa i przygotowania programu działań. Muszą także wykazać się zdolnością instytucjonalną oraz podpisać porozumienie z zarządem województwa, który dysponuje

środkami programów regionalnych²¹. W ramach ZIT powinny być realizowane wiązki powiązanych ze sobą małych projektów, zgodnie z zasadą zintegrowanego podejścia. W realizację programu działań ZIT powinny być zaangażowani lokalni partnerzy, w tym sektor prywatny oraz organizacje pozarządowe zajmujące się problematyką poruszaną przez dany ZIT.

Drugim nowym instrumentem, który ma zostać zastosowany w nowej perspektywie finansowej, jest „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność” (RLKS). Jego zastosowanie w przypadku polityki spójności jest dobrowolne. Wykorzystanie RLKS w Polsce będzie należało do decyzji instytucji zarządzającej danym programem operacyjnym – regionalnym (EFS, EFRR). Obszary, które będą mogły ubiegać się o wsparcie w ramach RKSL powinny oscylować między 10 a 150 tys. mieszkańców, a ich wdrażanie będzie odbywało się na podstawie strategii rozwoju lokalnego. Podstawowym celem RLKS jest zwiększenie udziału/aktywności społeczności lokalnej w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru. Podstawą wdrażania RLKS jest lokalna grupa działania (LGD) – partnerstwo, w którym uczestniczą przedstawiciele sektora publicznego, gospodarczego i społecznego, przy czym żadna grupa interesu nie może mieć więcej niż 49% głosów na poziomie podejmowania decyzji oraz co najmniej 50% przedstawicieli w organie podejmującym decyzje powinno pochodzić spoza sektora publicznego (spoza władz lokalnych). Oznacza to zapewnienie rzeczywistej współpracy bez dominacji jakiegokolwiek sektora i realną partycypację wszystkich przedstawicieli w podejmowaniu decyzji. Proponuje się, aby wsparcie w ramach RLKS skoncentrowane było na:

- poprawie dostępu mieszkańców do podstawowych dóbr i usług (edukacja, pomoc społeczna – walka z ubóstwem i wspieranie włączenia społecznego, zdrowie, kultura/dziedzictwo narodowe),
- działaniach z zakresu rynku pracy (aktywizacja bezrobotnych, pobudzenie lokalnej przedsiębiorczości, przyciąganie zewnętrznego kapitału, rozwój turystyki),
- wykorzystaniu ICT dla rozwoju turystyki, promocji i marketingu lokalnych produktów,
- przedsięwzięciach z zakresu działalności pozarolniczej oraz przetwórstwa, wprowadzania na rynek, w tym sprzedaży bezpośredniej i marketingu artykułów, rolnych na małą skalę lub artykułów o charakterze lokalnym, lub znikomym znaczeniu w handlu artykułami rolno-spożywczymi,
- projektach służących budowaniu zdolności administracyjnych lokalnych JST (zarządzanie rozwojem, poszukiwanie ścieżki rozwojowej, promowanie

²¹ Na realizację ZIT w RPO zakłada się wydzielenie środków finansowych w wysokości co najmniej 5% EFRR.

atrakcyjności inwestycyjnej, ubieganie się o wsparcie ze środków UE oraz krajowych, przygotowanie do korzystania z innych instrumentów wsparcia UE),

– preferencjach dla projektów realizowanych we współpracy partnerów publicznych i niepublicznych oraz o jak największym zasięgu w ramach obszaru funkcjonalnego,

– wsparciu bieżącej działalności LGD,

– wsparciu przygotowawczym dla istniejących i nowo powstających LGD.

Należy zauważyć, iż w ramach tego instrumentu nastąpi zintegrowanie działań objętych nie tylko polityką spójności, ale także wspólną polityką rolną oraz wspólną polityką rybacką.

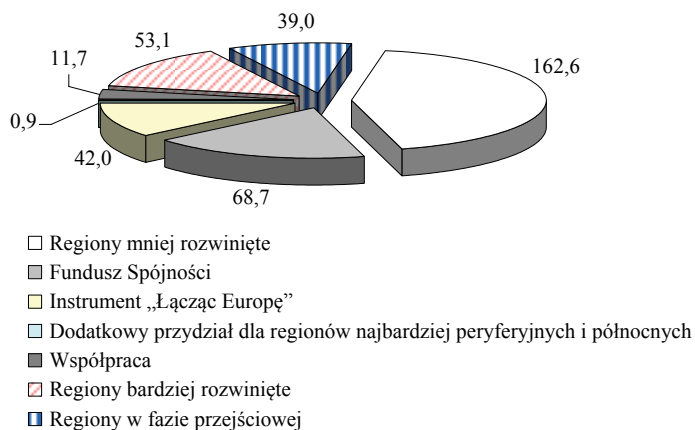
4. Samorządy jako beneficjenci pomocy unijnej po 2013 roku

Samorządy zdają sobie sprawę z roli, jaką odgrywają inwestycje w rozwoju ich terytoriów. Wiedzą, że brak efektywnych inwestycji w jednostce terytorialnej powoduje bezrobocie i utratę trwałego wzrostu gospodarczego. Stąd też zainteresowaniem władz samorządowych, dla których jednym z priorytetowych zadań jest m.in. opracowywanie programów i strategii, w tym także strategii i programów inwestycyjnych, powinny się cieszyć nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio przez samorząd, ale także inwestycje dokonywane przez inne podmioty. Rozwój wielu kolejnych inwestycji zależy w dużej mierze od tego, co i kiedy zostanie zbudowane (lub zainwestowane) na danym obszarze. Stąd też władze samorządowe zdają sobie sprawę z istoty i znaczenia realizowanych przez nie inwestycji, które należy tak planować, aby inicjowały rozwój kolejnych²².

Samorządy od 1999 r. wydały na inwestycje ponad 300 mld zł. Jak wynika z sondażu, który przygotował Instytut Homo Homini, w większości były to dobrze wydane pieniądze. Prawie 70% ankietowanych odpowiedziało, że inwestycje, które zrealizowały samorządy, w widoczny sposób poprawiły jakość ich życia w miejscu zamieszkania. Przeciwnego zdania był zaledwie co czwarty ankietowany. Jednocześnie badani uznali, iż w najbliższym czasie samorządy powinny angażować środki finansowe w opiekę zdrowotną, drogi i infrastrukturę komunikacyjną oraz oświatę, żłobki i przedszkola (zob. rys. 2)²³.

²² M. Kamba-Kibatshi, *Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przed przystąpieniem do strefy wspólnej waluty*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2012, nr 93 (eria: Administracja i Zarządzanie), s. 104.

²³ T. Żółciak, *Samorządy dobrze inwestują, ale obywatele chcą więcej pieniędzy na szpitale i edukację*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27 grudnia 2012 r.



Rysunek 2. Struktura ważności inwestycji samorządowych według ankietowanych (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Żółciak, *Samorzady dobrze inwestują, ale obywatele chcą więcej pieniędzy na szpitale i edukację*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27 grudnia 2012 r.

Władze samorządowe wiedzą, że mimo iż w ostatnich latach dokonały znacznych inwestycji poprawiających stan infrastruktury na swoim terenie, w dalszym ciągu potrzebują środków na projekty rozwojowe. Realnie także oceniają swoją sytuację finansową i możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkańców i przedsiębiorców ze swego terenu w tym zakresie. Podobnie jak w ostatnich latach liczą, że w znacznej części będą finansować swoje inwestycje ze środków unijnych. Zdają sobie też sprawę, że nie w pełni będą mogły sprostać oczekiwaniom swoich mieszkańców, bowiem unijna pomoc będzie nakierowana na inne niż dotychczas priorytety.

Samorzady przygotowując się obecnie do nowej perspektywy finansowej nie tylko bacznie obserwują ustalenia na szczeblu unijnym i krajowym w zakresie nowych zasad, wytycznych i instrumentów, z których będą mogły korzystać w najbliższym czasie, aby poprawiać poziom swego rozwoju, ale także przygotowują swoje finanse do sięgania po bezzwrotną pomoc europejską. Na dzisiaj nie mają one alternatywy dla realizacji projektów rozwojowych poza funduszami UE. Zapowiadano, iż małe projekty, o niewielkim oddziaływaniu, stracą możliwość finansowania z bezzwrotnej pomocy, ale tak się zapewne nie stanie, właśnie pod presją samorządów, dla których to właśnie tego typu projekty mają często istotne znaczenie. Na pewno jednak nastąpi zdecydowane przesunięcie ciężaru realizowanych projektów na rzecz istotnych, dużych, mających szerokie oddziaływanie nie tylko na jednostki lokalne i regionalne, ale także na kraj i całą Unię. Najprościej pokazać to można na najchętniej dotychczas realizowanym kierunku interwencji przez samorzady, a mianowicie: inwestycjach

transportowych. Środki na transport będą skoncentrowane na modernizacji kolei, budowie i modernizacji kluczowych połączeń komunikacyjnych, np. autostrad, dróg ekspresowych i głównych dróg krajowych. Zmniejszą się natomiast nakłady na drogi lokalne.

Zdecydowanie pozytywnie należy ocenić proponowane przesunięcie środków europejskich na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego do zarządzania na poziom regionalny. Oznaczać to będzie realny wzrost odpowiedzialności województw za prowadzoną politykę rozwoju, ale także lepsze dostosowanie kierunków wsparcia do potrzeb regionalnych, co w konsekwencji powinno przyczynić się do wzmacniania potencjałów województw/terytoriów i wspierania tzw. inteligentnych specjalizacji (*smart specialisation*).

Istotnym ograniczeniem w możliwości korzystania z unijnego wsparcia po 2013 r. może okazać się nie tyle wykluczenie samorządów co do kategorii interwencji, ile ich kondycja finansowa. W ciągu kilku ostatnich lat na skutek osłabienia koniunktury, zmian prawnych nakładających na samorządy dodatkowe zadania, a także realizacja inwestycji współfinansowanych środkami unijnymi doprowadziły do znacznego zadłużenia się jednostek samorządu. Zaostrzenie zasad zadłużania się jednostek, wprowadzone ustawą z 2009 r. o finansach publicznych (zarówno tych już obowiązujących, jak i tych, które wchodzi w życie z początkiem 2014 r.), może doprowadzić do wyhamowania działalności rozwojowej samorządów. Należy podkreślić, iż w dalszym ciągu w Polsce występuje zapóźnienie infrastrukturalne w stosunku do jednostek samorządowych w Europie. Można to zobrazować następująco: jeśli w 12 miastach Unii Metropolii Polskich miałyby do 2035 r. powstać infrastruktura miejska porównywalna z obecnie istniejącą w dobrze rozwiniętych miastach Europy Zachodniej, w ciągu nadchodzącego ćwierćwiecza trzeba byłoby dokonać łącznych inwestycji na poziomie 1130 mld zł (w cenach stałych z 2011 r.)²⁴.

Zapowiedzi zmian w procesie wdrażania środków unijnych nie napawają JST optymizmem. JST z niepokojem odnotowują zapowiedź choćby braku kwalifikowalności podatku od towarów i usług, co spowoduje, że samorządy będą musiały więcej środków przeznaczyć na wkład własny realizacji projektów. Kluczową kwestią w sięganiu po unijne pieniądze może okazać się także wysokość maksymalnego dofinansowania inwestycji, które może być niższe niż obecnie 85%. Należy zatem uczynić wszystko, aby nie stało się tak, że Unia udostępni środki, a nikt nie będzie chciał po nie sięgnąć lub nie będzie mógł.

²⁴ W. Orłowski, M. Walewski, M. Rytel, *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, „PricewaterhouseCoopers”, marzec 2012, s. 3.

6. Podsumowanie

Od momentu wstąpienia Polski do UE samorządy starały się aktywnie sięgać po środki z bezzwrotnej pomocy, wykorzystując je na rzecz swego rozwoju, angażując je w rozbudowę i poprawę jakości infrastruktury gospodarczej i społecznej. Mimo podejmowanych na szeroką skalę interwencji w zakresie inwestycji rozwojowych, w dalszym ciągu samorządy zgłaszają zapotrzebowanie na fundusze na rozwój. Czekają na uruchomienie środków z nowej perspektywy finansowej i określenie zasad ich wydatkowania. Jednocześnie przygotowują swoje finanse do sięgania po unijną pomoc.

Należy przypuszczać, iż przez cały 2013 r. będzie przygotowywana „Umowa partnerstwa”, którą Polska będzie negocjowała z KE, a od której będzie zależało określenie warunków i kierunków zaangażowania środków polityki spójności w Polsce. Do końca 2013 r. mają się zakończyć także negocjacje programów operacyjnych, a z regionami będą podpisywane kontrakty, w których znajdują się m.in. kluczowe projekty do realizacji.

Wydaje się, że samorządy po 2013 r. będą miały do wykorzystania więcej pieniędzy, będą dysponowały nowymi narzędziami do ich spożytkowania, ale będzie także znacznie większa kontrola ich wydatkowania oraz wzrosną wymagania wobec projektów, zwłaszcza w zakresie tworzenia przez nie wartości dodanej²⁵. Jednocześnie wydaje się, że zniknie kwalifikowaność podatku VAT, co spowoduje, że samorządy będą musiały zagwarantować znacznie większy udział własnych środków w realizację dofinansowywanych projektów. Jak już zauważono, pojawią się nowe instrumenty wydawania pieniędzy, takie jak ZIT. Możliwa będzie realizacja różnego typu projektów, m.in. dotyczących zrównoważonego transportu, rewitalizacji zdegradowanych obszarów, wzmocnienia funkcji symbolicznych całego obszaru funkcjonalnego miasta czy poprawy dostępu do usług publicznych.

Unia przekazując środki na wsparcie rozwoju, będzie zwracała znacznie większą uwagę na zapewnienie uzyskania efektu dodanego. Można przypuszczać, że bardziej drobiazgowo będzie sprawdzać efekty realizacji unijnych projektów, a przyznanie kolejnych środków będzie uzależniała od wcześniej deklarowanych osiągnięć.

W nowej perspektywie priorytetowym kierunkiem zaangażowania środków będą projekty innowacyjne. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego już dziś zaznacza, że skończy się realizacja projektów innowacyjnych tylko z nazwy. Do tej pory

²⁵ T. Żółciak, *Samorządy dostaną z Unii większe pieniądze. I będą bardziej kontrolowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31 grudnia 2012 r.

samorządy potrafiły pod innowacyjne projekty podciągnąć w zasadzie wszelkie działania. W rezultacie w całym kraju powstały inwestycje, które nie tylko, że nie przynoszą wartości dodanej, ale też generują istotne straty. Przy ocenie innowacyjności główny nacisk będzie położony na wykorzystanie nowych technologii, współpracę z przedsiębiorstwami czy usprawnianie komunikacji (np. wdrażanie inteligentnych systemów transportowych).

Uwzględniając powyższe, samorządy z pewnym niepokojem oczekują na ostateczne ustalenia w zakresie wykorzystania środków UE oraz rozstrzygnięcia dotyczące systemu ich finansowania.

Literatura

- Kamba-Kibatshi M., *Kształtowanie inwestycji lokalnych w Polsce jako jeden z warunków jej rozwoju przed przystąpieniem do strefy wspólnej waluty*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach” 2012, nr 93 (seria: Administracja i Zarządzanie).
- Koniec inwestycji w samorządach. Nowe ruszą dopiero w 2015 r.*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 14 stycznia 2013 r.
- Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010-2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, MRR, Warszawa 2010.
- Lista najważniejszych zmian w pakiecie legislacyjnym polityki spójności na lata 2014-2020*, MRR, Warszawa 2012.
- „*Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*” wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, MRR, Warszawa 2007.
- Orłowski W., Walewski M., Rytel M., *Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, „PricewaterhouseCoopers”, marzec 2012.
- Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, KE, <http://ec.europa.eu/info/region>.
- Postępy w realizacji „Narodowej strategii spójności 2007-2013” – stan na 27 stycznia 2013 r.*, www.funduszeuropejskie.gov.pl/ANALIZYRAPORTYPODSUMOWANIA/poziom/Stroiny/Postepy_nss_27012013.aspx.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – założenia „Umowy partnerstwa”*, MRR, www.mrr.gov.pl/aktualnosci/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Documents/Zal_UP_15.01.2013.pdf.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – uwarunkowania strategiczne*, załącznik 1, MRR, Warszawa 2012.
- Raport strategiczny 2012*, MRR, Warszawa 2012.
- Rozwój regionalny, polityka regionalna, studia regionalne – nowe interpretacje*, MRR, Warszawa 2011.
- Wpływ funduszy europejskich na gospodarkę polskich regionów i konwergencję z krajami UE. Raport 2010*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2011.
- Założenia „Umowy partnerstwa 2014-2020”*, MRR, http://nowaperspektywa.ngo.pl/files/nowa-perspektywa.ngo.pl/public/prezentacja_ogolna.pdf.
- Żółciak T., *Samorządy dobrze inwestują, ale obywatele chcą więcej pieniędzy na szpitale i edukację*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 27 grudnia 2012 r.
- Żółciak T., *Samorządy dostaną z Unii większe pieniądze. I będą bardziej kontrolowane*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 31 grudnia 2012 r.

Prospects of Using EU Funds for Regional and Local Development

Abstract. *We are used to the fact that investments in improving both living conditions of the population and the activity of economic entities that are made by Polish self-governments are substantially financed from the EU non-repayable aid. However, in 2013 the present financial perspective of using EU funds comes to an end, and the functioning of the cohesion policy in the future has not been entirely identified yet. Self-governments are to decide to what extent they can count on European funds in terms of using them to finance development investment in communities, poviats or voivodships. In addition to this, also to establish if they could afford such investment while taking into account the government's financial standing.*

Keywords: *local and regional development, principle of conditionality, Integrated Territorial Investment (ITI), Community-led local development (CLLD)*

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

Ocena zdolności inwestycyjnej gmin Podkarpacia na tle kraju – ujęcie finansowe

***Streszczenie:** Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. W opracowaniu dokonano oceny zdolności inwestycyjnej samorządów gminnych w ujęciu finansowym. Analizie poddano możliwości finansowania inwestycji oraz zakres realizowanej działalności inwestycyjnej gmin województwa podkarpackiego na tle pozostałych polskich gmin. Ponadto zwrócono uwagę na rolę inwestycji w rozwoju lokalnym, scharakteryzowano również czynniki warunkujące możliwości finansowania przez samorząd gminny działalności inwestycyjnej.*

***Słowa kluczowe:** zdolność inwestycyjna gmin, potencjał inwestycyjny, inwestycje gminne*

1. Wprowadzenie

Dla gospodarczego i społecznego rozwoju w skali lokalnej niezbędne są inwestycje infrastrukturalne realizowane przez gminy. Inwestycje komunalne w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej mają często charakter długookresowy i są przedsięwzięciami kapitałochłonnymi. Ich realizacja wymaga zapewnienia źródeł finansowania w dłuższym horyzoncie czasowym. Jednym z podstawowych problemów samorządów lokalnych jest ograniczoność środków finansowych w stosunku do potrzeb inwestycyjnych. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami

o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. Czynniki te są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują.

Celem artykułu jest ocena zdolności inwestycyjnej gmin dokonana w ujęciu finansowym. W opracowaniu zwrócono uwagę na rolę inwestycji w rozwoju lokalnym, scharakteryzowano również czynniki warunkujące możliwości finansowania przez samorząd gminny działalności inwestycyjnej. Analizą objęto gminy województwa podkarpackiego, charakteryzując ich możliwości finansowania inwestycji, a także zakres realizowanej działalności inwestycyjnej, na tle pozostałych polskich gmin. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem podziału gmin na miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. Okres badawczy obejmuje lata 2008-2011. Materiał empiryczny wykorzystany w analizie stanowią dane Ministerstwa Finansów oraz Głównego Urzędu Statystycznego. Do oceny możliwości finansowania działalności inwestycyjnej gmin wykorzystano wskaźniki:

- wolnej kwoty w relacji do dochodów ogółem,
- nadwyżki operacyjnej w relacji do dochodów ogółem,
- udziału dochodów własnych w dochodach ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem,
- udziału wydatków inwestycyjnych w wolnej kwocie,
- udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem.

2. Znaczenie inwestycji gminnych i uwarunkowania ich realizacji

Jednym z głównych celów działalności władz lokalnych powinno być kreowanie i stymulowanie rozwoju lokalnej gospodarki. Inwestycje komunalne stanowią jeden z najważniejszych czynników rozwoju lokalnego. Tworzą one warunki dla wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej przez zwiększenie liczby i poprawę jakości realizowanych usług komunalnych i społecznych, stworzenie możliwości lokalizacji nowym podmiotom gospodarczym oraz zamieszkania nowym mieszkańcom. Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego znacznie odbiega od inwestycji podmiotów gospodarczych, jest bowiem prowadzona w celu poprawy bytu społeczności lokalnej i zaspokajania jej potrzeb, powinna gwarantować długotrwały rozwój jednostki przez aktywizację gospodarczą regionu¹.

¹ W. Misterek, *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008, s. 35.

Systematyzując wydatki inwestycyjne gmin, wyodrębnić wśród nich można nakłady²:

- ponoszone w związku z rozwojem i utrzymaniem infrastruktury technicznej (m.in. drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, komunikacja zbiorowa),
- ponoszone na rozwój i utrzymanie infrastruktury społecznej (m.in. szkoły, ochrona zdrowia, opieka społeczna, budownictwo mieszkaniowe),
- związane z ochroną i bezpieczeństwem publicznym (m.in. ochrona przeciwpożarowa i bezpieczeństwo sanitarne),
- dokonywane w sferze gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska.

Infrastruktura zajmuje bardzo ważną pozycję wśród czynników wpływających na poziom rozwoju gospodarczego oraz postęp społeczny. Głównym celem rozwoju infrastruktury jest dostarczanie usług dla zaspokojenia potrzeb ludności i gospodarki. Niedorozwój infrastruktury stanowi dużą barierę rozwojową szczególnie dla gmin wiejskich, z czym wiąże się mniejszy potencjał dochodowy w przyszłości, głównie z powodu niższych korzyści podatkowych. Odpowiednio wysoki poziom rozwoju infrastruktury technicznej warunkuje prawidłowe funkcjonowanie i rozwój gospodarczy danego terenu. Uzbrojenie terenu w sieci transportowe, wodociągowe, elektroenergetyczne, kanalizacyjne oraz gazowe jest jednym z mierników jego atrakcyjności inwestycyjnej, determinuje także stosowane w gospodarce rozwiązania technologiczne i organizacyjne. Infrastruktura społeczna leży natomiast u podstaw kształtowania zasobów ludzkich i ich struktury³.

Inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej należą do przedsięwzięć kapitałochłonnych, wymagających zapewnienia źródeł finansowania w długim horyzoncie czasowym. Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest uwarunkowaniami finansowymi oraz czynnikami o charakterze pozafinansowym, w tym przede wszystkim prawnym i organizacyjnym. Czynniki te są ze sobą powiązane i wzajemnie na siebie oddziałują. M. Ziolo określa kompleksową zdolność inwestycyjną gminy jako umiejętność i możliwość podejmowania przez daną jednostkę skutecznych działań inwestycyjnych skierowanych na poprawę jakości funkcjonowania wspólnoty lokalnej oraz podnoszenie efektywności świadczenia usług komunalnych⁴. Zdolność inwestycyjna w ujęciu prawnym oznacza, że na podstawie obowiązujących uwarunkowań legislacyjnych gmina

² E. Zieliński, *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2004, s. 29.

³ J. Sierak, R. Górniak, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Wyd. SGH, Warszawa 2011, s. 21.

⁴ M. Ziolo, *Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 465.

wyposażona została w instrumenty umożliwiające jej skuteczne sterowanie procesem inwestycyjnym oraz realizację zadań inwestycyjnych. W tym rozumieniu gmina posiada autonomię w zakresie podejmowania decyzji o kierunkach realizowanej przez nią polityki inwestycyjnej, co jest możliwe dzięki posiadaniu zdolności prawnej, zdolności do czynności prawnych i zdolności sądowej. Pozwala to gminom zawierać umowy, realizować je oraz dochodzić swoich praw przed sądem. Zdolność gminy do realizacji inwestycji jest też ograniczona przepisami prawa, m.in. w zakresie celowości wydatkowania środków, wyboru wykonawcy, wyboru podmiotu finansującego czy wysokości zaciąganych zobowiązań. Działalność inwestycyjna podejmowana przez gminy determinowana jest zakresem zadań powierzonych im do realizacji, uregulowanym prawnie. Uregulowania prawne determinują również zdolność inwestycyjną gmin w wymiarze ekonomicznym, m.in. przez kształtowanie systemu dochodów gmin regulacjami ustawowymi oraz prawne ograniczenia zadłużenia gminy.

Do uwarunkowań pozafinansowych zdolności inwestycyjnej samorządów należą także czynniki o charakterze organizacyjnym. Można wśród nich wymienić⁵:

- politykę władz samorządowych na rynkach finansowych i charakter dołączasowej współpracy z instytucjami finansowymi,
- realizowaną przez władze samorządowe strategię rozwoju i związaną z nią liczbą i rodzaj planowanych zadań,
- przyjętą i realizowaną strategię finansowania działalności samorządu,
- doświadczenie i kompetencje zarządzających gminą i wykorzystanie współczesnych narzędzi zarządzania finansami.

Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o podjęciu realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach. Zdolność inwestycyjną w wymiarze ekonomicznym można wyrazić wielkością środków finansowych, jakie może ona przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych. Realizacja inwestycji komunalnych wymaga⁶:

- precyzyjnego określenia źródeł ich finansowania,
- ustalenia środków koniecznych na poszczególnych etapach,
- zapewnienia w budżecie odpowiednich kwot na ich realizację,
- terminowego regulowania zobowiązań wynikających z wykonywania inwestycji.

O możliwościach finansowania lokalnych projektów inwestycyjnych oraz wyborze konkretnego źródła finansowania decyduje szereg czynników, wśród

⁵ L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 74; M. Ziolo, op. cit., s. 467; J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008, s. 37.

⁶ J. Sierak, R. Górniak, op. cit., s. 34.

nich można wymienić: wysokość niezbędnych do realizacji inwestycji środków, sytuację finansową gminy, dostępność obcych źródeł finansowania czy koszt pozyskania kapitału.

Z możliwością finansowania projektów inwestycyjnych ściśle wiąże się także problem samodzielności finansowej gmin. Zakres samodzielności finansowej rozpatrywać można w dwóch podstawowych płaszczyznach: dochodowej i wydatkowej⁷. Samodzielność dochodowa wiąże się z uprawnieniami organów lokalnych w zakresie oddziaływania na poziom i strukturę dochodów budżetowych. Z punktu widzenia kształtowania lokalnej polityki rozwoju bardzo ważna jest wielkość dochodów własnych jako najbardziej stabilnego i pozostającego w swobodnej dyspozycji gmin składnika budżetu, decydującego o odpowiednim poziomie niezależności finansowej gmin. Tworzenie stabilnych i wydajnych źródeł dochodów własnych zwiększa zdolność finansowania inwestycji z wewnętrznych źródeł, ma też przełożenie na możliwość zadłużania się, co często decyduje o aktywności inwestycyjnej gmin. Oprócz wielkości dochodów, jakimi może dysponować samorząd, istotna jest również swoboda w dysponowaniu nimi, co wiąże się z zakresem samodzielności wydatkowej, określającym niezależność w podejmowaniu decyzji o poziomie i strukturze dokonywanych wydatków.

Samodzielność finansowa może być rozpatrywana również w aspekcie wyboru źródła finansowania zwrotnego. Możliwość ustalania poziomu i struktury finansowania deficytu budżetowego, zwiększając zakres samodzielności finansowej samorządu gminnego, wpływa na możliwość i elastyczność finansowania zadań gminy. Szczególna rola przychodów zwrotnych związana jest z finansowaniem inwestycji, gdyż finansowanie tego rodzaju zadań z dochodów własnych czy transferowych z budżetu państwa jest utrudnione ze względu na to, że większość tych dochodów jest przeznaczona na pokrycie wydatków związanych z bieżącą działalnością samorządów. W dłuższym okresie o możliwościach inwestycyjnych samorządów gminnych przesądza jednak ich potencjał własny.

3. Ocena zdolności inwestycyjnej oraz zakresu realizowanych inwestycji gmin Podkarpacia na tle kraju

Możliwości inwestycyjne samorządów lokalnych w literaturze przedmiotu określane są jako potencjał inwestycyjny⁸. Potencjał inwestycyjny samorządów

⁷ J. Zawora, op. cit., s. 28.

⁸ J. Łukomska-Szarek, *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167, s. 197.

jest uzależniony od poziomu dochodów budżetowych, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej. Oceny potencjału inwestycyjnego dokonuje się na podstawie kategorii wolnej kwoty i jej relacji do dochodów ogółem gmin. Wolna kwota, obliczana jako różnica między dochodami budżetowymi ogółem a wydatkami bieżącymi, stanowi wolną kwotę brutto, natomiast jako różnica między dochodami ogółem a wydatkami bieżącymi, pomniejszonymi o wydatki na obsługę długu, stanowi wolną kwotę netto. Kategoria wolnej kwoty informuje o zdolności gminy do finansowania wydatków inwestycyjnych ze środków własnych i/lub ze zwrotnych źródeł finansowania uzyskanych poprzez zaciąganie pożyczek i kredytów czy też emisję dłużnych papierów wartościowych. Wolne środki określają bowiem, jaka część dochodów budżetowych może zostać wykorzystana na sfinansowanie zadań inwestycyjnych bądź na spłatę zobowiązań wynikających z zaciągniętych wcześniej kredytów i pożyczek. Jest kategorią przydatną do oceny możliwości rozwojowych gmin, niezależnie od źródła finansowania wydatków inwestycyjnych.

Tabela 1. Wolne środki netto w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	18,9	21,2	17,7	17,2	20,9	21,3	19,7	20,6
2009	16,3	19,4	17,8	18,7	16,7	15,4	17,2	19,3
2010	18,1	17,2	18,4	18,6	17,5	16,8	17,4	19,3
2011	20,6	22,9	19,6	18,8	18,9	17,5	19,9	21,2

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [20.03.2013 r.].

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008-2011, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Zauważalną tendencją jest spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 r., szczególnie dotknął on gminy miejskie (zob. tab. 1).

Odnotowanym spadkom potencjału inwestycyjnego towarzyszyło obniżanie się udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin (zob. tab. 2). Analizując udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin Podkarpacia, można zauważyć, że jego średni poziom odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju. Dochody własne stanowiły ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w analizowanym okresie spadał. Trend spadkowy wskaźnika można zauważyć

także w gminach Podkarpacia, najsilniejszy był w gminach miejskich. Najniższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy wiejskie, szczególnie niskimi – gminy Podkarpacia. Dochody własne decydują o stopniu samodzielności finansowej samorządów, a ich spadek niekorzystnie wpływa na planowanie i realizację działalności inwestycyjnej. Okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 r. (PKB wzrósł o 1,6%), w latach 2010 i 2011 produkt krajowy brutto wzrósł odpowiednio: o 3,9% i 4,3% (w 2012 r. nastąpiło jednak dalsze spowolnienie dynamiki PKB do 2%)⁹.

Tabela 2. Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	41,9	57,4	37,6	29,4	58,2	68,5	51,0	39,3
2009	38,3	52,9	34,7	27,5	54,9	65,1	48,0	36,8
2010	34,7	46,3	32,5	25,7	52,7	62,5	46,5	35,9
2011	37,3	47,9	34,2	28,7	53,1	62,2	47,4	37,1

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, Bank Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl [10.03.2013 r.].

W analizie potencjału inwestycyjnego gmin przydatna jest także ocena kształtowania się wyniku operacyjnego. Wynik operacyjny stanowi bowiem różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi jednostki samorządowej. Wynik operacyjny informuje o tym, ile samorządowi pozostało dochodów, o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydatków o takim samym charakterze. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza więc, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym. Stąd wzrost wartości nadwyżki operacyjnej wskazuje na możliwości realizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych przez gminę. Osiągnięcie nadwyżki operacyjnej oznacza posiadanie środków finansowych, które gmina może przeznaczyć na rozwój bez naruszania jej majątku oraz zadłużania się. Sytuacja przeciwna – gdy dochody bieżące są niższe od wydatków bieżących – oznacza deficyt operacyjny, co świadczy o tym, że gmina w celu sfinansowania wydatków bieżących musi sięgać po dochody, które są realizowane incydentalnie (np. dochody ze sprzedaży majątku) lub zaciągać

⁹ Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl [17.03.2013 r.].

zobowiązania na sfinansowanie tych wydatków¹⁰. Jeżeli deficyt operacyjny utrzymuje się przez dłuższy czas, świadczy to o trudnej sytuacji finansowej gminy, która może być spowodowana nadmiernym zadłużeniem (wraz z kosztami jego obsługi), przy relatywnie niższym wzroście dochodów bieżących i zbyt wysokim poziomie wydatków bieżących. Należy ponadto zaznaczyć, że nadwyżka operacyjna, jako syntetyczny miernik oceny potencjału inwestycyjnego, służy także instytucjom bankowym i ratingowym w celu oceny zdolności kredytowej gmin. Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 r. będzie określany indywidualnie dla każdej jednostki. Do jego opracowania będą brane pod uwagę dane finansowe od 2011 r. Przy czym te jednostki, których wydatki bieżące przekroczą dochody bieżące, nie będą mogły zwiększać zadłużenia. Poziom nadwyżki wpływa więc na wielkość zadłużenia jednostki samorządowej, a często tym samym na możliwość realizacji inwestycji, także współfinansowanych ze środków unijnych, w których wymagany jest wkład własny. Do oceny możliwości finansowania inwestycji przez samorząd gminny wykorzystano relację nadwyżki operacyjnej do dochodów ogółem, która określa stopień, w jakim jednostka mogłaby zaciągnąć nowe zobowiązania w stosunku do osiągniętych dochodów. Wyższa wartość wskaźnika wskazuje na większą zdolność inwestycyjną lub możliwość zwiększenia wydatków bieżących.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego			Gminy Polski		
	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	8,2	10,8	10,5	10,5	10,9	12,8
2009	4,4	8,6	8,8	5,3	8,3	10,8
2010	2,5	4,0	5,6	3,8	4,9	7,4
2011	4,3	5,9	6,5	5,1	6,0	7,2

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [20.03.2013 r.].

W analizowanym okresie wynik operacyjny w zdecydowanej większości gmin województwa podkarpackiego przyjmował wartość dodatnią, przy czym średnia wartość nadwyżki (udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem) dla gmin badanego regionu znacznie zmniejszyła się w latach 2008-2011, co

¹⁰ P. Swianiewicz, *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16, s. 24-25.

oznacza, że gminy mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe (zob. tab. 3). Porównując wskaźniki nadwyżki operacyjnej w gminach Podkarpacia i kraju, można zauważyć podobne tendencje zmian w badanym okresie, mianowicie: znaczny spadek wskaźnika, szczególnie widoczny w 2010 r.

Mimo to udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w badanym okresie wzrastał (zob. tab. 4). Można też zauważyć, że udział ten w podkarpackich gminach pozostawał na zbliżonym poziomie do średniego w kraju.

Tabela 4. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wydatków ogółem (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	17,5	18,2	17,5	16,7	20,8	21,5	19,6	19,9
2009	20,6	18,3	21,1	22,4	22,1	21,7	21,9	23
2010	23,8	20,1	26,5	25,6	23,4	21,9	23,8	26,3
2011	23,5	26,3	22,2	21,5	21,5	20,2	21,9	23,8

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [18.03.2013 r.].

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne gmin* w relacji do wolnej kwoty netto (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2008	92,3	84,9	99,6	97,2	101,6	103,8	100,6	97,1
2009	135,5	102,9	124,6	126,4	144,8	157,1	138,6	126,7
2010	144,3	123,6	162,5	152,0	146,4	142,5	150,7	150,9
2011	121,4	123,3	119,5	120,3	120,9	124,3	116,7	117,9

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, www.stat.gov.pl [18.03.2013 r.].

Biorąc pod uwagę poziom relacji wydatków inwestycyjnych do wolnych kwot w badanych gminach, można zauważyć, że przeważająca część gmin korzystała z przychodów w celu sfinansowania inwestycji (zob. tab. 5). Jedynie w 2008 r. stosunek wydatków inwestycyjnych do wartości wolnej kwoty oscyluje wokół wartości 100%, co oznacza, że plan inwestycyjny gmin był dopasowany do ich zdolności finansowych. W latach 2009-2010 wydatki inwestycyjne znacznie przewyższały wartość wolnych środków, co oznacza, że gminy w związku

Tabela 6. Średnie wartości wskaźnika obciążenia dochodów gmin* długiem (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego			Gminy Polski		
	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie	miejskie	miejsko- -wiejskie	wiejskie
2008	23,5	16,8	12,2	24,4	18,7	13,8
2009	30,9	20,3	16,4	33,3	23,9	17,2
2010	30,0	30,4	25,3	33,5	32,7	26,9
2011	35,3	34,7	29,3	37,4	37,1	30,6

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl [20.03.2013 r.].

z niższymi możliwościami finansowania inwestycji z dochodów budżetowych, sięgały w większym stopniu po zwrotne źródła finansowania.

Z utrzymującym się wysokim poziomem realizacji inwestycji w gminach, wiązał się wzrost ich zadłużenia (zob. tab. 6). Szczególnie wysoki wzrost zadłużenia wystąpił w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, najwyższy był w 2010 r.

4. Podsumowanie

Aktywność inwestycyjna gmin determinowana jest szeregiem czynników, w tym przede wszystkim o charakterze prawnym, ekonomicznym i organizacyjnym. Jednym z najważniejszych kryteriów decydujących o podjęciu realizacji inwestycji jest zapewnienie możliwości finansowania etapów inwestycji w wymaganych terminach. Zdolność inwestycyjną w wymiarze ekonomicznym można wyrazić wielkością środków finansowych, jakie może ona przeznaczyć na finansowanie zadań inwestycyjnych.

Analizując możliwości finansowania gminnych wydatków inwestycyjnych w latach 2008-2011, można zauważyć, że potencjał inwestycyjny gmin Podkarpacia pozostawał na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Zauważalną tendencją jest spadek możliwości inwestycyjnych gmin w 2009 r., szczególnie dotknął on gminy miejskie.

Odotowanemu spadkowi potencjału inwestycyjnego towarzyszyło obniżanie się udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych gmin. W gminach Podkarpacia średni jego poziom odbiegał znacznie od wartości charakterystycznych dla pozostałych gmin w kraju. Okres spadku dochodów własnych nakłada się na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego. Zahamowanie tempa wzrostu gospodarczego widoczne było przede wszystkim w 2009 r.

Średnia wartość nadwyżki operacyjnej w gminach badanego regionu znacznie zmniejszyła się w latach 2008-2011, co oznacza, że jednostki te mogły skierować na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych niższe środki finansowe. Porównując wskaźniki nadwyżki operacyjnej w gminach Podkarpacia i kraju, można zauważyć podobne tendencje zmian w badanym okresie, mianowicie: znaczny spadek wskaźnika, szczególnie widoczny w 2010 r. Mimo to udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, zarówno w gminach Podkarpacia, jak i pozostałych polskich gminach, w badanym okresie wzrastał. Wysoki poziom realizacji inwestycji wiązał się ze wzrostem zadłużenia samorządów gminnych, co miało po części związek z prefinansowaniem projektów inwestycyjnych ze środków unijnych.

Literatura

- Misterek W., *Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2008.
- Lukomska-Szarek J., *Analiza potencjału inwestycyjnego i poziomu samofinansowania samorządów gminnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167.
- Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Sierak J., Górniak R., *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Wyd. SGH, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., *Nadwyżka operacyjna w budżetach samorządowych*, „Wspólnota” 2004, nr 16.
- Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008.
- Zieliński E., *Samorząd terytorialny w Polsce*, Elipsa, Warszawa 2004.
- Zioło M., *Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji*, w: *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2012.

Evaluation of the Investment Capacity of the Subcarpathian's Municipalities in Comparison With the Rest of the Country – Financial Aspect

Abstract. *The investment activity of municipalities is determined by the financial environment and non-financial aspects, including in particular, legal and organizational factors. Financial circumstances of the realization of investments have a great value. In 2008-2010 the investment potential of surveyed municipalities remained stable. The decrease in investment capabilities of the municipalities took place in 2009-2010. In the period of time analyzed by the study, an increase in investment was observed, which was connected with the increase in debt of local governments.*

Keywords: *investment capacity of municipalities, investment potential, municipal investments*

**Lista recenzentów współpracujących z czasopismem
„Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”**

**(List of reviewers collaborating with
“The Poznan School of Banking Research Journal”)**

Prof. nadzw. dr hab. Agnieszka Alińska – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*
Prof. dr Artem Bardas – *National Mining University, Dnipropetrovsk, Ukraina*
Prof. zw. dr hab. Ewa Maria Bogacka-Kisiel – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Jan Borowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Grażyna Borys – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Stanisław Czaja – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. inż. Anna Beata Cwiakła-Małys – *Uniwersytet Wrocławski*
Prof. nadzw. dr hab. Waldemar Dotkuś – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Józef Dziechciarz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Teresa Famulska – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*
Dr Donald Finlay – *Coventry University Business School, Wielka Brytania*
Prof. zw. dr hab. Stanisław Flejterski – *Uniwersytet Szczeciński*
Dr Klaus Haberich – *Franklin University, USA*
Prof. nadzw. dr hab. Jerzy Ryszard Handschke – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Prof. dr hab. Eva Horvátová – *Ekonomická univerzita v Bratislave, Słowacja*
Prof. dr Arvind K. Jain – *Concordia University, Kanada*
Prof. nadzw. dr hab. Maria Jastrzębska – *Uniwersytet Gdański*
Prof. zw. dr hab. Adam Kopiński – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. inż. Dorota Elżbieta Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Stanisław Korenik – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Maria Kosek-Wojnar – *Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie*
Prof. nadzw. dr hab. Mirosława Lasek – *Uniwersytet Warszawski*
Prof. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*
Prof. zw. dr hab. Henryk Mruk – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Dr Tony Muff – *University of Northampton, Wielka Brytania*
Prof. nadzw. dr hab. Bartłomiej Nita – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Edward Nowak – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Adam Nowicki – *Politechnika Częstochowska*
Prof. zw. dr hab. Walenty Ostasiewicz – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Zbigniew Pastuszak – *Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie*
Prof. zw. dr hab. Kazimierz Perechuda – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Bogusław Pietrzak – *Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*
Prof. nadzw. dr hab. Wojciech Piotr – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz – *Uniwersytet w Białymstoku*
Prof. dr hab. Andrzej Rączaszek – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*
Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. nadzw. dr hab. Ireneusz Rutkowski – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*
Dr Leo V. Ryan, C.S.V. – *DePaul University Chicago, USA*
Prof. nadzw. dr hab. Henryk Salmonowicz – *Akademia Morska w Szczecinie*
Prof. nadzw. dr hab. Jadwiga Sobieska-Karpińska – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. zw. dr hab. Bogdan Sojkin – *Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu*

Prof. zw. dr hab. Jerzy Sokołowski – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*

Prof. nadzw. dr hab. Beata Świecka – *Uniwersytet Szczeciński*

Dr Christopher Washington – *Franklin University, USA*

Prof. nadzw. dr hab. Jan Wiśniewski – *Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku*

Prof. nadzw. dr hab. dr h.c. inż. Tadeusz Zaborowski – *Polska Akademia Nauk Oddział w Poznaniu*

Prof. nadzw. dr hab. Ewa Ziemia – *Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*

Prof. zw. dr hab. Marian Żukowski – *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

Wymogi edytorskie Wydawnictwa WSB w Poznaniu dla autorów

Tekst

- kompletny, w postaci 1 wydruku oraz na płycie CD (w formacie *.doc lub *.rtf)
- pozbawiony fragmentów pozwalających zidentyfikować autora, np. *Jak wskazałem w pracy...* należy zastąpić formą bezosobową: *Jak wskazano w pracy...*

Układ tekstu

- imię i nazwisko autora, stopień/tytuł naukowy, afiliacja
- telefon, e-mail, adres
- tytuł pracy
- spis treści (w przypadku książki)
- streszczenie w języku polskim (maksymalnie do 1000 znaków ze spacjami)
- słowa kluczowe (maksymalnie 8 słów)
- wstęp
- tekst główny
- zakończenie (wnioski)
- bibliografia
- tytuł pracy, streszczenie i słowa kluczowe w języku angielskim

Objętość

- artykułu – do 1 arkusza wydawniczego wraz z rysunkami i tabelami (ok. 22 stron)
- książki – według umowy wydawniczej

Marginesy – 2,5 cm z każdej strony

Numeracja stron – ciągła w obrębie całej publikacji, u dołu strony

Tekst główny

- czcionka Times New Roman z polskimi znakami, 12 pkt
- odstęp między wierszami – 1,5 pkt
- wyróżnienia – pismem półgrubym
- słowa obcojęzyczne – kursywą
- nazwiska użyte po raz pierwszy – pełne imię i nazwisko, kolejne przywołanie – samo nazwisko
- skróty – za pierwszym razem pełny termin, a skrót w nawiasie; dalej – tylko skrót, np. *jednostki samorządu terytorialnego (JST)*
- liczby do 4 cyfr – bez spacji i kropek (5000, a nie: 5.000 czy 5 000), a powyżej 5 cyfr – ze spacjami co 3 cyfry, licząc od prawej (5 000 000, a nie: 5.000.000)
- w liczbach dziesiętnych – przecinek, nie kropka (z wyjątkiem tekstów angielskich)

Cytaty

- poprzedzone wprowadzeniem (np. *Jak zauważył Jan Kowalski...*)
- ujęte w cudzysłowie, bez kursywy, dokładnie przytoczone
- opuszczenia fragmentu cytowanego tekstu – zaznaczone za pomocą nawiasu kwadratowego: [...]
- wtrącenia własne w cytatach – opatrzone inicjałami autora: [moje – X.Y.]

Przypisy

- umieszczone u dołu strony (nie w tekście w nawiasach)
- przy kolejnych powołaniach – łacińskie sformułowania i skróty (op. cit., ibidem, idem, eadem)

Przykłady przypisów

- wydawnictwa zwarte:
 - ♦ autor lub kilku autorów:
P. Pioterek, B. Zieleniecka, *Technika pisania prac dyplomowych*, wyd. 3 zm., Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2004, s. 9.
 - ♦ praca zbiorowa:
Przemiany we współczesnej gospodarce światowej, red. E. Oziewicz, PWE, Warszawa 2006, s. 20-28.
- ♦ artykuły lub rozdziały w pracy zbiorowej:
A. Michalewicz, *Systemy informacyjne wspomagające logistykę dystrybucji*, w: *Logistyka dystry-*

bucji, red. K. Rutkowski, Difin, Warszawa 2001, s. 102-123.

- wydawnictwa ciągłe (artykuły w czasopiśmie lub gazetach)

¹ K. Strzyżewska, *Zarządzanie dostawami*, „Logistyka a Jakość” 2008, nr 3-4, s. 31-32.

² W. Orłowski, *Wielki wybuch, czyli giełdy w panice*, „Gazeta Wyborcza”, 13 października 2008 r., s. 3.

- materiały internetowe i elektroniczne (w nawiasie pełna data korzystania ze strony WWW)

¹ H. Arndt, *Globalisation*, „Pacific Economic Paper” 1998, No. 27, www.crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-275.pdf [17.05.2008].

² *NBP Portal.pl. Portal wiedzy ekonomicznej* [CD-ROM], edycja Banknot, NBP, Warszawa 2005.

- prace niepublikowane

W. Balicki, *Bezrobocie a długookresowa stagnacja transformacyjna* [praca niepublikowana], [b.m.] 2003 [wydruk komputerowy].

- akty prawne

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591.

² Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

Ilustracje

- edytowalne, wyłącznie czarno-białe,
- rysunki, wykresy i schematy – w plikach źródłowych (*.xls lub *.cdr)
- zdjęcia – w plikach źródłowych (najlepiej *.tif), rozdzielczość min. 300 dpi
- opatrzone numerem oraz źródłem (np. *opracowanie własne*)
- pozbawione napisów: półgrubych, wersalikami, białych na czarnym tle, czarnych wypełnień, dodatkowych ramek
- z odwołaniem w tekście (np. *zob. rys. 1*, a nie: *zob. rysunek poniżej/powyżej*)
- z objaśnieniem użytych skrótów
- z pisemną zgodą na przeniesienie praw autorskich

Tabele

- ponumerowane, opatrzone tytułem oraz źródłem (np. *opracowanie własne*)
- z odwołaniem w tekście (np. *zob. tab. 1*, a nie: *zob. tabela poniżej/powyżej*)
- każda rubryka wypełniona treścią
- skróty użyte w tabeli – objaśnione pod nią
- z pisemną zgodą na przeniesienie praw autorskich

Wzory matematyczne

- przygotowane w programie Microsoft Equation 3.0
- poprawnie zapisane potęgi i indeksy
- zmienne – kursywą, liczby i cyfry – pismem prostym
- znak mnożenia to: · lub × (nie gwiazdka czy „iks”)
- pisownia jednostek – według układu SI
- symbole objaśnione pod wzorem

Bibliografia

- pozbawiona numeracji
- uporządkowana alfabetycznie według nazwisk autorów i tytułów prac zbiorowych

The WSB Press Instructions for Authors Submitting Their Contributions in English

General requirements

- only complete submissions are accepted – a single printed copy and an electronic source file saved to a CD (*.doc or *.rtf format)
- ensure your text contains no phrases by which your authorship could be identified, e.g. *In my 2008 book on African Voodoo I pointed out...* is not allowed and should be replaced with e.g. *John Smith's 2008 book on African Voodoo indicates...*

Text layout

- author's first and last name, scientific degree/title, organization/institution (if applicable) • phone number, e-mail address, mailing address • title of book/paper • contents (books only) • summary in English (up to 1000 words including spaces) • keywords in English (up to 8 words) • introduction • body text • conclusion (findings, recommendations) • bibliography/references • title of book/paper, summary and keywords in Polish

Size limit

- for a single paper – the limit is 40 000 characters (around 22 pages, 1800 characters per page) including tables and figures
- for books – as specified in the publishing contract

Margins: 2.5 cm each margin

Page numbering: continuous throughout the text, using Arabic numerals, placed at the bottom of the page (footer)

Body text

- typeface: Times New Roman, 12 pts
- line spacing: 1.5 line
- highlights or emphasis: apply **bold** print
- foreign (non-vernacular) words and expressions: in *italics*
- people's names: give the full name (including all given names and the last name) at first mention; for any further reference – quote the last name only
- abbreviations and acronyms: when first used, give the complete phrase (name), including its abbreviation in brackets, e.g. *Information and Communication Technology (ICT)*; onward – use the abbreviation only
- numbers consisting of up to 4 digits: use no thousands separator (5000 rather than 5,000 or 5 000); numbers including 5 or more digits – insert space every three digits starting from the right (5 000 000 rather than 5,000,000)
- decimal fractions should be separated by points (2.25)

Citations

- preceded by an introductory phrase (e.g. *John Smith notes that...*)
- must be quoted verbatim and enclosed in double quotation marks (inverted commas) – no italics; for citations within citations, use single marks
- omissions in cited text should be marked with parentheses [...]
- phrases interposed by the author within cited text should be followed by author's parenthesized initials – [J.S.]

References

- placed at the bottom of the page (footnotes) rather than within body text or as endnotes
- when making further references to the same source – use Latin terms and abbreviations, such as *op. cit.*, *ibidem*, *idem*, *eadem*, etc.

References – examples

- books:
 - by single or multiple authors:
W.R. Lane, K.W. King, T. Reichert, *Kleppner's advertising procedure*, 18th ed., Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, New Jersey 2011, p. 43.
 - edited books:
Multinational Firms. The Global-Local Dilemma, eds. J.H. Dunning, J.L. Mucchielli, Routledge, London – New York 2002, pp. 345-346.
 - papers or chapters in edited books:
W. Cornwall, *The rise and fall of productivity growth*, in: *The Capitalist Economies. Prospects for the 1990s*, ed. J. Cornwall, Edward Elgar, Aldershot – Brookfield 1991, pp. 40-62.
- periodicals (journal and newspaper articles)
 - ¹ J. Bughin, J. Doogan, O. Vetvik, *A new way to measure word-of-mouth marketing*, "McKinsey Quarterly" 2010, No. 2, pp. 113-116.

² P. Spenner, K. Freeman, *To keep your customers, keep it simple*, "Harvard Business Review" May 2012, pp. 108-114.

- online and electronic sources (for Internet sources, include date source was retrieved)

¹ H. Arndt, *Globalisation*, "Pacific Economic Paper" 1998, No. 27, www.crawford.anu.edu.au/pdf/pep/pep-275.pdf [accessed May 17, 2008].

² *NBP Portal.pl. Portal wiedzy ekonomicznej* [CD-ROM], edycja Banknot, NBP, Warszawa 2005.

- unpublished work
W. Balicki, *Bezrobocie a długookresowa stagnacja transformacyjna* [unpublished], [month missing] 2003 [computer script].

A. Lindqvist, *The Saving Behavior of Households* [doctoral dissertation], The Stockholm School of Economics, Stockholm 1981 [computer manuscript].

- legislation

¹ Council Directive 90/365/EEC of 28 June 1990 on the right of residence for employees and self-employed persons who have ceased their occupational activity.

² Act of 4 February 1994 on Copyright and Related Rights, Journal of Laws No. 24, item 83, as later amended.

Artwork and graphics

- editable, in black and white only, with no shading
- drawings, graphs and diagrams must be supplied in their native electronic formats (*.xls or *.cdr)
- photographs – supply source files (preferably, *.tif); minimum resolution: 300 dpi
- number all graphical components consecutively using Arabic numerals
- for any artwork that has already been published elsewhere, indicate the original source (otherwise state e.g. *Source: own*)
- apply no lettering in white against a black background, whether in bold or italics, and no black fills or excess frames
- if the figure is referenced in the text, use its number rather than terms such as "above" or "below" (e.g. *cf. Fig. 1*, not: *see figure above/below*)
- provide an explanation of any abbreviations and symbols used
- copyrighted work must be supplied along with the original author's consent to the publication

Tables

- numbered consecutively and consistently using Arabic numerals
- including a caption (title) and a reference to the source of data (e.g. *Author's own research*)
- identify any previously published material by giving the original source
- when referencing the table in the text, use its number rather than expressions such as "above" or "below" (e.g. *cf. Table 1*, not: *see table above/below*)
- with no blank cells
- any abbreviations used must be expanded below the table
- for any copyrighted material, attach the original author's written permission

Mathematical formulas

- processed using Microsoft Equation 3.0
- special attention should be given to the correct placement of any sub- or super-scripts
- variables – written in italics; numbers and digits – in normal font style
- use "." or "x" only as the multiplication sign (rather than e.g. an asterisk or an "x")
- quantities should be represented in SI units only
- any symbols must be explained below the formula

Bibliography

- add no numbering
- all items should be arranged alphabetically by authors' last names or titles of edited books rather than in their order of appearance in the text