

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 41/2012

**Finanse i ryzyko
w kształtowaniu rozwoju
regionu**

The Poznan School of Banking
Research Journal
No. 41/2012

Finance and Risk in Shaping the Regional Development

scientific editor
Marek Dylewski

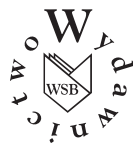


The Poznan School of Banking Press

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 41/2012

Finanse i ryzyko w kształtowaniu rozwoju regionu

pod redakcją naukową
Marka Dylewskiego



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy / Editorial board

Przewodnicząca / Chairperson: *prof. nadzw. 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), *prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz, Andrzej Malecki* (sekretarz),
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska, prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk,
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Rada naukowa / Research council

prof. zw. dr hab. Przemysław Deszczyński, prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski,
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak, prof. nadzw. dr hab. Tadeusz Leczykiewicz,
prof. zw. dr hab. Jan Szambelańczyk, prof. nadzw. dr hab. inż. Emilia Zimková,
prof. nadzw. dr hab. inż. Peter Krištofik, prof. nadzw. dr hab. Sergiy Gerasymenko,
prof. dr Bernt Mayer, prof. dr Franz Seitz, prof. dr J. Michael Geringer

Czasopismo recenzowane według standardów Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Lista recenzentów na stronie www.wydawnictwo.poznan.pl

oraz w ostatnim numerze czasopisma z danego roku.

The journal reviewed in compliance with the Ministry of Science and Higher Education.

The list of peer-reviewers is available at www.wydawnictwo.poznan.pl

and the most recent issue of the journal in the given year.

Redaktor naczelny czasopisma / Editor-in-chief

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Redaktor naukowy / Scientific editor

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Weryfikacja streszczeń w języku angielskim / Summary reviews in English by

Krzysztof Sajon

Redakcja i korekta / Editing and proofreading

Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład / Typesetting

Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki / Cover design

Jan Ślusarski

Wersja pierwotna – publikacja drukowana / Source version – printed publication

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2012

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo

Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań

tel. 61 655 33 99, tel./faks 61 655 33 97

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

www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl

Druk i oprawa / Printing and binding: Zakład Poligraficzno-Wydawniczy M-Druk

Wągrowiec, ul. Konopnickiej 50, tel. 67 268 57 37

Spis treści

Wstęp	9
Jacek Chądzyński Realizacja projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich gminach – prezentacja wyników badań	11
Marek Czyż Wpływ kryzysu gospodarczego na dochody własne gmin.....	23
Zofia Dolewka Dokumenty planistyczne i sprawozdawcze do oceny kondycji finansowej gminy	37
Marek Dylewski, Bartosz Stasik Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych.....	49
Lech Jędrzejewski Ocena ryzyka w kontroli zarządczej wyższej uczelni publicznej	61
Marian Kachniarz Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka.....	73
Dorota Korenik Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestie wybrane	85
Agnieszka Krzemińska Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji zadań publicznych	99
Iwona Ładysz Wpływ ograniczania ryzyka inwestycyjnego na zarządzanie bezpieczeństwem finansowym jednostki samorządu terytorialnego	113
Andrzej Łuczyszyn Niepewność w rozwoju lokalnym – wybrane elementy	125

Magdalena Łyszkiewicz Podatek od nieruchomości niemieszkańczych w Anglii	137
Zbigniew Piepiora Finansowanie zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych w województwie łódzkim.....	149
Krzysztof Szewczak Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych jako narzędzie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw przez samorządy.....	167
Andrzej Wasiak Finansowanie wybranych zadań inwestycyjnych na przykładzie Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi.....	177
Maria Węgrzyn Healthcare as a link in the public finance system. Existing and desired directions of change	187
Eugeniusz Wojciechowski Ekonomiczne oblicze samorządu terytorialnego	201
Marek Wojciechowski Wielkość sektora publicznego	211
Dariusz Zarzecki Szacowanie indeksu ryzyka w wycenie przedsiębiorstw. Kluczowe aspekty metodologiczne	221
Dariusz Zarzecki, Przemysław Piechota Pomiar i wycena kapitału intelektualnego	231
Jolanta Zawora Dochody podatkowe jako źródło finansowania gmin	243
Abstracts	255
Lista recenzentów współpracujących z czasopismem i redaktorzy statystyczni	261

Table of Contents

Introduction	9
Jacek Chądryński Realization of Projects in Frame of Public-Private Partnership in Polish Communities – Presentation of Studies Results	11
Marek Czyż Impact of Economic Crisis on Municipalities’ Own Revenues	23
Zofia Dolewka Planning and Reporting Documents for the Evaluation of the Condition of the Financial Commune	37
Marek Dylewski, Bartosz Stasik The Role and Importance of the Cities with County Rights in the Execution of Public Tasks	49
Lech Jędrzejewski Risk Management as an Element for Management Control of Public University.....	61
Marian Kachniarz Consolidation of Administration Structures – Theory and Practice	73
Dorota Korenik Sources of Funding Undertaken within the Formula Public-Private Partnership.....	85
Agnieszka Krzemińska Expenditure of Local Government Units in the Context of Decentralization of Public Tasks.....	99
Iwona Ładysz The Impact of Limiting the Investment Risk on Management of Financial Security of the Local Government.....	113
Andrzej Łuczyszyn Uncertainty in the Local Development – Chosen Elements	125

Magdalena Łyszkiewicz Non-domestic Rate in England.....	137
Zbigniew Piepiora Financing the Prevention of the Negative Consequences of the Natural Disasters in Łódź Voivodeship.....	149
Krzysztof Szewczak Mazovian Credit Guarantee Fund as the Tool for Supporting SMEs by Self-Governments.....	167
Andrzej Wasiak Financing Selected Investments as Exemplified by Municipal Economy of the Łódź City Hall.....	177
Maria Węgrzyn Opieka zdrowotna jako ogniwo systemu finansów publicznych. Istniejące i pożądane kierunki zmian	187
Eugeniusz Wojciechowski Economic Face of the Local Self-government	201
Marek Wojciechowski Size of the Public Sector in Poland	211
Dariusz Zarzecki Estimating Risk Index in Business Valuation.....	221
Dariusz Zarzecki, Przemysław Piechota Measurement and Valuation of Intellectual Capital.....	231
Jolanta Zawora The Tax Incomes as a Source of Funding for Municipalities	243
Abstracts	255
List of reviewers collaborating with the journal and statistical editors	261

Wstęp

Niniejszy numer „Zeszytów Naukowych” w całości poświęcony jest kształtowaniu przestrzeni w nowych realiach gospodarczych i stanowi jedną z części traktujących o problematyce finansów i ryzyka w kształtowaniu rozwoju regionu. Jest to prezentacja dorobku naukowego i doświadczeń praktyków oraz dyskusja na temat przemian społecznych, gospodarczych, środowiskowych i kulturowych zachodzących w przestrzeni, koncentrująca się na zagadnieniu gospodarowania przestrzennego zarówno w ujęciu teoretycznym, jak i praktycznym. Głównym celem jest tu wszechstronna dyskusja naukowców, samorządowców oraz służb publicznych nad determinantami kształtującymi rozwój społeczno-gospodarczy w nowych realiach gospodarczych. To otwarta dyskusja na temat nie tylko aktualnych, ale i perspektywicznych problemów rozwoju na poziomie gmin, powiatów i województw samorządowych oraz na poziomie całego państwa, często wykraczająca poza umowne, administracyjne granice. Dyskusja koncentruje się na roli jednostek samorządu terytorialnego i całego sektora publicznego w kształtowaniu przestrzeni, wykorzystywaniu różnych instrumentów w tym zakresie, wspieraniu i kreowaniu innowacyjności oraz aktywności społecznej w poszczególnych rejonach kraju.

Nieodłącznym elementem kształtowania przestrzeni i rozwoju są aspekty finansowe oraz skutki finansowe i pozafinansowe ryzyka ponoszonego w trakcie realizacji różnych przedsięwzięć i projektów. Stąd też poruszana problematyka obejmuje takie aspekty, jak: finansowanie i ryzyko w procesach inwestycyjnych, źródła finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach, partnerstwo publiczno-prywatne, granice fiskalizmu na poziomie regionów oraz szersze spojrzenie na ryzyko w procesach społeczno-gospodarczych.

Coraz to nowe wyzwania i problemy w zakresie rozwoju przestrzeni determinują zawartość i tematykę rozważań niniejszego opracowania, która skupia się na problematyce metod i narzędzi finansowania, zarządzania finansami oraz wyznaczania granic ryzyka i niepewności w realizacji celów prorozwojowych w regionach, które mają wpływ na rozwój przestrzenny, metropolizację w dobie gospodarki opartej na wiedzy, finanse oraz kreatywność i innowacje w przestrzeni. Należy podkreślić, że autorzy, prezentując opracowania oraz wyniki badań, uwzględniali także wpływ otoczenia gospodarczego i prawnego, jako tych czynników, które mogą wpływać zarówno pozytywnie, jak i negatywnie na procesy zachodzące w danym regionie w zakresie kształtowania przestrzeni. Na tym

tle coraz częściej pojawiają się opracowania oceniające poziom wykorzystania i efekty wsparcia ze strony funduszy Unii Europejskiej.

Efektywna i naukowa dyskusja, aby przynieść rezultaty, powinna uwzględniać możliwość wykorzystania prezentowanych wyników badań w praktyce. Pracownicy nauki i praktycy gospodarczy zabierają głos w dyskusji poprzez swoje opracowania, wyniki badań oraz proponowane rozwiązania.

Mam nadzieję, że odbiorcami niniejszej publikacji staną się praktycy gospodarczy: przedsiębiorcy, menedżerowie, pracownicy administracji samorządowej i szczebla rządowego. Sądzę, że również studenci kierunków ekonomicznych dołączą do grona osób zainteresowanych tym wydawnictwem.

W imieniu autorów mogę stwierdzić, że tą, kolejną już publikacją, chcemy się włączyć w ogólnopolski, europejski i światowy nurt dyskusji o kierunkach rozwoju przestrzennego w warunkach permanentnych zmian otoczenia i kryzysu gospodarczego oraz w dobie gospodarki opartej na wiedzy. Trudności i bariery, jakie napotykamy, mogą być jednocześnie inspiracją do poszukiwania nowych rozwiązań i narzędzi kreujących rozwój na poziomie lokalnym oraz regionalnym.

prof. nadzw. dr hab. Marek Dylewski

Jacek Chądryński

Uniwersytet Łódzki

Realizacja projektów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich gminach – prezentacja wyników badań

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje wybrane wyniki badań przeprowadzonych w ramach projektu badawczego „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”, przygotowanego i realizowanego przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego. Analizie poddano odpowiedzi na temat podejmowania przez badane gminy współpracy z podmiotami sektora prywatnego w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Pytania dotyczyły realizowanych projektów oraz podstawowych barier uniemożliwiających lub tylko utrudniających tego typu współpracę.*

***Słowa kluczowe:** polskie gminy, partnerstwo publiczno-prywatne, wyniki badań*

1. Wprowadzenie

Samorzady gminne, jako podmioty odpowiedzialne za rozwój terytorialny w wymiarze lokalnym, borykają się często z problemem braku wystarczających środków finansowych na realizację inwestycji, które mogłyby przyczynić się do poprawy stanu infrastruktury i lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców oraz podmiotów prowadzących swoją działalność na terenie gminy. W konsekwencji przekłada się to niestety na wolniejszy rozwój terytorium, zarówno wymiarze gospodarczym, jak i społecznym czy chociażby kulturowym. Pewnym, przynajmniej częściowym, rozwiązaniem tego problemu może być wykorzystywanie przez gminy partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) i realizacja w tej formule inwestycji i zadań publicznych. Takie podejście wpisuje się doskonale w zapoczątkowaną

przez koncepcję nowego zarządzania publicznego i obowiązującą już od kilkadziesiąt lat tendencję do przekazywania podmiotom prywatnym coraz większych obszarów rynku i funkcji zdominowanych dotychczas przez sektor publiczny¹.

Intencją autora niniejszego artykułu jest odpowiedź na pytanie o powszechność stosowania tego rozwiązania przez polskie samorządy gminne i wskazanie głównych barier ograniczających jego wykorzystywanie. Podstawą do sformułowania odpowiedzi będą przede wszystkim wyniki badań zrealizowanych w ramach większego projektu badawczego, którego autor artykułu był współtwórcą i współrealizatorem.

2. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego

Przez PPP rozumie się partnerstwo sektora publicznego i prywatnego, mające na celu realizację przedsięwzięć lub świadczenie usług tradycyjnie dostarczanych przez sektor publiczny. U podstaw tego partnerstwa leży założenie, że każda ze stron, dysponując własnymi środkami, umiejętnościami i doświadczeniem, realizuje tę część zadania, którą jest w stanie wykonać sprawniej niż druga strona. Dzięki podziałowi zadań, odpowiedzialności i ryzyka, w ramach PPP osiąga się najbardziej efektywny ekonomicznie sposób tworzenia infrastruktury i dostarczania usług publicznych².

W opinii specjalistów, do kluczowych korzyści wynikających z wykorzystywania formuły PPP należą³:

- realizacja projektów w sytuacji ograniczonej dostępności kapitału publicznego,
- ograniczone koszty całkowite projektu,
- lepsza alokacja ryzyka,
- zwiększona efektywność procesu wdrażania i zarządzania projektem,
- wyższa jakość usług publicznych,
- generowanie dodatkowych przychodów,
- poprawa działania administracji publicznej,
- wprowadzenie mechanizmów konkurencji w proces świadczenia usług publicznych.

¹ Szerzej: E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003 oraz *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.

² B. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 58-59.

³ B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, UZP, Warszawa 2010, s. 24.

„Koncepcja wspólnego realizowania zadań publicznych przez sektor publiczny i prywatny przy wykorzystaniu zasobów prywatnych na potrzeby publiczne nie jest wcale pomysłem nowym”⁴. Niektórzy szukają początków tego typu rozwiązań jeszcze w starożytności⁵. W okresie nowożytnym wspieranie przez kapitał prywatny inwestycji o znaczeniu publicznym zaczęło stosować już w XVI w. W 1554 r. Adam de Craponne otrzymał pierwszą w historii Francji koncesję na budowę kanału (Canal du Midi), a w 1652 r. spółka Water Works rozpoczęła współpracę z władzami Bostonu przy budowie systemu wodociągowego. XIX w. przyniósł rozwój mechanizmu koncesjonowania budowy i eksploatacji inwestycji infrastrukturalnych, głównie w zakresie infrastruktury wodociągowej i kolejowej. Liderem w zakresie stosowania rozwiązań PPP była wówczas Wielka Brytania, choć przykład rządu egipskiego, który w 1847 r. udzielił Suez Canal Company koncesji na budowę i eksploatację Kanału Sueskiego pokazuje, że z tego typu rozwiązań korzystały również kraje mniej rozwinięte gospodarczo i politycznie. Z końcem XIX w. wydatki na infrastrukturę były w coraz większym stopniu finansowane ze środków budżetowych oraz z pożyczek państwowych, a nie ze środków i przy udziale podmiotów prywatnych. Powrót do koncepcji partnerstwa publiczno-prywatnego nastąpił dopiero w latach 70. XX w. i wynikał w dużej mierze z ograniczeń budżetowych sektora publicznego przy realizacji dużych inwestycji publicznych⁶. Obecnie do państw o najwyższym poziomie rozwoju i wykorzystywania w praktyce koncepcji PPP należą Wielka Brytania, Australia, Kanada i USA, a z krajów europejskich jeszcze Hiszpania, Francja i Islandia⁷.

W Polsce PPP jest ze zrozumiałych względów rozwiązaniem stosunkowo nowym i nadal rzadko wykorzystywanym. Kierunek współpracy publiczno-prywatnej przez długie lata wytyczyła jedynie ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁸. Instytucja PPP została na gruncie polskiego prawa uregulowana dopiero ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym⁹. W dość zgodnej opinii specjalistów, zapisy tej ustawy w istotny sposób ograniczały możliwość podejmowania współpracy przez podmioty sektora publicznego i prywatnego, zamiast tego typu

⁴ *Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, MG, Warszawa 2007, s. 8.

⁵ B. Korbus, T. Srokosz, M. Wawrzyniak, op.cit., s. 27.

⁶ K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 11-17.

⁷ D. Sześciło, M. Zieniewski, *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce?*, Fundacja FOR, DLA PIPER, FREE, Warszawa 2008, s. 10.

⁸ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 169, poz. 1420 z późn. zm.

działania ułatwić. W efekcie końcowym formuła PPP była dotychczas wykorzystywana głównie w przypadku dużych inwestycji realizowanych na szczeblu centralnym, a nie lokalnym. Przyjęte na przełomie lat 2008-2009: ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁰ wraz z ustawą z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi¹¹ miały na celu odformalizowanie dotychczasowych regulacji i zwiększenie zainteresowania PPP oraz ułatwienie podejmowania współpracy w tej formule przez podmioty publiczne działające na szczeblu lokalnym. Wyniki badań, które zostaną zaprezentowane w dalszej części artykułu, są swego rodzaju próbą odpowiedzi na pytanie: na ile ten cel udało się zrealizować?

3. Przedstawienie problematyki badawczej i podstawowych założeń metodologicznych zrealizowanego projektu badawczego

Bazą dla dalszych rozważań na temat wykorzystywania formuły PPP przez polskie samorządy gminne są wyniki badań uzyskane w trakcie realizacji przez pracowników Katedry Gospodarki Samorządu Terytorialnego Uniwersytetu Łódzkiego szerszego projektu badawczego: „Władza lokalna między państwem, społeczeństwem a rynkiem: współpraca i konkurencja”¹². Główny cel jego realizacji to dostarczenie kompleksowej wiedzy na temat roli władzy lokalnej w układzie państwo–społeczeństwo–rynek i zachodzących w tym układzie relacji, a w konsekwencji próba stworzenia optymalnego modelu współpracy międzysektorowej¹³.

Część badawcza projektu została zrealizowana w trzech etapach:

1. Badanie pilotażowe – okres realizacji: grudzień 2010 r. oraz styczeń 2011 r. – ankieta pocztowa skierowana do wójtów, burmistrzów i prezydentów 96 gmin (po 6 z każdego województwa, a w ich ramach po 2 gminy wiejskie, miejsko-wiejskie i miejskie).

¹⁰ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

¹¹ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101 z późn. zm.

¹² Jest to projekt badawczy własny nr NN 114167138, finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego na lata 2010-2013. Autorzy i realizatorzy projektu: prof. E. Wojciechowski (kierownik), dr M. Kalisiak-Mędelska, dr A. Podgórnjak-Krzykacz i dr J. Chądzyński.

¹³ Pytania dotyczące partnerstwa publiczno-prywatnego stanowiły tylko niewielką część szerszego modułu badającego relacje zachodzące w układzie sektor publiczny–sektor prywatny.

2. Badanie ilościowe „właściwe” – okres realizacji: październik–grudzień 2011 r. – ankieta pocztowa lub na życzenie elektroniczna, skierowana do wójtów, burmistrzów i prezydentów wszystkich gmin w Polsce – jest ich 2479.

3. Badania jakościowe – kwiecień–czerwiec 2012 r. – studia przypadku 6 wybranych gmin (w ramach których realizowane były wywiady swobodne – z zestandaryzowaną listą pytań – z wójtami, burmistrzami i prezydentami oraz wywiady kwestionariuszowe z przedsiębiorcami i przedstawicielami organizacji pozarządowych).

W ramach badań pilotażowych spośród 96 gmin ankietę wypełniło 28, co dało zwrotność na poziomie 29,2%, natomiast w ramach właściwego już badania ilościowego uzyskano 484 odpowiedzi, co stanowi 19,5% całej populacji. Struktura analizowanych w badaniu pilotażowym jednostek ze względu na ich rodzaj przedstawiała się następująco: 9 (32%) gmin wiejskich i tyle samo miejsko-wiejskich oraz 10 (36%) gmin miejskich. We „właściwym” badaniu ilościowym te proporcje uległy zdecydowanej zmianie i są bardzo zbliżone do podziału w całej populacji. Na 484 gminy 311 (64,3%) to były gminy wiejskie, 112 (23,1%) – gminy miejsko-wiejskie, a 61 (12,6%) – gminy miejskie¹⁴. W badaniu jakościowym w całości zrealizowano przyjęte założenia dotyczące liczby przedstawicieli władz badanych gmin, a także liczby badanych mieszkańców, przedsiębiorców oraz przedstawicieli działających na ich terenie organizacji pozarządowych.

4. Prezentacja wyników badań w zakresie wykorzystywania przez gminy formuły partnerstwa publiczno-prywatnego

Współcześnie istnieje zarówno w teorii, jak i praktyce ustawodawczej wiele form i rodzajów współpracy traktowanych jako przejawy partnerstwa publiczno-prywatnego. Na potrzeby opisywanych badań została przyjęta szeroka definicja partnerstwa publiczno-prywatnego, uwzględniająca zapisy wspomnianych już wcześniej dwóch ustaw: o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz o koncesji na roboty budowlane lub usługi. W związku z tym pytania skierowane do respondentów dotyczyły projektów realizowanych przez badane gminy w formie i zgodnie z procedurami przewidzianymi w obydwu ustawach¹⁵.

¹⁴ Dla wszystkich gmin w Polsce udziały te wynoszą odpowiednio: 63,4% dla gmin wiejskich, 24,3% dla miejsko-wiejskich i 12,3% dla miejskich. Źródło: opracowanie własne na podstawie zestawienia GUS dla jednostek podziału terytorialnego na dzień 9 maja 2012 r., www.stat.gov.pl/bip/36_PLK_HTML.htm [26.06.2012].

¹⁵ Praktycznie identyczne założenie przyjęto przy opracowywaniu przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego raportu dotyczącego PPP w Polsce po wejściu w życie wspomnianych już

Tabela 1. Realizowane projekty PPP w podziale na poszczególne typy badanych gmin

Typ gminy	Podpisanie umowy o PPP lub koncesji		Utworzenie spółki z kapitałem publiczno-prywatnym		Brak projektów	
Miejska (59 = 100%)	8	13,6%	4	6,8%	48	81,4%
Miejsko-wiejska (108 = 100%)	14	13,0%	2	1,9%	93	86,1%
Wiejska (300 = 100%)	31	10,3%	6	2,0%	264	88,0%
Ogółem (467 = 100%)	53	11,3%	12	2,6%	405	86,7%

Źródło: opracowanie własne.

Z uzyskanych w trakcie badania pilotażowego odpowiedzi wynikało, że poziom wykorzystania rozwiązania w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego nie jest wcale aż tak niski. Wprawdzie w 22 z 28 zbadanych gmin nie były realizowane żadne wspólne projekty, ale w pozostałych 6 gminach doszło do podpisania umów na realizację 10 projektów¹⁶, co oznaczało, że ponad 20% gmin skorzystało już jednak z tego typu możliwości. Niestety przeprowadzone niemalże po roku „właściwe” badania ilościowe przyniosły zdecydowanie gorsze wyniki. Na 467 gmin, które odpowiedziały na pytania dotyczące stosowania przez nie rozwiązań z zakresu PPP, aż 405 odpowiedziało negatywnie, stwierdzając, że nigdy do tej pory nie realizowały jakiegokolwiek projektu w formule PPP. 62 gminy, które wykorzystywały wcześniej bądź w chwili udzielania odpowiedzi formułę partnerstwa publiczno-prywatnego, stanowią już tylko 13,3% wszystkich gmin, które odpowiedziały na pytanie o ten rodzaj współpracy międzysektorowej. Te proporcje ulegają niewielkim zmianom w przypadku wydzielenia poszczególnych typów gmin. Zgodnie z przypuszczeniami autorów badania, proporcjonalnie najwięcej gmin wykorzystujących PPP można znaleźć wśród gmin miejskich, w następnej kolejności wśród miejsko-wiejskich, a najrzadziej tego typu rozwiązania są stosowane w przypadku gmin wiejskich. Gminy miejskie również znacznie częściej, niż pozostałe typy gmin, tworzyły spółki z kapitałem publiczno-prywatnym (zob. tab. 1).

Wydawać by się mogło, że dość oczywistym wyjaśnieniem tej zależności jest rosnący wraz ze wzrostem wielkości gminy potencjał i założenie, że gminy miej-

ustaw z grudnia 2008 r. i stycznia 2009 r. Zob. *Raport. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, red. K. Siwek, MRR, Warszawa 2012, s. 21.

¹⁶ Wspomniane w tekście zasadniczym umowy dotyczyły partnerstwa w następujących obszarach: transportu publicznego i ochrony zdrowia (po 2 umowy), a także zaopatrzenia w energię cieplną, gaz, wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków, sportu oraz turystyki i wypoczynku.

skie mają najmniej mieszkańców oraz najmniejsze potrzeby i możliwości realizacji projektów w ramach PPP. Jednak, jak przedstawiono w tabeli 2, przynajmniej analiza pod względem wielkości gminy, mierzonej liczbą mieszkańców, nie do końca jednoznacznie potwierdza zasadność takiego stwierdzenia. Tendencja do zwiększania się udziału gmin podejmujących się realizacji projektów w ramach PPP wraz z ich wielkością ulega zaburzeniu w grupie gmin posiadających od 10 do 20 tysięcy mieszkańców oraz w przypadku gmin liczących od 50 do 100 tysięcy mieszkańców (zob. tab. 2). Wydaje się zatem, że sam typ gminy i wynikające z niego trochę odmienne, a w zasadzie liczniejsze i bardziej zróżnicowane funkcje również wpływają dodatkowo na skłonność, a może wręcz konieczność wchodzenia w projekty partnerskie z sektorem prywatnym. Jego istnienie w obszarze miasta powoduje, że przed takimi gminami stawianych jest więcej wymagań, gdyż chociażby oczekiwania związane z dostępnością do bardziej rozbudowanej infrastruktury technicznej, np. nie tylko w postaci sieci wodociągowej, ale i kanalizacyjnej czy zagwarantowaniem miejskiej komunikacji publicznej, są wśród mieszkańców tego typu gmin większe.

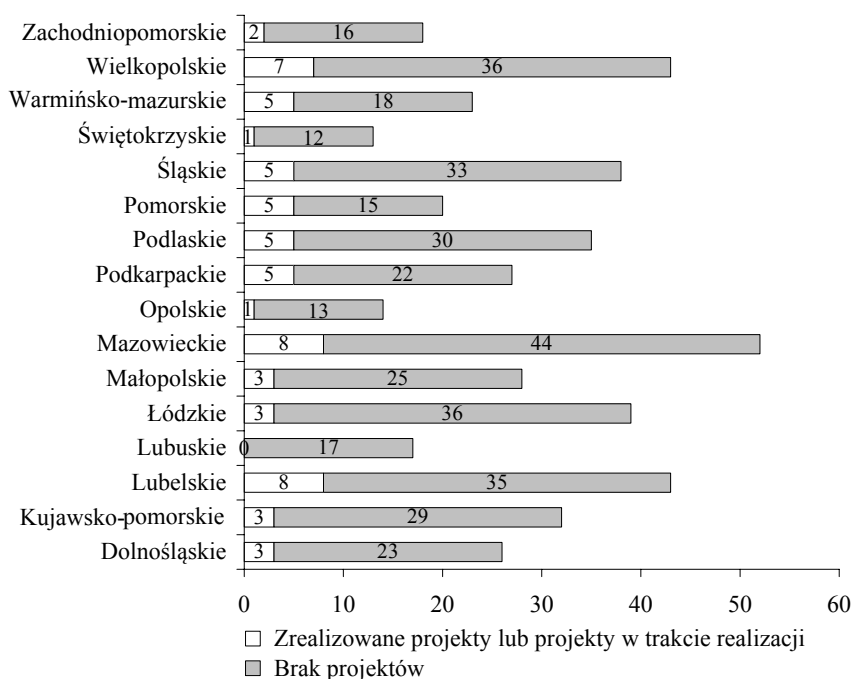
Tabela 2. Wielkość gminy a realizowane projekty PPP

Wielkość gminy	Podpisanie umowy o PPP lub koncesji		Utworzenie spółki z kapitałem publiczno-prywatnym		Brak projektów	
≤ 5 tys. (111 = 100%)	12	10,8%	1	0,9%	99	89,2%
5 tys. ≥ 10 tys. (166 = 100%)	19	11,4%	3	1,8%	144	86,7%
10 tys. ≥ 20 tys. (125 = 100%)	12	9,6%	4	3,2%	109	87,2%
20 tys. ≥ 50 tys. (38 = 100%)	6	15,8%	1	2,6%	32	84,2%
50 tys. ≥ 100 tys. (17 = 100%)	0	0,0%	2	11,8%	15	88,2%
100 tys. ≥ 500 tys. (8 = 100%)	2	25,0%	1	12,5%	6	75,0%
> 500 tys. (2 = 100%)	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%

Źródło: opracowanie własne.

Pamiętając oczywiście, że analizując zebrany materiał trudno w przypadku opisywanych badań mówić o reprezentatywności na poziomie poszczególnych województw, ale można stwierdzić, że spośród gmin, które zechciały wziąć udział w badaniu największą skłonnością do podejmowania współpracy w formie partnerstwa publiczno-prywatnego wykazały się samorządy gminne z wo-

jewództw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego (odpowiednio 25% i 21,7% współpracujących), a najgorzej wypadły badane jednostki z województw lubuskiego i opolskiego (odpowiednio 0% i 7,1% współpracujących). Oprócz dwóch wspomnianych województw jeszcze w 3 innych udział współpracujących gmin nie przekraczał 10% (województwa łódzkie i świętokrzyskie z 7,7% i kujawsko-pomorskie z 9,4%). W przypadku pozostałych 9 województw udział gmin realizujących projekty w ramach PPP mieścił się w przedziale 10-20%. Liczbę projektów realizowanych w gminach poszczególnych województw przedstawiono na rysunku 1.

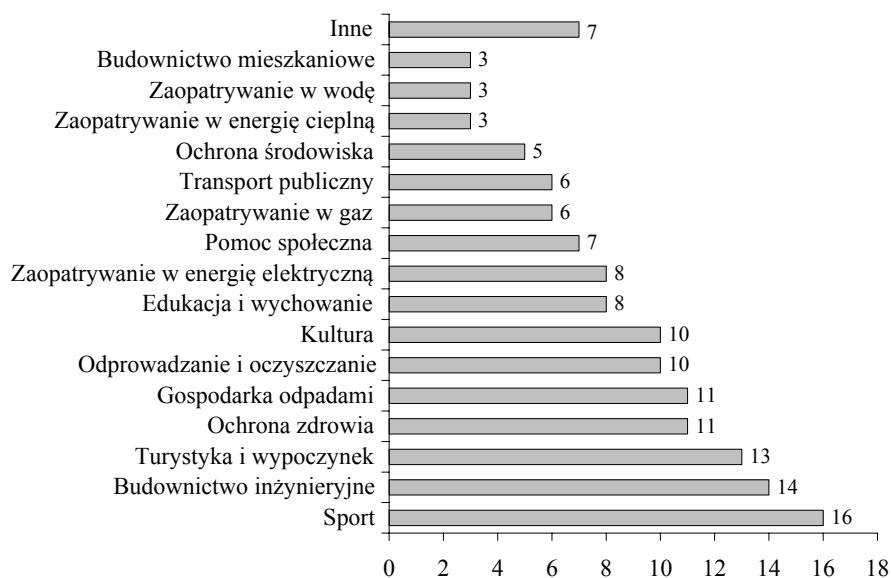


Rysunek 1. Liczba projektów PPP realizowanych w badanych gminach w ramach województw

Źródło: opracowanie własne.

Warto w tym miejscu nadmienić, że większa lub mniejsza skłonność do podejmowania współpracy PPP w poszczególnych województwach nie wynika z tego, że udział gmin miejskich czy miejsko-wiejskich, które wzięły udział w badaniu był w jednej grupie województw większy niż w drugiej. Płasujące się na trzecim miejscu pod względem skłonności do współpracy województwo lubelskie ma najwyższy wskaźnik gmin wiejskich spośród wszystkich województw, a płasu-

jące się w tym zestawieniu na przedostatnim miejscu województwo opolskie ma bardzo zbliżoną strukturę do plasującego się na drugim miejscu województwa warmińsko-mazurskiego. Wynika z tego, że typ i wielkość gminy nie są jedynymi czynnikami wpływającymi na ich otwartość do nawiązywania współpracy w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.



Rysunek 2. Obszary realizacji projektów PPP w badanych gminach

Źródło: opracowanie własne.

Badane gminy wykorzystywały formułę PPP najczęściej do realizacji projektów w obszarze sportu, a także budownictwa inżynieryjnego oraz turystyki i wypoczynku. Najrzadziej wskazywały na realizację projektów w obszarze zaopatrywania w wodę i energię ciepłą, a z opcji „inne” można wymienić np. budowę i zarządzanie targowiskiem gminnym (zob. rys. 2). W przywołanym już *Raporcie*, przygotowanym na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, połączone obszary sportu oraz rekreacji i turystyki stanowią najliczniejszą grupę projektów PPP realizowanych w latach 2009-2011, również połączona branża edukacji i kultury zajmuje wysokie, trzecie miejsce. Pojawiające się na pierwszy rzut oka istotne różnice pomiędzy wynikami *Raporcie*, a opisywanymi w tym artykule badaniami wynikają głównie z różnego zdefiniowania i sklasyfikowania obszaru, o który byli pytani respondenci. Najlepszym przykładem jest transport, który w *Raporcie* obejmuje także drogi, parkingi i dworce, a więc

całą infrastrukturę transportową (w badaniach będących główną treścią niniejszego artykułu tego typu projekty zostały wydzielone w postaci budownictwa inżynierskiego¹⁷).

Skoro poziom wykorzystywania formuły PPP w celu realizacji projektów infrastrukturalnych czy świadczenia usług publicznych jest wśród badanych gmin tak niski, to muszą być tego jakieś przyczyny. Ankietowani zdecydowanie najczęściej wskazywali na trzy powody takiego stanu rzeczy. Były to w kolejności częstotliwości wskazywania: brak zainteresowania współpracą ze strony podmiotów sektora prywatnego, brak środków finansowych oraz obowiązujące przepisy prawne regulujące taką formę współpracy międzysektorowej (zob. tab. 3). Przy czym można zaobserwować kilka ciekawych zależności:

- im większe gminy (kryterium liczby mieszkańców), tym częściej narzekają na przepisy prawne, ale jednocześnie wraz ze wzrostem wielkości gminy rośnie udział odpowiedzi wskazujących na brak jakichkolwiek barier,
- im mniejsze gminy, tym częściej narzekają na brak zainteresowania ze strony przedsiębiorców oraz brak środków finansowych,
- gminy wiejskie i miejsko-wiejskie zdecydowanie częściej przyznają się do tego, że same nie są zainteresowane współpracą w ramach PPP.

Tabela 3. Bariery podejmowania współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Bariery	Liczba wskazań	Procent wskazań
467 = 100%		
Przepisy prawne	216	46,3
Brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorców	284	60,8
Brak zainteresowania współpracą ze strony samorządowców	50	10,7
Brak środków finansowych	252	54,0
Obawa przed posądzeniem o korupcję lub inne nadużycia	8	1,7
Brak dobrych praktyk	3	0,6
Brak doświadczenia w realizacji projektów w tej formule	3	0,6
Inne	13	2,8
Brak barier	15	3,2

Źródło: opracowanie własne.

W stosunku do badań pilotażowych można natomiast zaobserwować zmianę kolejności na liście najczęściej wskazywanych barier. Rok wcześniej przedstawiciele gmin badanych w ramach pilotażu najczęściej wskazywali na uciąż-

¹⁷ Por. *Raport. Partnerstwo...*, s. 143-145.

liwe przepisy prawne, a w następnej kolejności odpowiednio na brak środków finansowych oraz brak zainteresowania współpracą ze strony przedsiębiorstw prywatnych. Wydaje się, że podnoszenie tego typu argumentów może być w pewnym stopniu próbą zatuszowania swojej niekompetencji, nieznamomości zagadnień związanych z możliwością współpracy w formule PPP¹⁸ albo niechęcią do podejmowania decyzji, w wyniku których mogliby zostać posądzeni o korupcję¹⁹. Jednak przedstawione uzasadnienie dla braku zainteresowania taką formułą ze strony podmiotów prywatnych też nie jest pozbawione racji. W trakcie wywiadów swobodnych z przedstawicielami wybranych gmin można było usłyszeć kilka powtarzających się spostrzeżeń. Zdaniem respondentów, realizacją projektów w formule PPP zainteresowane są przede wszystkim duże podmioty gospodarcze, a nawet ich konsorcja. Gminy, zwłaszcza wiejskie, nie realizują tak dużych projektów, żeby znalazły się one w kręgu zainteresowania „grubych ryb”, a mniejsze przedsiębiorstwa wolą wykonywać prace i zdania, które finansują jednak samorządy i gdzie stosunkowo szybko mogą otrzymać zwrot poniesionych kosztów. Poza tym w przypadku realizacji inwestycji współfinansowanych z środków pomocowych, co jest sytuacją dość rozpowszechnioną, obowiązujące procedury skutecznie, zdaniem badanych, blokują możliwość angażowania strony prywatnej jako inwestora i realizatora projektu PPP. Jest także część badanych, która dostrzega problem i barierę po „swojej” stronie, wskazując na brak zainteresowania współpracą ze strony sektora publicznego. To dobrze, bo dopóki przedstawiciele władzy i administracji samorządowej nie rozumieją, że w idei partnerstwa publiczno-prywatnego nie chodzi o zrzucanie odpowiedzialności za brak współpracy na kogoś innego, szukanie kolejnych mniej lub bardziej racjonalnych wymówek, lecz o podejmowanie działań mogących przynieść korzyści wszystkim zainteresowanym, to nawet najlepsze prawo i dostępność środków finansowych wiele w tej materii nie zmieni.

¹⁸ Za takim wyjaśnieniem przemawiałyby wyniki badań zaprezentowanych w raporcie *PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007-2011)*, w których niska świadomość i niewystarczająca wiedza na temat PPP oraz brak wykwalifikowanej kadry do wdrażania przedsięwzięć w formule PPP znalazły się jako główne bariery zaraz po braku dobrych polskich praktyk w tej dziedzinie. Zob. *PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007-2011)*, PPPortal.pl, Katowice 2011, s. 9-10, www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_PPPORTAL_031111.pdf [26.02.2012].

¹⁹ Na formułę PPPP – z czwartym P, oznaczającym prokuratora, który ma się pojawić najpóźniej na końcu procesu realizacji projektu – wskazywali zarówno ankietowani, jak i niektórzy z przedstawicieli sześciu gmin poddanych badaniu jakościowemu. Ich zdaniem, część osób wychodzi z założenia, że lepiej nie podkładać się i narażać mieszkańcom, bo kadencja trwa tylko 4 lata.

5. Podsumowanie

Popularyzacja idei partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce trwa z różnym natężeniem już od dobrych dwudziestu lat, przy czym na przemyślane uregulowania prawne w tym obszarze trzeba było czekać zdecydowanie za długo. Na dobrą sprawę, istniejące przepisy dopiero od 2009 r. dają szansę na podejmowanie tego typu współpracy na płaszczyźnie: podmioty sektora prywatnego – samorządy lokalne. To niestety przez długie lata skutecznie blokowało możliwości upowszechnienia się w praktyce rozwiązań charakterystycznych dla tej koncepcji, wykorzystywania ich i dostrzegania wynikających z tego faktu korzyści. Zaprezentowane w niniejszym artykule wyniki badań potwierdzają, póki co, smutną konkluzję, że projekty realizowane w formule PPP są swego rodzaju wyjątkiem od reguły, a nie regułą właśnie. Można mieć jednak nadzieję, że sytuacja w tym zakresie będzie się stopniowo, ale systematycznie poprawiać. Co nie znaczy, że PPP ma się stać „jedyną słuszną koncepcją”, wykluczającą stosowanie innych rozwiązań.

Literatura

- Brzozowska K., *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie – cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010.
- Korbus B., Srokosz T., Wawrzyniak M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Poradnik*, UZP, Warszawa 2010.
- Korbus B., Strawiński M., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2009.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2007.
- PPP – dziedziny, korzyści, bariery – oczami przedstawicieli sektora publicznego i prywatnego (2007-2011)*, PPPortal.pl, Katowice 2011, www.ppp.gov.pl/Aktualnosci/Documents/Raport_PPPORTAL_031111.pdf [26.02.2012].
- Raport. Partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce w latach 2009-2011*, red. K. Siwek, MRR, Warszawa 2012.
- Sześciło D., Zieniewski M., *Co zmienić, by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce?*, Fundacja FOR, DLA PIPER, FREE, Warszawa 2008.
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009 r., nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, t.j. Dz.U. z 2004 r., nr 256, poz. 2571 z późn. zm.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Wskazówki dla podmiotów publicznych zainteresowanych podejmowaniem partnerstwa publiczno-prywatnego*, MG, Warszawa 2007.

Marek Czyż

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Wpływ kryzysu gospodarczego na dochody własne gmin

***Streszczenie.** Celem artykułu jest próba identyfikacji głównych makroekonomicznych czynników wpływających na kształtowanie się dochodów własnych gmin oraz identyfikacja pozycji szczególnie wrażliwych na koniunkturę gospodarczą. Wyodrębnienie do analizy dochodów własnych jest o tyle istotne, że uznawane są one za najważniejsze z punktu widzenia samodzielności finansowej i tym samym pełnienia zadań publicznych przez gminy. Wykazano, że dochody własne gmin silnie reagują na sytuację makroekonomiczną. Wskazały na to badania zależności pomiędzy dynamiką dochodów a zmianami PKB. Gminy nie są więc odporne na zmieniające się czynniki zewnętrzne, a w szczególności czynniki kryzysogenne.*

***Słowa kluczowe:** struktura dochodów gmin, cykl koniunkturalny, PKB a dochody gmin, kryzys a dochody gmin*

1. Wprowadzenie

Nałożenie na gminy obowiązku zaspokajania potrzeb wspólnoty, wprowadzone w Polsce już w 1990 r., wymaga wyposażenia tych jednostek w dochody. Reaktywacja samorządu terytorialnego wprowadziła w tym zakresie podział środków pomiędzy państwo a jednostki samorządu terytorialnego (JST). Podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce jest gmina. To na gminie spoczywa obowiązek wykonywania zadań publicznych, które nie są zastrzeżone dla innych podmiotów sektora publicznego. Zadania te wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. W związku z tym istotne staje się wyposaże-

nie gmin w dochody. Dochody gmin można klasyfikować według różnych kryteriów. W literaturze można spotkać się z następującymi: ze względu na ich źródło, pochodzenie, regularność, charakter oraz klasyfikację budżetową¹. Z punktu widzenia potrzeb niniejszej pracy istotny jest podział dochodów gmin na: dochody własne, subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa². Podział ten jest istotny o tyle, o ile najważniejsze z punktu widzenia samodzielności finansowej i tym samym pełnienia zadań publicznych są dochody własne³. Obejmują one szereg pozycji, które można przyporządkować do następujących kategorii: dochody podatkowe, wpływy z opłat, dochody z majątku, wpływy z usług, udział w podatkach centralnych i pozostałe dochody.

Światowa gospodarka w ostatnim czasie podlegała znacznym perturbacjom, skutkującym intensyfikacją wahań cyklu koniunkturalnego. Pojawiające się tendencje i zjawiska w sferze finansowej i realnej wpłynęły niewątpliwie zarówno na sektor prywatny, jak i publiczny. Mimo że Polska nie doświadczyła ujemnej dynamiki PKB, a obecnie notuje jedne z najwyższych wzrostów PKB w ujęciu rocznym, to wyraźne jednak były okresy znacznego spowolnienia wzrostu gospodarczego, co oddziaływało na budżet państwa, a przez to na budżety jednostek samorządu terytorialnego.

Celem artykułu jest próba identyfikacji głównych makroekonomicznych czynników wpływających na kształtowanie się dochodów własnych gmin oraz identyfikacja pozycji szczególnie wrażliwych na koniunkturę gospodarczą. Rozważania teoretyczne zostaną przy tym podparte analizą empiryczną dochodów gmin.

2. Struktura dochodów własnych gmin

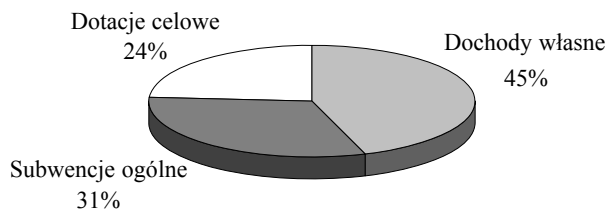
Dochody własne to jedne z kilku źródeł wpływów do budżetu jednostek samorządu terytorialnego. Dość duży udział w dochodach mają bowiem subwencje ogólne oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Strukturę dochodów gmin w Polsce przedstawiono na rysunku 1.

Dochody własne stanowiły w 2010 r. mniej niż połowę wpływów budżetowych JST. Jeszcze mniejszy poziom dochodów własnych mają gminy wiejskie.

¹ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2008, s. 62.

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

³ Por. S. Kańduła, *Dochody podatkowe miast w warunkach kryzysu gospodarczego. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 593, s. 169 i nast.



Rysunek 1. Struktura dochodów gmin w Polsce w 2010 roku

Źródło: opracowanie własne na podst. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, MF, Warszawa 2011.

W tym przypadku ich udział w całości dochodów wynosi jedynie 35,9%⁴. Sytuacja taka nie jest oczywiście dla samorządów korzystna, gdyż, jak twierdzą E. Malinowska-Misiąg i W. Misiąg, „dysponowanie znaczną kwotą dochodów własnych jest niezbędnym warunkiem samodzielności finansowej samorządów. Silne uzależnienie samorządów od transferów finansowych z budżetu państwa czyni z samorządności fikcję”⁵. Mimo mniejszej niezależności finansowej gmin, względnie wysoki udział wpływów z budżetu centralnego ma też swoje zalety, które szczególnie uwidaczniają się w przypadku kryzysów gospodarczych. Dzięki subwencjom i dotacjom z budżetu państwa, samorząd terytorialny jest dość skutecznie chroniony przed skutkami finansowymi kryzysu światowego. Zdaniem W. Misiąga ochronę finansową samorządów tworzą wpisane w system finansowy rozwiązania prawne, a w szczególności to, że⁶:

- znaczna część subwencji ogólnych wypłacanych jednostkom samorządu terytorialnego z budżetu państwa jest niezależna od sytuacji makroekonomicznej kraju,
- znaczny udział w dochodach JST stanowi udział w podatku PIT, który wykazuje się odpornością na skutki spowolnienia gospodarczego.

Spodziewać się więc należy dużej odporności subwencji i dotacji na rzecz JST na szoki ekonomiczne. Największych wahań należy zatem oczekiwać w stosunku do poziomu dochodów własnych i ich podatności na ogólną sytuację gospodarczą. Wpływ koniunktury gospodarczej na dochody własne należy poprzedzić

⁴ *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, MF, Warszawa 2011, s. 32.

⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006, s. 568.

⁶ W. Misiąg, *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, „E-Finanse” 2009, nr 3, s. 5.

analizą źródeł tych dochodów. W zależności bowiem od ich pochodzenia różne mogą być determinanty poziomu poszczególnych składników dochodów własnych. Dochody własne gmin, zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, stanowią: wpływy z podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od środków transportowych, PIT opłacanego w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych; wpływy z opłat: skarbowej, targowej, miejscowej, uzdrowskiej i od posiadania psów, eksploatacyjnej i innych; dochody gminnych jednostek budżetowych oraz wpłaty z gminnych zakładów budżetowych; dochody z majątku gminy; spadki, zapisy i darowizny; dochody z kar pieniężnych i grzywien; część dochodów uzyskiwanych w związku z realizacją zadań zleconych; odsetki od pożyczek, nieterminowo spłacanych należności, środków finansowych; dotacje z innych JST; udział we wpływach

Tabela 1. Struktura dochodów własnych gmin w Polsce latach 2005-2011 (%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Razem dochody własne	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
z tego:							
Razem podatek dochodowy	30,10	32,11	35,16	37,01	35,17	33,16	32,31
podatek dochodowy od osób prawnych	1,99	2,05	2,33	2,27	2,17	1,91	1,81
podatek dochodowy od osób fizycznych	28,12	30,07	32,83	34,74	33,00	31,24	30,50
Dochody własne bez udziału w podatkach dochodowych	69,90	67,89	64,84	62,99	64,83	66,84	67,69
podatek rolny	4,26	3,25	3,24	3,92	4,05	3,02	2,94
podatek od nieruchomości	31,37	29,66	26,92	26,12	28,27	28,08	26,55
podatek leśny	0,61	0,61	0,55	0,56	0,60	0,51	0,50
podatek od środków transportowych	1,73	1,74	1,73	1,68	1,77	1,74	1,58
podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,26	0,23	0,19	0,16	0,16	0,14	0,13
podatek od spadków i darowizn	0,36	0,38	0,40	0,40	0,40	0,37	0,30
podatek od czynności cywilnoprawnych	1,97	2,32	3,23	2,98	2,35	2,45	1,95
wpływy z opłaty skarbowej	1,32	1,24	1,01	0,93	0,76	0,70	0,67
wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,83	0,79	0,76	0,74	0,74	0,71	0,75
wpływy z opłaty targowej	0,68	0,59	0,51	0,48	0,50	0,44	0,41
dochody z majątku	7,28	8,34	9,68	9,02	8,00	8,15	10,22
pozostałe dochody	19,25	18,74	16,62	15,99	17,21	20,53	21,69

Źródło: opracowanie własne na podst. *Sprawozdanie z wykonania budżetu...*, s. 33-34.

Tabela 2. Struktura dochodów własnych gmin według rodzaju gmin w 2010 roku (%)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Razem dochody własne	100,00	100,00	100,00
z tego:			
podatek dochodowy od osób prawnych	2,36	1,97	1,48
podatek dochodowy od osób fizycznych	34,58	30,82	28,82
Razem podatek dochodowy	36,94	32,79	30,29
Dochody własne bez udziału w podatkach dochodowych:	63,06	67,21	69,71
podatek rolny	0,17	2,90	5,55
podatek od nieruchomości	26,96	29,51	27,65
podatek leśny	0,02	0,51	0,91
podatek od środków transportowych	1,48	1,69	2,00
podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,17	0,14	0,11
podatek od spadków i darowizn	0,43	0,37	0,34
podatek od czynności cywilnoprawnych	2,92	2,21	2,29
wpływy z opłaty skarbowej	1,14	0,73	0,30
wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,08	0,91	1,04
wpływy z opłaty targowej	0,68	0,53	0,15
dochody z majątku	11,69	8,05	5,23
pozostałe dochody	17,32	19,66	24,11

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania budżetów JST, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 [30.06.2012].

z podatku PIT w wysokości 39,34% podatku płaconego przez mieszkańców gminy; udział we wpływach z podatku CIT w wysokości 6,71% podatku płaconego przez podmioty mające siedzibę na obszarze gminy; inne⁷. Strukturę dochodów własnych gmin przedstawiono w tabeli 1.

Najwyższy udział w dochodach własnych miały wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatek od nieruchomości oraz pozostałe dochody. Te trzy źródła zapewniły w 2010 r. blisko 80% dochodów własnych ogółem. Jako że jednak w ramach pozostałych dochodów zestawione są wpływy z wielu różnych źródeł, zasadne jest stwierdzenie, że najważniejsze źródła dochodów własnych gmin to udział w podatku PIT (lub ogólniej: w podatku dochodowym) oraz wpływy z podatku od nieruchomości. Istotne dla budżetu gmin są także dochody z majątku. Podobne zależności można zaobserwować rozróżniając typy gmin: miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie. W tym jednak przypadku udział dochodów z podatków dochodowych jest najwyższy w gminach miej-

⁷ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.

skich, a najniższy w wiejskich (zob. tab. 2). Wiązać się to może ze wspomnianą już zasadą przydziału środków z podatków PIT i CIT, który uzależniony jest od liczby podmiotów zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie gminy.

Udział podatków dochodowych systematycznie rósł do 2008 r., natomiast począwszy od 2009 r. notowany jest powolny spadek tego źródła dochodu na rzecz pozostałych dochodów.

3. Cykl koniunkturalny a dochody publiczne

Dochody jednostek samorządu terytorialnego są uzależnione od zmian ekonomicznych, technologicznych i demograficznych⁸. Będą więc zależeły od wielkości gminy, jej potencjału technologicznego, ale też w dużym stopniu od parametrów gospodarki, w której otoczeniu funkcjonują. M. Wakuła rozróżnia dwie grupy czynników wpływających na dochody własne: czynniki społeczno-ekonomiczne oraz naturalne⁹. Czynniki społeczno-ekonomiczne to m.in. ludność gminy, powierzchnia mieszkań oraz liczba podmiotów gospodarczych. Do czynników naturalnych autorka zalicza powierzchnię zajmowaną przez gminę, powierzchnię użytków rolnych oraz walory rolniczej przestrzeni produkcyjnej.

Jednostki samorządu terytorialnego osiągają większość dochodów własnych z wpływów podatkowych. Składają się na nie zarówno podatki centralne, jak i lokalne, przy czym opodatkowaniu podlegają głównie takie kategorie ekonomiczne, jak dochód i majątek. Podmiotami podatków są zarówno osoby fizyczne, jak i przedsiębiorstwa. Niewątpliwie kondycja finansowa tych podmiotów będzie oddziaływała na wysokość ich dochodów. W sprzyjających okolicznościach gospodarczych przedsiębiorstwa dokonują inwestycji, powiększają moce produkcyjne, intensyfikują sprzedaż i zwiększają zatrudnienie. Wzrost zatrudnienia z kolei wpływa na powiększenie dochodów społeczeństwa. Zwiększanie się bazy podatkowej bezpośrednio oddziałuje na wysokość wpływów z podatków dochodowych.

W przypadku podatku dochodowego wpływy gmin z tytułu podatku PIT i CIT będą więc uzależnione głównie od dochodów podatników, ale też w pewnym stopniu od współczynnika udziału gmin w podatkach dochodowych. Na mocy ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która weszła w życie 1 stycznia 2004 r. udział ten kształtował się od 35,72% w 2004 r. do 37,12%

⁸ J.R. Bartle, K.A. Kriz, B. Morozov, *Local government revenue structure: trends and challenges*, „Journal of Budgeting, Accounting & Financial Management” 2011, Vol. 23 (2), s. 269.

⁹ M. Wakuła, *Czynniki wpływające na poziom dochodów własnych gmin na przykładzie powiatu siedleckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10, s. 59.

w 2011 r. (docelowa wielkość wynikająca z ustawy to 39,34%)¹⁰. Udział ten nie podlega jednak znaczącym fluktuacjom, a jego zmiany mają charakter liniowy. Ważne stają się zatem dochody podatników, których zmiany wprost wpływają na dynamikę sytuacji makroekonomicznej.

Wpływy z podatków dochodowych są bezpośrednio zależne od kondycji gospodarki. Obniżenie się tempa wzrostu PKB wynika bowiem z obniżonej konsumpcji i inwestycji, a te są funkcją dochodów. Dochody gmin to jednak nie tylko podatki dochodowe. Ważną rolę odgrywają inne typy podatków, wśród których dominujące są podatki od nieruchomości (w tym rolny i leśny), a także podatki związane z aktywnością gospodarczą, jak podatek od czynności cywilnoprawnych, od środków transportu.

W Polsce podatek od nieruchomości, będąc najważniejszym podatkiem lokalnym, pobierany jest przez gminy na mocy ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych¹¹. Konstrukcja tego podatku uzależnia należny podatek od powierzchni nieruchomości. Stawka podatkowa zależy od przeznaczenia nieruchomości i najwyższa jest dla budynków i ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Nie podlegają one przy tym znacznym fluktuacjom w czasie, a raczej stabilnie rosną¹². W sytuacji spowolnienia gospodarczego nie zmniejsza się zatem podstawa opodatkowania, a rosnące stawki sprawiają, że w krótkim terminie wpływy z tego tytułu powinny być niezależne od sytuacji makroekonomicznej. Odmiennie tendencje mogą jednak wystąpić w przypadku długotrwałego kryzysu. Ponieważ większą część dochodów z podatku od nieruchomości płacą przedsiębiorstwa z tytułu zajmowania nieruchomości na potrzeby prowadzonej działalności, długotrwała recesja, powodująca zmniejszanie liczby przedsiębiorstw czy ograniczanie inwestycji budowlanych, będzie też prowadziła do zmniejszenia wpływów gmin z tego tytułu.

Nieco innych tendencji można oczekiwać w stosunku do dynamiki wpływów z podatków od czynności cywilnoprawnych oraz podatku od środków transportu, a w pewnej mierze również z dochodów z majątku gminy. Podstawą opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych są wartości wynikające z zawieranych umów. Ich liczba jest jednak uzależniona od aktywności gospodarczej społeczeństwa. W sytuacji spowolnienia i negatywnych oczekiwań co do dalszego wzrostu ekonomicznego mniejsza jest skłonność do zawierania umów gospodarczych, co wpływa na dochody z tego podatku. Podobnie jest w przypadku podatku od nieruchomości. Opodatkowanie pojazdów wykorzystywanych w praktyce do działalności gospodarczej będzie przynosiło mniejsze wpływy w sytuacji ograniczania działalności, która ma miejsce w kryzysie. Z tych samych przyczyn

¹⁰ Według danych Ministerstwa Finansów.

¹¹ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. nr 9, poz. 31.

¹² Stawki maksymalne są co roku określane przez Ministra Finansów.

należy oczekiwać zmniejszania się wpływów z majątku gmin. Jeżeli przyjąć, że dochody te to m.in. sprzedaż czy wynajem nieruchomości gminnych, to – podobnie jak w przypadku opodatkowania czynności cywilnoprawnych – zmniejszona aktywność gospodarcza w warunkach kryzysu zmniejsza dynamikę tego źródła dochodów. Pośrednio więc dynamika PKB będzie wpływała na dochody z tych źródeł.

Podsumowując powyższe rozważania, dochody własne gmin można sklasyfikować z punktu widzenia potencjalnego wpływu spowolnienia gospodarczego na wysokość zrealizowanych dochodów na trzy grupy:

1. Dochody bezpośrednio zależne od koniunktury gospodarczej.
2. Dochody pośrednio zależne od koniunktury gospodarczej.
3. Dochody niezależne w krótkim terminie od koniunktury gospodarczej.

Do pierwszej grupy zaliczyć należy wpływy z podatków dochodowych. Druga grupa obejmuje głównie wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych, od środków transportu, wpływy z opłat oraz dochody z majątku. Źródłem niezależnym od koniunktury w krótkim terminie powinny być wpływy z podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Ważne przy tym jest stwierdzenie, że taki podział zasadny jest tylko w krótkim okresie. Rozpatrując bowiem kształtowanie się dochodów własnych w długim terminie, przy kilkuletnich kryzysach, w zasadzie należy stwierdzić, że każda pozycja dochodów gmin jest zależna od sytuacji gospodarczej regionu i kraju. Długoterminowa dekonjunktura wpływa negatywnie na dochody i zasoby majątkowe ludności, a te mogą oddziaływać na każdą z pozycji dochodów własnych, w tym na podatki od nieruchomości – m.in. poprzez likwidowanie działalności gospodarczej i związanej z tym zmianie przeznaczenia nieruchomości, co wpływa na obniżenie stawek.

4. Realizacja dochodów własnych w gminach w warunkach kryzysu

Dla zobrazowania wpływu kryzysu finansowego na dynamikę dochodów własnych gmin przyjęto okres badawczy 2005-2011. Taki dobór okresu badawczego podyktowany jest dwoma przesłankami. Po pierwsze, pozwala ująć okresy zarówno wzrostu, jak i spowolnienia gospodarczego. W założonym okresie tempo wzrostu PKB wahało się od 3,6% w 2004 r. do 3,9% rocznie w 2010 r., z minimum 1,6% w 2009 r. oraz maksimum 6,8% w 2007 r. Po drugie, w 2004 r. weszła w życie ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która zastąpiła dotychczas funkcjonującą ustawę i znacząco zmieniła zasady podziału środków z podatku PIT pomiędzy budżet państwa a gminy – z 27,6% do 39,34%

oraz CIT – z 5% do 6,71%. Ze względu więc na nieporównywalność okresów nie jest zasadne uwzględnianie w analizach lat przed 2004 r.

Badanie zależności dochodów własnych gmin od czynników makroekonomicznych zostało przeprowadzone przy wykorzystaniu współczynnika korelacji Pearsona pomiędzy dynamiką poszczególnych rodzajów dochodu a obrazującą sytuację makroekonomiczną dynamiką produktu krajowego brutto. Wskaźnik ten wybrano ze względu na jego syntetyczny charakter, który odzwierciedla ogólną sytuację gospodarczą i jest powszechnie akceptowaną zmienną obrazującą fazę cyklu koniunkturalnego. W przyjętym okresie badawczym co prawda nie wystąpiła w Polsce klasyczna recesja, której wyznacznikiem jest realny spadek PKB przez dwa kolejne kwartały, to jednak spowolnienie dynamiki PKB z 6,8% w 2007 r. do 1,6% w 2009 r. dobitnie świadczy o wpływie światowego kryzysu na gospodarkę polską, czego potwierdzeniem może być choćby wskaźnik dynamiki produkcji przemysłowej, który w 2009 r. osiągnął wartość $-4,5\%$ (z $10,7\%$ w 2007 r.)¹³. Z uwagi na fakt, że dochody własne podane są w cenach bieżących, a ich dynamika obliczona jest w ujęciu nominalnym, dla obliczania współczynnika korelacji zastosowano również nominalną zmianę PKB, obliczoną jako dynamikę produktu krajowego brutto w cenach bieżących.

Największy wzrost dochodów własnych wystąpił w 2007 r. Od tego jednak momentu następował systematyczny spadek tempa wzrostu, aż do 2009 r., kiedy dochody własne gmin spadły o 2,2%. Wskazana tendencja była najsilniejsza w przypadku gmin miejskich, które straciły w 2009 r. 3,8% dochodów własnych, podczas gdy dochody gmin wiejskich obniżyły się o 1,5%. Okres spadku dochodów nakłada się wyraźnie na czas, kiedy Polska weszła w fazę spowolnienia wzrostu gospodarczego.

Powyższe wnioski warto uzupełnić o bardziej szczegółową ocenę skutków dekonunktury, tj. ocenę kształtowania się poszczególnych rodzajów dochodów. Źródłem spadku jest głównie obniżenie się wpływów z podatków dochodowych, które zmniejszyły się w 2009 r. o 7,1% w stosunku do roku poprzedniego. Należy jednak dodać, że na spadek dochodów z tego tytułu złożyła się nie tylko pogarszająca się sytuacja makroekonomiczna, ale też zmniejszenie stawek podatku PIT od 2009 r. oraz wyraźnie niższe wpływy do budżetu z podatku CIT, jako konsekwencji tworzenia przez przedsiębiorstwa (głównie banki) rezerw na zagrożone należności¹⁴. W tabeli 3 przedstawiono dane o dynamice poszczególnych źródeł dochodów własnych gmin w Polsce.

¹³ Na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, www.stat.gov.pl/gus/wskazniki_makroekon_PLK_HTML.htm [30.06.2012].

¹⁴ A. Możdzierz, *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 64.

Tabela 3. Dynamika dochodów własnych gmin w latach 2005-2011
(w stosunku do roku poprzedniego) (%)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011*
Razem dochody własne	14,7	9,9	15,1	8,8	-2,2	7,5	12,9
z tego:							
podatek dochodowy od osób prawnych	11,0	13,3	31,0	5,9	-6,2	-5,4	6,9
podatek dochodowy od osób fizycznych	14,7	17,5	25,7	15,1	-7,1	1,8	10,2
Razem podatek dochodowy	14,5	17,2	26,1	14,5	-7,1	1,3	10,0
Dochody własne bez udziału w podatkach dochodowych:	14,8	6,7	10,0	5,7	0,7	10,8	14,3
podatek rolny	4,8	-16,2	15,0	31,5	1,0	-19,8	10,0
podatek od nieruchomości	7,6	3,9	4,5	5,6	5,9	6,7	6,7
podatek leśny	15,2	10,8	3,7	11,3	4,4	-9,5	11,5
podatek od środków transportowych	6,6	10,7	14,5	5,5	3,3	5,4	2,6
podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	-10,9	-4,7	-3,5	-5,7	-4,1	-5,6	0,9
podatek od spadków i darowizn	5,4	15,5	20,7	9,1	-2,5	0,9	-10,7
podatek od czynności cywilnoprawnych	8,7	29,7	60,4	0,3	-22,7	12,0	-10,3
wpływy z opłaty skarbowej	4,4	3,1	-5,7	-0,6	-19,4	-1,4	8,6
wpływy z opłaty eksploatacyjnej	-11,5	4,5	11,1	5,9	-1,8	2,6	19,2
wpływy z opłaty targowej	-0,2	-4,8	0,7	3,1	1,6	-5,7	5,5
dochody z majątku	-1,8	26,0	33,6	1,4	-13,3	9,4	41,7
pozostałe dochody	50,4	7,0	2,1	4,7	5,3	28,2	19,3
Dynamika PKB	3,60	6,20	6,80	5,10	1,60	3,90	4,30
Nominalna dynamika PKB	6,36	7,80	11,01	8,39	5,33	5,36	7,58

* plan.

Źródło: opracowanie własne na podst. sprawozdań z wykonania budżetów JST, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 [30.06.2012].

Dochody własne po wyłączeniu udziału w podatkach PIT i CIT co prawda nie spadły, aczkolwiek i w tym przypadku widoczne jest ich uzależnienie od dynamiki PKB. W 2009 r. odnotowano bowiem najwolniejszy wzrost na poziomie jedynie 0,7%.

Warto zwrócić uwagę, że w sytuacji dekonunktury i spowolnienia gospodarczego stabilnym i zarazem ważnym źródłem dochodów są wpływy z podatku od nieruchomości. Jest to zapewne związane z konstrukcją tego podatku, która uzależnia podstawę opodatkowania od powierzchni i przeznaczenia nieruchomości, a nie od jej wartości rynkowej. W warunkach dekonunktury wartości rynkowe nieruchomości wykazują tendencję do spadku¹⁵, co stawia pod znakiem zapyta-

¹⁵ Por. M. Kogut-Jaworska, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego*, w: *Finanse publiczne...*, s. 33.

nia dążenie do wprowadzenia podatku od wartości nieruchomości w aspekcie stabilności wpływów z tego tytułu.

Potwierdzeniem zależności poszczególnych rodzajów dochodów od koniunktury gospodarczej jest analiza korelacji, której wyniki przedstawiono w tabeli 4.

Tabela 4. Wartości współczynnika korelacji Pearsona pomiędzy dynamiką PKB a dynamiką poszczególnych kategorii dochodów własnych gmin

Wyszczególnienie	Współczynnik korelacji Pearsona
Razem dochody własne	0,7802
z tego:	
podatek dochodowy od osób prawnych	0,9623
podatek dochodowy od osób fizycznych	0,9371
Razem podatek dochodowy	0,9438
Dochody własne bez udziału w podatkach dochodowych	0,2965
podatek rolny	0,5582
podatek od nieruchomości	-0,6055
podatek leśny	0,4128
Razem podatek rolny, od nieruchomości, leśny	0,2772
podatek od środków transportowych	0,7575
podatek od dział. gosp. osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej	0,1479
podatek od spadków i darowizn	0,6857
podatek od czynności cywilnoprawnych	0,7516
wpływy z opłaty skarbowej	0,2708
wpływy z opłaty eksploatacyjnej	0,5421
wpływy z opłaty targowej	0,2733
dochody z majątku	0,5929
pozostałe dochody	-0,5664

* plan.

Źródło: opracowanie własne.

Bardzo silna dodatnia zależność występuje pomiędzy dynamiką PKB a zmianami dochodów z udziału w podatkach dochodowych PIT i CIT. Zagrożeniem dla gmin jest przy tym fakt, że są to najważniejsze dla gmin źródła dochodów własnych. Dość mocno skorelowane z sytuacją makroekonomiczną są zmiany wpływów z podatku od środków transportowych oraz podatku od czynności cywilnoprawnych. Można to tłumaczyć faktem, że oba rodzaje podatku są w zasadzie zależne od aktywności gospodarczej. Podatek od środków transportu płacony jest bowiem od pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej co najmniej 3,5 t, a więc w większości używanych w działalności gospodarczej, natomiast podatek od czynności cywilnoprawnych nakłada obciążenia na różnego rodzaju

transakcje ekonomiczne, a w szczególności umowy sprzedaży rzeczy i praw majątkowych, pożyczki, darowizny, ustanowienia hipoteki itp. Wpływy z podatku od czynności cywilnoprawnych są zatem ściśle uzależnione od liczby i wartości zawieranych umów. Wobec niepewnej sytuacji gospodarczej wiele podmiotów wstrzymuje się od podejmowania działalności gospodarczej, zakładania nowych przedsiębiorstw oraz zawierania innych umów¹⁶.

Wysoki współczynnik korelacji występuje pomiędzy dynamiką PKB a wpływami z podatków od spadków i darowizn, a także dochodów z majątku gmin. W przypadku podatku od spadków i darowizn można tłumaczyć to ogólną większą skłonnością do przekazywania spadków i darowizn w sytuacji posiadania niezagospodarowanej nadwyżki dochodów. Taka nadwyżka częściej pojawia się w sytuacji ożywienia gospodarczego niż dekonjunktury. Uzależnienie od sytuacji gospodarczej kraju dochodów z majątku, obejmujących m.in. wpływy ze sprzedaży składników majątkowych gmin, ich dzierżawy bądź najmu można tłumaczyć podobnie jak w przypadku podatku od czynności cywilnoprawnych.

Współczynnik korelacji pomiędzy zmianami PKB a zmianami dochodów od wszystkich typów nieruchomości (podatek od nieruchomości, rolny i leśny) potwierdza wcześniejsze obserwacje ich niezależności od sytuacji gospodarczej, o czym świadczy niski współczynnik korelacji wynoszący 0,28.

Dochody własne ogółem gmin wykazują jednak ogólnie silną tendencję do odzwierciedlania sytuacji gospodarczej mierzonej wskaźnikiem dynamiki PKB. Współczynnik korelacji między dynamiką dochodów własnych ogółem a tempem zmian produktu krajowego brutto wyniósł dla wszystkich gmin 0,78, co wskazuje na silną dodatnią korelację.

5. Podsumowanie

Dochody własne gmin – jak wykazano – silnie reagują na sytuację makroekonomiczną. Wskazały na to badania zależności pomiędzy dynamiką dochodów a zmianami PKB. Wpływa na to wysoki udział dochodów z podatków dochodowych, które z jednej strony są pożądane, bo zapewniają niezależność dochodową JST, a z drugiej – to one właśnie najsilniej reagują na kryzys gospodarczy. Gminy nie są więc odporne na zmieniające się czynniki zewnętrzne, a w szczególności czynniki kryzysogenne. Należy przy tym dodać, że sama polityka budżetowa

¹⁶ E. Suchocka-Roguska, *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne...*, s. 33.

JST charakteryzuje się swoistą procyklicznością¹⁷. Wyższe dochody w warunkach boomu gospodarczego nie prowadziły praktycznie do nadwyżek budżetowych, a raczej do zwiększania wydatków, które nie wykazują się jednak taką elastycznością, jak dochody¹⁸.

Trudności w pozyskiwaniu dochodów budżetowych nie są zjawiskiem nowym i występującym jedynie w Polsce. W sytuacji wielu krajów europejskich, doświadczających dużo trudniejszych warunków gospodarczych, problem ten jest jeszcze istotniejszy. W tej sytuacji ważne staje się wypracowanie takich procedur i mechanizmów, które uniezależnią wpływy budżetów JST od czynników zewnętrznych.

Dotychczasowa praktyka pokazuje, że w celu przewyciężenia trudności budżetowych gminy stosują jedno z następujących strategii¹⁹:

- strategię zachowawczą, polegającą na „przeczekaniu” sytuacji kryzysowej poprzez np. odkładanie płatności w czasie, sięganie do rezerw,
- strategię przejściowych ograniczeń i rezygnacji – obniżenie wydatków bieżących, przesuwanie wydatków inwestycyjnych,
- strategię utrzymywania spowolnionego wzrostu – zwiększenie dochodów własnych poprzez np. podwyżki podatków, zewnętrzne finansowanie deficytów.

W takiej sytuacji ważny staje się wybór odpowiedniej strategii i odpowiednio wczesne przygotowanie gmin do napływających kryzysów, aby były one zdolne do spełniania swoich zadań na wypadek gwałtownego załamania się kondycji gospodarczej.

Literatura

- Bartle J.R., Kriz K.A., Morozov B., *Local government revenue structure: trends and challenges*, „Journal of Budgeting, Accounting & Financial Management” 2011, Vol. 23 (2).
- Kańduła S., *Dochody podatkowe miast w warunkach kryzysu gospodarczego. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2010, nr 593.
- Kogut-Jaworska M., Szewczuk A., Ziolo M., *Wpływ spowolnienia gospodarczego na budżety jednostek samorządu terytorialnego. Studium przypadku województwa zachodniopomorskiego*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2006.

¹⁷ Por. A. Moździerz, op.cit., s. 58.

¹⁸ Co prawda w 2007 r. wystąpiła nadwyżka budżetowa w skonsolidowanym budżecie gmin, to jednak jej wielkość nie wystarczyła nawet na pokrycie deficytu w 2008 r. Por. sprawozdania z wykonania budżetów JST, Ministerstwo Finansów.

¹⁹ A. Szewczuk, *Strategie gospodarowania środkami publicznymi w jednostkach samorządu terytorialnego na tle ujawniających się zjawisk kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547, s. 232 i nast.

- Misiąg W., *Budżetowe skutki kryzysu światowego systemu finansowego*, „E-Finanse” 2009, nr 3.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2008.
- Moździerz A., *Wrażliwość dochodów budżetowych na zmiany luki produkcyjnej*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Sprawozdania z wykonania budżetów jst*, www.mf.gov.pl/index.php?const=5&dzial=229&wysw=4&sub=sub5 [30.06.2012].
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2010 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2011.
- Suchocka-Roguska E., *Dochody jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne a kryzys ekonomiczny*, red. A. Alińska, B. Pietrzak, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966.
- Wakuła M., *Czynniki wpływające na poziom dochodów własnych gmin na przykładzie powiatu siedleckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10.

Zofia Dolewka

Uniwersytet Łódzki

Dokumenty planistyczne i sprawozdawcze do oceny kondycji finansowej gminy

***Streszczenie.** Każda gmina prowadzi w ramach swojej działalności gospodarkę finansową, polegającą na gromadzeniu, podziale i wykorzystaniu środków publicznych, w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Czynności te wiążą się m.in. z planowaniem finansowym, tj. opracowaniem rocznego budżetu jednostki wraz ze zbiorem innych dokumentów planistycznych. Budżet (planowanie) oraz sprawozdanie z jego wykonania (sprawozdawczość) są elementem zarządzania w samorządzie terytorialnym. W artykule podjęto próbę ukazania różnych form prezentacji dokumentów planistycznych oraz sprawozdawczych z zakresu polityki budżetowej – potrzebnych do oceny kondycji finansowej gminy.*

***Słowa kluczowe:** budżet, sprawozdawczość budżetowa, analiza finansowa*

1. Wprowadzenie

Finanse samorządowe stanowią szczególny składnik majątku jednostek samorządu terytorialnego, dlatego powinny być poddane nie tylko odpowiedniemu reżimowi prawnemu, specjalistycznemu nadzorowi i fachowej kontroli, lecz także kontroli społecznej. Mnogość operacji dokonywanych z tworzeniem i rozdysponowaniem środków finansowych powoduje pewne utrudnienia w sprawowaniu właściwej kontroli nad tymi składnikami majątku. Wobec tego przepisy prawa powinny zawierać takie uregulowania, które umożliwią przeprowadzenie skutecznej i rzetelnej kontroli publicznej. Polega ona przede wszystkim na dostępie

do informacji charakteryzującej podstawowe wielkości gospodarki budżetowej i rzutu na kondycję finansową jednostki samorządowej.

Istotny wpływ na sytuację finansową każdej jednostki samorządu terytorialnego oraz zakres jej samodzielności ma oczywiście poziom uzyskiwanych przez nią dochodów, a przede wszystkim dochodów własnych. Stosowne proporcje w globalnej strukturze dochodów budżetowych jednostki zapewniają odpowiedni poziom autonomii finansowej. O kondycji finansowej danej jednostki samorządowej świadczy m.in. udział procentowy dochodów własnych w dochodach ogółem, udział procentowy subwencji i dotacji celowych w dochodach ogółem, wielkość środków na dofinansowanie zadań własnych oraz wielkość dochodów, jakimi jednostka może swobodnie i niezależnie dysponować.

Warto przypomnieć, że samorzady realizują dochody na podstawie systemu finansowania, określonego w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹. Wysokość uzyskiwanych przez nie dochodów przesądza o zakresie i niejednokrotnie jakości świadczonych usług publicznych (głównie dotyczy zadań bieżących). Charakter dochodów jednostek samorządowych wynika z finansowania wydatków budżetowych, tj. częściowo ze źródeł własnych, częściowo z transferów z budżetu państwa (subwencja i dotacje) – mogą w tym również uczestniczyć środki pochodzące ze źródeł zagranicznych i z budżetu Unii Europejskiej. Możliwość otrzymania tych ostatnich przyczynia się w dużej mierze do rozwoju danej jednostki, ale wymaga uprzednio dużej aktywności władz i podległej administracji w pozyskaniu tych środków.

Funkcjonowanie każdej jednostki samorządu terytorialnego nakłada na organ wykonawczy i stanowiący wiele podstawowych obowiązków oraz zadań, których nie da się scedować na innych. Władze samorządowe są ustawowo zobowiązane do prowadzenia racjonalnej polityki finansowej. Stale rosnące potrzeby społeczne, konieczność nowych inwestycji, przedwyborcze obietnice – to istotne powody dla władz wielu gmin na zwiększenie zadłużenia, świadomego uchwalenia deficytu budżetowego w celu szybszej realizacji różnych przedsięwzięć inwestycyjnych, przyczyniających się do rozwoju danej jednostki. Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego i ich rozwój są w dużej mierze zdeterminowane właśnie wielkością potencjału finansowego.

Proces planowania i wykonywania budżetu oraz zapewnienia jawności i przejrzystości finansów publicznych, sprawozdawczości budżetowej, kontroli finansowej, odpowiedzialności za gospodarkę finansową został uregulowany w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² oraz w wielu innych aktach

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

wykonawczych. Wymieniony akt prawny narzuca określone obowiązki, zadania i terminy. Na organ wykonawczy nakłada się m.in. obowiązki planistyczne oraz nadzór nad prawidłową realizacją budżetu.

Stan finansów jest syntetycznym wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego każdego podmiotu gospodarującego, w tym gminy³. Stąd ważne jest stworzenie systemu dostępu do pełnej i wyczerpującej informacji o przyszłej i bieżącej sytuacji finansowej jednostki samorządowej. Analiza finansowa gminy to inaczej dostarczenie informacji niezbędnych do dokonania wyboru wieloletniego wariantu zadłużenia, wskazania dopuszczalnego i bezpiecznego przyszłego zadłużenia, oceny długoterminowych skutków budżetowych obsługi zadłużenia itp.⁴ Do zadań analizy finansowej budżetu jednostek samorządowych zalicza się: informowanie o strukturze dochodów w przekroju źródeł powstawania, kontrolę bieżącej płynności finansowej, kontrolę równowagi finansowej, ocenę efektywności wykorzystania środków budżetowych⁵.

Celem artykułu jest próba ukazania różnych form prezentacji dokumentów planistycznych oraz sprawozdawczych z zakresu polityki budżetowej (z uwzględnieniem ich czytelności i przejrzystości) do dokonania oceny kondycji finansowej gminy.

2. Opracowania planistyczne w zakresie gospodarki budżetowej

Proces opracowania budżetu danej jednostki samorządowej jest istotny nie tylko dla organu wykonawczego i podległej administracji oraz jednostek organizacyjnych, lecz także dla mieszkańców, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych czy innych użytkowników gminy. Terminowe przygotowanie projektu budżetu ma wpływ na organizację pracy szeregu pracowników, biorących udział w tym procesie (szczególnie służb finansowo-księgowych). Odpowiednie czynności muszą być podjęte z wyprzedzeniem, gwarantującym rzetelne zebranie niezbędnych danych liczbowych oraz rzeczowych.

³ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 209.

⁴ P. Dziekański, *Analiza sytuacji finansowej samorządu jako wyznacznik efektywności ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Finanse publiczne i rozwój przedsiębiorczości w regionach*, red. B. Filipiak, Wyd. WSB, Poznań 2011, s. 252.

⁵ P. Roman, *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6, s. 50.

W świetle obowiązujących przepisów we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego (w tym w gminach) budżety przygotowywane są w formie tradycyjnej, tj. w obowiązującym układzie klasyfikacyjnym:

- dochody – dział, rozdział, paragraf,
- wydatki – dział, rozdział, zadania.

Klasyfikowanie środków budżetowych, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie klasyfikacji budżetowej, wynika z zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych. Przejrzystość i jawność związane są nierozłącznie z prezentowaniem procesu gromadzenia środków publicznych (strona dochodowa budżetu) oraz ich rozdysponowania (druga strona budżetu – wydatki publiczne)⁶. Rodzaje, formy, terminy i sposoby sporządzania sprawozdań budżetowych określa stosowne rozporządzenie ministra finansów.

Niewątpliwie do najważniejszych działań planistycznych należy realistyczne określenie dochodów własnych, subwencji i dotacji celowych⁷. Następnym krokiem jest celowe i należyte (rzetelne) skalkulowanie wydatków stanowiących koszty efektywnego wykonywania zadań publicznych. Doświadczenie dowodzi, że szczególnie jeśli chodzi o wydatki bieżące, „kryje się” tam relatywnie spora rezerwa środków. Nikt nie jest w stanie dokładnie skalkulować wydatków związanych np. z zimowym utrzymaniem dróg czy koszeniem trawników. Pewnych parametrów (czynników) trudno uwzględnić na etapie opracowywania projektu budżetu. W praktyce przyjmuje się wielkości na podstawie danych z lat ubiegłych. Należy jednak zwrócić uwagę, że tylko nieliczne jednostki samorządowe mają określony standard usługi w danym roku budżetowym, mieszczący się w wydatkach bieżących, np. w dziale 900 – Gospodarka komunalna i ochrona środowiska, rozdział 90002 – Gospodarka odpadami, rozdział 90003 – Oczyszczanie miast i wsi.

Jak już wspomniano, każda jednostka samorządowa chcąc funkcjonować, musi przygotować budżet, który będzie podstawą jej działalności w danym roku budżetowym. Trzeba podkreślić, że dokument ten jest jednym z najważniejszych materiałów uchwalanych corocznie przez jednostki samorządu terytorialnego. Podlega on kontroli m.in. ze strony regionalnych izb obrachunkowych, ale również kontroli społecznej. Może pełnić szereg funkcji ze względu na swoją złożoność. Do najistotniejszych z nich trzeba zaliczyć:

- funkcję planistyczną (wskazuje źródła pochodzenia środków i możliwe kierunki ich wydatkowania),

⁶ Zob. M. Dylewski, B. Filipiak, A. Szewczuk, *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 28-30.

⁷ Dochody budżetowe można pogrupować według różnych kryteriów – S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 152.

- funkcję kontrolną (daje możliwość kontroli nad wydatkowanymi środkami oraz rozliczenia organu wykonawczego),
- funkcję polityczną (odzwierciedla politykę realizowaną przez władzę)⁸.

W procesie planistycznym (w fazie opracowania projektu budżetu) na szczeblu gminnym uczestniczą: władza, urzędnicy (profesjonaliści w tej dziedzinie), których zadaniem jest opracowanie projektu budżetu, oraz społeczność lokalna – obywatele poprzez swoich przedstawicieli w jednostkach pomocniczych (rada osiedli, sołectw, dzielnic), jak też w radzie miejskiej (gminy). Oprócz wymienionych pewną silną grupę mogą stanowić (w zależności od jednostki samorządowej) przedsiębiorcy czy kluby sportowe – podmioty zainteresowane pewnymi inwestycjami ze środków budżetowych bądź dofinansowaniem ich działalności (w przypadku klubów) w ramach promocji danej gminy.

Warto podkreślić, że obowiązki wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych w zakresie planowania finansowego są w praktyce realizowane. Jednak, jak zaznacza się w literaturze przedmiotu, budżety (zazwyczaj dużych miast), jak też sprawozdania z ich wykonania są mało czytelne w odbiorze społecznym. Użyte w nich sformułowania stanowią dla większości odbiorców język specyficzny i hermetyczny. Podobne stanowisko zajmuje Eugeniusz Wojciechowski, stwierdzając, że budżety są adresowane do grona specjalistów i mają niską percepcję u przeciętnego mieszkańca. Twierdzi także, że budżet powinien być bardziej „zakotwiczony” w świadomości mieszkańców, gdyż publiczny nadzór prowadzi bezpośrednio do wzrostu efektywności finansów⁹.

Prezentacja, na stronach internetowych poszczególnych gmin, najistotniejszych danych z budżetu¹⁰ powinna być tak opracowana, aby informacje tam zawarte były zrozumiałe nie tylko dla specjalistów w zakresie finansów, ale też dla społeczności lokalnej, która pełni w ten sposób funkcję kontrolną nad wybranymi przez siebie organami władzy. Z tego dokumentu, bądź jego skróconej (uproszczonej) wersji, powinno wynikać wiele ważnych informacji (dla mieszkańca, przedsiębiorcy, potencjalnego inwestora oraz innego uczestnika życia publicznego), ale przedstawionych w sposób możliwie najprostszy. Wtedy takie postępowanie władz (a w szczególności organu wykonawczego) można nazwać działaniem przy „otwartej kurtynie”. Jednakże opracowanie takiego dokumentu wymaga odmiennego podejścia, to znaczy, że musi on spełniać wymaga-

⁸ Zob. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 26.

⁹ E. Wojciechowski, op.cit., s. 212.

¹⁰ Np. dochody z podziałem na trzy źródła pochodzenia, tj. dochody własne, subwencje, dotacje (ewentualnie czwarta grupa – środki z budżetów UE). Następnie wydatki bieżące w rozbiću na: wynagrodzenia (wraz z pochodnymi od nich) dla pracowników samorządowych, pozostałe wydatki rzeczowe i obsługę długu. Kolejną ważną informacją jest stan zadłużenie jednostki.

nia prawne (wersja minimalistyczna) i musi być sporządzony w sposób unie-
możliwiający, a tym samym wykluczający „ukrycie” określonych wydatków
(ruchy samodzielnego decydowania o wydatkowaniu środków budżetowych¹¹)
– wersja maksymalistyczna. W praktyce przy opracowywaniu budżetu władze
samorządowe koncentrują się na wypełnieniu wymogów formalnych, zgodnie
z którymi zakres budżetu jednostki samorządu terytorialnego ma obejmować:

- planowane dochody w układzie działów klasyfikacji, planowane kwoty
dochodów bieżących i dochodów majątkowych według ich źródeł,
- planowane wydatki budżetu w układzie działów i rozdziałów klasyfi-
kacji budżetowej, z wyodrębnieniem wydatków bieżących i wydatków mająt-
kowych¹².

Odsyłanie czytelnika budżetu gminy do innych obszernych dokumentów
(załączników, układu wykonawczego, wieloletniej prognozy finansowej itd.)
stwarza nadmiar niejednokrotnie zawitych działań, aby pozyskać konkretną
informację, np. o wielkości zadłużenia, obsłudze długu lub o tym, czy został
spełniony warunek równoważenia sekcji bieżącej budżetu¹³. Na przykład wy-
datki na administrację są wykazywane oddzielnie, zgodnie z klasyfikacją bud-
żetową (dział 750), ale prawie w żadnym budżecie jednostek samorządowych
nie zamieszcza się informacji na ile etatów są przeznaczone owe wydatki. Takie
postępowanie pozostawia organowi wykonawczemu suwerenną decyzję w tym
względzie, choć planując ten wydatek trzeba przyjąć wielkość przeciętnego za-
trudnienia. Warto zaznaczyć, że w sprawozdaniach z wykonania budżetu rów-
nież brak informacji na temat zatrudnienia, mimo że koszt tej pozycji bez tych
danych nie mógłby być wyliczony. Z ekonomicznego punktu widzenia takie
informacje są ważne, gdyż wielkość zatrudnienia decyduje o jakości obsługi
mieszkańca oraz o uśrednionym, jednostkowym koszcie utrzymania admini-
stracji samorządowej. Przy ocenie sytuacji finansowej jednostki takie dane są
również potrzebne, gdyż składają się na całokształt finansowych aspektów jej
funkcjonowania¹⁴.

¹¹ Taka sytuacja miała miejsce m.in. w Łodzi, gdzie prezydent w zadaniu związanym z pro-
mocją miasta ujmował koszty swoich licznych wyjazdów zagranicznych, nie podając w budżecie
szczegółowych informacji na ten temat. Wyjazdy prezydenta poza granice kraju były jeszcze pla-
nowane w dwóch innych zadaniach (działach, rozdziałach klasyfikacji budżetowej).

¹² L. Patrzalek, *Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego a upowszech-
nianie budżetu w układzie zadaniowym na szczeblu lokalnym i regionalnym*, w: *Budżet zadaniowy
metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, Cedetu, Warszawa 2012, s. 190.

¹³ O którym mowa w art. 242 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych,
Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm. – planowane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż plano-
wane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę z lat ubiegłych i wolne środki.

¹⁴ Zob. T. Waśniewski, W. Skoczylas, *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębior-
stwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002, s. 5.

Z przeglądu budżetów jednostek samorządu terytorialnego widać, że coraz więcej jednostek decyduje się na opracowanie budżetu zadaniowego¹⁵. Należy to oceniać pozytywnie, bowiem sam układ budżetu jest zdecydowanie bardziej przejrzysty. Ponadto jego wykonaniu towarzyszy zespół nowych narzędzi i procedur organizacyjnych, regulujących sposób zarządzania finansami na wszystkich etapach: planowania, realizacji oraz sprawozdawczości. Trzeba dodać, że budżet zadaniowy stwarza większe możliwości analizy na różnych płaszczyznach oraz w różnorodnym ujęciu kosztowym. W praktyce jest on lepszym instrumentem realizacji i kontroli wykonania celów jednostki, gdyż pozwala ująć całość jej działalności bądź konkretnego obszaru (dziedziny), np. gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Sporządzenie budżetu w układzie zadaniowym umożliwia decydom (i nie tylko) zarówno porównywanie w czasie i przestrzeni kosztów świadczenia usług publicznych przez administrację samorządową, jak i lepszą kontrolę nad planowanymi i realizowanymi wydatkami budżetowymi. Porównując budżet tradycyjny z budżetem zadaniowym nasuwa się wniosek, że ten drugi pokazuje bardziej przejrzystość i precyzyjnie na co są przeznaczane środki publiczne.

3. Sprawozdawczość budżetowa jako system informacji ekonomicznej

Sprawozdawczość budżetowa polega na sporządzaniu przez poszczególnych dysponentów środków publicznych (a szczególnie jednostki sektora finansów publicznych) sprawozdań z wykonania planu finansowego. Dopiero na jej podstawie można ocenić gromadzenie środków budżetowych, ich wydatkowanie, zagospodarowanie nadwyżki czy finansowanie deficytu, zaciąganie zobowiązań itd. Jednostki samorządu terytorialnego wykorzystują sprawozdania budżetowe (finansowe) do różnych celów, ale przede wszystkim kontrolnych. W świetle przepisów prawa sprawozdawczość jest niezbędnym elementem prowadzenia działalności na potrzeby m.in. rozliczeń podatkowych, kontroli, statystyki itp. Praktyka dowodzi, że sprawozdania finansowe są ważnym źródłem informacji, ale niestety nie w pełni wystarczającym dla szeregu podejmowanych decyzji rodzących skutki finansowe czy ekonomiczne¹⁶. Ponadto istnieje również problem wiarygodności tych informacji zawartych w sprawozdaniach, ich prawidłowego i rzetelnego zaprezentowania w uzyskiwanych wynikach czy opisie sytuacji finansowej. Trzeba pamiętać, że w sprawozdaniach z wykonania planu finansowego

¹⁵ Przepisy prawa nie pozwalają, aby był on jedyną formą.

¹⁶ Zob. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa 2004, s. 65-93.

wego mamy do czynienia z kasowym ujęciem budżetu. Rachunkowość kasowa nie uwzględnia wielu zjawisk finansowych¹⁷. Model ten nie obejmuje rachunku całości zasobów ekonomicznych i zobowiązań¹⁸.

Kolejną kwestią jest ich publiczne udostępnianie. Znaczna część informacji w tym obszarze jest utajniona, dostęp do nich jest ograniczony. Jeśli już są opublikowane, to najczęściej w sposób przetworzony, w formie zbiorczej, tak aby nie było możliwe zidentyfikowanie wszystkich istotnych danych – z punktu oceny sytuacji finansowej jednostki. Władze źle zarządzające daną jednostką samorządową nie są zainteresowane ujawnianiem informacji potwierdzających, że nieracjonalnie gospodarują środkami finansowymi i mieniem komunalnym. Dane świadczące o niegospodarności czy marnotrawieniu pieniędzy podatników są na ogół przemilczane albo nieeksponowane („ukrywane” w ramach różnych realizowanych zadań i ogólnych kwotach przeznaczanych na ich wykonanie). Sprawozdania opisowe są zazwyczaj ogólnikowe i koncentrują się na tym co się udało (sukcesy).

Sprawozdawczość budżetowa jednostek samorządu terytorialnego stanowi końcowy etap generowania stosowanych informacji, co daje podstawę na dokonywanie analiz i ocen kondycji finansowej tychże jednostek. Informacje zawarte w sprawozdaniach są również niezbędne zarówno w procesie planowania, jak i podejmowania decyzji dotyczących okresu bieżącego i przyszłego. Sprawozdania obrazują zazwyczaj dane liczbowe (choć mogą być również opisowe) w zakresie: przebiegu i uzyskanych wyników realizacji planów finansowych, stanu należności i zobowiązań, zatrudnienia, stanu i struktury majątku, nadwyżki lub deficytu, dotacji, stanu środków na rachunkach bankowych, wydatków strukturalnych itp. Zasady sporządzania sprawozdań, ich rodzaje, formy oraz terminy określone są w przepisach wykonawczych do ustawy o finansach publicznych¹⁹.

Na podstawie sprawozdawczości można ocenić gromadzenie dochodów budżetowych, wydatkowanie środków publicznych, finansowanie deficytu, zarządzanie środkami publicznymi, w tym zaciąganie zobowiązań, które angażują te środki. Warto zaznaczyć, że system sprawozdawczości jednostek samorządowych oparty jest na sprawozdawczości wszystkich podległych jednostek organizacyjnych, nieposiadających osobowości prawnej, tj. jednostek budżetowych

¹⁷ Ujęcie kasowe operacji budżetowych oznacza, że dochody i wydatki budżetowe ujmowane są w terminach ich zapłaty. W większości krajów UE dla ewidencjonowania środków stosowana jest metoda memoriałowa. Ujęcie memoriałowe polega na tym, że w sprawozdaniach prezentowane są nie tylko te dochody i wydatki, które zostały osiągnięte lub poniesione, ale i te, które odnoszą się do danego roku budżetowego i powinny być poniesione.

¹⁸ W.A. Nowak, *Budżet memoriałowy jednostki samorządu terytorialnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2002, nr 4.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. nr 20, poz. 103.

oraz samorządowych zakładów budżetowych. Zbiorcze sprawozdanie stanowi informację ukazującą całokształt gospodarki finansowej i stosunków finansowych jednostki samorządowej w ujęciu ekonomicznym. Niewątpliwie sprawozdawczość budżetowa jest ważnym narzędziem w kalkulowaniu istotnych wielkości podstawowych mierników finansowych w obszarze wykonania budżetu, wielkości deficytu, długu publicznego itp.

Zdecydowana większość decyzji podejmowanych w gminie ma swój wymiar finansowy. Podejmowanie decyzji finansowych w jednostce samorządowej wymaga znajomości systemu i mechanizmu finansowego, a także stosowania odpowiednich narzędzi ekonomicznych, tj. narzędzi analitycznych i prognostycznych²⁰. Aktualna sytuacja finansowa danej jednostki ma istotny wpływ na wiele decyzji podejmowanych zarówno w bieżącej działalności, jak i inwestycyjnej (rozwojowej). W tym celu konieczne jest m.in. ciągłe monitorowanie realizacji planu finansowego (budżetu) jednostki samorządowej i analizowanie szeregu informacji zawartych w stosownych sprawozdaniach. Dotyczy to również informacji (*a de facto* sprawozdania) o stanie mienia komunalnego. W tym obszarze również obowiązujące uregulowania prawne nie wskazują na obligatoryjne schematy postępowania. Zdaniem Beaty Filipiak konieczne staje się zmodyfikowanie istniejącej sprawozdawczości, która nie zapewnia właściwej jakości informacji do celów podejmowania decyzji finansowych o charakterze krótko- i długoterminowym²¹.

Gospodarkę finansową jednostek samorządu terytorialnego, a szczególnie gmin, cechuje ograniczoność środków w odniesieniu do przypisanych im zadań publicznych. Stąd potrzeba stosowania mechanizmów racjonalizujących stronę dochodową oraz wydatkową budżetu gminy. Racjonalne gospodarowanie wymaga stałego monitoringu ekonomicznych korzyści i kosztów wynikających z rozmiarów i struktury zadłużenia jednostki²². Tak więc kluczowe znaczenie przed podjęciem niektórych decyzji powinna mieć analiza finansowa²³. Autorka tego artykułu podziela pogląd, że obowiązujący system sprawozdawczości budżetowej posiada wiele wad, które ograniczają jego przydatność w ocenie sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Najistotniejsze z nich to: nieadekwatność do praktyki – sprawozdawczość obejmuje głównie budżet i to w ujęciu ogólnym, częste zmiany systemu klasyfikacji budżetowej, co powoduje

²⁰ B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2008, s. 18.

²¹ B. Filipiak, *Koncepcja oceny aktywów trwałych w oparciu o informacje o stanie mienia komunalnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547, s. 108.

²² *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003, s. 180.

²³ Np. badanie dynamiki zmian niektórych wskaźników finansowych może być podstawą do podjęcia decyzji ograniczających zaangażowanie się w niektóre instrumenty finansowe.

brak ciągłości informacji finansowej, trudność w dokonywaniu analizy trendów zmian i stanów badanych zjawisk finansowych, brak wystarczających danych o kształtowaniu się wydatków, problem oceny rzeczywistego stanu zobowiązań oraz brak wystarczających informacji w zakresie wykorzystywanego długu i kosztów z tym związanych²⁴.

4. Podsumowanie

Podstawą do oceny kondycji finansowej gminy jest zgromadzony materiał faktograficzny. Obejmuje on zbiór dokumentów niezbędnych na etapie planowania, a następnie realizacji budżetu gminy. Korzystanie ze zbioru dokumentów planistycznych i sprawozdawczych pozwala w pierwszym rzędzie na ocenę gospodarowania środkami publicznymi w różnych dziedzinach gospodarki gminy.

Wydaje się, że podstawowym kryterium oceny sytuacji finansowej powinno być respektowanie zasad dobrego rządzenia (*good governance*). Dzięki nim jednostka samorządowa może uzyskać lepsze wykonanie zadań, poprawę wyników i wyższą efektywność z poniesionych nakładów finansowych. Respektowanie tych zasad wiąże się z koniecznością podejścia innowacyjnego, polegającego na poszukiwaniu i zastosowaniu narzędzi oraz metod racjonalizujących wydatki budżetowe. Kluczowym instrumentem jest budżet zadaniowy, proponujący poprawę jakości regulacji i kulturę zorientowaną na wyniki. W orientacji tej przyjmuje się założenie, że budżetem można zarządzać tak jak finansami. Wobec tego budżet zadaniowy należy postrzegać jako narzędzie poprawy jakości zarządzania publicznego w gminie²⁵.

Na podkreślenie zasługuje fakt, że do 2010 r. sposób dokonywania oceny gospodarki finansowej i kondycji jednostek samorządu terytorialnego nie był w pełni dostosowany do wprowadzonych zmian w zakresie ewidencji rachunkowej

²⁴ A. Niewęglowski, *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547, s. 89-90.

²⁵ Dysponenci środków budżetu państwa zobowiązani są do sporządzania sprawozdań z wykonania planów finansowych w układzie zadaniowym – podstawa prawna: rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej w układzie zadaniowym, Dz.U. nr 298, poz. 1766. Przedmiotowe rozporządzenie zostało wydane zgodnie z delegacją zawartą w art. 41 ust. 4 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm. W wymienionym rozporządzeniu przyjęto – jako rozwiązanie optymalne – sporządzanie półrocznych oraz rocznych sprawozdań (brak miesięcznych i kwartalnych sprawozdań) mających charakter finansowo-efektywnościowy.

i sprawozdawczości finansowej²⁶. Praktyka samorządowa dowodzi, że jednostki samorządu terytorialnego nie dysponują kompleksowym raportem, który w sposób obiektywny informowałby o sytuacji finansowej jednostki. W gminach można spotkać się z raportami opracowanymi na początku kadencji nowej władzy, ale ich wiarygodność, rzetelność zawartych informacji można uznać za wątpliwą. Zazwyczaj takie raporty skupiają się na krytyce poprzednich zarządzających i ogólnej negatywnej ocenie (czasami słusznej) prawie każdego obszaru działalności gminy.

Według B. Filipiak, jednostki samorządu terytorialnego nie stosują powszechnie najnowszych metod służących ocenie takich obszarów, jak: porównania w przestrzeni, ocena ratingowa, analiza samodzielności finansowej, analiza płynności finansowej, wieloczynnikowa analiza zadłużenia, analiza atrakcyjności inwestycyjnej, które w sposób istotny pozwalają ustalić, w jakiej kondycji jest gospodarka finansowa jednostki²⁷. Dość powszechnie wykorzystywane są takie analizy, jak określenie realnych możliwości określonego przedsięwzięcia inwestycyjnego czy procentowe wykonanie budżetu. Tylko niewielka grupa jednostek samorządowych tworzy własny system informacji w zakresie oceny sytuacji finansowej swojej jednostki. Taki wysiłek, a zarazem ciężar i odpowiedzialność, może podjąć tylko organ wykonawczy, odpowiedzialny za właściwą gospodarkę finansową w jednostce samorządowej.

Pozytywnym zjawiskiem jest też porównywanie się z najlepszymi (*benchmarking*). To proces konfrontacji własnej efektywności, gospodarności, rezultatów z wynikami innych jednostek samorządowych. D. Osborni, T. Gaebler wskazują, że dokonywanie porównań podejmowanych decyzji, wykonywanych zadań czy też skuteczności i sprawności z inną jednostką może działać dopingująco, wyzwalając efekt rywalizacji i polepszać osiągnięte rezultaty w postaci stopnia realizacji określonego miernika²⁸.

Literatura

- Dylewski M., Filipiak B., Szewczyk A., *Finanse publiczne. Instrumenty, struktury, procesy*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- Dziekański P., *Analiza sytuacji finansowej samorządu jako wyznacznik efektywności ekonomicznej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011.

²⁶ Zob. W. Rup, *Sprawozdanie finansowe jednostek sektora finansów publicznych za 2011 r. według nowych zasad*, ODiDK, Gdańsk 2011.

²⁷ B. Filipiak, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009, s. 129-130.

²⁸ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 133.

- Filipiak B., *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa 2009.
- Niewęglowski A., *Sprawozdawczość budżetowa i jej przydatność w ocenie gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 547.
- Nowak W.A., *Budżet memorialowy jednostki samorządu terytorialnego*, „Rachunkowość Budżetowa” 2002, nr 4.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Patrzalek L., *Samodzielność finansowa jednostki samorządu terytorialnego a upowszechnianie budżetu w układzie zadaniowym na szczeblu lokalnym i regionalnym*, w: *Budżet zadaniowy metodą racjonalizacji wydatków*, red. B. Woźniak, M. Postuła, Cedetu, Warszawa 2012.
- Roman P., *Analiza finansowa budżetu samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 6.
- Rup W., *Sprawozdanie finansowe jednostek sektora finansów publicznych za 2011 r. według nowych zasad*, ODiDK, Gdańsk 2011.
- Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 3 lutego 2010 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej, Dz.U. nr 20, poz. 103.

Marek Dylewski
Bartosz Stasik

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych

***Streszczenie.** Miasta na prawach powiatu stanowią podstawowy filar systemu samorządu terytorialnego w Polsce. Koncentrują blisko jedną trzecią zasobów finansowych. Jednocześnie należy podkreślić ich dualny charakter jako gmin z przypisaną im obligatoryjnie częścią zadań powiatu. Głównym problemem badawczym, jaki postawiono, jest to, jak są realizowane zadania publiczne w tak specyficznej jednostce i czy nie jest to bariera w efektywnym i skutecznym ich wykonywaniu. W artykule dokonano charakterystyki miast na prawach powiatu, ich specyfiki, potencjału finansowego na tle ogółu jednostek samorządu terytorialnego. Wnioski, jakie płyną z zaprezentowanych rozważań, to konieczność rozszerzenia badań także na gminy ościenne w celu określenia roli i znaczenia miast na prawach powiatu jako ośrodków rozwoju nie tylko lokalnego, ale i regionalnego.*

***Słowa kluczowe:** miasta na prawach powiatu, finanse publiczne, rozwój*

1. Wprowadzenie

Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla organów innych władz publicznych, a podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina. Inne jednostki samorządu regionalnego albo lokalnego i regionalnego określa ustawa. Od 1999 r. są to powiaty i województwa samorządowe. Gmina wykonuje wszystkie zadania samorządu terytorialnego nieza-

strzeżone dla innych jednostek samorządu terytorialnego¹. Podział ten wydaje się stosunkowo prosty, jednakże oprócz utworzonych jednorodnych jednostek samorządu terytorialnego istnieje pewna liczba jednostek o charakterze dualnym. Są to miasta na prawach powiatu. Jednostki, które są jednocześnie gminą oraz powiatem. Ustawodawca nie pokusił się o klarowne i jednolite wyodrębnienie tego rodzaju jednostek. Dla zwykłego obywatela ustrój takiej jednostki jest daleki od zrozumienia i nie zawsze czytelny, jeśli chodzi o zakres wykonywanych zadań i różnice pomiędzy klasycznym powiatem ziemskim a miastem na prawach powiatu.

Dualny charakter miast na prawach powiatu nasuwa problem badawczy: jak są realizowane zadania publiczne w tak specyficznej jednostce i czy nie jest to bariera w efektywnym i skutecznym ich wykonywaniu. W związku z tym głównym celem artykułu jest analiza podstaw ustrojowych oraz znaczenia miast na prawach powiatu w systemie samorządu terytorialnego w Polsce.

2. Specyfika miast na prawach powiatu i ich dualny charakter

Jak już wskazano wcześniej, fundamentalną podstawą funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce jest Konstytucja Rzeczypospolitej². Ustawodawca określa, że ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Natomiast zasadniczy podział terytorialny państwa, uwzględniający więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniający jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych, określa ustawa³. Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową. Z kolei samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych samorząd wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność⁴.

Z punktu widzenia podziału terytorialnego państwa główne znaczenie ma ustawa o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego

¹ Art. 167 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

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

³ Art. 15 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁴ Art. 16 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

państwa⁵. Z dniem 1 stycznia 1999 r. wprowadzono zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny państwa. Jednostkami zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa ustanowiono gminy, powiaty i województwa samorządowe wraz z określeniem liczby (uwzględniając nazwy) województw na terenie Rzeczypospolitej, siedziby wojewody i sejmiku województwa, nazwy urzędu wojewody. Ponadto ustalono wykaz gmin wchodzących w skład województw (określa ich liczbę z uwzględnieniem nazw). Ostatecznym elementem, który stanowi podstawy prawne funkcjonowania samorządu i odnosi się bezpośrednio do ustawy o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa są ustawy: o samorządzie gminnym⁶, o samorządzie powiatowym⁷ oraz o samorządzie województwa⁸. Rozstrzygają one kwestie dotyczące zakresu działania, zasad organizacji poszczególnych kategorii jednostek samorządu terytorialnego, a także innych instytucji, które są ściśle związane z samorządem terytorialnym. Ustawy te mają charakter publicznoprawny, to znaczy dotyczą materii odpowiednich prawu publicznemu, takich jak zakres, ustrój i również tryb działania odpowiedni władzy publicznej. Lecz są one jednocześnie tam – gdzie dany typ władz publicznych jest wyposażony w osobowość prawną prawa cywilnego – ustawami ustrojowymi w rozumieniu doktryny prawa cywilnego⁹.

Ustawa o samorządzie powiatowym wyznacza miejsce miasta na prawach powiatu w strukturze samorządu terytorialnego Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z tą ustawą miasto na prawach powiatu jest gminą wykonującą zadania powiatu na zasadach określonych w tej ustawie¹⁰. Należy więc przyjąć, że miasta na prawach powiatu nie są powiatami, a jedynie gminami, którym ustawodawca, ze względu na ich specyfikę, powierzył rozszerzony zakres zadań. Jednocześnie wskazano, którym miastom przysługują prawa powiatu. Prawa powiatu przysługują miastom, które w dniu 31 grudnia 1998 r. liczyły więcej niż 100 000 mieszkańców, a także miastom, które z tym dniem przestały być siedzibami wojewodów, chyba że na wniosek właściwej rady miejskiej odstąpiono od nadania miastu praw po-

⁵ Art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.

⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm. (pierwotna nazwa ustawy to Ustawa o samorządzie terytorialnym do czasu zmiany podziału terytorialnego państwa w 1998 r. ustawą z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126).

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

⁹ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny – podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2006, s. 79.

¹⁰ Art. 92 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

wiatu, oraz tym, którym nadano status miasta na prawach powiatu, przy dokonywaniu pierwszego podziału administracyjnego kraju na powiaty¹¹. Oznacza to, że ustawodawca powierzył gminom rozszerzony zakres zadań – zadań w zakresie właściwości powiatu. Wniosek, jaki się nasuwa, to fakt, że nie określono nowego, specyficznego i łącznego katalogu zadań miast na prawach powiatu, ale należy wskazać na wspólne obszary działania gminy i powiatu (to znaczy gmina działa zgodnie ze swoimi kompetencjami do pewnego stopnia, a dalej zadanie zostaje przekazane powiatowi – przykładem może być zarządzanie szkołą podstawową i gimnazjum przez gminę, a liceum – przez powiat), ale także osobne. W tabeli 1 zaprezentowano zadania i zakres działania miast na prawach powiatu odpowiednio z ustawami o samorządzie gminnym i powiatowym.

Funkcje decyzyjne zarówno w zakresie właściwości gminy, jak i powiatu w miastach na prawach powiatu pełni rada miasta oraz prezydent miasta. Natomiast ustrój i działanie organów miasta na prawach powiatu, w tym nazwę, skład, liczebność oraz ich powoływanie i odwoływanie, a także zasady sprawowania nadzoru określa ustawa o samorządzie gminnym.

Jak podkreślono na wstępie, cechą charakterystyczną miast na prawach powiatu jest ich swego rodzaju dualizm, który odnosi się do:

- zakresu, właściwości i rozliczania realizowanych zadań, odrębnie wskazanych w różnych ustawach, nie tylko ustrojowych, ale także szczegółowych, w których zawsze wskazuje się właściwość konkretnej jednostki samorządu terytorialnego – gmina lub powiat,
- systemu zasilania finansowego, który nie jest traktowany jako system łączny, ale także rozłączny, odrębnie wskazujący na źródła finansowania zadań gminy oraz powiatu¹²,
- budżetu, który jako jeden dokument zawiera dwa odrębne budżety: gminy i powiatu,
- systemu ewidencji i sprawozdawczości, która w zasadniczym zakresie odrębnie traktuje gminę i powiat,
- systemu organizacyjnego, który musi być podporządkowany kryteriom formalnoprawnym.

Miasta na prawach powiatu to największe miasta w Polsce, które dysponują ogromnym potencjałem ludnościowym, gospodarczym i dochodowym. W ujęciu budżetowym to mniej więcej jedna trzecia zasobów ogółem będących w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Podstawą gospodarki finansowej w miastach na prawach powiatu, podobnie jak w innych jednostkach samorządu

¹¹ Art. 91 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.

¹² W sposób szczegółowy jest to uregulowane w ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.

Tabela 1. Zadania i zakres działania miast na prawach powiatu

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym	Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym
Edukacja publiczna	Edukacja publiczna
Lokalny transport zbiorowy	Transport zbiorowy i drogi publiczne
Pomoc społeczna, w tym ośrodki i zakłady opiekuńcze, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej	Pomoc społeczna, wspieranie rodziny i system pieczy zastępczej
Ład przestrzenny, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska i przyrody oraz gospodarka wodna	Gospodarka wodna, ochrona środowiska i przyrody
Kultura fizyczna i turystyka, w tym tereny rekreacyjne i urzędnia sportowe	Kultura fizyczna i turystyka
Kultura, w tym biblioteki gminne i inne instytucje kultury oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami	Kultura oraz ochrona zabytków i opieka nad zabytkami
Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli oraz ochrona przeciwpożarowa i przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego	Porządek publiczny i bezpieczeństwo obywateli, ochrona przeciwpowodziowa, w tym wyposażenie i utrzymanie powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrona przeciwpożarowa i zapobieganie innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska,
Ochrona zdrowia	Promocja i ochrona zdrowia
Polityka prorodzinna, w tym zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej	Polityka prorodzinna
Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych	Współpraca i działalność na rzecz organizacji pozarządowych
Gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego	Wspieranie osób niepełnosprawnych
Wodociągi i zaopatrzenie w wodę, kanalizacja, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymanie czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypiska i unieszkodliwianie odpadów komunalnych, zaopatrzenie w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, działalność w zakresie telekomunikacji	Zadania z zakresu geodezji, kartografii i katastru
Gminne budownictwo mieszkaniowe	Gospodarka nieruchomościami
Targowiska i hale targowe	Administracja architektoniczno-budowlana
Zieleń gminna i zadrzewienia	Rolnictwo, leśnictwo i rybactwo śródlądowe
Cmentarze gminne	Przeciwdziałanie bezrobociu oraz aktywizacja lokalnego rynku pracy
Utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych	Ochrona praw konsumenta
Wspieranie i upowszechnianie idei samorządowej, w tym tworzenie warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażanie programów pobudzania aktywności obywatelskiej	Utrzymanie powiatowych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
Promocja gminy	Obronność
Współpraca ze społecznościami lokalnymi, regionalnymi innych państw	Promocja powiatu
	Działalność w zakresie telekomunikacji

Źródło: opracowane własne na podst. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm. i ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578, z późn. zm.

terytorialnego, jest ich budżet. Budżet ten jest jednak inny niż w gminie czy powiecie¹³. Inny, ponieważ miasto na prawach powiatu łączy w sobie kompetencje oraz obowiązki zarówno gminy, jak i powiatu¹⁴. W związku z tym sporządzany jest jeden budżet, w którym określone są poszczególne dochody z uwzględnieniem podziału według źródeł dochodów gmin, powiatów oraz rodzajów wydatków przewidzianych na zadania realizowane przez gminy i powiaty¹⁵.

Dualizm organizacyjny oraz budżetowy miast na prawach powiatu można rozpatrywać nie tylko z punktu widzenia potencjalnych korzyści, ale także problemów i zagrożeń. Spojrzenie przez pryzmat korzyści i ewentualnych problemów i zagrożeń należy rozpatrywać jako dylemat: czy nie powinno się wyodrębnić kolejnej jednostki samorządu terytorialnego – miasta na prawach powiatu – jako jednolitej organizacyjnie i finansowo jednostki.

Problem dualizmu miast na prawach powiatu można rozpatrywać według różnych kryteriów: formalnoprawnego, organizacyjno-zarządczego i finansowego.

Najistotniejsze w tym przypadku jest kryterium formalnoprawne. Należy wskazać, że w miastach na prawach powiatu pozornie te same zadania wykonywane są na podstawie różnych podstaw prawnych zawartych w ustawach szczegółowych. Może to stwarzać problemy z ciągłością, efektywnością oraz finansowaniem zadań. Nie mniej istotne jest kryterium organizacyjno-zarządcze. Wskazany w ustawach szczegółowych sposób realizacji zadań może wymuszać różne formy i metody ich organizacji. Chodzi tu o dualizm pracowników, decyzji i organów miasta na prawach powiatu. Sprawa się komplikuje, kiedy system finansowania wsparty jest dotacjami z budżetu państwa, ponieważ w nim nie występują zadania miast na prawach powiatu, lecz zadania z zakresu właściwości gminy lub powiatu. Bezpośrednio ze wskazanymi problemami związany jest sposób dokumentowania zdarzeń w zakresie realizacji zadań w celu oddzielenia zadań z zakresu właściwości gminy oraz powiatu. Nie należy pomijać kryterium finansowego, zgodnie z którym w zasadzie istnieją dwie odrębne ewidencje finansowo-księgowo w zakresie gminy i powiatu. Z tego też powodu istnieje podwójny budżet miast na prawach powiatu: budżet gminy i budżet powiatu.

Dualizm miast na prawach powiatu to nie tylko problemy, ale i niewątpliwie duże korzyści. Jest to punkt wyjścia do spojrzenia metropolitalnego na poszczególne aglomeracje, w obrębie których często brak jest spójnego i jednolitego

¹³ S. Wróbel, *Samorząd miejski: zadania, instytucje, formy*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Chorzów 2008, s. 279.

¹⁴ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003, s. 127-128.

¹⁵ Art. 85 ustawy z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. nr 133, poz. 872.

podejścia ze względu na problem różnych jednostek samorządu terytorialnego. Można wymienić kilka elementów, które wskazują na dobry kierunek w zakresie łączenia zadań jednostek samorządu terytorialnego:

1. Zachowanie ciągłości organizacyjnej zadań, które są w różnych zakresach właściwości poszczególnych rodzajów jednostek samorządu terytorialnego (jako przykład można wskazać zadania z zakresu edukacji i oświaty).

2. Koncentracja zadań i zwiększona ich efektywność. Możliwość realizacji przez jedną jednostkę zadań z zakresu różnych właściwości formalnoprawnych. Niewątpliwie jest to element poprawy efektywności realizacji zadań publicznych poprzez minimalizację kosztów ogólnych ich realizacji.

3. Możliwość finansowania grupy jednolitych zadań z różnych źródeł, przy zachowaniu ich prawnej odrębności.

4. Szersze spojrzenie na zadania i postulaty mieszkańców.

5. Lepsze spojrzenie na przestrzeń społeczną, gospodarczą, geograficzną.

6. Skuteczniejsze planowanie rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego ze względu na koncentrację różnych zadań z punktu widzenia właściwości, a umożliwiającą kompleksowe spojrzenie na mocne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia z punktu widzenia rozwoju danej jednostki i społeczności.

Wbrew pozorom dualizm miast na prawach powiatu, pomimo pewnych ograniczeń, jest elementem wspierającym i w większym stopniu stymulującym rozwój społeczności miast na prawach powiatu. Na pewno pozwala na usystematyzowanie problemów ze względu na pełną ciągłość formalnoprawną realizowanych zadań. Gminy, niestety, często są uzależnione od poczynań jednostek sąsiednich oraz powiatów i województw samorządowych. Stąd tak duża rola i znaczenie miast na prawach powiatu w realizacji zadań publicznych.

3. Potencjał finansowy w zakresie realizacji zadań publicznych jako determinanta rozwoju w miastach na prawach powiatu.

Potencjał jednostek samorządu terytorialnego, w tym miast na prawach powiatu, determinowany jest możliwością realizacji ich podstawowych funkcji, które zamykają się w kilku podstawowych obszarach i zakresach działalności samorządu terytorialnego, niezależnie od ich rodzaju¹⁶. Są to:

- infrastruktura techniczna,
- infrastruktura społeczna,
- infrastruktura gospodarcza,
- porządek i bezpieczeństwo publiczne,
- ład przestrzenny i ekologiczny.

Stąd też możliwości pomiaru i oceny potencjału rozwojowego będą zamykały się w zasadzie w tych pięciu zakresach, które powinny być odzwierciedleniem

¹⁶ Szerzej: B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 12.

nie tylko ilościowych miar, ale także jakościowych. Miary jakościowe będą tu odgrywać istotną rolę w ocenach dokonywanych przez samych mieszkańców oraz interesariuszy zainteresowanych danym obszarem o znaczeniu lokalnym lub regionalnym¹⁷.

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego i możliwości jego finansowania ze środków publicznych należy rozpatrywać w ujęciu lokalnym i regionalnym (zwanym często rozwojem lokalnym i regionalnym). Rozwój jest wynikiem pozytywnych zmian wzrostu ilościowego i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych¹⁸. Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest procesem przeobrażeń na obszarze instytucjonalnie stanowiącym obszar danej jednostki samorządu terytorialnego i podległym terytorialnie danej władzy¹⁹. Rozwój oznacza skoordynowane zmiany systemów danej jednostki samorządowej, dostosowujące ją do zmian zachodzących w jej otoczeniu zarówno wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Rozwój danej jednostki samorządu terytorialnego oznacza²⁰:

- wprowadzenie nowych lub innowacyjnych elementów do systemu jednostki samorządu terytorialnego,
- poprawę jakości i skuteczności funkcjonowania dotychczasowych elementów jednostki samorządu terytorialnego,
- zmianę struktury systemów wchodzących w skład danej jednostki samorządowej.

Rozwój jest kategorią jakościową, polegającą na wprowadzeniu innowacji produktowych, procesowych, strukturalnych oraz innowacji w dziedzinie organizacji i zarządzania²¹. Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest związany z zachodzącymi w jej otoczeniu zmianami, a przede wszystkim zmianą w zakresie potrzeb zgłaszanych przez społeczność lokalną i regionalną. O rozwoju decyduje wiele czynników, które kreowane są zarówno w otoczeniu jednostki samorządowej, jak i przez nią samą.

W aktualnych poglądach za główny czynnik rozwoju uznaje się mobilizowanie endogenicznego potencjału rozwoju w regionach, obejmującego zasoby ekonomiczne, społeczne, techniczne, ekologiczne i polityczne, którego celem jest uruchomienie trwałej dynamiki rozwoju lokalnego²². Rozwój lokalny nie

¹⁷ Na problem miar jakościowych zwraca uwagę Z. Strzelecki w: *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008, s. 15.

¹⁸ *Gospodarka regionalna i lokalna...*, s. 13.

¹⁹ E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997, s. 42.

²⁰ Por. Z. Pierścioneck, *Strategia rozwoju firmy*, WN PWN, Warszawa 1996, s. 11.

²¹ *Ibidem*, s. 11.

²² S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów w Polsce. Wybrane problemy*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 64-65 oraz I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2001, s. 32.

Tabela 2. Podstawowe wielkości finansowe charakteryzujące miasta na prawach powiatu na tle ogółu jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007-2011

Wyszczególnienie	Miasta na prawach powiatu	JST ogółem	Udział miast na prawach powiatu (%)
Dane sumaryczne 2007-2011			
Dochody wykonane	242 314 794 595	762 897 365 148	31,8
Wydatki wykonane	273 715 211 408	801 484 812 307	34,2
Wydatki inwestycyjne	61 059 639 115	188 798 379 372	32,3
Zobowiązania	28 074 897 002	65 756 468 387	42,7
			Odchylenie
Dochody na 1 mieszkańca	19 143	19 971	-4,3
Wydatki na 1 mieszkańca	21 623	20 981	3,0
Wydatki majątkowe na 1 mieszkańca	4 824	4 942	-2,5
Zobowiązania na 1 mieszkańca	2 218	1 721	22,4
Dane za 2011 r.			
Dochody wykonane	56 859 777 578	171 309 128 801	33,2
Wydatki wykonane	61 510 474 880	181 594 742 105	33,9
Wydatki inwestycyjne	13 067 148 197	42 434 189 613	30,8
Zobowiązania	28 074 897 002	65 756 468 387	42,7
			Odchylenie
Dochody na 1 mieszkańca	4 492	4 485	0,2
Wydatki na 1 mieszkańca	4 859	4 754	2,2
Wydatki majątkowe na 1 mieszkańca	1 032	1 111	-7,6
Zobowiązania na 1 mieszkańca	2 218	1 721	22,4

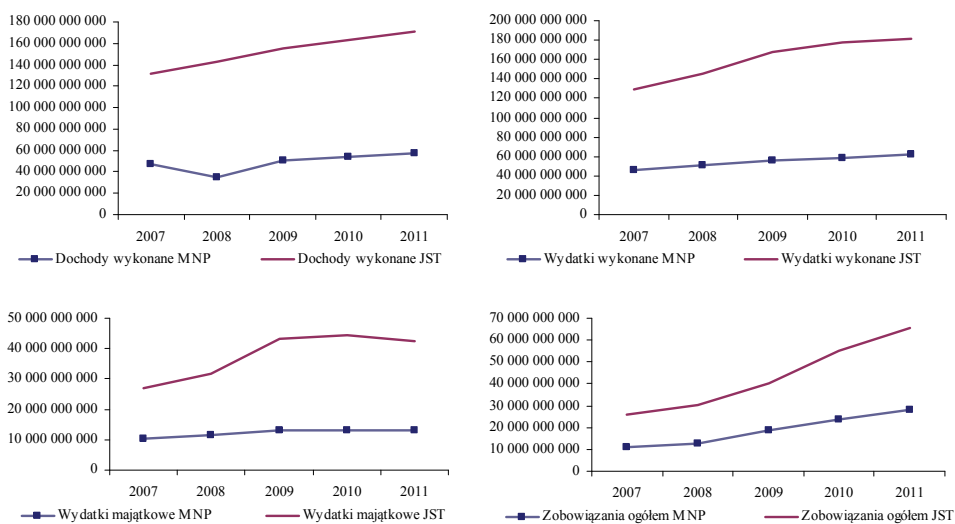
Źródło: opracowanie własne na podst. danych sprawozdawczych Ministerstwa Finansów.

jest wyłącznie kojarzony z rozwojem gospodarczym we wspólnotach lokalnych, ale wymaga spojrzenia na ten proces w sposób wielowymiarowy²³. Rozwój lokalny jest determinantą zwiększającą poziom atrakcyjności inwestycyjnej oraz osadniczej danej jednostki samorządu terytorialnego. Poziom atrakcyjności jest kształtowany przez władzę lokalną i regionalną, przedsiębiorców, stowarzyszenia oraz mieszkańców. Atrakcyjność jest związana nierozłącznie z kształtowaniem rozwoju regionalnego i lokalnego. A ten – jak wskazywano – jest wypadkową wielu czynników. W tabeli 2 zaprezentowano główne elementy charakteryzujące ogólne parametry finansowe miast na prawach powiatu na tle ogółu jednostek samorządu terytorialnego. W analizie przyjęto skumulowane zasoby w latach

²³ H. Brandenburg, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, WN AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 13-14.

2007-2011. Takie ujęcie lepiej charakteryzuje przede wszystkim wielkość poniesionych nakładów na wydatki majątkowe, które mogą mieć różną wielkość i natężenie w poszczególnych latach.

Dane skumulowane i porównane tylko do 2011 r. wyraźnie wskazują, że w zasadzie niezmiennie miasta na prawach powiatu w ujęciu finansowym realizują jedną trzecią zadań publicznych. Parametrycznie natomiast główne wielkości finansowe w przeliczeniu na mieszkańca są na poziomie zbliżonym do średniej krajowej. Jedynie w zakresie zobowiązań występuje wyraźne odchylenie *in plus*, pomimo że poziom wydatków majątkowych na mieszkańca nie odbiegał od średniej. Główną przyczyną mogła być mniejsza zdolność do wypracowywania nadwyżek operacyjnych, czyli różnicy pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Dynamika zmian głównych wielkości charakteryzujących potencjał finansowy miast na prawach powiatu zaprezentowano na rysunku 1.



Rysunek 1. Dynamika zmian podstawowych wielkości finansowych miast na prawach powiatu na tle jednostek samorządu terytorialnego ogółem

Źródło: opracowanie własne na podst. danych sprawozdawczych Ministerstwa Finansów.

Jak widać z danych zaprezentowanych na rysunku 1, oprócz wydatków majątkowych wszystkie podstawowe wielkości finansowe charakteryzował trend rosnący. Szczególnie istotny wzrost widoczny był w zakresie wielkości zobowiązań. Co ciekawe, dynamika w miastach na prawach powiatu jest mniejsza na tle jednostek samorządu terytorialnego ogółem. Jednakże w tym przypadku nie

należy wyciągać pochopnych wniosków. Analizie poddano tylko zasoby miast na prawach powiatu, bez oceny ich wpływu na sytuację finansową gmin ościennych tworzących zwykle większe aglomeracje. Takie spojrzenie może w większym stopniu określić rzeczywiste zasoby i potencjał rozwojowy aglomeracji, w których centrum stanowi miasto na prawach powiatu. Dodając do danego miasta na prawach powiatu gminy ościenne można postawić hipotezę, że wtedy wielkości absolutne średnie na mieszkańca mogą w sposób znaczący przewyższać średnią dla wszystkich jednostek samorządu terytorialnego. Jest to niewątpliwie przyczynek do kontynuacji badań w tym zakresie.

Miary określające potencjał finansowy i rozwojowy jednostki samorządu terytorialnego uwzględniają przede wszystkim aspekt finansowy. W praktyce oznacza to ocenę możliwości finansowania przedsięwzięć prorozwojowych przez daną jednostkę samorządu. Jednakże należy podkreślić, że miary rozwoju nie zamykają się tylko w typowych aspektach finansowych. Należy dodać do tego zasoby niefinansowe, które pośrednio lub bezpośrednio wpływają na zasobność i zdolności finansowe samorządu terytorialnego, takie jak kapitał ludzki, społeczny, zasoby środowiskowe, bogactwa naturalne, walory turystyczne, czynnik polityczny.

4. Podsumowanie

Miasta na prawach powiatu są niewątpliwie biegunami wzrostu oraz realizują znaczącą część zadań publicznych. Koncentrują na swoim terenie blisko jedną czwartą ogółu ludności. W ujęciu finansowym realizują blisko jedną trzecią zadań publicznych. Nie oznacza to jednak, że w ujęciu rzeczowym realizują więcej zadań w porównaniu z pozostałymi jednostkami samorządu terytorialnego. Ich specyfika wskazuje, że gromadzą większą część zasobów finansowych, co pozwala na szybszy rozwój i realizację większego zakresu lub wyższego poziomu jakości usług publicznych.

Wstępna analiza zasobów finansowych miast na prawach powiatu oraz wzięcie pod uwagę ich dualnego charakteru wskazuje na konieczność zmian w procesach realizacji usług publicznych w innych jednostkach samorządu terytorialnego. Możliwość koncentracji i kompleksowego podejścia do poszczególnych rodzajów usług publicznych może wpływać na zwiększenie ich efektywności i skuteczności oraz pozwala na szersze spojrzenie na procesy rozwoju w ujęciu długoterminowym. Należałoby rozszerzyć perspektywę oceny i wykorzystania zasobów także na gminy przylegające terytorialnie do miast na prawach powiatu. Ukazanie obszarów metropolitalnych lub aglomeracji w perspektywie długoterminowej na pewno sprzyjałoby planowemu i kompleksowemu spojrzeniu

na rozwój całej przestrzeni, a nie tylko na jej poszczególne części – traktowane odrębnie pod względem terytorialnym, prawnym i finansowym.

Literatura

- Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, WN AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2003.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008.
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Lexis Nexis, Warszawa 2006.
- Korenik S., *Dysproporcje w rozwoju regionów w Polsce. Wybrane problemy*, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2003.
- Nowińska E., *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 1997.
- Pierścionek Z., *Strategia rozwoju firmy*, WN PWN, Warszawa 1996.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, WN PWN, Warszawa 2001.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną, Dz.U. nr 133, poz. 872.
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, Dz.U. nr 162, poz. 1126.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Wankiewicz B., *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- Wróbel S., *Samorząd miejski: zadania, instytucje, formy*, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań – Chorzów 2008.

Lech Jędrzejewski

Politechnika Gdańska

Ocena ryzyka w kontroli zarządczej wyższej uczelni publicznej

***Streszczenie.** Polskie uczelnie publiczne wdrażają do swoich systemów zarządzania nowe narzędzia zarządcze oparte na ocenie i analizie ryzyka. Ma to na celu zwiększenie jakości wykonywanej działalności oraz zapewnienie efektywności w wydatkowaniu środków budżetowych. Skuteczne zarządzanie ryzykiem staje się zatem ważnym elementem kontroli zarządczej niezbędnym dla usprawnienia procesu zarządzania uczelniami wyższą. Artykuł zawiera cenne wskazówki związane ze znaczeniem poprawnej oceny ryzyka występującego w różnych obszarach działalności uczelni publicznych.*

***Słowa kluczowe:** zarządzanie ryzykiem, audyt wewnętrzny, kontrola zarządcza, standardy kontroli*

1. Wprowadzenie

Lata 2010-2011 były dla większości jednostek sektora finansów publicznych okresem tworzenia i wdrażania w życie nowych rozwiązań dostosowujących ich dotychczasowe systemy zarządzania do regulacji wprowadzonych postanowieniami ustawy z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹. Ustawa ta m.in. wprowadziła do obiegu prawnego instytucję kontroli zarządczej dotychczas nieznaną w sektorze finansów publicznych. Warto zatem nadmienić, że kontrola zarządcza jest rodzajem kontroli wewnętrznej, która głównie w formie kontroli

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

finansowej posiadała swój byt prawny w poprzednich uregulowaniach finansów publicznych. Współczesne czasy wymagają zmian w sposobie gospodarowania środkami publicznymi – głównie w zakresie poprawy efektywności gospodarowania. W tym celu sięgnięto po rozwiązania stosowane z powodzeniem w sektorze prywatnym, w którym procesy decyzyjne są skutecznie wspierane przez dobrze funkcjonujący system kontroli zarządczej oparty na zintegrowanym zarządzaniu ryzykiem. Zbudowanie takiego systemu, ze względu na jego złożoność, nie jest zadaniem łatwym. Wymaga ono bowiem nie tylko stworzenia nowego systemu zarządczego wewnątrz organizacji, ale i sposobu myślenia o jej działalności.

Działalność wyższych uczelni publicznych, tak samo zresztą jak i innych podmiotów zaliczanych do sektora finansów publicznych, obciążona jest z ryzykiem. Podejmowanie ryzyka zmusza uczelnie do koncentrowania uwagi na powstających trudnościach oraz poszukiwania form obrony przed zagrożeniami i dostosowywania działalności do zmieniających się warunków zewnętrznych. Doświadczenia ostatnich lat wskazują, że usystematyzowana identyfikacja istotnych rodzajów ryzyka w działalności operacyjnej, a następnie zarządzanie tym ryzykiem jest podstawowym warunkiem przetrwania dla coraz szerszej grupy podmiotów.

Zarządzanie ryzykiem to proces wymagający ciągłego dostosowywania się do ewoluujących warunków prowadzonej działalności. Złożone otoczenie rynkowe, czynniki demograficzne, presja konkurencji i coraz ściślejsza współzależność różnych organizacji funkcjonujących w gospodarce znacznie utrudniają znalezienie rozwiązań najlepiej odpowiadających potrzebom działalności statutowej wyższych uczelni. Artykuł poświęcony jest zagadnieniom oceny ryzyka wykonywanej do celów kontroli zarządczej w systemach zarządzania instytucji szkolnictwa wyższego zaliczanych do sfery finansów publicznych.

2. Kontrola zarządcza i jej standardy

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. wprowadziła nowe pojęcie prawne: kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych². Jej definicję zawiera art. 68 ust. 1 ustawy, w myśl postanowień którego: „Kontrolę zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy”. Celem kontroli zarządczej jest zapewnienie w szczególności:

² Zob. E. Chojna-Duch, *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Lexis Nexis, Warszawa 2011, s. 89.

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,
- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Wdrożenie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej należy do obowiązków kierownika jednostki. W uczelni wyższej jest nim rektor.

Wykonując delegację ustawową Minister Finansów wydał Standardy Kontroli Zarządczej w formie komunikatu³. Standardy te określają podstawowe wymagania odnoszące się do kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych. Ich celem jest promowanie wdrażania spójnego i jednolitego modelu kontroli zarządczej, zgodnego z międzynarodowymi standardami w tym zakresie, z uwzględnieniem specyficznych zadań jednostki, która ją wdraża, i warunków, w których jednostka działa. Standardy stanowią uporządkowany zbiór wskazówek, które osoby odpowiedzialne za funkcjonowanie kontroli zarządczej powinny wykorzystać do tworzenia, oceny i doskonalenia systemów kontroli zarządczej.

Standardy zostały przedstawione w pięciu grupach odpowiadających poszczególnym elementom kontroli zarządczej. Te grupy to:

- środowisko wewnętrzne,
- cele i zarządzanie ryzykiem,
- mechanizmy kontroli,
- informacja i komunikacja,
- monitorowanie i ocena.

Warto zwrócić uwagę na to, że istnieje co najmniej kilka powodów dla których na całym świecie, także i w Polsce, systematycznie rośnie zainteresowanie poprawą jakości zarządzania administracją publiczną. Można do nich zaliczyć m.in.:

- oczekiwania społeczeństwa co do zwiększenia jakości świadczonych usług i racjonalnego wydatkowania pochodzących głównie z podatków środków publicznych,
- pogarszającą się sytuację finansów publicznych, wynikającą przede wszystkim z nadmiernych wydatków dotyczących realizowania celów polityki socjalnej,

³ Załącznik do komunikatu nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz.Urz. MF z 30 grudnia 2009 r., nr 15, poz. 84.

– kryzys finansowy lat 2008-2009 i spowodowany tym wzrost długu publicznego⁴.

Efektywność systemu kontroli zarządczej w uczelni stanowi wypadkowa wielu kombinacji środków, właściwa dla każdej sytuacji. Mechanizmy tego systemu muszą być dobrze zaplanowane i wprowadzone w życie w odpowiednich regulaminach, procedurach, instrukcjach, zarządzeniach, które formalizując sposób wykonywania pracy, zapewniają zarazem, że terminowość i jakość realizowanych zadań oraz bezpieczeństwo zasobów są zachowane. Niezbędna jest skuteczna samokontrola wykonywana na każdym stanowisku pracy oraz kontrola funkcjonalna na każdym szczeblu zarządzania, obejmująca swoją działalnością kontrolną obszary, w których zidentyfikowano możliwość wystąpienia nieprawidłowości lub występują problemy mogące mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów.

Osiąganie celów uczelni wyższej obarczone jest ryzykiem. Stąd wynika potrzeba jego oszacowania. Oszacowanie powinno polegać na identyfikacji i analizie odpowiednich rodzajów ryzyka, związanych z wyznaczonymi celami uczelni. Identyfikacja ryzyka powinna ułatwiać zarządzanie nim i dążyć do minimalizowania jego potencjalnych negatywnych skutków. Zagadnienia te zostaną omówione w kolejnej części artykułu.

3. Zarządzanie ryzykiem

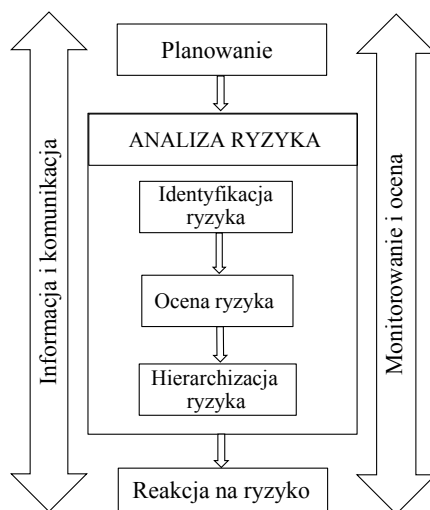
Ryzyko występuje w każdej prowadzonej działalności i na wszystkich szczeblach organizacji⁵. To innymi słowy możliwość wystąpienia zdarzeń (negatywnych i pozytywnych), które mogą mieć wpływ na osiągnięcie zamierzonych celów. Ryzyko mierzone jest w kategoriach następstw i prawdopodobieństwa.

Zarządzanie ryzykiem to jeden z podstawowych procesów – elementów zarządzania organizacją. Ma ono przede wszystkim za zadanie zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia jej celów strategicznych. Aby skutecznie zarządzać ryzykiem, należy w pierwszej kolejności sformułować i przyjąć do realizacji te cele, które powinna osiągać organizacja w danym okresie oraz powiązane z nimi cele szczegółowe wyznaczone dla poszczególnych jednostek organizacyjnych. Cele organizacji powinny być znane wszystkim pracownikom. Określenie celów pozwala na identyfikację rodzajów ryzyka, które mogą zagrozić ich osiągnięciu.

⁴ Por. A. Grycuk, *Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, nr 3, s. 2-9.

⁵ Zob. J. Gwizdała, *Ryzyko kredytowe w działalności banku komercyjnego*, Wyd. UG, Gdańsk 2011, s. 7.

W procesie zarządzania ryzykiem ważne jest wdrożenie działań zmniejszających ryzyko do akceptowalnego poziomu. Zarządzanie ryzykiem przez kierownictwo jednostki jest procesem ciągłym i wymaga okresowej oceny oraz wprowadzania niezbędnych zmian do funkcjonującego systemu. Zarządzanie ryzykiem można przedstawić graficznie za pomocą schematu (zob. rys. 1).



Rysunek 1. Elementy zarządzania ryzykiem

Źródło: opracowanie własne na podst. *Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne*, Departament Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów, Warszawa 2011, s. 3.

Zarządzanie ryzykiem to podejmowanie działań mających na celu:

- identyfikację – rozpoznanie,
- ocenę,
- uszeregowanie ryzyka oraz
- kontrolę podjętych działań.

Celem zarządzania jest ograniczanie ryzyka oraz zabezpieczanie się przed jego skutkami.

Celem **identyfikacji – rozpoznania ryzyka** jest określenie rodzajów ryzyka, które wiążą się z rozważaną działalnością. Ich prawidłowe rozpoznanie jest o tyle istotne, że umożliwia podjęcie działań mających na celu zabezpieczenie się przed nimi lub ich redukcję.

Oceny ryzyka dokonuje się stosując różne mierniki. Ich wybór zależy od rodzaju ryzyka, jaki podlega ocenie. Dzięki kwantyfikacji możliwe jest wskazanie tych czynników ryzyka, na które należy zwrócić szczególną uwagę.

Uszeregowanie ryzyka pozwala na sterowanie nim, co rozumie się jako podejmowanie działań mających na celu ograniczenie ryzyka do dopuszczalnych rozmiarów. W sterowaniu ryzykiem wyróżnić można dwa zasadnicze podejścia:

- aktywne, polegające na oddziaływaniu na przyczyny ryzyka oraz
- pasywne, koncentrujące się na zabezpieczeniu przed ewentualnymi stratami.

W ramach podejścia aktywnego inwestor może podejmować takie działania, jak:

- unikanie ryzyka – wiąże się np. z zaniechaniem inwestycji, gdy jest ona obciążona zbyt dużym ryzykiem,
- działania prewencyjne – mają na celu zapobieganie zdarzeniom losowym,
- przenoszenie ryzyka na inne podmioty – wiąże się z transferem odpowiedzialności za pokrycie ewentualnych strat. Może ono przyjmować takie formy, jak: ubezpieczenia, gwarancje, poręczenia, transakcje terminowe,
- hedging – polegający na zajmowaniu odwrotnej pozycji na rynku terminowym,
- dywersyfikacja – mająca na celu zmniejszenie poziomu ryzyka, np. przez inwestowanie w różne działalności, których stopy zwrotu są mniej niż absolutnie dodatnio skorelowane.

Podejście pasywne w sterowaniu ryzykiem cechuje się najczęściej tym, że inwestor tworzy określone rezerwy finansowe, które umożliwią mu pokrycie ewentualnych strat.

Zarządzanie ryzykiem, tak samo jak każda inna aktywność związana z kierowaniem podmiotami publicznymi, również podlega kontroli, której celem jest badanie efektywności podejmowanych działań, mających na celu ograniczenie ryzyka. Do głównych zadań wykonywanych na tym etapie powinny należeć oceny: dokładności zastosowanych metod redukcji ryzyka, efektywności podjętych działań w zakresie sterowania ryzykiem, stopnia zgodności działań z odpowiednimi programami itp.

Standardy kontroli zarządczej, omówione w poprzednim fragmencie tekstu, w odniesieniu do celów i zarządzania ryzykiem dostrzegają, że jasne określenie misji może sprzyjać ustaleniu ich hierarchii i zadań oraz efektywnemu zarządzaniu ryzykiem. Natomiast zarządzanie ryzykiem ma na względzie zwiększenie prawdopodobieństwa osiągnięcia celów i realizacji zadań. Proces zarządzania ryzykiem powinien być dokumentowany. W myśl standardów należy rozważyć możliwość wskazania potrzeby istnienia jednostki w postaci krótkiego i syntetycznego opisu misji.

Cele i zadania należy także określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników. W jednostce nadrzędnej lub nadzorującej należy zapewnić odpowiedni system

monitorowania realizacji celów i zadań przez jednostki podległe lub nadzorowane. Zaleca się przeprowadzanie oceny realizacji celów i zadań, uwzględniając kryterium oszczędności, efektywności i skuteczności. Należy zadbać o to, aby określając cele i zadania wskazywać także jednostki, komórki organizacyjne lub osoby odpowiedzialne bezpośrednio za ich wykonanie oraz zasoby przeznaczone do ich realizacji. Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań.

W przypadku istotnej zmiany warunków, w których funkcjonuje jednostka, należy dokonać ponownej identyfikacji ryzyka.

Zidentyfikowane rodzaje ryzyka podlegają analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić akceptowany poziom ryzyka. W stosunku do każdego istotnego rodzaju ryzyka powinno się określić typ reakcji (tolerowanie, przeniesienie, wycofanie się, działanie).

Bardzo ważne w analizie ryzyka jest odróżnienie trzech elementów, które zwykle występują w ryzyku. Są to:

- przyczyna – to źródło wewnętrzne bądź zewnętrzne (czynnik wyzwalający), które może mieć wpływ na realizację celów projektu,
- zdarzenie – to efekt materializacji czynnika wyzwalającego. Zdarzenie to ma już bezpośredni związek z działaniami projektowymi, celami bądź produktami projektu,
- skutek – to efekt zdarzenia wpływającego na realizację projektu. Zwykle skutki rozważa się w kontekście takich aspektów, jak: koszt, czas, zakres czy jakość projektu. Analiza ryzyka powinna ujawnić skutki zdarzeń oraz oszacowanie jego wagi. Pozwoli to podjąć odpowiednią decyzję w stosunku do reakcji na ryzyko.

Rozróżnienie trzech omówionych elementów pozwala na zidentyfikowanie ryzyka i przyczyn jego wystąpienia oraz zaplanowanie działań dotyczących przyczyn lub skutków.

Do elementów zarządzania ryzykiem m.in. należą: planowanie, wykonywanie i monitorowanie działań związanych z ryzykiem. Działania te nazywane są reakcjami na ryzyko. Ze względu na specyfikę wyróżnia się inne działania w odpowiedzi na zagrożenia i szanse. Różne metodyki zarządzania projektami definiują własne reakcje na ryzyko – różnią się one głównie sposobem klasyfikacji reakcji.

Do reakcji na zagrożenia i szanse należą:

- unikanie zagrożenia – polega na takiej zmianie projektu, by zdarzenie nie miało wpływu na projekt. W szczególności rezygnacja z projektu jest rodzajem unikania ryzyka,
- redukcja zagrożenia – polega na zmniejszeniu wpływu zdarzenia lub prawdopodobieństwa wystąpienia przyczyny ryzyka,

– przeniesienie – to podjęcie zaangażowania trzeciej strony, by wzięła na siebie odpowiedzialność (zwykle finansową) za ewentualną materializację ryzyka; przykładem jest wykupienie polisy ubezpieczeniowej,

– współdzielenie ryzyka – to taki sposób zaangażowania zewnętrznej organizacji, by miała ona udział w zyskach/stratach; przykładem jest kontrakt, w którym płatność za dostarczony system zależy od liczby zrealizowanych transakcji,

– akceptacja ryzyka – polega na niepodejmowaniu działań, poza obserwacją statusu ryzyka,

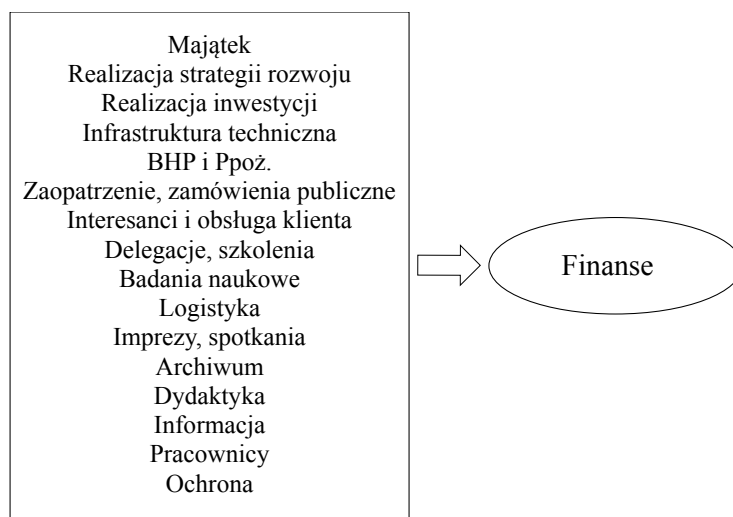
– wykorzystanie szansy – to reakcja polegająca na wyeksplorowaniu pojawiającej się możliwości,

– wzmocnienie szansy – to częściowe wykorzystanie nadarżającej się okazji,

– odrzucenie szansy – to reakcja polegająca na świadomym niewykorzystaniu nadarżającej się okazji w projekcie.

Do każdego ryzyka możemy przypisywać jedną lub więcej reakcji, natomiast po analizie zostaje dokonany wybór i wdrożona jedna.

Punktem wyjścia w przeprowadzaniu oceny ryzyka jest identyfikacja obszarów działalności ocenianego podmiotu. Działalność wyższej uczelni charakteryzuje się różnorodnością wykonywanych zadań, których lista jest bardzo obszerna. Natomiast głównym elementem jej systemu zarządzania są finanse (zob. rys. 2).



Rysunek 2. Elementy systemu zarządzania uczelnią wyższą

Źródło: opracowanie własne.

Zarządzanie ryzykiem, jak to wcześniej wykazano w tekście, jest jednym z komponentów kontroli zarządczej, której funkcjonowanie również podlega ocenie. Można tego dokonać w formie samooceny.

Samoocena kontroli zarządczej jest procesem, w którym przeprowadza się ocenę funkcjonowania kontroli zarządczej przez pracowników i kierownictwo jednostki. Jest ona narzędziem, które w stosunkowo krótkim czasie może dać ogólny obraz funkcjonowania kontroli zarządczej. Dzięki samoocenie można uzyskać informacje o funkcjonowaniu kontroli zarządczej w różnych obszarach, zwłaszcza w tych, w których nie było wystarczających działań audytorskich czy kontrolnych. Wyniki samooceny mogą być również uznane za jedno z kilku źródeł wiedzy o funkcjonowaniu kontroli zarządczej uczelni, stanowiących podstawę do podpisania oświadczenia o jej stanie. Oświadczenia takie, zgodnie z postanowieniami ustawy o finansach publicznych, po raz pierwszy podpisywali rektorzy wyższych uczelni publicznych za 2010 r.

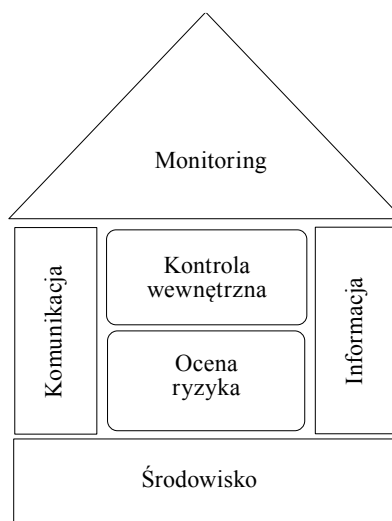
Obszary działalności wyższej uczelni publicznej obejmują trzy płaszczyzny, a w nich następujące poziomy: a) strategiczny, b) operacyjny, c) projektów. Można również wyodrębnić działalność podstawową oraz działalność wspomagającą. Zastosowanie odpowiedniego systemu kategoryzacji ma na celu ułatwienie oceny wykonywanej w ramach analizy ryzyka do celów zarządczych⁶.

4. Rola audytu wewnętrznego w ocenie i zarządzaniu ryzykiem

Pojęcie audytu wewnętrznego opiera się i wywodzi z pojęcia kontroli, ale jest procesem szerszym. Zdaniem E. Chojny-Duch – jako rodzaj działania wymieniony w ustawie o finansach publicznych – jest formą (rodzajem) kontroli oraz działań o charakterze doradczym, wspierającym kierownika jednostki⁷.

⁶ Szczegółowy zakres działania omawianych podmiotów zawarty jest w 31 obszarach, do których należą: kierowanie uczelnią, realizacja strategii i długookresowych planów rozwoju, kształcenie, badania naukowe i wynalazczość, zarządzanie własnością intelektualną, finanse, współpraca międzynarodowa, współpraca z organizacjami społecznymi i otoczeniem (w tym z organizacjami pozarządowymi oraz jednostkami samorządu terytorialnego), marketing, obsługa klienta, zarządzanie systemami informatycznymi, bezpieczeństwo, ochrona zasobów, zarządzanie kapitałem ludzkim, działalność socjalna, opieka medyczna, otoczenie osób niepełnosprawnych, nieruchomości i zarządzanie pozostałym majątkiem trwałym, zakupy i zamówienia publiczne, usługi pomocnicze, inwestycje rzeczowe i remonty, obsługa prawna, kontrola zarządcza, audyt wewnętrzny, absorpcja funduszy UE oraz pochodzących z innych źródeł zagranicznych, zasoby biblioteczne i archiwalia, działalność kulturalna, współpraca z mediami, rozpatrywanie skarg, sprawozdawczość, gospodarka energetyczna.

⁷ E. Chojna-Duch, op.cit., s. 84.



Rysunek 3. Ocena ryzyka w środowisku kontroli

Źródło: opracowanie własne.

Audyt wewnętrzny⁸ odgrywa kluczową rolę we wsparciu zarządzania ryzykiem. Rolą audytu wewnętrznego jest przedstawienie kierownictwu niezależnej opinii dotyczącej skuteczności wewnętrznych mechanizmów kontrolnych związanych z zarządzaniem ryzykiem. Roczny plan audytu wewnętrznego winien się opierać na informacjach pochodzących z rejestru ryzyka i uwzględniać:

- obszary wysokiego ryzyka oraz środki, za pomocą których potencjalny negatywny wpływ ryzyka jest utrzymywany na możliwym do przyjęcia poziomie,
- prawidłowość i skuteczność systemów zarządzania ryzykiem i kontroli danej działalności,
- możliwości istotnych udoskonaleń systemu zarządzania ryzykiem i kontroli danej działalności.

Kierownicy wyższego szczebla muszą mieć pewność, że system zarządzania ryzykiem właściwie funkcjonuje. Audyt wewnętrzny powinien dysponować narzędziami umożliwiającymi uzyskanie obiektywnej opinii niezależnej od kierownictwa.

⁸ W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r., Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm. czytamy w art. 272. 1: „Audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena ta dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce”.

*Międzynarodowe standardy profesjonalnej praktyki audytu wewnętrznego*⁹ stanowią, że audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną, obiektywną i doradczą, której celem jest przysporzenie wartości i usprawnienie działalności operacyjnej organizacji. Pomaga on organizacji w osiągnięciu jej celów poprzez systematyczne i zdyscyplinowane podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i *governance*. Relacje pomiędzy kontrolą wewnętrzną a oceną ryzyka przedstawiono na rysunku 3.

We współczesnym świecie kontrola przestała być jedynie gwarantem prawidłowości i staje się czynnikiem zapewniającym spójność, skuteczność i zmiany. Kontrola zarządcza ma na celu objęcie wszystkich aspektów zarządzania jednostką sektora finansów publicznych: ochronę zasobów, jakość informacji, poszukiwanie skuteczności i efektywności, przestrzeganie wytycznych. Zakłada ona, że kierownictwo jednostki bierze na siebie odpowiedzialność za zdefiniowanie, ocenę i nadzór nad jej funkcjonowaniem.

4. Podsumowanie

Efektywność, oszczędność i terminowość to pojęcia, które w coraz większym stopniu wpływają na sposób oceny sektora finansów publicznych oraz sposób myślenia na temat działań realizowanych przez poszczególne wyższe uczelnie publiczne. Zagadnienia te stają się kluczowe zarówno ze względu na potrzebę dbałości o interes studentów i innych interesariuszy, jak i postulaty dotyczące funkcjonowania całego sektora, formułowane przez instytucje Unii Europejskiej czy dobre praktyki ukształtowane w niektórych, zwłaszcza wysoko rozwiniętych krajach.

Współczesne zarządzanie aktywami podmiotów sektora finansów publicznych oparte jest na kontroli zarządczej. Według ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹⁰, kontrolę zarządczą stanowi ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Ustawa ta określa ponadto, że celem kontroli zarządczej jest zapewnienie jej zgodności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, a także skuteczności i efektywności działania, wiarygodności sprawozdań, ochrony zasobów, przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, efektywności i skuteczności przepływu informacji oraz zarządzania ryzykiem.

⁹ Zob. załącznik nr 4 do Komunikatu Ministra Finansów z 20 maja 2011 r., Dz.Urz. MF nr 5, poz. 23.

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Zarządzanie ryzykiem odbywa się pod kontrolą. Kontrola ryzyka obejmuje techniki, narzędzia, strategie i procesy, które mają na celu zapobieganie, obniżanie i redukcję strat oraz niepożądanych efektów ryzyka. Są to również działania, których celem jest lepsze zrozumienie działań mających wpływ na potencjalne ryzyko.

Ewolucja podejścia do sposobu monitorowania i oceny działań podmiotów publicznych wpływa również na kierunek rozwoju funkcji kontroli wewnętrznej uczelni wyższych. Oznacza bowiem konieczność ukierunkowania realizowanych zadań w obszarach kontroli zarządczej nie tylko na kwestie zgodności z przepisami prawa czy też z uregulowaniami wewnętrznymi, ale też – a może przede wszystkim – na kwestie efektywności aktywności realizowanej w ramach sektora. Znaczna w tym rola, jak udowodniono to w treści artykułu, przypada zarządzaniu ryzykiem, bez oceny którego nie jest możliwe spełnienie powszechnie występujących oczekiwań otoczenia wyższych uczelni publicznych w zakresie poprawy jakości i efektywności działalności związanej z wysokim poziomem świadczonych usług edukacyjnych i prowadzonych badań naukowych.

Literatura

- Chojna-Duch E., *Podstawy finansów publicznych i prawa finansowego*, Lexis Nexis, Warszawa 2011.
- Gwizdała J., *Ryzyko kredytowe w działalności banku komercyjnego*, Wyd. UG, Gdańsk 2011.
- Grycuk A., *Lean Government, czyli koncepcja szczupłego zarządzania w administracji publicznej*, „Analizy BAS” 2011, nr 3.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Załącznik do Komunikatu Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r., Dz.Urz. MF nr 15, poz. 84.
- Załącznik nr 4 do Komunikatu Ministra Finansów z 20 maja 2011 r., Dz.Urz. MF nr 5, poz. 23.
- Zarządzanie ryzykiem – informacje ogólne*, Departament Audytu Wewnętrznego Ministerstwa Finansów, Warszawa 2011.

Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Konsolidacja struktur administracyjnych – teoria i praktyka

Streszczenie. *W artykule przedstawiono analizę podstaw merytorycznych oraz ocenę skutków konsolidacji struktur administracyjnych. Starano się przytoczyć przede wszystkim międzynarodowe doświadczenia i wyniki badań w tym zakresie. W pierwszej części omówiono argumenty zarówno zwolenników, jak i przeciwników konsolidacji. Te dywagacje zostały uzupełnione w drugiej części wynikami badań ex-post, weryfikującymi skutki przeprowadzonych reform konsolidacyjnych. W ich świetle nie ma przekonujących dowodów na to, że zwiększanie potencjału jednostek przynosi korzyści zarówno ekonomiczne, jak i społeczne w postaci podwyższenia jakości świadczonych usług oraz zwiększonej ich efektywności.*

Słowa kluczowe: *administracja samorządowa, konsolidacja usług publicznych, neoliberalizm, lokalizm*

1. Wprowadzenie

Reformy sektora publicznego, realizowane w duchu *new public management* (NPM), czerpią w wielu miejscach inspirację z doświadczeń sektora prywatnego, w którym jednym ze sposobów ograniczania kosztów jest uzyskanie optymalnej ekonomicznie skali produkcji. Zatem także w sektorze publicznym dążenie do zmniejszenia kosztów świadczenia usług (przy zapewnieniu powszechnego i równego do nich dostępu) prowadzi często do procesów konsolidacji. Działania te obejmują zarówno jednostki świadczące usługi, jak i całe struktury administracyjne będące instytucjonalną bazą sektora publicznego. Popularne są tu zwłaszcza

działania konsolidacyjne motywowane ekonomią skali (*bigger is better*). Sposób przeprowadzania tych reform bardzo często nie uwzględnia specyfiki sektora publicznego, co w praktyce przekłada się na niewielkie efekty tych działań.

Celem poniższych rozważań jest analiza podstaw merytorycznych oraz ocena skutków konsolidacji struktur administracyjnych. Ze względu na niewielki zakres polskich analiz (zarówno *ex-ante*, jak i *ex-post*), starano się przytoczyć przede wszystkim międzynarodowe doświadczenia i wyniki badań w tym zakresie.

W pierwszej części omówiono opinie zarówno zwolenników, jak i przeciwników konsolidacji. Starano się tu wykazać, że w dyskursie naukowym żadna ze stron nie przedstawia wystarczająco przekonujących argumentów.

Te rozważania uzupełniono w drugiej części przykładami z praktyki. Znajdują się tam przede wszystkim badania o charakterze *ex-post*, weryfikujące skutki przeprowadzonych reform konsolidacyjnych. Szczególnie skupiono się na konsolidacji jednostek administracyjnych oraz placówek ochrony zdrowia.

2. Uwarunkowania teoretyczne

W doktrynie neoliberalnej, w której głównym paradygmatem było ograniczanie zakresu sektora publicznego, a więc także jego lokalnego wymiaru, dominowała koncepcja konsolidacji lokalnych podmiotów świadczących usługi publiczne. Trend zwiększania rozmiarów jednostek zaczął przenikać do różnych dziedzin sektora publicznego wraz z koncepcją zwaną *New Public Management*, zmierzającą do ekonomizacji administracji publicznej. Główne argumenty zwolenników konsolidacji można przedstawić w następujących punktach¹:

1. Większe podmioty mają większe możliwości, by podejmować się wykonywania szerszego zakresu zadań. Konsolidacja terytorialna umożliwia zatem głębszą decentralizację.

2. Zjawisko ekonomii skali występuje także w przypadku wielu usług świadczonych przez większe podmioty (najbardziej bezpośrednie dowody dotyczą wydatków administracyjnych). Dzięki temu wykonywanie niektórych zadań jest w dużych jednostkach tańsze.

3. Skoro np. większe samorządy mogą wykonywać więcej funkcji, można się spodziewać, że zainteresowanie mieszkańców polityką lokalną będzie większe. W tym ujęciu konsolidacja terytorialna pełni funkcję promotora demokracji lokalnej.

4. Organizacja usług publicznych, gdzie podstawowe jednostki są duże, prowadzi do mniejszych różnicowań poziomu rozwoju i wielkości dochodów budżetowych.

¹ P. Swianiewicz, *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.

towych pomiędzy obszarami. W związku z tym mniejsze są potrzeby w zakresie wyrównywania poziomu, które jest kosztowne dla budżetu państwa i zazwyczaj kontrowersyjne politycznie.

5. Duże podmioty mogą być bardziej efektywne w planowaniu gospodarczym.

6. W systemach z dużymi jednostkami łatwiej jest ograniczyć zjawisko „gawowicza” (sytuacji, w której z usług wytwarzanych lokalnie korzystają mieszkańcy/podatnicy z innych stref funkcjonalnych). Innymi słowy, konsolidacja pomaga zmniejszyć rozbieżności między strefami funkcjonalnymi i zasięgami przestrzennymi usług świadczonych przez dane podmioty.

Jednak rozwijająca się od początku lat 80. XX w. doktryna nowego instytucjonalizmu zwraca uwagę na paradoks współczesnego świata dotyczący globalizacji. Procesom tych unifikacji, w których teoretycznie zacierają się kolejne granice, towarzyszy tożsamościowa reakcja w postaci renesansu lokalności, nasilonych poszukiwań zdomowienia, własnej **małej ojczyzny**². J. Chłopecki zwraca uwagę, że cywilizacja przestrzeni produkuje nomadów, którzy cieszą się wolnością, ale pozbawieni są bezpieczeństwa wynikającego z przynależności do **miejsca**³. W myśl nowego instytucjonalizmu, liberalne podejście do reform konsolidacyjnych w sektorze publicznym jest efektem jednostronnego spojrzenia, zawężającego obiektywny obraz funkcjonowania instytucji. Tymczasem to wymyślane przez ludzi ograniczenia, reguły, zasady postępowania i procedury kształtują ludzkie interakcje⁴. Taka perspektywa pozwala docenić rolę ograniczeń nieformalnych, które są częścią dziedzictwa kulturowego danego społeczeństwa, systemu idei i ideologii. D. North zwraca uwagę, że reguły nieformalne posiadają swoistą inercję, która powoduje, że dokonująca się zmiana reguł formalnych (np. prawa czy, w szerszym ujęciu, systemu ekonomicznego), nie przynosi oczekiwanych efektów⁵.

Reforma struktur administracji samorządowej powinna zatem powyższe uwarunkowania uwzględniać. Wielkość obszarów świadczenia usług publicznych, w tym zdrowotnych, winna być oparta na naturalnie ukształtowanych strefach ciążenia i identyfikacji mieszkańców z daną jednostką funkcjonalną. W przeciwieństwie do teorii neoliberalnych, zwolennicy lokalizmu uważają, że⁶:

² M. Kempny, *Tradycje lokalne jako podstawa kapitału społecznego. Co tradycja może znaczyć dla społeczności lokalnej w dobie globalizacji?*, w: *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, red. J. Kureczewska, PAN, Warszawa 2004, s. 150.

³ J. Chłopecki, *Tożsamości społeczne w globalnym świecie*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2005, s. 51-54.

⁴ D.C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1994, s. 3.

⁵ D. North, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1990, s. 16.

⁶ Por. P. Swianiewicz, op.cit.

1. Mniejsze jednostki służą utwierdzeniu postaw demokratycznych. Relacje pomiędzy mieszkańcami (wyborcami) a politykami są w nich bliższe i bardziej bezpośrednie.

2. Wyższy jest poziom zaufania i łatwiejszy przepływ informacji, a w rezultacie usługi publiczne świadczone są w sposób lepiej powiązany z preferencjami mieszkańców.

3. Kontrola funkcjonowania decydentów jest bezpośrednia, co zwiększa racjonalność ich funkcjonowania oraz zmniejsza możliwość niekontrolowanego rozrastania się administracji.

4. Większa jest identyfikacja decydentów, a także personelu niższego szczebla, z obszarem świadczenia usług. W związku z tym odpowiedzialność za poszczególne projekty utożsamiana jest z konkretnymi osobami – nie występuje tu efekt jej rozmycia na strukturę.

5. W efekcie zainteresowanie lokalnego społeczeństwa funkcjonowaniem jednostki jest większa, większa jest także świadomość wpływu mieszkańców na losy i sposób jej funkcjonowania.

Podsumowując ujęcie teoretyczne problemu, warto zauważyć, że nie ma jednoznacznych przesłanek teoretycznych, które pozwoliłyby określić optymalną wielkość lokalnych stref funkcjonalnych. Interdyscyplinarność nauki o lokalnej administracji oraz zróżnicowana natura instytucji, które ją kształtują, nie pozwala na dokonywanie w tym względzie prostych i uniwersalnych syntez.

Jednak w ocenie wielu ekonomistów zbyt wielkie rozdrobnienie struktur powoduje zwiększone koszty transakcyjne świadczonych usług. Konsolidacja podmiotów świadczących te usługi powinna zatem prowadzić do obniżenia jednostkowych kosztów funkcjonowania oraz podwyższenia sprawności⁷. U podstaw takiego przekonania leży przeświadczenie, że większe jednostki cechują się lepszą alokacją zasobów finansowych, materiałowych oraz kadrowych. W tym ostatnim sensie posiadają one np. lepszy dostęp do wysoko wykwalifikowanej kadry. W efekcie trend ten możemy zawrzeć w sformułowaniu, że większy jest lepszy (*bigger is better*). Przeświadczenie to jest tak głębokie, że przybiera niejednokrotnie formę bezdyskusyjnego paradygmatu.

3. Efekty reform administracji

Wiele krajów, w myśl powyższych założeń, dokonało reform polegających na próbach modyfikacji stref funkcjonalnych oraz zwiększania skali jednostek

⁷ W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, WSPiZ, Warszawa 2004, s. 42.

świadczących usługi publiczne. Często takie działania rozpoczynane są konsolidacją samorządów lokalnych (tworzeniem większych jednostek). Zmniejszanie liczby jednostek samorządowych wiązało się zwykle z przeformułowaniem stref funkcjonalnych dla tych rodzajów usług publicznych. Przewodzącymi pod względem konsolidacji były kraje anglosaskie, w których najpowszechniejsze były idee *thacheryzmu* i *reganomiki*. W Australii i Nowej Zelandii proces ten przeprowadzono na początku lat 90. ubiegłego wieku. W jego wyniku zmniejszono liczbę *local governments units* o niemalże 30%. Oprócz łączenia małych jednostek połączono także gminy tworzące zespoły metropolitarne.

Podobne, choć w nieco mniejszej skali, reformy zostały przeprowadzone w Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych oraz w Niemczech (głównie w landach wschodnich).

Podjęte przez autora studia literaturowe miały za zadanie zebranie opinii o skutkach wdrożonych reform. Zakres studiów dotyczył głównie literatury anglosaskiej, ze względu na to, że właśnie w tych krajach dokonano największych zmian.

B. Dollery, podsumowując swoje wieloaspektowe wyniki badań nad efektami konsolidacji samorządów australijskich, stwierdził, że nie ma dowodów na tańsze funkcjonowanie większych jednostek. Wręcz odwrotnie, w skali całej Australii po konsolidacji liczba zatrudnionych w lokalnych samorządach znacznie wzrosła. Większe jednostki także wykazywały relatywnie większy deficyt⁸. Ponadto większe oddalenie struktur administracyjnych osłabiało bezpośrednią kontrolę lokalnych społeczeństw, co sprzyjało relatywnie niższej sprawności działania⁹. Ten sam autor doszedł do podobnych wniosków analizując przypadek Nowej Zelandii. Doświadczenia tego kraju w koncentracji usług i łączeniu jednostek nie okazały się cudownym lekiem na obniżenie wydatków¹⁰.

Zwolennicy większych jednostek twierdzą, że mają one przynosić korzyści z tytułu wyższej fachowości kadry oraz lepszej jakości podejmowanych decyzji, lecz trudno znaleźć w literaturze światowej dowody na poparcie tezy, że wielkość jednostki administracyjnej jest skorelowana z jej efektywnością¹¹. Także raporty instytucji rządowych monitorujących skutki wdrożonych reform zdają

⁸ B. Dollery, C. Keogh, L. Crase, *Alternatives to Amalgamation in Australian Local Government: Lessons from the New Zealand Experience*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2005, No. 15.

⁹ Ibidem.

¹⁰ B. Dollery, L. Crase, *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2004, No. 4.

¹¹ J. Byrnes, B. Dollery, *Do Economies of scale exist in Australian local government? A review of the Empirical Evidence*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2002, No. 2.

się potwierdzać powyższe opinie. Zmniejszenie liczby jednostek samorządu terytorialnego wiązało się z pogorszeniem ocen funkcjonowania samorządów lokalnych, i to zarówno w ocenie mieszkańców, jak i w ocenach parametrycznych (49 wskaźników). Paradoksalnie w działach, które miały przynieść największe oszczędności z tytułu konsolidacji, nastąpił wzrost wydatków. Dotyczy to np. zwiększenia wydatków administracyjnych oraz większego zadłużenia dużych jednostek¹².

B. Keenan, badając skutki połączenia samorządów w aglomeracji Auckland, stwierdza, że efektywność lokalnego samorządu nie jest determinowana wielkością jednostki. Połączenie jednostek spowodowało degradację interesów terenów peryferyjnych względem aglomeracji. Oddaliło także od wyborców ośrodek decyzyjny i zmniejszyło ich wpływ na podejmowanie decyzji, co powoduje alienację mieszkańców z polityki lokalnej¹³.

W badania nad efektem skali zaangażowali się także naukowcy amerykańscy¹⁴. Analizy wyników programów przedszkolnych (*pre-K programs*) w stanach Michigan, New Jersey, Oklahoma, Karolina Południowa i Wirginia Zachodnia nie potwierdziły takich korzyści. Dużo większy wpływ na efektywność miały stanowe programy niż wielkość jednostki¹⁵. Podobnie nie wykazano efektu skali w badaniach zależności pomiędzy efektywnością wykorzystania grantów federalnych a wielkością samorządów w czterech stanach (Kentucky – 120 powiatów, Alabama – 67, Georgia – 159 i Karolina Południowa – 45). Nie potwierdzono także korelacji pomiędzy zróżnicowaną strukturą powiatów (*county*) a sprawnością działania w poszczególnych stanach¹⁶.

Doskonałego podsumowania kilkudziesięciu badań północnoamerykańskich nad efektami konsolidacji usług publicznych dokonali w swych opracowaniach Ch. Pineda¹⁷ oraz A. Santon¹⁸. Wynika z niego konkluzja, że większe rozdrob-

¹² *Improving the Efficiency and Effectiveness of Local Government, Australian Government Report of Structural Reform*, Canberra 2008.

¹³ B. Keenan, *Efficiency, accountability and sustainability of Auckland's local government*, Royal Commission, Auckland 2008.

¹⁴ Por. G. Boyne, *Population size and Economies of Scale in Local Government*, „Policy and Politics”, Vol. 23 No. 3; R. Dahl, A. Dahl, E.R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford University Press 1973; K. Newton, *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local Government*, „Political Studies” 1982, No. 30.

¹⁵ V.C. Wong, T.D. Cook, W.S. Barnett, K. Jung, *An Effectiveness-Based Evaluation of Five State Pre-Kindergarten Programs*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2008, Vol. 27, No. 1, s. 122–154.

¹⁶ J.L. Hall, *Assessing the Effects of Size and Structural Variation in Sub-State Regional Economic Development Districts*, „Southern Political Science Association” 2007.

¹⁷ Ch. Pineda, *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*, Harvard University Ash Institute for Democratic Governance, 2005.

¹⁸ A. Sancton, *Merger Mania*. McGill-Queens University Press, Montreal 2000.

nienie wcale nie jest przyczyną nakładania się i powielania tych samych kompetencji. Doświadczenia empiryczne wskazują, że pogląd o większej efektywności dużych jednostek jest daleki od udowodnienia. Połączenie jednostek wydaje się zasadne z punktu widzenia zwiększenia wielkości jednostek, ale osłabia więzy społeczne i zainteresowanie sprawnością lokalnej administracji. Większe jednostki potęgują dominację ośrodka centralnego nad peryferiami.

Badacze japońscy wykonywali analizy zmierzające do określenia optymalnej wielkości miast, opierając się na metodzie benchmarkingu kosztów świadczenia poszczególnych usług. Nie znaleźli jednak zadowalających korelacji, twierdząc, że problem wymaga jeszcze wielu badań empirycznych¹⁹.

Z badaczy europejskich wymienić należy K. Houlberga²⁰, który analizował samorządy duńskie. Uzyskane wyniki prowadzą do podobnych wniosków, jak w przypadku badań anglosaskich.

4. Efekty konsolidacji jednostek ochrony zdrowia

Doświadczenia z konsolidacji jednostek administracyjnych wskazują, że także w przypadku sektora ochrony zdrowia efekty skali, jakie daje zwiększanie jednostek (np. szpitali), mogą być niejednoznaczne. Podobnie jak w organizacji terytorialnej także w ochronie zdrowia fundamentem merytorycznym planowanych procesów restrukturyzacyjnych, polegających na koncentracji świadczeń w ośrodkach wielospecjalistycznych, było zwiększanie efektywności wykorzystania zasobów. Opierano się na przeświadczeniu, że koszt jednostkowy danego produktu maleje w miarę koncentracji jego produkcji.

Inspirowane tą koncepcją reformy ochrony zdrowia przeprowadzone zostały głównie w krajach anglosaskich oraz Skandynawii. Z pewnymi modyfikacjami były wdrażane także w krajach Europy kontynentalnej. Badania *ex ante* potencjalnych korzyści z konsolidacji jednostek ochrony zdrowia stały się m.in. podstawą łączenia szpitali w USA, Kanadzie, Nowej Zelandii, Australii, a w Europie w krajach skandynawskich i w Niemczech.

U szczytu powodzenia tych procesów konsolidacyjnych (w latach 90.) pojawiły się pierwsze analizy *ex post*, oceniające efekty wdrożonych reform. Najwięcej ich powstało w USA. Dodać należy, że te analizy wykonywane były zazwyczaj przez organizacje zewnętrzne względem instytucji dokonujących reform. Ta uwaga ma

¹⁹ F. Mizutani, T. Tanaka, *Estimation of optimal city size*, ESPA, Liverpool 2007.

²⁰ K. Houlberg, *Municipal Size, Economy and Democracy, Consolidation or fragmentation? Lessons Learned from Teritorial Consolidation Reforms – the European Experience*, Warsaw University 2008.

zasadniczy wpływ na wiarygodność dokonywanych ocen. Instytucje reformujące mają bowiem tendencję do dobierania takich wskaźników i metod oceny, które uzasadnią celowość podjętych działań. Sędziowanie we własnej sprawie rzadko wiąże się z obiektywną oceną sytuacji. Rola niezależnego monitoringu przeprowadzanych reform jawi się tutaj jako jeden z fundamentów demokratycznego państwa.

W badaniach *ex post*, zupełnie inaczej niż to zakładano w modelach *ex ante*, rzadko identyfikowano pozytywne efekty konsolidacji. Po pierwsze, pojawiły się badania, które nie potwierdzały efektu skali (określanego jako koszt jednostkowy procedur) zarówno w ujęciu całych jednostek, jak i w poszczególnych specjalnościach. Po drugie, została zweryfikowana teoria dotycząca optymalnej wielkości placówki, gdyż pojawia się tzw. dysefekt skali, czyli zwiększone koszty wynikające z inercji struktur, mniej bezpośredniego zarządzania itp. Zakładając *a priori* działanie efektu skali, abstrahowano bowiem od organizacji, sposobu zarządzania, uwarunkowań instytucjonalnych, motywacji – czyli elementów wewnętrznych jednostek. Elementy te mają wpływ na zróżnicowane koszty funkcjonowania jednostek. Krytycy prostego podejścia neoklasycznego, zgrupowani m.in. w rozwijającym się obecnie nurcie nowej ekonomii instytucjonalnej, słusznie zwracają uwagę na rolę tzw. kosztów transakcyjnych. Im większa jednostka, tym te koszty są z reguły wyższe, przyczyniając się często do eliminowania korzyści skali. Stwierdzono także, że założenie mówiące o mniejszych kosztach jednostkowych w większej skali przedsięwzięcia sprawdza się najlepiej w prostych i zautomatyzowanych czynnościach produkcyjnych. Im bardziej skomplikowana i zaawansowana technologicznie działalność, tym te efekty są mniejsze. W sektorze publicznym, w którym większą rolę odgrywają formalne i instytucjonalne uwarunkowania, reformy motywowane korzyściami skali często przynosiły efekt odwrotny²¹.

W tym miejscu należy szerzej zastanowić się nad optymalną wielkością szpitala, pozwalającą na efektywne wykorzystanie zasobów oraz na zapewnienie wysokiej jakości leczenia. Często formułowana jest teza, że taką idealną jednostką jest wielospecjalistyczny kombinat, gromadzący niemalże wszystkie oddziały podstawowe i specjalistyczne (500-600 łóżek). Zaskakujący może być już pierwszy efekt takiego przeglądu – dotyczący średniej wielkości szpitali w krajach, które w latach 90. przeprowadziły procesy konsolidacji. W ich wyniku przeciętna wielkość szpitala w Niemczech wynosiła w 2010 r. 254 łóżka, we Francji – 350 łóżek w szpitalach publicznych i 54 łóżka w komercyjnych, w Anglii – 345, w USA – 167 łóżek (sic!), w Japonii – 183 łóżka²². Zakładając nawet, że uśrednione dane

²¹ M. Kachniarz, *Ekonomia skali w administracji publicznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław 2010, nr 109.

²² *OECD Health Data 2010*, Eco-Sante, Paris 2010.

nie oddają precyzyjnie struktury wielkości szpitali w różnych ich grupach, trudno doświadczenia tych krajów uznać za wystarczającą przesłankę do tworzenia wielkich 500-600-łóżkowych konglomeratów.

W świetle licznych empirycznych badań amerykańskich – zjawiska ekonomii skali dają pozytywne efekty już w jednostkach powyżej 100 łóżek. W jednostkach powyżej 300 łóżek obserwowane są za to wyraźne dysefekty skali. W innym ujęciu próg, powyżej którego zaczynają rosnąć koszty jednostkowe usług, określany jest na poziomie 10 tysięcy hospitalizacji rocznie. Zauważyć można wyraźną ewolucję badań amerykańskich – od formułowania modeli opartych na przesłankach teoretycznych w latach 80. i 90. po oparte na ewaluacjach praktycznej analizy po 2000 r. Te pierwsze sugerowały istnienie efektu skali (lata 80. i początek 90. XX w.), te drugie najpierw określały go na poziomie 250-300 łóżek, te ostatnie zaś, dokonywane po 2000 r., często go negują. Im bardziej więc wzrasta wiedza z badań empirycznych, tym większą rolę przypisuje się elementom, na które zwraca uwagę ekonomia instytucjonalna.

Konkluzją niech będzie stwierdzenie J. Posnetta: „Zaufanie do logiki, że w większych szpitalach maleją koszty jednostkowe poprzez działanie efektu skali, za to wzrastają efekty leczenia przez zwiększenie liczby procedur wykonywanych przez lekarzy, stworzyło warunki dla procesów konsolidacji i fuzji. Niestety ta logika nie jest poparta dowodami”²³.

5. Podsumowanie

Kluczowym celem wielu reform sektora publicznego, w tym systemów świadczeń zdrowotnych, jest zapewnienie równego dostępu do usług i ich jakości, przy jak najniższym koszcie ich świadczenia. Wskazane są zatem działania restrukturyzacyjne optymalizujące zarówno jakość, jak i efektywność systemów usług publicznych. Realizowane w tym duchu działania konsolidacyjne, motywowane ekonomią skali, nie zawsze przynoszą spodziewane rezultaty. Widać to wyraźnie zarówno w sektorze ochrony zdrowia, jak i w innych działach sektora publicznego. Potwierdzają to zaprezentowane w tym artykule wyniki badań monitorujące skutki wdrożonych reform administracyjnych. Wydaje się więc, że nie ma przekonujących dowodów na to, że zwiększanie potencjału jednostek przynosi korzyści zarówno ekonomiczne, jak i społeczne w postaci podwyższenia jakości świadczonych usług oraz zwiększonej ich efektywności.

²³ J. Posnett, *The hospital of the future – Is bigger better? Concentration in the provision of secondary care*, University of York, York 1999.

Sama więc analiza przytoczonych w artykule badań powinna zmusić do refleksji i weryfikacji podejmowanych w Polsce działań. Zwłaszcza że w naszym kraju nie prowadzono, jak dotąd, szeroko zakrojonych, wiarygodnych badań ekonomicznych, medycznych i społecznych, które mogłyby w pełni tę tezę zweryfikować. Dlatego, pamiętając o sile krajowych uwarunkowań, zmuszeni jesteśmy sięgnąć po doświadczenia zagraniczne.

Obszerne przytoczenie w poprzedniej części wyników tych doświadczeń zostało dokonane świadomie w celu trudniejszego ich pominięcia „wzruszeniem ramion”. Pomimo bowiem najnowszych wyników badań, w podejmowanej w Polsce debacie publicznej oraz w tworzonych programach restrukturyzacyjnych dobrze trzyma się dogmat, że im większa jednostka, tym efektywniej świadczyć będzie swoje usługi.

Inercja tego poglądu jest zaskakująca w obliczu obserwowanych już w naszym kraju trendów, także w ochronie zdrowia. Procesy restrukturyzacyjne zostały tu najsprawniej przeprowadzone w jednostkach małych i średnich. Wśród 70 skomercjalizowanych szpitali samorządowych zdecydowana większość mieści się w przedziale 150-250 łóżek. Najtrudniej jest zmieniać struktury duże, w których formalne i nieformalne powiązania wewnętrzne i zewnętrzne stanowią często olbrzymi balast. Pomimo to nadal synonimem procesów restrukturyzacyjnych są zwykle propozycje konsolidacyjne. Działania te opierają się na głęboko utwierdzonym przeświadczeniu, że z punktu widzenia efektywności i jakości obsługi, kierunek ten jest jak najbardziej celowy. W niektórych sytuacjach dochodzi wręcz do oligopolizacji rynku i tworzenia struktur, które są *too big to fail* (określenie to doczekało się polskiej nazwy: szpitale niezatapialne). Wykazują one wysoką inercję w zarządzaniu i zmianach strukturalnych.

Literatura

- Bailey S.J., *Local Government Economics*, Macmillan Press Ltd., London 1999.
- Boyne G., *Population size and Economies of Scale in Local Government*, „Policy and Politics” 1995, Vol. 23, No. 3.
- Byrnes J., Dollery B., *Do Economies of scale exist in Australian local government? A review of the Empirical Evidence*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2002, No. 2.
- Carey K., Burges J.F., Young G.J., *Economies of Scale and Scope: The Case of Specialty Hospitals*, IHEA, Cornell University, Ithaca, NY 2010.
- Chan T., *Do Economies of Scale Exist in Congenital Heart Surgery?*, Climbing to New Heights, San Francisco 2010.
- Chłopecki J., *Tożsamości społeczne w globalnym świecie*, w: *Państwo, samorząd i społeczności lokalne*, red. K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa, Wyd. WSB w Poznaniu, Poznań 2005.
- Dahl R., Dahl A., Tuft E.R., *Size and Democracy*, Stanford University Press 1973.

- Dollery B., Crase L., *Is Bigger Local Government Better? An Evaluation of the Economic Case for Australian Municipal Amalgamation Programs*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2004, No. 4.
- Dollery B., Keogh C., Crase L., *Alternatives to Amalgamation in Australian Local Government: Lessons from the New Zealand Experience*, „University of New England Working Paper Series in Economics” 2005, No. 15.
- Dranove D., *Code Red: An Economist Explains How to Revive the Healthcare System without Destroying It*, Princeton University Press, Princeton 2008.
- Fleming G.V., *Hospital structure and consumer satisfaction*, „Health Services Research” 1991, No. 16.
- Flower J., *Getting Paid To Keep People Healthy: Two Ways of Integrating a Healthcare System*, „Healthcare Forum Journal” 1993, Vol. 36.
- Fuzje szpitali: Małżeństwa z rozsądku nie zawsze wychodzą na zdrowie, „Rynek Zdrowia”, 17 grudnia 2010 r.
- Hall J.L., *Assessing the Effects of Size and Structural Variation in SubState Regional Economic Development Districts*, „Southern Political Science Association” 2007.
- Hospitals in a changing Europe*, European Observatory on Health Care Systems Series, Open University Press, Philadelphia 2002.
- Houlberg K., *Municipal Size, Economy and Democracy, Consolidation or fragmentation? Lessons Learned from Teritorial Consolidation Reforms – the European Experience*, Warsaw University 2008.
- Improving the Efficiency and Effectiveness of Local Government, Australian Government*, Report of Structural Reform, Canberra 2008.
- Innowacje organizacyjne w szpitalach*, red. J. Stępniewski, P. Karniej, M. Kęsy, Wolters Kluwer, Warszawa 2011.
- Kachniarz M., *Ekonomia skali w administracji publicznej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, Wrocław 2010, nr 109.
- Keenan B., *Efficiency, accountability and sustainability of Auckland’s local government*, Royal Commission, Auckland 2008.
- Kempy M., *Tradycje lokalne jako podstawa kapitału społecznego. Co tradycja może znaczyć dla społeczności lokalnej w dobie globalizacji?*, w: *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, red. J. Kurczewska, PAN, Warszawa 2004.
- Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2005.
- Kleer J., *Sektor publiczny w warunkach współczesnych*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2008, nr 4.
- Klich J., *Przedsiębiorczość w reformowaniu systemu ochrony zdrowia w Polsce. Niedoceniane interakcje*, UJ, Kraków 2007.
- Kristensen T., Olsen K.R., Kilsmark J., Pedersen K.M., *Economies of scale and optimal size of hospitals: Empirical results for Danish public hospitals*, „Health Economics Papers University of Southern Denmark” 2008, No. 13.
- Local Government, National Report 2002-2004*, Australian Government, Canberra 2006.
- Mizutani F., Tanaka T., *Estimation of optimal city size*, ESPA, Liverpool 2007.
- Newton K., *Is small really so beautiful? Is big really so ugly? Size, effectiveness and democracy in local Government*, „Political Studies” 1982, No. 30.
- North D.C., *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.
- North D.C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York 1990.

- North Shore – Long Island Jewish Health System*, w: *Training for health care managers results of the program 2002-2003*, t. 2, Biblioteka „Antidotum” 2003.
- OECD Health Data 2010*, Eco-Sante, Paris 2010.
- Pineda Ch., *City County Consolidation and Diseconomies of Scale: Summary of Selected Literature*, Harvard University Ash Institute for Democratic Governance, 2005.
- Posnett J., *The hospital of the future- Is bigger better? Concentration in the provision of secondary care*, University of York, York 1999.
- Sancton A., *Merger Mania*, McGill-Queens University Press, Montreal 2000.
- Swianiewicz P., *Reformy konsolidacji terytorialnej – teoria i praktyka krajów Europy Środkowo-Wschodniej*, „Samorząd Terytorialny” 2009, nr 4.
- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, red. W. Kieżun, J. Kubin, WSPiZ, Warszawa 2004.
- Wang J., Zhao Z., Mahmood A., *Relative Efficiency, Scale Effect, and Scope Effect of Public Hospitals: Evidence from Australia*, „Discussion Paper” 2006, No. 2520.
- Wong V.C., Cook T.D., Barnett W.S., Jung K., *An Effectiveness-Based Evaluation of Five State Pre-Kindergarten Programs*, „Journal of Policy Analysis and Management” 2008, Vol. 27, No. 1.
- Zalewski A., *Prywatyzacja jako instrument poprawy efektywności gospodarki gminy*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2007, nr 1161.

Dorota Korenik

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Finansowanie inwestycji infrastrukturalnych w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Kwestie wybrane

***Streszczenie.** W artykule omówiono formułę partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP) w aspekcie możliwości realizowania projektów inwestycyjnych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Przedstawiono źródła finansowania w ramach PPP, wskazano na mocne i słabe strony poszczególnych instrumentów.*

***Słowa kluczowe:** partnerstwo publiczno-prywatne, inwestycje infrastrukturalne, finansowanie*

1. Wprowadzenie

Ostatnie 20-30 lat to okres, w którym wystąpiło kilka procesów przebiegających równolegle:

- rewolucja techniczna i technologiczna na wielką skalę, wymuszająca szybką zmianę dotychczasowych sposobów świadczenia usług publicznych, a także kreująca nowe ich rodzaje,
- demokratyzacja społeczeństw, całkowicie zwiększająca oczekiwania w zakresie wielkości i standardów usług publicznych wszystkich grup społecznych; konsekwencją razem obu procesów jest dynamiczny wzrost potrzeb w zakresie świadczenia usług publicznych,
- zmiana doktryny ekonomicznej w kierunku ograniczania fiskalizmu państwa.

W efekcie powiększa się luka między wielkością niezbędnych wydatków na rosnący zakres usług publicznych a kwotą środków w dyspozycji budżetów publicznych. Pogodzenia wyzwań wynikających z rozwoju techniki i demokracji z wymogami nowoczesnych sposobów zarządzania wzrostem gospodarczym upatrywano w prywatyzacji możliwie dużych przestrzeni aktywności państwa – przede wszystkim tych, dla których uruchomienia konieczna jest działalność gospodarcza (inwestowanie, zarządzanie, eksploatacja). Jednakże oznacza to odstąpienie od obowiązku odpowiedzialności państwa za poziom dostępności do tych usług, urynkowanie tej dostępności, tym samym uzależnienie jej od poziomu zamożności obywatela, w rezultacie – złamanie umowy społecznej istniejącej z wieloma słabszymi finansowo grupami społecznymi. To się kłóci z idą państwa obywatelskiego. Trzeba zatem szukać rozwiązania w innej formule, tj. obecnie lansowanej formule partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP).

Przyjmując za podstawowe kryterium oczekiwania społeczne związane z jakością i dostępnością świadczonych usług publicznych oraz brak możliwości zbilansowania potrzeb do możliwości finansowych jednostek samorządu terytorialnego (w tym przede wszystkim samorządu województwa dolnośląskiego odpowiedzialnego za kreowanie rozwoju regionu), rekomendowane dziedziny dla PPP to przede wszystkim transport drogowy i kolejowy, ochrona zdrowia oraz usługi teleinformacyjne.

Wprawdzie istnieje przekonanie, że zastosowanie formuły PPP stanowi pozytywną odpowiedź na wyzwania cywilizacyjne, to jednak wiąże się z nią szereg kwestii wymagających rozstrzygnięć natury prawnej, politycznej lub ekonomicznej (racjonalności ekonomicznej). W warunkach polskich są to głównie kwestie zadłużenia i zaliczania instrumentów finansowych do tych, które obciążają prawne limity zadłużania się jednostek sektora samorządowego oraz możliwości zbudowania montażu finansowego.

2. Kwestia zadłużenia finansowego sektora publicznego, w tym samorządowego

Głównym zadaniem władz publicznych jest zmniejszenie strukturalnego deficytu sektora finansów publicznych, tj. do poziomu średniookresowego celu budżetowego sformułowanego w Europejskim Pakiecie Stabilności i Wzrostu. W przypadku Polski wynosi on 1% PKB deficytu strukturalnego. Zdaniem ekonomistów¹, jako główny cel reformy finansów publicznych trzeba forsować

¹ *Plan finansowy państwa*, www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni [26.03.2012].

ograniczenie wydatków publicznych oraz zmianę ich struktury, tj. zmniejszenie transferów socjalnych na rzecz wydatków prorozwojowych.

Problemem jest niebezpieczeństwo przekroczenia 55-procentowej relacji długu publicznego do PKB. Dotyczy ono większych potrzeb pożyczkowych budżetu państwa, niższego kursu złotego, wysokiego przyrostu zadłużenia innych niż Skarb Państwa podmiotów sektora finansów publicznych, niejasnego podziału ryzyka w umowach PPP lub też konieczności zrealizowania poręczeń lub gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych.

Zgodnie z procedurą nadmiernego deficytu, który nałożyła na Polskę Komisja Europejska w 2012 r., deficyt finansów publicznych należy ograniczyć do 3% PKB. Mimo ustawowych możliwości zwiększania zadłużenia przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego (JST) zmiany mają ograniczyć ich deficyt budżetowy do 4% w 2012 r., 3% w 2013 r., 2% w 2014 roku oraz 1% w 2015 r.

Przyjęte założenie w znacznym stopniu ograniczy stosowanie ustawy z 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym oraz ustawy z 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi². Również rozporządzenie Ministra Finansów z 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego³, które weszło w życie 1 stycznia 2011 r., znacząco poszerzyło katalog instrumentów finansowych, które mogą wpłynąć na ocenę poziomu zadłużenia polskich JST. Według przywołanego rozporządzenia, tytułem dłużnym zaliczanym do państwowego długu publicznego są m.in.:

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

Przytoczone rozporządzenie nie wymienia zobowiązań z tytułu koncesji, jednakże umowy te mogą wpłynąć na ocenę poziomu zadłużenia podmiotu sektora publicznego w zależności od:

- faktycznego zobowiązania finansowego ze strony podmiotu publicznego na rzecz partnera prywatnego, jak również

² Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm. oraz ustawa z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101 z późn. zm.

³ Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.

– podziału ryzyka, które przesądza o zaliczaniu zobowiązań publicznych z nich wynikających, do wskaźnika zadłużenia.

3. Źródła finansowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego

Na potrzeby przeprowadzenia przeglądu przedmiotowych źródeł finansowania dokonano wyodrębnienia ich grup oraz przyporządkowania poszczególnego źródła do określonej grupy. W warunkach polskich zidentyfikowano główne grupy, takie jak:

- środki własne jednostek samorządu terytorialnego,
- dotacja celowa z budżetu centralnego,
- środki własne partnera prywatnego,
- środki z programów Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego,
- kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych,
- środki z kredytów komercyjnych (rynkowych),
- środki z emisji obligacji.

W dalszej części przedstawiono kolejno poszczególne grupy źródeł finansowania możliwe do wykorzystania poprzez ich montaż (tzw. montaż finansowy) w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

3.1. Środki własne jednostek samorządów terytorialnych

Środki własne JST stanowią podstawowe źródło finansowania inwestycji w ochronie zdrowia, choć trzeba mieć na uwadze fakt, że JST obciążone są licznymi zadaniami publicznymi i mogą nie dysponować wystarczającymi środkami na dofinansowanie inwestycji własnych. Ustawa o dochodach JST nie reguluje w sposób szczegółowy zagadnień związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem środków pozostających w dyspozycji JST na cele związane z rozwojem infrastruktury.

Samorządy posiadają kilka źródeł pozyskania środków, które mogą być przeznaczone na finansowanie zadań własnych. Tymi źródłami są w szczególności dochody własne (udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, dochody z majątku województwa, spadki, zapisy i darowizny na rzecz JST, dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe JST i inne) oraz dochody ze źródeł zewnętrznych (głównie dotacje celowe z budżetu państwa), przy czym dochody własne stanowią zasadnicze źródło finansowania zadań JST. Dodatkowo budżet

JST mogą zasilić środki z uzyskanych kredytów i pożyczek oraz emisji papierów wartościowych.

Projekt inwestycyjny (infrastrukturalny), jeśli ma być prowadzony w formule PPP, powinien być wpisany do wieloletniego planu inwestycyjnego realizowanego przez daną JST. Środki własne JST mogą stanowić wkład kapitałowy inwestycji. Źródłem tych środków są dochody JST.

Silnymi stronami finansowania z udziałem środków publicznych będących w dyspozycji JST są:

- najtańszy sposób finansowania,
- brak dodatkowych kosztów związanych np. z koniecznością uzyskiwania zabezpieczenia w postaci gwarancji lub poręczeń.

Słabymi stronami finansowania z udziałem środków publicznych będących w dyspozycji JST są:

- niewystarczająca ilość tych środków,
- krótkie okresy objęte budżetem („roczność” budżetów),
- utrudnienia w zakresie wieloletniego programowania finansowania inwestycji,
- ryzyko polityczne,
- możliwość nieoptymalnego wykorzystania środków finansowych JST.

3.2. Dotacja celowa z budżetu centralnego

Możliwe jest przyznanie kwoty ze środków państwowych funduszy celowych jednostkom samorządu terytorialnego na wykonanie zadań własnych i zadań zleconych z zakresu administracji rządowej JST. Oznacza to, że JST mogłaby być potencjalnie beneficjentem środków państwowych funduszy celowych, które można by przeznaczyć na inwestycję infrastrukturalną. Realizacja inwestycji, np. budowlanej, może być finansowana ze środków budżetowych pod warunkiem, że inwestor posiada zaakceptowany program inwestycji.

3.3. Środki własne partnera prywatnego

Modele PPP są różne, w zależności od ich kompleksowości. Formułą, która nie zawsze jest uznawana za PPP, a znajdująca szerokie zastosowanie w sektorach społecznie ważnych, jak np. w sektorze ochrony zdrowia, jest tzw. kontrakt operatorski. Systemy operatorskie charakteryzuje:

- publiczna własność infrastruktury (istnieją nieliczne przykłady infrastruktury w części przekazanej do sektora prywatnego) oraz
- inwestycje zwykle – finansowane przez sektor publiczny.

W systemie operatorskim sektor publiczny przekazuje obowiązki związane z zarządzaniem – lub eksploatacją i utrzymaniem systemu – do sektora prywatnego. W większości przypadków powstaje w tym celu spółka specjalnego przeznaczenia (SPV), która jest odpowiedzialna za świadczenie usług w ramach umowy zawartej z jednostką sektora publicznego. Korzyściami są tu oszczędności wynikające z doświadczenia menadżerskiego i know-how. Wynagrodzenie operatora zazwyczaj składa się z opłaty stałej i premii za oszczędności.

W wariacie realizacji projektu w formule PPP partner prywatny oczekiwać będzie określonego zwrotu z inwestycji, pokrywającego koszt alternatywnego zaangażowania tych środków (np. lokata) oraz premii za ryzyko, jakie przejmuje – w związku z realizacją inwestycji – od sektora publicznego. Należy przy tym pamiętać, że koncepcja ta zakłada sfinansowanie przedsięwzięcia (w tym najistotniejszego wydatku, czyli kosztu budowy) ze środków będących w dyspozycji partnera prywatnego wraz z finansowaniem zewnętrznym. W przypadku obiektu odbywa się to najczęściej w zamian za okresowe płatności – za dostępność – na rzecz partnera prywatnego (*availability payment*), realizowane przez sektor publiczny w perspektywie długookresowej.

Analiza realizowanych na świecie projektów PPP wskazuje, że oczekiwana przez partnera prywatnego stopa zwrotu z kapitału własnego (wewnętrzna stopa zwrotu projektu) waha się zazwyczaj pomiędzy 10 a 15%. Z punktu widzenia sektora publicznego można traktować tę stopę zwrotu jako koszt wykorzystania środków własnych partnera prywatnego.

Możliwość pozyskania środków własnych partnera prywatnego (w tym poziomu tych środków) jest standardowo elementem oceny podczas procedury wyboru partnera prywatnego. Docelowa struktura finansowania inwestycji może być przedmiotem negocjacji z partnerem prywatnym, może być ustalana w dokumentacji przetargowej lub może być jednym z kryteriów oceny ofert przetargowych. Dalszych analiz wymaga optymalny mechanizm wynagradzania partnera prywatnego, zapewniający mu oczekiwany zwrot z kapitału i najkorzystniejszy transfer różnych typów ryzyka związanego z projektem.

Silnymi stronami finansowania z udziałem środków partnera prywatnego są:

- finansowanie budowy obiektu środkami zewnętrznymi JST, niepodlegającymi procedurze budżetowania JST,
- leżące w gestii partnera prywatnego wszelkie działania w celu pozyskania środków,
- możliwość finansowania bez zabezpieczenia w postaci gwarancji lub poręczeń,
- możliwość pozyskiwania dodatkowego zwrotu z inwestycji przez partnera prywatnego z tytułu świadczonych usług dodatkowych,
- zaangażowanie partnera prywatnego w efektywne zarządzanie finansami inwestycji.

Słabymi stronami finansowania z udziałem środków partnera prywatnego są:

- względnie wysoki koszt,
- konieczność zwrotu z inwestycji dla partnera prywatnego.

Z uwagi na innowacyjny najczęściej charakter inwestycji w formule PPP, należy rozpatrywać potencjalne zainteresowanie inwestorów zagranicznych tego typu projektem (jedną z niezbędnych prac po przeprowadzeniu analiz ekonomiczno-finansowych jest zidentyfikowanie potencjalnych inwestorów aktywnych na rynkach światowych oraz badanie ich zainteresowania projektem). Należy mieć na uwadze fakt, że inwestorzy aktywni dotychczas na rynku polskim są zainteresowani przede wszystkim placówkami czerpiącymi przychody z tytułu działalności komercyjnej. Partner prywatny, potencjalnie zainteresowany inwestycją, będzie szczegółowo analizował sytuację rynkową – ze szczególnym uwzględnieniem regionu Dolnego Śląska – pod kątem możliwości uzyskania przewagi konkurencyjnej przez nowo zrealizowaną inwestycję.

3.4. Środki z funduszy Unii Europejskiej

Środki z funduszy UE pochodzą z programów UE i Europejskiego Obszaru Gospodarczego, regionalnych programów operacyjnych, programów operacyjnych „Infrastruktura i Środowisko” i „Kapitał Ludzki”.

Środki wspólnotowe są korzystnym źródłem finansowania przedsięwzięć, nie tylko ze względu na bezzwrotne dofinansowanie zasadniczej części inwestycji. Proces przygotowania aplikacji wymaga przeprowadzenia starannych analiz finansowych i ekonomicznych, również proces budowy obiektu jest poddany pewnym rygorom dyscyplinarnym, związanym z harmonogramem czasowym i procedurami przetargowymi. Ze względu na wysoką zwykle wartość inwestycji środki z UE mogą być wykorzystane jedynie do realizacji tzw. projektów miękkich, związanych z podnoszeniem kwalifikacji pracowniczych, również do finansowania innowacyjnych rozwiązań z zakresu nowych technologii oraz wdrażania rozwiązań IT, natomiast nie są przyznawane na finansowanie nowych inwestycji.

W regionalnych programach operacyjnych przewiduje się środki na wsparcie różnych projektów. W dużym stopniu są wspierane przedsięwzięcia związane z modernizacją istniejących obiektów w celu umożliwienia dostosowania ich do obowiązujących przepisów prawa. Współfinansowanie budowy nowych obiektów będzie możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy modernizacja istniejącej infrastruktury jest ekonomicznie nieuzasadniona. Wszystkie dotowane zadania muszą prowadzić do racjonalizacji sieci jednostek organizacyjnych działających dla dobra publicznego w regionie.

Program operacyjny „Infrastruktura i Środowisko” oferuje największe środki finansowe na inwestycyjne wsparcie dla niektórych branż. W ramach danego

priorytetu działań możliwe jest uzyskanie dofinansowania przede wszystkim na przebudowę, rozbudowę, remont obiektów związanych z infrastrukturą o znaczeniu ponadregionalnym, zakupy aparatury i urządzeń niezbędnych do świadczenia usług użyteczności publicznej itp.

Dodatkowo istnieją możliwości na uzyskanie wsparcia finansowego na opracowanie kompleksowej dokumentacji niezbędnej w procesie aplikowania. Dotyczy to przede wszystkim wniosku o wsparcie, opracowania studium wykonalności projektu oraz oceny oddziaływania na środowisko.

Program operacyjny „Kapitał Ludzki” umożliwia ubieganie się o środki na podnoszenie kwalifikacji personelu wykonawczego oraz personelu zarządzającego. PO „Kapitał Ludzki” oferuje środki na doksztalcanie kadry wykonawczej i kierowniczej.

3.5. Kredyty z międzynarodowych instytucji finansowych

Ta grupa kredytów obejmuje kredyty Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i Banku Rozwoju Rady Europy.

EBI udziela kredytów projektom, które są zgodne z polityką UE, w tym wspierającym ekonomiczną spójność rozszerzonej Unii Europejskiej. Środki EBI są wykorzystywane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, który jest odpowiedzialny za wspieranie rozwoju regionalnego poprzez finansowanie projektów infrastrukturalnych, realizowanych przez JST. O kredyt EBI mogą się ubiegać JST, podmioty zależne i z udziałem JST oraz inne podmioty, jeśli kredytowany projekt służy rozwojowi regionalnemu. Kredyt EBI może być przyznany na projekty z wielu sektorów, takich jak środowisko, infrastruktura, rozwój gospodarki opartej na wiedzy, edukacja.

Jako alternatywne źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych, JST może wykorzystać kredyt inwestycyjny z linii Banku Rozwoju Rady Europy. Kredyt może być przeznaczony na inwestycje w zakresie edukacji, służby zdrowia wraz z konieczną infrastrukturą (wodociągi, utylizacja odpadów stałych i ścieków, zaopatrzenie w energię elektryczną, gaz, linie telefoniczne), ochrony środowiska, modernizacji obszarów wiejskich oraz inwestycji o charakterze społeczno-kulturalnym na zaniedbywanych obszarach miejskich.

3.6. Silne i słabe strony finansowania z międzynarodowych instytucji finansowych

Silne strony:

- atrakcyjne warunki finansowania w porównaniu z kredytami komercyjnymi,
- możliwość skorzystania z wiedzy ekspertów instytucji.

Słabe strony:

- konieczność przestrzegania odpowiednich procedur zamówień,
- prowadzenie dodatkowej dokumentacji,
- poddanie się nadzorowi międzynarodowej instytucji finansowej,
- w wybranych przypadkach konieczność uzyskania gwarancji (np. gwarancji Skarbu Państwa lub organu założycielskiego instytucji).

3.7. Środki z kredytów komercyjnych

Decyzja o przyznaniu kredytu komercyjnego, szczególnie na dużą inwestycję infrastrukturalną, zawsze wymaga starannego zbadania otoczenia instytucjonalnego i regulacyjnego, oceny zdolności kredytowej potencjalnego kredytobiorcy. Poziom dostępności, struktura oraz warunki zastosowania komercyjnych instrumentów dłużnych do sfinansowania inwestycji podlegają zmianom zależnie od fazy cyklu koniunktury gospodarczej.

Standardowa oferta większości działających w Polsce banków jest skonstruowana zgodnie z potrzebami klienta reprezentującego przede wszystkim sektor prywatny. Finansowanie inwestycji publicznych o dużej wartości stanowi niewielką część działalności dużych banków komercyjnych lub jest domeną wyspecjalizowanych banków z ofertą przeznaczoną wyłącznie dla sektora publicznego (jak DEFPA Bank Polska czy DEXIA Kommunalkredit Bank Polska), proponujących kredyty z bardzo długim terminem spłaty. Finansowanie dużej inwestycji infrastrukturalnej musiałyby być oparte na rozwiązaniu opracowanym specjalnie pod kątem tej inwestycji, na podstawie szczegółowego badania wiarygodności kredytowej. Banki komercyjne w Polsce podchodzą z dużą ostrożnością do finansowania projektów infrastrukturalnych w sektorze publicznym. Inwestycje w branżach publicznych postrzegają jako duże ryzyko głównie ze względu na brak możliwości zabezpieczenia ciągłości przychodów.

3.8. Kredyt inwestycyjny przeznaczony na konkretny projekt

Oferta kredytu inwestycyjnego dla konkretnego projektu jest dostępna w większości banków. Jest to instrument służący do finansowania konkretnego projektu inwestycyjnego. Na podstawie tego projektu dokonywana jest ocena ryzyka banku. Każdorazowo wymagana jest szczegółowa dokumentacja projektu wraz z projekcją generowanych przezeń przychodów. Przychody te, odpowiednio wyodrębnione z rachunku bieżącego przedsiębiorstwa, są bowiem głównym zabezpieczeniem wiarygodności banku.

Wysokość dostępnego finansowania uzależniona jest od ryzyka i struktury projektu, przy czym minimalny udział własny inwestora wynosi zasadniczo 10-20% wartości inwestycji, w zależności od ryzyka przedsięwzięcia. Wysokość finansowania jest z reguły w takim przypadku ograniczona do zdefiniowanego procentu całkowitych nakładów inwestycyjnych projektu. Marża banku, prowizja za udzielenie kredytu i ostateczna stopa oprocentowania zależna jest od struktury projektu, czasu jego trwania i oceny związanego z nim ryzyka dla banku.

Kredyt na realizację projektu inwestycyjnego jest zasadniczo udzielany na czas spłaty równy okresowi przedmiotu inwestycji, pomniejszonemu o okres kilku lat. Decydujące znaczenie dla przyznania kredytu i jego warunków ma ocena ryzyka finansowanego projektu i prognoza przychodów osiągniętych z inwestycji. Głównym zabezpieczeniem takiego kredytu jest prawo banku do przychodów z tytułu eksploatacji inwestycji. W przypadku zakładanego braku dedykowanego strumienia przychodów konieczna byłaby odpowiednia deklaracja w formie wiążącego zobowiązania złożona przez stronę publiczną (bezpośrednie zaciągnięcie kredytu w przypadku metody tradycyjnej lub zobowiązanie się do zapewnienia przychodów partnerowi prywatnemu w przypadku PPP).

W przypadku kredytu inwestycyjnego istotną część kosztów stanowić będą niezbędne analizy i projekcje dotyczące inwestycji. Co istotne, muszą być one co do zasady weryfikowane przez ekspertów banku, podnosząc znacznie jego koszty własne i w efekcie ostateczny koszt kredytu.

Wśród **silnych stron kredytu inwestycyjnego** wymienia się:

- zabezpieczenie w formie zastawu na przyszłych przychodach z inwestycji,
- racjonalną ocenę rentowności projektu.

Słabymi stronami są:

- ograniczone możliwości finansowania – konieczny wkład własny w wysokości zasadniczo przynajmniej 10-20% wartości finansowanego projektu,
- skomplikowana procedura przygotowawcza – konieczność sporządzenia szeregu analiz dotyczących finansowanego projektu,
- restrykcyjna kontrola realizacji projektu.

3.9. Środki z emisji obligacji

Na gruncie obowiązujących przepisów emisja obligacji bezpośrednio przez podmiot publiczny, poza emisją obligacji w celach restrukturyzacyjnych (np. zgodnie z ustawą o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej), jest zagadnieniem niejednoznacznym.

Obligacje charakteryzują się wieloma możliwymi wariantami strukturyzacji zadłużenia. Dostępne zmienne to m.in. termin zapadalności, oprocentowanie kuponu, możliwość potrącenia odsetek jednorazowo lub w momencie emisji, waluta

emisji i spłaty odsetek oraz typ zabezpieczenia. Oczywiście możliwość ich zastosowania zależy od oceny wiarygodności emitenta przez inwestorów.

W zależności od potrzeb inwestycyjnych można również dokonać emisji w różny sposób i na różnych rynkach. Dostępne warianty to m.in. emisja, publiczna bądź niepubliczna, na rynku krajowym i emisja na eurorynku.

Termin zapadalności obligacji emitowanych na rynku polskim zasadniczo nie przekracza 5 lat. Emisje papierów dłużnych o terminie zapadalności w przedziale 5-7 lat dokonywane są z reguły w trybie indywidualnych negocjacji z inwestorami. Emisje na rynku krajowym dokonywane są najczęściej w formie niepublicznej, z uwagi na dodatkowe koszty i procedury związane z emisją publiczną. Na tzw. eurorynku możliwa byłaby emisja obligacji o dłuższym terminie zapadalności oraz o większej całkowitej sumie emisji.

Niektóre banki, wyspecjalizowane w finansowaniu infrastruktury, oferują również rozwiązanie polegające na udostępnieniu znacznych kwot długookresowego finansowania poprzez wykup całości emisji obligacji, bez udostępnienia jej inwestorom.

Czynnikami zwiększającymi koszt kapitału z obligacji są niski rating (lub jego brak) i długi termin zapadalności. W ratingu natomiast znajdują odzwierciedlenie czynniki takie, jak obraz ekonomiczny kraju działalności emitenta, środowisko regulacyjne, sytuacja operacyjna projektu, struktura zarządzania przedsiębiorstwem, ocena operacyjna i finansowa projektu, struktura emisji obligacji dłużnych.

Warto zaznaczyć, że w przypadku projektów infrastrukturalnych, dla ratingu emitenta, oprócz oceny ryzyka budowy i późniejszego ryzyka rynkowego, znaczenie ma także występowanie ewentualnego gwaranta emisji. Wartość ratingu ma podstawowe znaczenie, jeśli chodzi o koszt pozyskanego kapitału – słaby rating musi być zrekompensowany potencjalnym inwestorom wyższym oprocentowaniem.

Emisja obligacji jest rozwiązaniem relatywnie drogim, ale w odróżnieniu od finansowania kredytem nie pociąga za sobą ścisłego monitoringu inwestycji przez bank w czasie finansowania. W przypadku finansowania kredytem bank ściśle monitoruje postęp z prac w ramach inwestycji, weryfikuje sytuację kredytobiorcy, wymaga raportowania wszelkich zmian mogących wpłynąć na ryzyko projektu.

Wszystkie elementy składające się na koszt pozyskanego kapitału są w przypadku obligacji wyższe (poczynając od oprocentowania, poprzez różne prowizje za obsługę emisji, kończąc na kosztach związanych z doradztwem przy jej przygotowaniu). Jednocześnie pozyskanie finansowania z obligacji wymaga szeregu działań przygotowawczych i zabezpieczających.

Silnymi stronami pozyskania finansowania poprzez emisję obligacji są:

- możliwe do uzyskania znacznie wyższe kwoty finansowania – niezależenie od limitów kredytowych banków poprzez dywersyfikację źródeł finansowania,

- mniej restrykcyjne niż w przypadku kredytu wymogi dotyczące ryzyka,
- mniej skomplikowana niż w przypadku kredytu struktura zabezpieczeń oraz pozafinansowych zobowiązań,

- elastyczność strukturyzacji zadłużenia przed emisją.

Słabymi stronami pozyskania finansowania poprzez emisję obligacji są:

- większe koszty finansowania (zarówno odsetek, jak i procedury emisji),
- brak możliwości modyfikacji warunków spłaty po rozpoczęciu emisji – termin zapadalności jest ostateczny i nie ma możliwości prolongaty,
- niewielki popyt na średnio- i długoterminowe obligacje przedsiębiorstw na rynku krajowym.

Emisja obligacji w przypadku nowo budowanego obiektu może zostać zrealizowana przez podmiot prawny, np. spółkę kapitałową. W przypadku budowy obiektu infrastrukturalnego metodą tradycyjną obecny stan prawny uniemożliwia zapewnienie przychodów na okres dłuższy niż 3 lata (takie ograniczenia nie występują w każdej branży w sektorze publicznym) – dlatego może być niezbędne zabezpieczenie finansowania przez organ założycielski, np. przez udzielenie gwarancji. W przypadku realizacji projektu w formule PPP zabezpieczeniem finansowania dłużnego mogą być przychody z opłat za dostępność. Pozyskanie przez partnera prywatnego innych dodatkowych zabezpieczeń (w formie np. gwarancji udzielonej przez stronę publiczną) może być istotnym argumentem przesądającym o ofercie korzystniejszych warunków finansowania dłużnego w procesie negocjacji z bankiem.

4. Podsumowanie

Istnieje bogactwo możliwych źródeł finansowania do wykorzystania w montażu w ramach PPP (choć nie mniejsze niż w krajach z większymi doświadczeniami w zakresie PPP, w których podstawą finansowania jest *forfaiting*, a w Polsce ze względu na koszt usługi i słabą powszechność drogi i niepraktykowany). Pozostaje otwarte pytanie: czy polskie środowisko finansowania jest wystarczająco dobrze rozwinięte, by montaż finansowy mógł okazać się bardziej efektywny i bezpieczny dla realizacji zadania publicznego niż podobny montaż, ale z pominięciem PPP (bez angażowania partnera prywatnego)? By odpowiedź mogła być rozstrzygnięta na korzyść formuły PPP, potrzebne jest spełnienie wielu innych warunków.

Jak wskazuje grono lobbujące za upowszechnieniem PPP w Polsce, udana implementacja tej formuły realizacji i finansowania zadań publicznych determinowana jest bowiem spełnieniem dwóch zbiorów warunków: niezbędnych i ostatecznych.

Do zbioru warunków niezbędnych można zaliczyć przede wszystkim:

- wolę polityczną – poparcie polityczne struktur władzy krajowej, regionalnej i lokalnej,
- stabilne i przyjazne regulacje prawne umożliwiające realizację zadań publicznych z wykorzystaniem środków prywatnych,
- przewidywaną sytuację makroekonomiczną,
- gotowość i dojrzałość organizacyjno-kompetencyjną sektora publicznego do realizacji inwestycji z udziałem podmiotu prywatnego na zasadach partnerstwa.

Zbiór warunków dostatecznych zawiera:

- opracowanie krajowej (lokalnej, regionalnej) polityki/strategii wykorzystania formy PPP, w tym: określenie preferowanych pól jego stosowania (przedmiotu PPP),
- wykształcenie systemu organizacji i koordynacji, monitoringu oraz oceny korzystności realizowanych projektów PPP wraz z wykreowaniem instytucji realizujących te funkcje,
- wykształcenie systemu upowszechniania i promocji rozwoju stosowania PPP, w tym adekwatnych do tych funkcji instytucji przygotowujących standardy dobrych praktyk i wzorców zachowań,
- opracowanie programu popularyzacji wiedzy o PPP – szkolenia, studia podyplomowe, warsztaty,
- uruchomienie środków publicznych finansujących przygotowanie pożądaných standardów zachowań i wzorców dobrych praktyk oraz wspierających działania instytucji weryfikujących korzyści płynące z wyboru formuły PPP, programowo koordynujących oraz monitorujących rozwój PPP.

Literatura

- Plan finansowy państwa*, www.mf.gov.pl/files/bip/bip/wieloletni [26.03.2012].
- Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego w tym długu Skarbu Państwa, Dz.U. nr 252, poz. 1692.
- Ustawa z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. z 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z 9 stycznia 2009 r., o koncesji na roboty budowlane lub usługi, Dz.U. nr 19, poz. 101 z późn. zm.

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie decentralizacji zadań publicznych

***Streszczenie.** Współcześnie jeden podmiot nie może być odpowiedzialny za wykonywanie pracy całej administracji. Różnorodność zadań decyduje o tym, że muszą być one realizowane przez kilka podmiotów. W celu racjonalnego wydatkowania środków publicznych dochodzi do podziału zadań pomiędzy państwo a niższe szczeble administracji.*

W artykule podjęto próbę oceny wielkości i struktury wydatków jednostek samorządu terytorialnego przez pryzmat decentralizacji zadań publicznych. W realizacji tak wyznaczonego celu posłużono się analizą takich wskaźników, jak: wydatki jednostek samorządu terytorialnego do PKB oraz udział wydatków lokalnych w wydatkach publicznych. Empiryczną analizę uzupełniono strukturą wydatków samorządowych według klasyfikacji działowej.

***Słowa kluczowe:** wydatki publiczne, wydatki jednostek samorządu terytorialnego*

1. Wprowadzenie

Obecny poziom rozwoju państwa powoduje, że różnorodne zadania administracji muszą być realizowane przez kilka podmiotów. W celu efektywniejszego i skuteczniejszego wydatkowania środków publicznych dochodzi do podziału zadań pomiędzy państwo a niższe szczeble administracji. Jednostki te znajdują się bliżej społeczności lokalnych, co umożliwia rozpoznanie miejscowych potrzeb i lepsze ich zaspokojenie¹.

¹ Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2011, s. 19-20.

Decentralizacja jest czynnikiem, który wyznacza skalę i tempo rozwoju lokalnego oraz regionalnego. Stabilizuje i pogłębia demokrację poprzez tworzenie warunków do zwiększania partycypacji społecznej, poprawy efektywności usług publicznych i lepszego ich dostosowania do potrzeb społecznych, ponieważ administracja znajduje się bliżej obywatela². Procesy decentralizacji oraz podziału zadań pomiędzy władze centralne i samorządowe wpływają również na wielkość i strukturę wydatków jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Celem artykułu jest próba oceny wielkości i struktury wydatków jednostek samorządu terytorialnego z punktu widzenia decentralizacji zadań publicznych. W związku z tym dokonano analizy takich wskaźników, jak: wydatki jednostek samorządu terytorialnego do PKB oraz udział wydatków lokalnych w wydatkach publicznych. Struktura wydatków samorządowych według klasyfikacji działowej stanowi uzupełnienie analizy empirycznej.

2. Zmiany zakresu zadań jednostek samorządu terytorialnego

Proces decentralizacji finansów publicznych w Polsce był związany z powołaniem i kształtowaniem samorządu terytorialnego w okresie transformacji ustrojowej lat 90. do chwili obecnej. Reaktywowany w 1990 r. samorząd terytorialny został ukształtowany jako samorząd jednostopniowy. Jego głównym elementem została gmina, której nadano osobowość prawną, przyznano określone mienie komunalne oraz wyznaczono zakres samodzielności w gromadzeniu dochodów oraz wydatkowaniu środków³. Zakres działania gmin został określony szeroko. Jednostkom tym przypisano zróżnicowane zadania. Zaliczono do nich wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ustawodawca nie wymienił ich w sposób wyczerpujący, lecz taksatywnie, katalogując rodzajowo w 15 punktach w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Pierwsza zmiana treści tego przepisu została dokonana w 1993 r. W pkt 16 zostało dodane zdanie w brzmieniu: zapewnienie kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej⁴.

Następnie rozpoczęto proces różnicowania zadań gmin w zależności od wielkości gminy. Próbę zwiększenia zakresu zadań dużych i średnich gmin miejskich

² L. Patrzalek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 60-61.

³ K. Piotrowska-Marczak, *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009, s. 190.

⁴ Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. nr 17, poz. 78 z późn. zm.

podjęto w 1994 r. poprzez uczestnictwo w programie pilotażowym⁵. W ramach tego programu gminom miejskim przekazano z mocy prawa część zadań należących wcześniej do organów administracji rządowej. W oświacie rozpoczęto przekazywanie gminom odpowiedzialności za szkoły podstawowe.

Zakres zadań gmin stopniowo modyfikowano. Sfinalizowanie procesu zwiększania zakresu zadań gmin nastąpiło 1 stycznia 1996 r. Na podstawie ustawy o tzw. wielkich miastach⁶, gminy przejęły jako zadania własne od organów państwowej administracji oświatowej wszystkie szkoły podstawowe, publiczne szkoły ponadpodstawowe, szkoły artystyczne I i II stopnia, przedszkola i szkoły specjalne, z wyjątkiem szkół specjalnych i placówek o zasięgu wojewódzkim i ogólnokrajowym. W zakresie opieki społecznej przejęły domy pomocy społecznej i ośrodki opiekuńcze. W ochronie zdrowia uzyskały możliwość prowadzenia zakładów opieki zdrowotnej. Poza tym zadania zlecone zostały przekształcone w zadania własne w zakresie szpitalnictwa ogólnego, lecznictwa ambulatoryjnego, zapobiegania i zwalczania AIDS oraz leków dla osób uprawnionych. W kulturze i sztuce jednostki te przejęły odpowiedzialność za instytucje kultury, które poprzednio były wpisane do rejestru wojewodów. Otrzymały również zadania związane z utrzymaniem i ochroną dróg, z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych. Jednostkom tym przekazano jako zadania własne dotychczasowe kompetencje urzędów skarbowych w zakresie egzekucji należności z tytułu podatków i opłat lokalnych.

Program pilotażowy, mający na celu zróżnicowanie zadań w zależności od wielkości gminy, oraz ustawa o tzw. miastach, przekazująca szereg usług społecznych ze szczebla centralnego do gmin dużych i średnich, były krokami zmierzającymi do utworzenia kolejnych szczebli administracji. Podjęcie decyzji w tym zakresie skutkowało powstaniem od 1 stycznia 1999 r. trójstopniowego samorządu terytorialnego, czyli gmin, powiatów i województw. Podstawową jednostką, której przypisano najszerszy zakres zadań, pozostała gmina. Znacznie poszerzono tym jednostkom zadania własne, włączając do nich między innymi sprawy: edukacji publicznej, promocji gminy, współpracy z organizacjami pozarządowymi, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej⁷. Dodatkowo na gminy zostały nałożone zadania

⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1999 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miast, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. z 1993 r., nr 65, poz. 309.

⁶ Ustawa z dnia 24 października 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. z 1997 r., nr 36, poz. 224.

⁷ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmienieniu niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.

w zakresie ochrony zabytków i opieki nad zabytkami⁸. Poza tym od 2004 r. jednostki te przejęły między innymi odpowiedzialność za zapewnienie środków na wynagrodzenia dla pracowników i warunków realizacji zadań własnych gminy, określonych w ustawie o pomocy społecznej, oraz dopłat za pobyt podopiecznych w domach pomocy społecznej⁹. Poza tym w latach następnych jednostki te przyjęły odpowiedzialność między innymi za przyjmowanie i wypłatę zasiłków okresowych, docelowych, dożywianie dzieci czy sprawienie pogrzebu. W 2010 r. poszerzono zadania gmin o działalność w zakresie komunikacji.

Można wywnioskować, że od początku obowiązywania ustawy o samorządzie gminnym oraz innych ustaw następowało stopniowe poszerzenie katalogu zadań własnych gminy. Przyznawano nowe zadania realizowane za pomocą świadczenia usług, jak np. działania prorodzinne.

W odniesieniu do powiatów zakres działania tych jednostek został ujęty w 22 zadania taksatywnie, wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym¹⁰. Przypisano im również specyficzną kategorię zadań występującą wyłącznie na tym szczeblu, tj. zadania powiatowych służb, inspekcji i straży. W 2001 r. zawężono zadania powiatu w zakresie transportu do transportu zbiorowego¹¹. Na podstawie ustawy o pomocy społecznej, w 2001 r. powiatom przekazano realizowanie świadczeń na rzecz rodzin zastępczych. W 2004 r. powiaty przyjęły odpowiedzialność za utworzenie i utrzymanie powiatowego centrum pomocy rodzinie, pokrywanie kosztów utrzymania dzieci z terenu powiatu, umieszczonych w placówkach opiekuńczo-wychowawczych i w rodzinach zastępczych na terenie innego powiatu. Do zadań z zakresu pomocy społecznej, realizowanych przez te jednostki, włączono rozwój infrastruktury domów pomocy społecznej.

Następnie rozszerzono zadania powiatu, dotyczące zwalczania klęsk żywiołowych, na sprawy: ochrony przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania powiatowego magazynu przeciwpowodziowego, ochrony przeciwpożarowej i zapobiegania innym nadzwyczajnym zagrożeniom życia i zdrowia ludzi oraz środowiska¹². Na powiaty zostały nałożone zadania z zakresu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami. W 2010 r. zadania tych jednostek zostały rozszerzone

⁸ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 153, poz. 1504 z późn. zm.

⁹ Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414 z późn. zm.

¹⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.

¹¹ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz. U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.

o działalność w zakresie komunikacji. Od 1 września 2012 r. zadaniem oświatowym powiatu będzie zapewnienie warunków prowadzenia kwalifikacyjnych kursów zawodowych w szkołach i placówkach prowadzonych przez powiat.

Natomiast zadania województw mają charakter regionalny i nie są tak rozległe, jak zadania gmin i powiatów. Samorząd województwa pełni funkcję uzupełniającą w stosunku do samorządów lokalnych. Zadania tych jednostek w 2001 r. zostały rozszerzone o ochronę przeciwpowodziową. Ograniczeniu natomiast uległy zadania w zakresie transportu, tylko do transportu zbiorowego¹³. W 2002 r. zadania tych jednostek poszerzono o zadania dotyczące gospodarki wodnej, w tym ochrony przeciwpowodziowej, a w szczególności wyposażenia i utrzymania wojewódzkich magazynów przeciwpowodziowych. Od 2003 r. województwom powierzono opiekę nad zabytkami. W 2010 r. zadania województw zostały rozszerzone o działalność w zakresie komunikacji. Od 2012 r. zadania tych jednostek obejmują również ochronę roszczeń pracowniczych w razie niewypłacalności pracodawców.

3. Wydatki samorządowe na tle decentralizacji zadań publicznych

Punktem wyjścia do analizy wydatków jednostek samorządu terytorialnego są dane dotyczące wydatków lokalnych w relacji do PKB oraz ogółu wydatków. Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że od utworzenia trzech szczebli samorządu terytorialnego wielkość jego wydatków stopniowo rosła. W latach 1999-2011 zwiększyły się one ponad dwukrotnie. Do 2003 r. tempo przyrostu wydatków samorządowych było powolne. W 2003 r. wystąpił spadek środków wydatkowanych przez te jednostki. Zmiany w zakresie wydatków samorządowych, jakie nastąpiły do 2003 r., należy ocenić negatywnie, ponieważ świadczą one o powolności, a nawet zahamowaniu procesu decentralizacji w Polsce. Potwierdza to również malejący udział wydatków jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach sektora finansów publicznych oraz w PKB.

Od 2004 r. wydatki jednostek samorządu terytorialnego szybko wzrastały zarówno w relacji do PKB, jak i do ogółu wydatków publicznych. Było to spowodowane nie tylko poprawą koniunktury gospodarczej, coraz większą absorpcją środków z Unii Europejskiej, ale i zwiększeniem zakresu zadań realizowanych przez poszczególne jednostki i wzmocnieniem finansowym. Innym czynnikiem były zmiany wynikające z przepisów ustawy o finansach publicznych z 2009 r.

¹³ Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.

Dotyczyły one form organizacyjno-prawnych sektora finansów publicznych oraz likwidacji zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych oraz samorządowych funduszy celowych, których źródła finansowania i zadania przejął samorząd lub tworzone przez niego jednostki budżetowe. Wzrostu wydatków jednostek samorządu terytorialnego nie zahamował globalny kryzys finansowy, który był widoczny od 2008 r.

Tabela 1. Wydatki jednostek samorządu terytorialnego na tle wydatków sektora finansów publicznych w latach 1999-2011

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Udział wydatków JST w wydatkach publicznych	24,0	25,8	25,1	24,0	22,4	23,6	25,2	27,1	26,7	27,1	28,4	28,0	27,5
Wydatki JST (% PKB)	10,7	11,1	11,0	10,6	9,9	9,9	10,6	11,3	11,0	11,4	12,5	12,6	11,9
JST	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Gminy	49,9	47,8	46,6	47,5	45,2	44,8	44,2	44,3	43,4	43,3	41,7	44,9	43,9
Powiaty	14,9	16,7	17,3	15,8	14,1	13,6	13,4	13,0	12,4	12,5	12,6	13,4	13,2
Miasta na prawach powiatu	30,3	30,5	30,4	31,5	34,8	35,2	35,2	34,4	35,5	35,2	33,5	33,2	33,9
Województwa	5,0	5,0	5,7	5,2	5,8	6,4	7,3	8,4	8,6	9,0	12,2	8,6	9,0

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [25.08.2012].

Zatem rosnący od 2004 r. udział wydatków samorządowych w wydatkach ogółem całego sektora finansów publicznych oraz w PKB oznacza, że rosło znaczenie sektora samorządowego w wydatkowaniu środków publicznych oraz funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym. Postępował proces decentralizacji finansów publicznych. Wzrost wydatków samorządowych świadczy o wzroście zadań, jakie te jednostki otrzymały do realizacji.

Odnosząc się do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że mimo zmniejszenia udziału gmin w wydatkowaniu środków nadal pozostają one ich głównym dysponentem. Wynika to z zakresu i złożoności zadań, jakie te jednostki realizują. W pierwszych latach funkcjonowania trójszczeblowej struktury samorządu, kiedy zakres zadań wykonywanych przez powiaty i województwa kształtował się, gminy realizowały prawie 50% wydatków jednostek samorządu terytorialnego. Malejący udział gmin w wydatkowaniu środków publicznych od 2000 r. był spowodowany rozdzieleniem zadań między pozostałe szczeble administracji lokalnej. Szeroki zakres zadań, wynikający z pełnienia funkcji gminnych i powiatowych, powoduje, że na drugim miejscu pod względem wydatkowanych środków były miasta na prawach powiatu. Ponośli one w analizowanym okresie prawie 1/3 wydatków samorządowych. Kolejną pozycję, ze

względu na węższy zakres realizowanych zadań, zajmowały powiaty. Od 2001 r. udział tych jednostek w wydatkowaniu środków publicznych malał, co było związane z ograniczeniem ich roli w wykonywaniu zadań samorządowych. Ich katalog w znacznym stopniu został ograniczony w latach 2002-2003. Inną przyczyną była słaba pozycja finansowa tych jednostek. Najmniej wydatków dokonywały województwa. W 2010 r. zrealizowały one 8,6% wydatków samorządowych. Tak niski udział wydatków świadczy o małej roli województw w finansowaniu zadań publicznych i skuteczności podejmowanych przez nie działań mających na celu polepszenie warunków funkcjonowania społeczności lokalnej¹⁴.

Elementem uzupełniającym analizę wydatków jednostek samorządu terytorialnego jest struktura wydatków tych jednostek według klasyfikacji działowej. Pozostawała ona pod wpływem przekazywania tym jednostkom coraz to nowych zadań. Z danych zawartych w tabeli 2 wynika, że w latach 1999-2011 samorządy najczęściej przeznaczają na oświatę i wychowanie. Było to związane z przejęciem przez gminy w 1996 r. finansowania szkół podstawowych. Malejący udział tych wydatków w wydatkach ogółem był rezultatem zmian demograficznych wywołanych starzeniem się społeczeństwa oraz zmniejszeniem się liczby dzieci i młodzieży w wieku przedszkolnym.

Kolejną grupą wydatków były środki kierowane na transport i łączność. W 2011 r. pochłaniały one 18% wydatków ogółem. Wzrost ich znaczenia wynikał z rozszerzenia zadań transportowych, głównie województw. Istotne znaczenie miała również pomoc finansowa z Unii Europejskiej oraz wzmocnienie finansowe samorządu na skutek reformy z 2003 r. Umożliwiło to przeprowadzenie licznych inwestycji drogowych, na które wcześniej brakowało środków. Trzecią pozycję stanowiły wydatki na politykę społeczną, co wiązało się z przejęciem przez jednostki samorządu terytorialnego nowych zadań z zakresu polityki społecznej. Dodatkowym czynnikiem były bardziej stabilne zasady finansowania samorządu.

W okresie objętym obserwacją ograniczone zostały środki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska oraz bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Rozbudowa infrastruktury technicznej w latach 1999-2000 skutkowałą wydatkami rządu 12-13%. Następnie, kiedy wydatki wiązały się głównie z utrzymaniem istniejącej infrastruktury, uległy one zmniejszeniu do około 6%. Natomiast wyłączenie z wydatków powiatów obligatoryjnych wydatków na wyposażenie i funkcjonowanie policji skutkowało ograniczeniem środków na bezpieczeństwo publiczne. Od 2003 r. kształtowały się one na poziomie około 2%.

Jednostki samorządu terytorialnego różniły się między sobą pod względem wydatkowanych środków. Istnieje wyraźne podobieństwo gmin do ogólnej struktury wydatków samorządu terytorialnego, gdyż wykonują one znaczną część jego

¹⁴ L. Patrzalek, *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005, s. 120.

zadań. Najważniejszym kierunkiem wydatków bieżących gmin były wydatki zawarte w dziale „Oświata i wychowanie”. Wzrost udziału tych wydatków w latach 1999-2004 był związany z rozszerzeniem zadań tych jednostek w zakresie oświaty. Od 2005 r. ich udział zmniejszał się i w 2011 r. wyniósł 34,8%.

Tabela 2. Struktura wydatków jednostek samorządu terytorialnego według działów (%)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gminy													
Wydatki ogółem, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
transport i łączność	6,0	6,3	11,0	5,9	6,0	7,0	7,2	8,8	8,4	9,3	11,2	11,1	9,6
administracja publiczna	12,1	12,0	12,1	12,2	12,5	11,6	10,9	10,0	10,4	10,3	10,0	9,2	9,5
oświata i wychowanie	39,6	41,5	36,8	37,3	40,4	42,7	39,6	36,1	36,5	35,9	35,0	33,3	34,8
pomoc społeczna	10,4	10,3	10,7	10,9	11,0	13,7	16,9	19,6	19,1	17,3	15,7	15,9	15,5
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,0	0,0	8,6	8,6	8,8	8,4	8,3	7,7	7,4	7,5	7,8	8,3	8,4
pozostałe wydatki	31,9	29,9	29,4	33,7	30,1	25,0	25,4	25,5	25,6	27,2	28,1	30,5	30,6
Powiaty													
Wydatki ogółem, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
transport i łączność	0,0	0,0	7,5	7,9	9,1	9,7	11,4	15,0	12,8	12,6	18,9	21,7	18,4
administracja publiczna	9,0	0,0	9,3	10,7	11,8	12,1	11,8	12,0	11,6	11,6	10,9	10,1	10,4
bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	18,4	16,2	15,9	17,7	5,8	6,0	5,8	5,3	5,9	6,3	5,7	5,1	4,9
oświata i wychowanie	42,8	38,8	30,2	37,9	44,6	36,2	35,0	33,5	33,3	31,9	29,8	28,5	29,5
ochrona zdrowia	5,5	8,6	11,9	4,9	5,3	4,9	4,6	5,6	4,5	5,7	5,5	5,9	6,3
pomoc społeczna	14,8	15,1	15,8	17,2	20,1	16,4	16,4	15,8	16,0	15,9	13,8	12,8	13,1
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4	5,5	4,4	0,0	4,6	5,7	5,2
kultura fizyczna i sport	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	3,0	3,1	0,0	5,4	6,5	5,1
pozostałe wydatki	8,8	20,6	8,7	3,0	2,6	14,0	14,4	4,3	6,4	16,0	5,4	3,7	17,2

cd. tabeli 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Miasta na prawach powiatu													
Wydatki ogółem, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
transport i łączność	0,0	15,3	14,0	15,2	16,8	16,9	17,2	19,6	21,3	19,4	18,8	20,3	22,7
gospodarka mieszkaniowa	4,8	5,3	4,9	4,6	4,7	5,0	6,6	6,1	5,6	6,3	6,0	5,6	6,0
administracja publiczna	7,0	7,5	6,9	7,2	7,9	7,4	7,3	6,9	7,2	7,3	6,9	6,6	6,5
bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	8,2	9,2	8,4	8,4	2,7	2,6	2,7	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,3
oświata i wychowanie	37,8	32,1	29,5	29,6	31,7	34,1	31,6	29,4	28,2	28,4	27,7	27,8	28,0
pomoc społeczna	9,8	12,6	11,6	11,9	12,2	12,5	13,1	13,0	12,3	11,3	10,7	10,8	10,4
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,0	6,9	6,3	5,4	5,3	5,5	5,3	5,9	6,0	6,1	6,8	5,5	4,2
kultura fizyczna i sport	1,4	2,0	1,9	1,7	1,7	1,6	2,0	2,3	2,5	3,8	5,2	4,9	3,5
pozostałe wydatki	31,0	9,1	16,5	16,0	17,0	14,4	14,2	14,3	14,4	14,8	15,3	16,0	28,9
Województwa													
Wydatki ogółem, w tym:	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
rolnictwo i łowiectwo	0,0	11,7	9,3	10,7	12,5	10,6	6,2	6,0	7,7	5,7	3,5	8,2	10,5
transport i łączność	0,0	48,5	38,8	39,1	37,1	35,5	38,4	38,5	38,0	40,2	30,1	39,1	40,2
administracja publiczna	5,3	7,0	5,6	6,5	6,6	7,0	7,0	6,1	6,9	7,8	5,9	9,0	8,7
oświata i wychowanie	14,1	11,6	9,3	10,0	9,3	8,3	7,8	6,5	5,9	5,7	5,1	5,3	5,3
ochrona zdrowia	15,8	18,7	15,0	10,9	10,6	8,9	11,4	10,3	9,7	9,5	7,0	6,2	6,0
pomoc społeczna	0,3	3,7	3,0	1,5	1,5	3,9	3,5	5,6	5,9	6,7	7,9	6,3	5,7
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	15,3	17,2	13,8	14,5	14,1	13,1	11,2	10,4	10,4	9,9	7,7	8,5	8,5
kultura fizyczna i sport	1,6	1,8	1,4	1,2	1,2	1,3	1,2	0,9	10,4	9,9	2,5	3,2	2,1
pozostałe wydatki	47,6	20,2	3,8	5,6	7,4	11,4	13,3	15,7	5,1	4,6	30,3	14,2	21,5

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [25.08.2012].

Drugim ważnym sektorem była opieka społeczna. Wzrost znaczenia tej grupy wydatków wynikał z rozszerzenia zadań gmin w dziedzinie pomocy społecznej. Jest to potwierdzeniem ewolucji samorządów w funkcjonowaniu państwa: od funkcji związanych z budową i utrzymaniem infrastruktury komunalnej do coraz większej roli w zakresie realizacji polityki społecznej. Trzecią znaczną pozycją były wydatki na transport. Mała znaczenie środków na utrzymanie administracji. Ograniczone zostały również środki na gospodarkę komunalną, ponieważ znaczna część tych wydatków jest finansowana przez opłaty użytkowników, np. bilety autobusowe czy opłaty za odprowadzenie ścieków, które nie są z reguły odzwierciedlone w dochodach i wydatkach budżetów gmin¹⁵. Pozostałe wydatki nie przekraczały 5%. Były to wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz gospodarkę mieszkaniową.

Z analizy wydatków powiatów wynika, że były one zdominowane przez podstawowe dla tego szczebla zadania, czyli oświatę oraz opiekę społeczną. W 1999 r. wydatki na oświatę pochłaniały 42,8% wszystkich środków rozdysponowanych przez te jednostki. W 2003 r. osiągnęły one najwyższy poziom: około 45%. Nagły wzrost środków na ten cel był rezultatem spadku nakładów na finansowanie niektórych służb, inspekcji i straży przez powiaty. Znaczne zmniejszenie środków przekazywanych na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową w 2003 r. było związane ze zmianą sposobu opłacania policji, którą ponownie finansowano ze środków wypłacanych bezpośrednio z budżetu państwa. W 1999 r. wydatki na ten cel stanowiły jeden z najważniejszych obszarów działania powiatów.

Coraz więcej środków powiaty przeznaczały na transport i łączność. Ich udział w wydatkach wzrósł z 7,5% w 2001 r. do 18,4% w 2011 r. i kształtował się na wyższym poziomie niż w gminach. Kolejną istotną grupą wydatków były środki przeznaczane na pomoc społeczną, które absorbowwały około 17% środków powiatów. Wiązało się to z charakterem realizowanych przez nie zadań, które w dziedzinie pomocy społecznej polegają głównie na zapewnieniu opieki w różnych placówkach, jak np. domy pomocy społecznej, centra pomocy rodzinie. Istotnym obciążeniem dla powiatów – w porównaniu z pozostałymi jednostkami samorządowymi – była administracja publiczna oraz ochrona zdrowia.

W miastach na prawach powiatu, podobnie jak w gminach i powiatach, największy udział w wydatkach miały środki przekazywane na oświatę i wychowanie. Malejącemu znaczeniu oświaty towarzyszył wzrost roli wydatków na transport i pomoc społeczną. W przypadku wydatków na transport było to związane z większymi inwestycjami drogowymi. W przypadku pomocy społecznej – z rozszerzeniem zadań tych jednostek w tym zakresie i zwiększeniem wydatków na ich realizację.

¹⁵ P. Swianiewicz, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011, s. 221.

Wydatki samorządów województw koncentrowały się na innej grupie zadań niż pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. W wydatkach bieżących tych jednostek dominujące znaczenie odgrywał transport. Sektor ten pochłaniał coraz większą część środków. Istotną pozycję stanowiły również środki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego oraz rolnictwo i łowiectwo.

Największe wydatki majątkowe gmin były związane z transportem, co przedstawiono w tabeli 3. Wynikało to z rozbudowy infrastruktury transportowej. Stałe zwiększanie przez samorzady gminne środków przeznaczonych na drogi jest jednym z najważniejszych elementów polityki rozwojowej władz lokalnych. Znaczny wzrost inwestycji w kulturze fizycznej i sporcie w latach 2008-2011 był skutkiem realizacji rządowego programu „Moje boisko-Orlik 2012” oraz zaangażowania wielu dużych miast w budowę stadionów sportowych na mistrzostwa Europy w piłce nożnej.

Najważniejszą pozycją wśród wydatków inwestycyjnych powiatów były, podobnie jak w przypadku pozostałych szczebli samorządu, wydatki na budowę i remonty dróg. W latach 2006-2007 przeznaczały one na ten cel ponad połowę środków, a w latach 2009-2011 jeszcze więcej, odpowiednio: 65%, 67% i 67%. Do 2003 r. jednostki te najczęściej wydatkowały na ochronę zdrowia. Malejące znaczenie tej grupy wydatków było spowodowane narastaniem trudności w utrzymaniu już istniejących obiektów i nasilającą się koniecznością spłaty zobowiązań za nadzorowane publiczne zakłady opieki zdrowotnej¹⁶.

Tabela 3. Struktura wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego według działów (%)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Gminy													
Wydatki ogółem,	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym:													
rolnictwo i łowiectwo	0,0	0,0	9,2	10,9	16,6	15,6	13,0	11,9	11,2	9,0	8,1	13,5	14,9
transport i łączność	0,0	0,0	27,2	26,7	19,4	23,7	24,4	28,5	28,5	28,9	33,6	30,5	29,1
oświata i wycho-	17,9	18,5	22,6	21,8	19,6	18,1	16,4	14,5	13,5	12,5	11,3	10,3	8,6
wanie													
gospodarka mieszkaniowa	0,0	0,0	4,6	4,2	4,9	4,9	6,0	5,5	6,1	6,7	5,7	4,7	5,0
kultura fizyczna i sport	4,6	3,6	3,7	4,1	3,5	4,2	4,3	5,8	6,9	11,6	12,5	9,2	8,8
pozostałe wydatki	77,5	77,9	32,7	32,3	36,0	33,5	35,9	33,8	33,8	31,3	28,8	31,8	38,6

¹⁶ J. Śmiechowicz, *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011, s. 75.

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Powiaty													
Wydatki ogółem,	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym:													
transport i łączność	13,4	19,3	26,4	33,1	40,3	44,8	46,9	50,5	52,0	42,0	65,0	67,0	67,0
administracja publiczna	5,9	6,2	5,7	5,3	5,2	5,1	4,9	4,0	4,0	4,0	4,0	3,0	3,0
bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	5,0	4,8	4,0	4,7	4,2	5,8	5,7	3,6	6,0	,07	4,0	3,0	2,0
oświata i wychowanie	15,0	19,6	17,8	19,6	14,3	12,7	15,0	13,7	1,01	11,0	9,0	9,0	1,00
ochrona zdrowia	47,7	37,9	36,5	28,9	26,5	18,4	15,2	15,9	16,0	20,0	10,0	7,0	6,0
pomoc społeczna	11,8	10,6	6,6	3,8	5,1	7,5	6,7	5,9	5,0	6,0	3,0	3,0	2,0
pozostałe wydatki	1,2	1,6	3,0	4,6	4,4	5,7	5,6	6,4	12,0	17,0	9,0	11,0	12,0
Miasta na prawach powiatu													
Wydatki ogółem,	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym:													
transport i łączność	0,0	0,0	41,2	47,9	48,9	47,2	42,3	46,0	47,0	37,0	32,0	40,0	54,0
gospodarka mieszkaniowa	0,0	0,0	11,4	9,8	10,0	9,8	10,9	7,8	7,0	10,0	8,0	7,0	7,0
administracja publiczna	3,4	3,1	2,5	2,4	2,3	2,6	3,7	2,3	3,0	3,0	2,0	2,0	2,0
oświata i wychowanie	9,2	9,3	8,5	8,9	7,1	6,8	7,4	6,9	7,0	8,0	8,0	7,0	5,0
gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,0	0,0	19,4	14,9	15,8	17,5	16,0	16,4	15,0	15,0	18,0	11,0	6,0
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	1,8	2,1	2,1	1,9	1,6	2,5	3,1	3,6	4,0	4,0	6,0	7,0	5,0
kultura fizyczna i sport	2,8	4,3	6,0	5,0	5,2	4,3	6,2	6,4	6,0	11,0	17,0	17,0	10,0
pozostałe wydatki	82,8	81,2	8,9	9,2	9,1	9,3	10,4	10,6	11,0	12,0	9,0	9,0	11,0
Województwa													
Wydatki ogółem,	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
w tym:													
rolnictwo i łowiectwo	X	X	17,3	21,1	24,8	24,1	9,4	9,0	12,3	6,9	3,1	11,4	14,4
transport i łączność	X	X	31,9	43,6	41,6	39,7	49,1	50,9	47,4	53,9	34,3	52,1	53,5
ochrona zdrowia	X	X	34,8	19,2	15,5	14,7	19,1	18,5	18,7	18,4	12,3	12,0	10,8
kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	X	X	7,0	6,7	6,2	8,2	5,7	8,4	8,0	6,6	4,9	3,9	4,4
kultura fizyczna i sport	X	X	2,1	1,1	1,0	1,9	1,7	0,8	1,2	5,0	4,1	6,7	3,7
pozostałe wydatki	X	X	6,9	8,3	10,9	11,4	15,0	12,4	12,4	9,2	41,3	13,9	13,2

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Ministerstwa Finansów, www.mf.gov.pl [25.08.2012].

Wśród wydatków inwestycyjnych miast na prawach powiatu dominowały wydatki na transport i łączność. Ich udział w 2011 r. wyniósł 54% wydatków. Znaczną część środków miasta na prawach powiatu przekazywały również na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, a od 2009 r. również na kulturę fizyczną i sport, co było związane z realizacją programu „Orlików” oraz przygotowaniem do Euro 2012.

W wydatkach inwestycyjnych województw początkowo głównym kierunkiem było finansowanie ochrony zdrowia. W następnych latach województwa przeznaczały swoje środki głównie na zadania związane z transportem. Znaczną pozycją były również wydatki na rolnictwo. Cechą szczególną tych jednostek było znaczne – w porównaniu z pozostałymi szczeblami samorządu – zaangażowanie w finansowanie kultury.

4. Podsumowanie

Postępujący proces decentralizacji zadań publicznych w Polsce skutkowało wzrostem zarówno wydatków jednostek samorządu terytorialnego w relacji do PKB, jak i do ogółu wydatków publicznych. Wydatki tych jednostek w stosunku do PKB wzrosły z 10,7% w 1999 r. do 11,9% w 2011 r. Natomiast udział tych jednostek w wydatkach publicznych wzrósł z poziomu 24% w 1999 r. do 27,5% w 2011 r. Do 2003 r. zmniejszał się udział jednostek samorządu terytorialnego w wydatkach sektora finansów publicznych i w PKB. Zmiany te świadczą o wyhamowaniu procesu decentralizacji w Polsce. Jedynie w latach 1999-2000 nastąpił skokowy wzrost tych wskaźników, co było związane z powołaniem pełnej struktury samorządu terytorialnego w Polsce na trzech szczeblach. Natomiast od 2004 r. wydatki lokalne wzrastały w relacji do PKB i do wydatków publicznych. Oznacza to, że rosło znaczenie sektora samorządowego w wydatkowaniu środków publicznych oraz funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym. Postępował proces decentralizacji finansów publicznych. Wzrost wydatków samorządowych świadczy o wroście zadań, jakie te jednostki otrzymały do realizacji.

Efektem decentralizacji zadań publicznych w latach 1999-2011 był szeroki zakres zadań samorządowych. Obejmował on istotne dla społeczności lokalnej dziedziny, takie jak opieka społeczna, edukacja, oświata i wychowanie, transport i łączność, gospodarka komunalna, ochrona zdrowia czy bezpieczeństwo publiczne.

Z analizy wydatków jednostek samorządu terytorialnego – według klasyfikacji działowej – wynika, że państwo przekazywało tym jednostkom głównie zadania z zakresu oświaty i wychowania, rozdysponowując je na wszystkie szczeble.

Było to związane z przejściem przez gminy w 1996 r. finansowania szkół podstawowych i gminy najwięcej środków przeznaczały na ten cel. Pozostałe dwie dominujące grupy wydatków, na które wszystkie jednostki samorządowe przeznaczały znaczne środki, była polityka społeczna i transport. Najwięcej środków na transport przeznaczały województwa, a na opiekę społeczną – gminy.

Rosnące znaczenie wydatków na politykę społeczną było związane z przejmowaniem przez jednostki samorządu terytorialnego coraz to nowych zadań w tym zakresie oraz bardziej stabilnymi zasadami finansowania. Wzrost znaczenia wydatków transportowych wynikał z rozszerzenia zadań transportowych, głównie województw, oraz pomoc finansowa z UE i wzmocnienie finansowe samorządu na skutek reformy z 2003 r.

Literatura

- Bukowski Z., Jędrzejewski T., Rączka P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Dom Organizatora, Toruń 2011.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. UE we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Patrzałek L., *Finanse samorządu województwa w systemie finansów publicznych w Polsce*, PWE, Warszawa 2005.
- Piotrowska-Marczak K., *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Difin, Warszawa 2009.
- Śmiechowicz J., *Ewolucja wydatków jednostek samorządu terytorialnego w Polsce na tle procesu decentralizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa 2011.
- Swianiewicz P., *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa 2011.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 1999 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miast, wraz z mieniem służącym do ich wykonania, a także zasad i trybu przekazania, Dz.U. z 1993 r., nr 65, poz. 309.
- Ustawa z dnia 23 listopada 1990 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 1998 r., nr 64, poz. 414 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 stycznia 1993 r. o planowaniu rodziny, ochronie płodu ludzkiego i warunkach dopuszczalności przerywania ciąży, Dz.U. nr 17, poz. 78 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 października 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, Dz.U. z 1997 r., nr 36, poz. 224.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578.
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samorządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 45, poz. 497 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. nr 153, poz. 1504 z późn. zm.

Iwona Ładysz

Dolnośląska Szkoła Wyższa

Wpływ ograniczania ryzyka inwestycyjnego na zarządzanie bezpieczeństwem finansowym jednostki samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono możliwości ograniczania ryzyka inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego przy wykorzystaniu alternatywnych źródeł finansowania inwestycji, co pozwala na zachowanie bezpieczeństwa realizowanych zadań. Dokonano też oceny możliwości dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego i jej znaczenia dla zarządzania bezpieczeństwem finansowym.*

***Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo finansowe, inwestycje, ryzyko, ryzyko inwestycyjne*

1. Wprowadzenie

W Polsce od lat 90. XX w. systematycznie zachodzą przemiany demokratyczne. Reforma samorządowa, która miała miejsce w 1999 r. jednoznacznie określiła kształt ustroju terytorialnego Polski¹. Kraj został podzielony na gminy, powiaty i województwa. Jednakże wbrew pierwotnym założeniom o statyczności zmian,

¹ Zmiany wprowadzono na mocy: Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalonej przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjętej przez Narod w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisanej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.; ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm. (obecny tytuł ustawy – ustawa o samorządzie gminnym); ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.; ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa,

reforma jest kontynuowana, zatem można powiedzieć, że zmiany mają charakter dynamiczny.

Obowiązujące w Polsce akty normatywne wprowadziły definicje i cechy prawne zadań własnych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które są przekazywane samorządowi ustawowo, a także samodzielnie kreowane przez samorząd. Cechami wspólnymi tych zadań są: ich wykonawstwo w imieniu własnym, ponoszenie własnej odpowiedzialności i konieczność posiadania środków na ich realizację (zagwarantowane dochody własne jako podstawowe źródło finansowania), a także samodzielność jednostek w określaniu sposobu ich wykonywania. Zadania zatwierdzone do realizacji muszą być wykonywane w lokalnym lub regionalnym interesie publicznym. Każda jednostka samorządu terytorialnego ma wyznaczone minimum środków na realizację zadań własnych. Poniżej tego limitu wykonywanie zadań przekazanych ustawowo jest już niemożliwe.

Dodatkowo jednostki samorządu terytorialnego wykonują także zadania zlecone przez państwo. Zadania te powinny cechować się względną swobodą ich wykonania, tak aby istniała możliwość wykonywania ich zarówno w imieniu państwa, jak i w imieniu lokalnej wspólnoty, która jest reprezentowana przez stanowiące organy danej jednostki samorządu terytorialnego. Można więc powiedzieć, że odpowiedzialność za wykonanie zadań zleconych jest ponoszona solidarnie, zarówno przez władze centralne (odpowiadają politycznie i prawnie za zakres zadania zleconego, sprecyzowanie ustawowe zakresu zadania i sposobu jego wykonania, ponoszą odpowiedzialność za wysokość i terminowość przekazywanej dotacji), jak i samorządowe (ponoszą odpowiedzialność przed społecznością lokalną lub regionalną oraz przed organami centralnymi) za sposób wykonywania zadania.

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego należy do jednych z najistotniejszych rodzajów działalności sektora finansów publicznych. Stanowi także integralną część całokształtu gospodarki sektora publicznego. Wysokość wydatków inwestycyjnych ma decydujące znaczenie dla możliwości rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, stąd też władze muszą szczególnie nacisk położyć na prawidłowe określenie struktury i rozmiarów planowanych inwestycji.

Celem artykułu jest ocena możliwości dywersyfikacji ryzyka inwestycyjnego przez jednostki samorządu terytorialnego i jej znaczenie dla zarządzania bezpieczeństwem finansowym.

2. Możliwości inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w dobie kryzysu

Od 2008 r. kraje Unii Europejskiej borykają się z kryzysem finansowym i gospodarczym. Zarówno w tym roku, jak i następnych latach nadal będą odczuwane jego skutki gospodarcze, społeczne i polityczne.

W Polsce głównym działem, który pozwalał na podtrzymanie wzrostu gospodarczego, było budownictwo. Wynikało to przede wszystkim z zatwierdzonych wcześniej do realizacji inwestycji związanych z przygotowaniem kraju do Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012. Jednak nieuchronnie zbliżające się spowolnienie gospodarcze będzie miało bezpośrednie, negatywne przełożenie na wielkość polskiego produktu krajowego brutto.

Rosnące inwestycje skutkowały do tej pory wzrostem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i budżetu centralnego. Zatem w perspektywie konieczne będzie podniesienie podatków oraz zwrócenie większej uwagi na strukturę wydatków budżetowych i obniżenie ich wysokości. Co za tym idzie, jednostki samorządu terytorialnego otrzymają mniejsze środki budżetowe na finansowanie swojej działalności, a przez to znacznie ograniczą się możliwości finansowania przez nie inwestycji.

Działalność bieżąca jednostek samorządu terytorialnego nie jest wystarczająca do podtrzymania rozwoju jednostek czy też zapewnienia ciągłości realizowanych zadań, które wynikają z ustaw je powołujących. Niezależnie od formy organizacyjno-prawnej, specyfiki czy też charakteru jednostki oraz źródeł finansowania jej zadań konieczne jest podejmowanie działalności inwestycyjnej. Inwestycje można podzielić na inwestycje odtworzeniowe², modernizacyjne³ i inwestycje rozwojowe⁴. Powinny one zapobiegać zużyciu, nadmiernej eksploatacji i starzeniu technologicznemu majątku trwałego oraz zapewniać reprodukcję zasobów. Ponadto – co najważniejsze – powinny nie tylko gwarantować jednostce samorządu terytorialnego utrzymanie dotychczasowego majątku trwałego na pewnym stałym poziomie, ale też pozwalać na jego powiększanie.

Obecnie budżet państwa oraz jednostek sektora finansów publicznych odczuwają brak wystarczającej ilości środków publicznych. Dlatego pojawiła się konieczność efektywnego i optymalnego wykorzystania innych dostępnych środków pozwalających na finansowanie zamierzeń inwestycyjnych.

² Inwestycje odtworzeniowe polegają na nabyciu środków trwałych w miejsce dotychczasowych, zużytych technicznie i ekonomicznie.

³ Inwestycje modernizacyjne polegają na modernizacji posiadanego majątku trwałego.

⁴ Inwestycje rozwojowe polegają na nabyciu środków trwałych, zwiększających zasoby majątkowe jednostki samorządu terytorialnego.

Każda jednostka sektora finansów publicznych, tak jak i cały budżet państwa, posiada ograniczone środki finansowe, jednakże są one na tyle duże, że władze powinny brać odpowiedzialność za swoje decyzje polityczne i finansowe, a także podejmować się realizacji obowiązku efektywnego i optymalnego ich wykorzystania. Nabiera to szczególnego znaczenia w obecnej, trudnej sytuacji finansowej budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

3. Zmiana podejścia do pojęcia inwestycji

Od 1 stycznia 2009 r. zmieniła się definicja inwestycji. Przez pojęcie „inwestycja” rozumie się aktywa posiadane (inaczej nabyte) przez jednostkę samorządu terytorialnego w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych. Korzyści te mogą wynikać z przyrostu wartości aktywów posiadanych, uzyskania z nich przychodów w formie odsetek, uzyskania z nich przychodów w formie dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości, aktywa finansowe oraz nieruchomości i wartości niematerialne i prawne, nieużytkowane przez jednostkę samorządu terytorialnego, lecz nabyte w celu osiągnięcia korzyści, stanowią także inwestycje jednostki samorządu terytorialnego⁵. Jednostki samorządu terytorialnego podejmując się działalności inwestycyjnej muszą posiadać nakład kapitałowy, czyli określoną sumę środków finansowych na realizację zadań, które w przyszłości mają przynieść jej korzyści finansowe.

Proces związany z zaangażowaniem środków finansowych może polegać na zakupie akcji, udziałów, zawiązywaniu lokat, pozyskiwaniu aportów rzeczowych poprzez ich zakup, wytworzenie lub ulepszenie majątku rzeczowego w trakcie procesu inwestycyjnego. Można powiedzieć, że inwestycją są operacje finansowe, giełdowe, nakłady na tworzenie, odtworzenie lub ulepszenie majątku trwałego, przynoszące dochód inwestorowi. Poza tym inwestycje obejmują proces związany z przekształceniem środków finansowych w inne dobra.

4. Analiza efektywności inwestycji

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego ma na celu osiągnięcie korzyści z pomnożenia kapitału, w postaci dochodów lub obniżenia kosztów. Podjęcie działalności inwestycyjnej łączy się z odłożeniem bieżącej

⁵ Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. nr 121, poz. 591 z późn. zm.

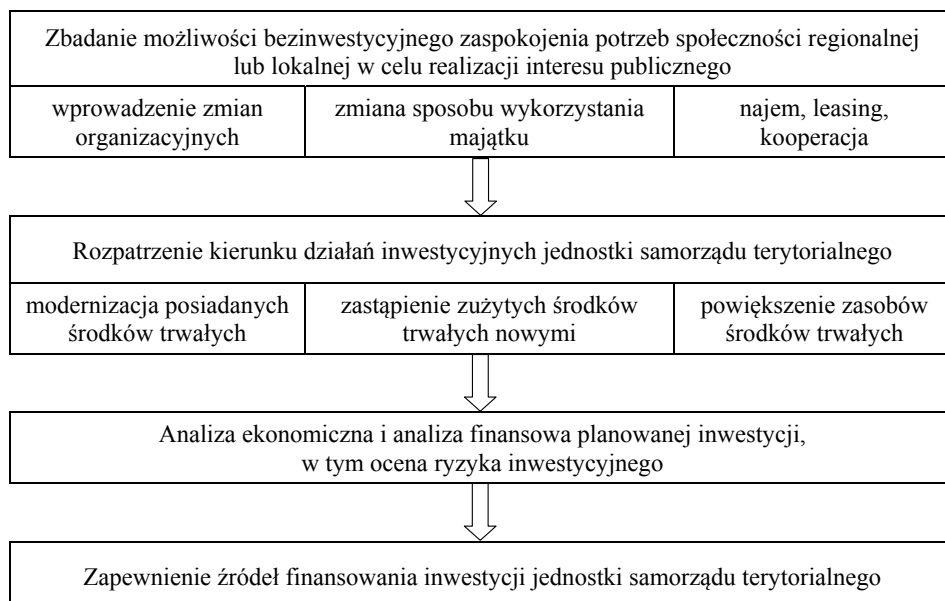
konsumpcji na przyszłość. Inwestycja powinna zwrócić jednostce samorządu terytorialnego czas, przez który musiano zrezygnować z bieżącej konsumpcji, przewidywany współczynnik inflacji i ryzyko inwestycyjne. Właśnie ryzyko stanowi nieodłączną cechę inwestycji. W przypadku gdy środki finansowe są wykorzystywane na bieżącą konsumpcję, można być względnie pewnym wartości finansowego zaangażowania i pewnym osiągniętych korzyści. Natomiast w przypadku inwestycji przyszłe korzyści są możliwe do osiągnięcia, zatem nie ma pewności co do ich osiągnięcia w przyszłości.

Jednostki samorządu terytorialnego podejmując się działalności inwestycyjnej, przyjmują na siebie tak zwane ryzyko inwestycyjne. Nie istnieje jednoznaczna definicja ryzyka inwestycyjnego. Można powiedzieć, że jest to sytuacja, gdy osiągnięta stopa zwrotu z inwestycji będzie się różnić od oczekiwanej przez inwestora stopy zwrotu, czyli nie zostanie osiągnięty zakładany rezultat działalności (wyniki mogą być zarówno gorsze, jak i lepsze od oczekiwanych).

Każda inwestycja podejmowana przez samorząd obciążona jest jakimś typem ryzyka. Wynika to z faktu, że w momencie podejmowania decyzji o zaangażowaniu środków finansowych nie wiadomo, jak będzie się rozwijała sytuacja społeczno-gospodarcza, brakuje pełnej wiedzy, która pozwoliłaby jednoznacznie i prawidłowo ocenić sytuację. Jednostki samorządu terytorialnego niezależnie od skłonności jej władz do podejmowania ryzyka inwestycyjnego, starają się zredukować ryzyko, ponieważ jego zupełne wyeliminowanie nie jest możliwe. W procesie inwestycyjnym powinny być podejmowane prace analityczno-przygotowawcze, składające się na ciąg spójnych działań, który przedstawiono na rysunku 1.

W przypadku każdej inwestycji inwestor może ponosić osiem grup ryzyka, ponieważ poszczególne jego typy nie wykluczają się wzajemnie. Są to: ryzyko kraju (*country risk*), ryzyko walutowe (*exchange-raterisk*), ryzyko transferu (*transfer risk*), ryzyko stopy procentowej (*interestraterisk*), ryzyko płynności (*liquidityrisk*), ryzyko finansowe (*financialrisk*), ryzyko działalności gospodarczej (*defaultrisk*) i ryzyko zdarzenia (*eventrisk*).

Jednostka samorządu terytorialnego przed podjęciem decyzji o ewentualnym uruchomieniu inwestycji powinna przeprowadzić dogłębną analizę efektywności inwestycji na płaszczyźnie mikroekonomicznej i makroekonomicznej, a także analizę opłacalności działań w układzie przychody – koszty lub też wpływy – wydatki. Bez tego etapu przygotowania inwestycji nie będzie możliwe oszacowanie realnych korzyści, jakie jednostka samorządu terytorialnego może osiągnąć z danej inwestycji, oraz ocenienie związanego z daną inwestycją ryzyka. Dopiero po przeprowadzeniu diagnozy obecnej sytuacji można podjąć decyzję o uruchomieniu procesu inwestycyjnego.



Rysunek 1. Kolejność działań przygotowawczych w procesie inwestycyjnym

Źródło: opracowanie własne.

Analiza procesu inwestycyjnego powinna być poprzedzona określeniem możliwości zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej bezinwestycyjnie, np. poprzez dokonanie zmian organizacyjnych, zmianę wykorzystania już posiadanego majątku trwałego, poprzez podpisanie umowy najmu sprzętu, leasingu czy też kooperacji. Jeśli przeprowadzona analiza wykazuje, że nie ma możliwości np. modernizacji posiadanego majątku lub byłaby ona nieopłacalna, samorząd może podjąć decyzję o konieczności pozyskania nowych obiektów inwestycyjnych. Należy jednak pamiętać, że działania te łączą się z ryzykiem inwestycyjnym.

5. Alternatywne źródła finansowania inwestycji

Jednym z najważniejszych elementów związanych z przygotowaniem inwestycji przez jednostkę samorządu terytorialnego jest zapewnienie źródeł finansowania inwestycji. Państwo nakłada na jednostki samorządu terytorialnego coraz więcej zadań, co niestety nie pokrywa się proporcjonalnie ze zmianą struktury

źródeł ich dochodów budżetowych. Środki budżetowe coraz częściej nie wystarczają na pokrycie potrzeb społeczności lokalnej czy regionalnej i jednostki samorządu terytorialnego muszą szukać alternatywnych źródeł finansowania części lub też całości inwestycji na coraz większą skalę.

Podjęcie decyzji o wyborze konkretnej opcji wymaga zidentyfikowania ryzyka związanego z danym źródłem finansowania, określenia metod mierzenia i kontrolowania ryzyka – w celu maksymalnego ograniczenia możliwości wystąpienia niekorzystnych zdarzeń losowych w trakcie przygotowania, realizacji i kontroli projektu inwestycyjnego lub zabezpieczenia się przed skutkami ryzyka. Jednostka samorządu terytorialnego może przyjąć w tym zakresie postawę pasywną lub aktywną. Niepodejmowanie prób ograniczenia lub eliminowania ryzyka nazywamy biernym ponoszeniem ryzyka, przyjęciem tak zwanej postawy pasywnej. Z reguły takie podejście wynika z nieumiejętności określenia ryzyka procesu inwestycyjnego, jego rozmiarów; czy też nieznanymi sposobów i technik zabezpieczania się przed ryzykiem. Z kolei podejmowanie działań pozwalających ograniczyć lub wyeliminować ewentualne straty wynikające z procesu inwestycyjnego nazywamy postawą aktywną. Można w tym celu tworzyć np. fundusze rezerwowe, które wyrównają ewentualne straty jednostki samorządu terytorialnego.

W przypadku korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji należy pamiętać, że jest to sytuacja niekorzystna dla jednostki samorządu terytorialnego. Łączy się bowiem z systematycznym zadłużaniem jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym władze samorządowe, zarządzając bezpieczeństwem finansowym, powinny w większym stopniu starać się o pozabudżetowe, czyli alternatywne, możliwości finansowania inwestycji. Przykładowe alternatywne formy realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego przedstawiono w tabeli 1.

Zlternatywne formy finansowania inwestycji mają wiele zalet, m.in.:

- pozwalają na szybszy rozwój i modernizację infrastruktury jednostek samorządu terytorialnego,
- wymagają dużej odpowiedzialności władz jednostki w zakresie zapewnienia należytej wypłacalności i właściwej realizacji zadań publicznych,
- pozwalają zdwersyfikować ryzyko realizacji projektów,
- często wymagają poddania się restrykcyjnym procedurom kontroli, co powinno korzystnie wpływać na realizację inwestycji oraz obniżyć ryzyko jej niepowodzenia,
- oficjalnie pozwalają ograniczyć stopień zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Przykładowe alternatywne formy realizacji zadań przez jednostki samorządu terytorialnego

Wyszczególnienie	Cechy
1	2
Programy i fundusze pomocowe	<ul style="list-style-type: none"> – dotyczą przede wszystkim finansowania wieloletnich inwestycji – udział środków unijnych w finansowaniu inwestycji związany jest ze współfinansowaniem procesu inwestycyjnego, co oznacza konieczność zaangażowania także własnych środków inwestora – korzystanie ze środków unijnych wymaga poddania się restrykcyjnym procedurom kontroli, co powinno korzystnie wpływać na realizację inwestycji oraz obniżyć ryzyko jej niepowodzenia
Spółki prawa handlowego (spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjne, spółki komandytowo-akcyjne)	<ul style="list-style-type: none"> – działają w ramach osobowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego, samodzielnie wykonując zadania publiczne tej jednostki samorządu terytorialnego – stanowią formę organizacyjno-prawną realizującą zadania własne jednostki samorządu terytorialnego, nie są partnerem, któremu powierzono ich realizację – podział zadań i ich finansowanie z budżetu jednostki samorządu terytorialnego nie powoduje pojawienia się zobowiązań o charakterze cywilnoprawnym – nie ma konieczności wykonywania zadań przez udzielenie zamówienia publicznego zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych^a – można im powierzyć wykonanie zadania na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie^b
Partnerstwo publiczno-prywatne	<ul style="list-style-type: none"> – polega na współpracy podmiotów publicznych i prywatnych, nawiązywanej w celu realizacji zadań publicznych – przedmiotem jest wspólna realizacja projektu inwestycyjnego, oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiot publiczny i partnera prywatnego, zatem łączy się ze wspólnym zyskiem i wspólnym ryzykiem inwestycyjnym wszystkich uczestniczących w nim podmiotów – wymaga łączenia celów społecznych oraz komercyjnych przedsięwzięcia
Weksle	<ul style="list-style-type: none"> – wyróżnia się dwie główne formy weksla, to jest weksel własny i trasowany (ciągiony) – w przypadku zabezpieczania wierzytelności najczęściej stosowany jest weksel własny – są bardzo wygodnym instrumentem dla wierzyciela, gdyż na mocy weksla wystawca zobowiązuje się bezwarunkowo do zapłaty sumy wskazanej na wekslu – odpowiedzialność wekslowa jest bardzo rygorystyczna
Leasing	<ul style="list-style-type: none"> – podmiot prywatny ma prawo do nabycia przychodu z aktywów, które stanowią własność publiczną, w zamian jest zobowiązany do obsługi i utrzymania aktywów oraz wnoszenia opłaty leasingowej – partner prywatny ponosi ryzyko handlowe – sektor publiczny ponosi odpowiedzialność za całościowe planowanie inwestycji – nie powoduje konieczności angażowania środków finansowych w momencie pozyskania danego składnika majątku w części lub całości – obniżone są kryteria zabezpieczenia spłaty rat leasingowych, gdyż przedmiot leasingu pozostaje w sensie prawnym własnością leasingodawcy – leasingobiorca może w określonych sytuacjach uzyskać dodatkowe korzyści podatkowe, zaliczając raty leasingowe do kosztów uzyskania przychodów w wysokości wyższej niż np. przy skorzystaniu z kredytu bankowego

cd. tabeli 1

1	2
Umowy o świadczenie usług	<ul style="list-style-type: none"> – dotyczą wykonywania poszczególnych usług przez partnera prywatnego na rzecz organów publicznych, zatem należy przygotować konkurs ofert; umowy te są zawierane na krótki okres, z możliwością przedłużenia; partner publiczny ma obowiązek zarządzania i inwestycji
Operacje hedgingowe zwane zabezpieczającymi	<ul style="list-style-type: none"> – to metody ograniczania bądź neutralizowania ryzyka zmian cen instrumentów finansowych lub towarów, przy wykorzystaniu instrumentów pochodnych – polegają na zajęciu pozycji na rynku terminowym, która jest odwrotna w stosunku do pozycji zajmowanej na rynku natychmiastowym, dzięki temu potencjalne straty, wynikające z jednej z nich, zostaną w mniejszym lub większym stopniu zrównoważone przez zyski osiągnięte na drugiej pozycji – mają na celu tworzenie warunków do efektywnego przenoszenia ryzyka przez podmioty wykazujące awersję do ryzyka (hedgersi) na inne podmioty, które ryzyko to skłonne są przejąć w nadziei na osiągnięcie zysku (spekulanci) – transfer ryzyka z pozycji przekazującego nazywany jest hedgingiem, natomiast z pozycji odbierającego – tradingiem – wyróżnia się m.in. hedging stały (<i>fixedhedging, statchedging lub traditionalhedging</i>)^c, hedging dynamiczny (<i>dynamichedging lub tailinghedging</i>)^d, hedging doskonały i niedoskonały^e oraz hedging sprzedażowy i zakupowy^f, hedging pośredni i bezpośredni^g, hedging całkowity i częściowy^h itd.
Forfaiting	<ul style="list-style-type: none"> – forfaiting właściwy (pełny, bez regresu, prawidłowy, podstawowy) – w momencie sprzedaży wierzytelności pieniężnej jej zbywca zostaje uwolniony od wszelkiej odpowiedzialności dotyczącej sprzedanej wierzytelności; ryzyko przejmuje instytucja świadcząca tego typu usługi – forfaiting niewłaściwy (niepełny, z regresem, nieprawidłowy) – bank komercyjny nie przejmuje na siebie ryzyka braku terminowego spłacenia wierzytelności – forfaiting z promesą – zobowiązuje się, że dokona wykupu przyszłych wierzytelności – forfaiting cichy, w ramach którego dłużnik nie jest informowany o dokonanej cesji wierzytelności – utworzenie konsorcjum jednostek samorządu terytorialnego ma na celu obniżenie kosztów obsługi zadłużenia, wynikającego z zawartej umowy, lub zmniejszenie kosztów realizacji robót czy dostawy środków trwałych
Umowy o obsługę i zarządzanie	<ul style="list-style-type: none"> – pozwalają na przeniesienie odpowiedzialności za obsługę i zarządzanie majątkiem na sektor prywatny – są także oparte na konkursie ofert – krótkotrwałe umowy, które można przedłużyć
Lokalne centra outsourcingowe – <i>Business Process Outsourcing/ Offshoring</i> (w skrócie BPO)	<ul style="list-style-type: none"> – to sektor usług, w którym międzynarodowe koncerny lokują za granicą wybrane działania, wspierające przedsiębiorstwo (np. finanse, księgowość, IT czy callcenter) – pozwalają obniżyć koszty pracy i korzystać z wiedzy w danym państwie – samorzady konkurują między sobą o lokalizację BPO, – w przypadku inwestorów BPO pierwsze spotkanie może być pierwszą i ostatnią szansą na zlokalizowanie tej inwestycji w danej jednostce samorządu terytorialnego

^a Zamówienie publiczne to umowy odpłatne, zawierane między zamawiającym a wykonawcą, których przedmiotem są usługi, dostawy lub roboty budowlane zgodnie z art. 2 pkt 13 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.

^b Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 873.

^c Hedging stały (*fixedhedging, statichedging lub traditionalhedging*) polega na zajęciu pozycji i utrzymaniu jej, bez żadnych modyfikacji, przez cały okres trwania zabezpieczenia. Określa się go również mianem *hedge and forget*.

^d Hedging dynamiczny (*dynamichedging lub tailinghedging*) to ciągle monitorowanie transakcji zabezpieczających oraz pozycji zabezpieczających i ewentualnie ich korygowanie czy modyfikowanie w przypadku zmiany warunków rynkowych.

^e Hedging doskonały (*perfecthedge* lub hedging perfekcyjny) to taki, który całkowicie neutralizuje ryzyko. Oznacza to, że straty na pozycji zabezpieczanej są całkowicie lub prawie całkowicie rekompensowane zyskami na pozycji zabezpieczającej (i odwrotnie). W praktyce transakcje takie są bardzo rzadko spotykane, dlatego częściej mamy do czynienia z hedgingiem niedoskonałym.

^f Podmiot stosujący hedging sprzedażowy (*sellinghedge* lub *shorthedge*) zakłada, że w przyszłości dokona sprzedaży instrumentu (towaru) na rynku natychmiastowym po cenie, która w danym momencie nie jest znana. Dzięki otwarciu pozycji krótkiej na rynku terminowym cena zostaje ustalona, a podmiot nie jest dłużej narażony na ryzyko jej zmiany. Gdy podmiot zamierza nabyć w przyszłości określony instrument i obawia się wzrostu ceny, powinien zastosować hedging zakupowy (*buyinghedge* lub *longhedge*).

^g W trakcie przeprowadzania transakcji zabezpieczającej może się okazać, że na rynku (giełdowym lub pozagiełdowym) brak jest instrumentu pochodnego wystawionego na towar, którego cenę chce się zabezpieczyć. Rozwiązaniem tego problemu jest znalezienie innego towaru, który charakteryzuje się podobną zmiennością ceny, zarówno co do siły, jak i kierunku, i który jest jednocześnie aktywem bazowym dostępnym instrumentu pochodnego. Powyższa operacja nosi miano hedgingu pośredniego (*indirecthedging, cross hedging* lub zabezpieczenie krosowe). W pozostałych przypadkach występuje hedging bezpośredni (*directhedging*).

^h Podmioty charakteryzujące się silną awersją wobec ryzyka, będą wykorzystywać hedging całkowity, tzn. będą dążyć do zabezpieczenia wszystkich pozycji narażonych na ryzyko. Gdy tylko część ekspozycji na ryzyko jest zneutralizowana transakcjami zabezpieczającymi, to jest hedging częściowy (*partialhedge*).

Źródło: opracowanie własne na podst. ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. z 2002 r., nr 76, poz. 694 z późn. zm.; ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.; ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.; ustawy z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe, Dz.U. nr 37, poz. 282 z późn. zm.; ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.

Natomiast wadą takich działań jest, niestety, dalszy wzrost zobowiązań pośrednich jednostek samorządu terytorialnego i negatywny wpływ na bezpieczeństwo finansów badanej jednostki samorządu terytorialnego z uwagi na mniejszą przejrzystość finansów publicznych.

Ze względu na wady związane z dywersyfikacją ryzyka należy wykorzystywać dostępne metody kontroli ryzyka. Wyróżnia się kontrolę fizyczną i finansową. Pierwsza obejmuje wszystkie operacje, które są wykorzystywane przez jednostkę samorządu terytorialnego do redukcji ilości i wielkości ewentualnych strat. Można tu wykorzystać możliwość całkowitego wyeliminowania prawdopodobieństwa straty lub zastosować w tym celu miary stochastyczne, które pozwalają określić częstotliwość i rozmiary ewentualnej szkody. Z kolei finansowa kontrola ryzyka obejmuje samodzielne zarządzanie ryzykiem przez jednostkę samorządu terytorialnego albo transfer ryzyka na inny podmiot gospodarujący. Jeśli jednostka samorządu terytorialnego sama kontroluje ryzyko, to będzie musiała wybrać sposób pokrycia potencjalnych strat. Istnieje też możliwość transferu ryzyka, czyli przesunięcia odpowiedzialności z jednostki samorządu terytorial-

nego na inny podmiot, tj. podmiot z sektora prywatnego. Można w tym wypadku skorzystać np. z dwóch form transferu ryzyka, tj. transferu działalności, która mogłaby kreować potencjalne straty, lub transferu odpowiedzialności za pokrycie strat: poprzez ubezpieczenie, specjalną klauzulę umowną wykluczającą odpowiedzialność za ewentualne straty, gwarancje bankowe, poręczenia bankowe lub też operacje hedgingowe.

6. Podsumowanie

Wykorzystywanie alternatywnych form finansowania procesów inwestycyjnych stało się odpowiedzią jednostek samorządu terytorialnego na coraz większą liczbę zadań przekazywanych do realizacji samorządom i brak odpowiednio wysokich dochodów własnych, które pozwoliłyby sprostać wymaganiom i potrzebom społeczności lokalnych i regionalnych. Właśnie nieodpowiedniość struktury źródeł dochodów budżetowych do zakresu zdecentralizowanych zadań wymusza poszukania alternatywnych źródeł finansowania części lub też całości inwestycji na coraz większą skalę.

Niepokojącym skutkiem tego typu działań jest niewykazywanie wszystkich wydatków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego, a co za tym idzie, także w budżecie państwa. Jest to przykład złamania jednej z podstawowych zasad finansów publicznych, czyli zasady przejrzystości i jawności finansów publicznych. Monitoring zadłużenia przy istniejącym stanie prawnym staje się więc bardzo utrudniony. Ponadto można się obawiać, że poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego i kraju będzie znacznie większy po uwzględnieniu przykładowych możliwości ukrywania rzeczywistego stanu zadłużenia finansów publicznych.

W związku z tym w dłuższej perspektywie polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego i państwa powinna być skupiona na własnych źródłach finansowania inwestycji. Wynika to m.in. z dużej niepewności zewnętrznych źródeł finansowania zadań. Konieczne jest też wyegzekwowanie realizacji zasady jawności i przejrzystości finansów publicznych, gdyż w przeciwnym razie nie można ocenić rzeczywistego stanu zadłużenia finansów publicznych. Oficjalne dane statystyczne mogą ponadto negatywnie wpływać na realną ocenę bezpieczeństwa finansowego nie tylko jednostek samorządu terytorialnego, ale także całego kraju. Problem ten jest coraz bardziej istotny z uwagi na skalę i rangę kwestii bezpieczeństwa finansowego krajów członkowskich Unii Europejskiej i bezpieczeństwo funkcjonowania Polski w jej strukturach.

Literatura

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz.U. nr 19, poz. 100 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz.U. 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. nr 96, poz. 873.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2009, nr 157, poz. 1240 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 kwietnia 1936 r. Prawo wekslowe, Dz.U. nr 37, poz. 282 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, Dz.U. nr 121, poz. 591 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. nr 91, poz. 578 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. nr 16, poz. 95 z późn. zm. (obecny tytuł ustawy – ustawa o samorządzie gminnym).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. z 2001 r., nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Niepewność w rozwoju lokalnym – wybrane elementy

***Streszczenie.** Rozwój lokalny należy do najistotniejszych zagadnień współczesnej gospodarki. W praktycznym ujęciu rozumiany jest jako kreacja nowych wartości, które wzmacniają daną przestrzeń społeczno-ekonomiczną. Obecnie proces rozwoju przebiega w warunkach bardzo dynamicznych zmian, stąd też zarządzanie nim nie należy do zadań łatwych. Bardzo często w przekrojach lokalnych pojawiają dysproporcje zarówno natury finansowej, jak i społecznej. Między innymi z tego powodu władze lokalne niejednokrotnie nie potrafią nadążyć za tempem zachodzących zmian i pogrążają się w destrukcji. Pojawiają się zatem niepewności co do możliwości utrzymania trwałego wzrostu gospodarczego.*

***Słowa kluczowe:** rozwój lokalny, zarządzanie publiczne, lokalizm*

1. Wprowadzenie

Obecnie w erze informacyjnej podstawowym elementem są sieci powiązań (społecznych, gospodarczych), a kluczową zdolnością jest umiejętność współpracy, którą określa jakość i ilość interakcji społecznych. W tych warunkach takie cechy, jak: zaufanie, otwartość jawią się jako nowe podstawowe zasoby w gospodarce. Można te cechy traktować jako innowacyjne podejście strategiczne do zarządzania organizacją czy relacjami między dalszym i bliższym otoczeniem biznesowym, a także jako źródło przewagi konkurencyjnej zarówno w sektorze prywatnym, jak i publicznym. Można operować pojęciem strategicznych wartości, które stają się niezbędne we współczesnym zarządzaniu, bowiem o ile kapi-

tał finansowy jest dostępny na rynku jako produkt i ma swoją określoną cenę, o tyle np. zaufanie, otwartość, przedsiębiorczość, kreatywność stają się towarem, którego wymiana na wolnym rynku jest technicznie możliwa. Potwierdza to, że największym wyzwaniem współczesnego zarządzania jest człowiek i jego działalność w różnych przekrojach. Jest to o tyle trudne, że działalność gospodarcza współczesnego człowieka odbywa się w warunkach procesów globalizacji, które z jednej strony stanowią przejaw innowacyjności i kumulacji nowych rozwiązań gospodarczych w odpowiednich miejscach w gospodarce światowej, z drugiej natomiast pokazuje przyspieszoną amortyzację starej przemysłowej działalności w miejscach, gdzie siła oddziaływania dużych ośrodków (metropolii) jest za słaba i zanikają w nich podstawowe funkcje gospodarcze. Między innymi z tego powodu rozważania na temat rozwoju lokalnego winny być ukierunkowane na jego nowe obszary będące pod presją zjawisk egzogenicznych, bardzo często niezależnych od władz lokalnych, ale determinujących ich ocenę przez lokalną społeczność. Działalność i miejsce człowieka w procesie gospodarowania w jego różnych przekrojach powinny stanowić spójny system wartości, który wspierany dobrym zarządzaniem publicznym winien doprowadzić do zniwelowania widocznych już wszelkiego rodzaju dysproporcji.

Współczesny rozwój lokalny przebiega w warunkach bardzo turbulentnych zmian w gospodarce światowej, które z różnym natężeniem oddziałują na jej poszczególne przekroje. Wspomniana globalizacja i światowy kryzys finansowy nie sprzyjają przyjętym standardowym rozwiązaniom w zakresie możliwości jego kreowania, stąd władze lokalne stoją przed bardzo poważnym dylematem wyboru sposobów i metod na pokonywanie pojawiających się barier, głównie natury organizacyjnej i finansowej. Dynamiczne zmiany przepisów prawnych, struktur organizacyjnych w administracji, sektorze małych i średnich przedsiębiorstw – zmierzające głównie do spłaszczania struktur organizacyjnych – jak dotychczas nie przyniosły pozytywnego rezultatu co do poprawy efektywności gospodarek lokalnych, a jeżeli taka nastąpiła, to wcale nie była skutkiem owych zmian. Innowacyjność w tym przypadku była głównie uzależniona od lokalizacji danej przestrzeni społeczno-ekonomicznej wraz z konkretnym ośrodkiem, który w różny sposób oddziaływał na kondycję swojego obszaru. Zmiany struktury własności, przewaga sektora prywatnego nad publicznym, a w konsekwencji zmiana paradygmatu gospodarowania doprowadziły do znacznego zróżnicowania polskiej przestrzeni społeczno-ekonomicznej, z jednoczesnym brakiem symetrii w podziale zarówno finansowym, jak i społecznym. Powiększające się deficyty w budżetach lokalnych nie w pełni zostają zastąpione przez niejednokrotnie skomplikowane procedury pozyskiwania środków pozabudżetowych. Szerzące się nieprawidłowości w obszarze zarządzania władzy, szczególnie w ośrodkach peryferyjnych, powodują coraz większe ich zamykanie się, a w rezultacie swoistą deprecjację gospodarczą i społeczną. To między innymi

sprawia, że ośrodki mniejsze nie nadążają za rozwojem obszarów metropolitalnych, których siła oddziaływania nie przenika do przysłowiowego dołu.

2. Nowe tendencje w rozwoju lokalnym

Istotny wpływ na zmiany w podejściu do procesu społeczno-gospodarczego (rozwoju) miało pojawienie się nowych zjawisk i rozwiązań będących wynikiem postępu cywilizacyjnego w gospodarce i społeczeństwie. Zmiany te zostały zapoczątkowane w latach 80. XX w. i ujawniły się w systemach techniczno-produkcyjnym, społecznym i instytucjonalnym. Pokazały także, że pojawiły się nowe globalne trendy rozwojowe związane z przechodzeniem wysoko rozwiniętych społeczeństw do ery cywilizacji informatycznej. Obecnie podstawowymi przejawami tego procesu, występującymi w dużej skali, są:

- wzrost znaczenia nauki i edukacji w gospodarce,
- bezpośrednie przekształcenie wiedzy w zasób produkcyjny,
- szybki rozwój technologii informacyjnych,
- całkowite przeobrażenie funkcjonowania wszystkich sektorów życia człowieka,
- powstawanie nowych zawodów, w których wzrasta znaczenie umiejętności gromadzenia, przetwarzania i wykorzystania informacji.

Trendy te nie pozostają bez znaczenia dla kreowania rozwoju lokalnego w jego różnych wymiarach, który początkowo odnosił się do klasycznych działań władz rządowych i samorządowych, a służyły temu zbiory narzędzi (ustawy, rozporządzenia, decyzje administracyjne itp.) występujące głównie jako determinanty administracyjne, wykorzystywane do jego pobudzania w układzie centralnym. Układ ten ukierunkowany był na działania pionowe w ramach centralnych struktur administracji. Działania praktyczne w pierwszej kolejności sprowadzały się do poprawy warunków poprzez modernizację zdegradowanych obiektów i innych nieruchomości. Dodatkowo były one uzasadnione koniecznością poszukiwania innych zastępczych źródeł finansowania w stosunku do macierzystych budżetów gmin z powodu coraz większego deficytu środków. Można powiedzieć, że sam rozwój lokalny ewoluował i chociaż poddany dość ostrej weryfikacji jako kategoria ekonomiczna, to równoległe z ewolucją głównego podmiotu, jakim jest samorząd terytorialny, stał się najistotniejszą kategorią rozwoju. Potwierdzeniem takiego poglądu niech będzie fakt, że obecnie rozwój lokalny występuje w nowych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych, w których zaczęły dominować relacje poziome w ramach wręcz sieciowego kolektywizmu działalności podmiotów gospodarczych. W tych też warunkach funkcjonuje samorząd terytorialny.

M. Castells w książce *Koniec tysiąclecia* stwierdza, że na przełomie wieków uwidocznił się nowy świat, którego początki sięgają lat 70. XX w., a który przejawia się nową strukturą społeczną: społeczeństwem sieci. Podstawą, wręcz „rdzeniem” tych przemian, jest technologia informacyjna, powodująca, że „usieciowienie stało się dynamiczną, samoeksploatującą formą organizacji aktywności ludzkiej. To właśnie w latach 70. XX w. zaczął się tworzyć nowy technologiczny paradygmat, mający swoje źródło w zastosowaniu technik informacyjnych¹. Taka sytuacja powoduje, że we współczesnym świecie widoczne są dynamiczne tendencje do coraz większych współzależności poszczególnych krajów, które zacieśniają wzajemne więzi ekonomiczne, intensyfikując m.in. wymianę handlową. W związku z tym tworzy się układ wzajemnych powiązań społeczno-gospodarczych między gospodarkami narodowymi i ugrupowaniami integracyjnymi. Szczególnego znaczenia w gospodarce światowej nabiera zatem integracja europejska, której idea opiera się na integracji regionalnej.

Gospodarka sieciowa funkcjonująca w wielowymiarowej przestrzeni ma takie własności, jak²:

- odmienny sens wielkości,
- żywiołowa zdolność do tworzenia skupisk,
- równość uczestników,
- reintermediacja sprzyjająca budowie gospodarki opartej na wiedzy.

Zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe w danej przestrzeni społeczno-ekonomicznej uzależnione są od lokalizacji, a więc czynnika, który już od wieków decydował o sukcesie bądź porażce działających w niej podmiotów. Lokalizacja odzwierciedlała zawsze poziom dystansu możliwego do wykorzystania przy kreowaniu rozwoju (dystans geograficzny, organizacyjny, finansowy). Dla jednych była czynnikiem sprzyjającym, dla innych barierą nie do pokonania. Bardzo często dzieliła ośrodki na centra i peryferie, chociaż niejednokrotnie peryferie bywały także centrami w zależności od tego, jakiej branży gospodarczej działalność była wiodąca (np. lokalizacja fabryki samochodów).

Współczesny rozwój lokalny, jak wspomniano, przebiega w warunkach globalizacji światowej gospodarki, co nie pozostaje bez znaczenia dla gospodarki lokalnej jako systemu wzajemnych współzależności pomiędzy wszystkimi podmiotami uczestniczącymi w tym systemie. Sama globalizacja, jako zjawisko, jeszcze do niedawna postrzegana była jako całkowicie niezależna od poziomu lokalnego, natomiast na przełomie ostatnich lat (szczególnie w okresie po transformacji systemowo-ustrojowej w naszym kraju) okazała się w szczególności sposób

¹ S. Korenik, *Region ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011, s. 55.

² K. Miszczak, *Kreowanie struktury przestrzennej gminy jako element pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie gmin Mściwojów*, „Biblioteka Regionalisty” 2009, nr 9, s. 47.

determinująca kształt nie tylko samych przeobrażeń społeczno-gospodarczych w przekrojach lokalnych, ale też perspektywicznych kierunków działań podporządkowanych wręcz temu procesowi³.

Jak zauważają autorzy *Kompendium wiedzy ekonomii*, „globalizacja gospodarki jest wynikiem połączenia rozwoju wymiany międzynarodowej (w tym wymiany kapitału) oraz rozwoju podejmowania decyzji produkcyjnych, komercjalizacji, zarządzania kapitałem, uwzględniającymi integralność rynku światowego. Może być również rozumiana jako proces zmierzający do osiągnięcia powyższych cech⁴. Jest ona często nazywana także procesem niszczenia państwowych barier granicznych dla rynku. Rynek i mechanizm alokacyjny działa wtedy ponad granicami, zmieniając zasadniczo kryteria efektywności. Alokacja czynników produkcji, a przede wszystkim wiedzy i kapitału ponad granicami, zmienia optimum kombinacji tych czynników oraz rozmieszczenia samej produkcji i sprzedaży. Otwierają się tym samym różne nowe ścieżki do zastosowania kombinacji możliwości wytwórczych, będące efektem wykorzystania czynników produkcji, w szczególności tych, które uznawane są za nowoczesne, w postaci wiedzy, kapitału finansowego i intelektualnego, nowych technologii i wszelkich innowacji o różnym charakterze, w tym także kulturowych. Jednocześnie następuje proces zanikania standardowych czynników w postaci chociażby miejsc pracy.

Można śmiało powiedzieć, że postępująca globalizacja wywołała zmiany w funkcjonowaniu jednostek przestrzennych. W tych warunkach warto odnieść się do praktycznych aspektów zarządzania rozwojem lokalnym, a w szczególności do zjawisk i procesów zachodzących w warunkach niestabilności (niepewności) co do dalszych możliwości jego kształtowania.

3. Negatywy lokalnego zarządzania publicznego

Gospodarce lokalnej niezwyklego wymiaru nadaje demokratyzacja życia. Uwidacznia się ona chociażby w tym, że w lokalnym społeczeństwie wzrosła świadomość jego praw. Ta świadomość rośnie permanentnie w dobie globalizacji, bez względu na różnice polityczne danych gospodarek krajowych, regionalnych czy lokalnych⁵.

³ W początkach obecnego etapu globalizacji na czoło wysunęły się przesłanki ideologiczne, które w integracji gospodarki kapitalistycznej widziały ważny warunek uzyskania siły ekonomicznej, społecznej i militarnej w walce z komunizmem. (Trzeba było powołać do życia jakiś globalny system, żeby powstrzymać globalny komunizm).

⁴ J. Bremond, J.F. Couet, M.M. Salort, *Kompendium wiedzy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 2006, s. 227.

⁵ A. Łuczyszyn, *Rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej*, „Biblioteka Regionalisty” 2009, nr 9, s. 104.

Współczesna demokracja nazywana jest demokracją liberalną, jednak jednym z najistotniejszych obszarów konfliktu, jaki powoduje demokracja liberalna jako projekt kulturowy, jest konflikt z wszelkimi instytucjami życia społecznego. W takich warunkach występuje raczej deficyt demokracji, tj. postępujący proces oddzielenia struktur władzy politycznej od obywateli.

W świetle analizy zakresu działań przeciętnego samorządu terytorialnego wyraźnie widać, że sprawy rozwoju lokalnego (od chwili reaktywowania instytucji samorządu terytorialnego) są w dość specyficznym cyklu koniunkturalnym, a obecnie nawet spycha się je na dalszy plan. Ten element jest typowym przykładem peryferyjności zarówno terytorialnej, jak i społecznej. Uprawiana jest tzw. plagiatowa polityka, której celem jest nie tylko zmiana systemu zarządzania, ale też zmiana sposobów finansowania zadań realizowanych na rzecz lokalnej społeczności, które mają przynieść przyszłe korzyści dla wybranych liderów, np. w postaci angażów, w przypadku ewentualnej zmiany warunków politycznych. Uprawiany jest efekt skoczka, polegający na manipulowaniu atrakcyjniejszymi ofertami pracy. Rosnące podziały polityczne przenikają z dużą dynamiką do środowisk lokalnych, doprowadzając bardzo często do całkowitego braku kompletności w strategicznych decyzjach⁶. Mocno przewartościowane ambicje lokalnych liderów doprowadzają do stagnacji gospodarczej i społecznej, gdyż ludzie głównie na peryferiach mają dość polityki. Bardzo często peryferyjność właśnie jest przez nich wykorzystywana do walki politycznej, w której obarczają winą większe ośrodki i ich władze, tym bardziej jeżeli dominuje w tych większych ośrodkach władza „niesłusznej opeji politycznej”. Autor stoi na stanowisku, że zarówno nauka, jak i praktyka winna mówić o tych problemach jednym głosem, zmierzającym do zaprzestania takich praktyk. Sterowanie popytem w celu uzyskiwania w przyszłości głosów wyborczych jest swoistym procesem patologizowania sfery gospodarczej, hamującym przede wszystkim innowacyjność nie tylko sektora prywatnego, ale także decydentów w sektorze publicznym.

W tych warunkach powstają koncepcje byle jakie, a ślad za nimi – rozwiązania personalne. Bardzo często efektywność nowych struktur nie idzie w parze z racjonalnością ekonomiczną, a wręcz przeciwnie – rozbudowują one stronę kosztową (wydatki) w imię powszechnej lojalności bądź zadośćuczynienia. Głoszone chociażby w lokalnych mediach propozycje stosowania innowacyjnych rozwiązań w skali lokalnej – są bardzo często oderwane od rzeczywistości i nie są poparte żadnymi analizami mogącymi wpływać na większy obiektywizm w zakresie podejmowania decyzji. Najistotniejszą lokalną kwestią staje się konflikt medialny wywołany po to, aby pokazać argument siły z punktu widzenia środków masowego przekazu, którymi się zarządza. Do publicznej wiadomości trafiają petycje, oświadcze-

⁶ Szerzej: A. Łuczyszyn, *Zagrożenia dla rozwoju lokalnego – elementy wybrane*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu” 2011, nr 31, s. 237-253.

nia, wywiady, oceny itp., które w każdym ich fragmencie negują wszystkie inne stanowiska. Powszechna staje się wszechwiedza osób trafiających do samorządów z różnych środowisk, niemających bardzo często żadnego doświadczenia w zarządzaniu administracją, a tym bardziej jej gospodarczym elementem. Potęgowana medialnie konkurencja nie ma nic wspólnego z ekonomicznie rozumianą konkurencją, podnoszącą innowacyjność w przekrojach lokalnych i doprowadzającą do wzrostu gospodarczego. Tym samym następuje widoczna alienacja władzy, która w dość skuteczny sposób blokuje obywatelom aktywną kontrolę. Przykłady marnotrawienia publicznych środków w wyniku banalnych decyzji, braku odpowiedzialności osób nadzorujących kwestie finansów samorządowych, wykorzystywania luk w prawie, niewiedzy czy układów nieformalnych, zacierających możliwości obiektywnych ocen i kontroli, stają się wręcz powszechne. Zachowania niektórych liderów samorządowych pokazują i potwierdzają takie praktyki. Bardzo często bowiem są one odbiciem postaw czołowych, bardziej znanych polityków działających w skali krajowej, a powoływanie się na nich w wywiadach i sondażach świadczy o braku elementarnej wiedzy o życiu gospodarczym i społecznym wspólnoty, którą reprezentują i w której prowadzą działania. Te działania zatem są tylko pozorne, na pokaz. Potwierdzeniem tych uwag może być Internet, który w ostatnim czasie jest miejscem skandalicznych wystąpień, nonsensów i żenujących polemik na tematy odbiegające od życia publicznego. Zatem samorząd lokalny to nie miejsce na naukę od początku, to nie emocje i medialnie rozumiana skuteczność, to także nie miejsce dla osób, które poprzez własne negatywne cechy osobowościowe realizują się w takich strukturach na zasadzie uprawiania władzy i lokalnego snobizmu.

Należy w całej rozciągłości zgodzić się z E. Wojciechowskim, który stwierdza, że „obserwacja życia publicznego w Polsce skłania do przekonania, że trwałym jego elementem są sieci nieformalnych powiązań osób poszukujących szansy awansu, władzy, pieniędzy”⁷. Nieformalne kontakty w połączeniu ze wsparciem prawniczym, za znaczące środki publiczne (np. samorząd terytorialny – prywatna kancelaria prawna), doprowadzają do tworzenia się nowych kłastrów władzy opartej na nieformalnym, publicznym zarabianiu, która wykorzystując tanie czynniki produkcji w postaci kapitału ludzkiego, angażuje go celowo i uzależnia jego byt od zaniechania działań racjonalnych w imię sukcesu wąskiej grupy ludzi. Zjawisko to Konecki nazywa „syndromem sieciowego kolektywizmu”, a w odniesieniu tylko do powiązań między ludźmi – „syndromem sieciowego indywidualizmu”. Bo czym jest zatem np. reprezentowanie liderów lokalnych przed instytucjami wymiaru sprawiedliwości, powołanymi do ścigania przestępstw (ściganych z oskarżenia publicznego), przez prywatne kancelarie, jednocześnie obsługujące podmiot publiczny, jakim jest dany samorząd? Czym jest

⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 191.

finansowanie tego typu działań ze środków publicznych, które winny być wydawane w sposób racjonalny i zgodnie z podejmowanymi uchwałami? Dlatego też podobnie jak inne instytucje publiczne samorząd poddawany jest ostatnio ostrej krytyce z uwagi na opisane wyżej zjawiska i nadmierne upartyjnienie władzy, korupcję, zawłaszczanie majątku, kompromitujące postawy czy niedostatek kultury politycznej. Dowodem na to są sondaże opinii publicznej, które lokują samorząd terytorialny na coraz dalszych pozycjach. Praktyka potwierdza, że występuje nagminne porównywanie się do poprzedników i bardzo często twierdzi się, że oni mało lub nic nie zrobili dla wspólnoty lokalnej. Bardzo często winą za swoje niepowodzenia obarcza się właśnie ich. Takie postępowanie jest wysoce niemoralne i dyskwalifikujące, bowiem w każdym demokratycznym kraju odpowiedzialność za bieżący rozwój gospodarczy i kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego ponosi obecna władza. Wielu lokalnych liderów nie potrafi lub nie chce rozliczyć się ze swoich sukcesów i porażek, a często zasłania się odpowiedzialnością zespołową. Szczególną uwagę zwraca manifestowana na szeroką skalę duma z osiągnięć i poczucie dobrze spełnionej misji. Występuje zatem swoista nieudolność zarządzania publicznego, która potęguje wzrost zachowań uzasadniających odchodzenie od problematyki bieżących spraw – najistotniejszych dla lokalnej społeczności (zatrudnienie, wykluczenie społeczne, pomoc społeczna). Taka sytuacja, która nie doprowadza do poprawnych wniosków, świadczy o bezradności lokalnej władzy i o uprawianiu pseudopolityki na koszt sektora publicznego. Można to nazwać ortodoksyjną destrukcją społeczną, która prowadzi do wspomnianej już z patologii w zarządzaniu publicznym. W tych warunkach powstaje pewien mit młodych liderów społeczeństwa rynkowego, który stopniowo traci swoją atrakcyjność.

Do tego należy dodać stały brak powiązań z otaczającymi jednostkami organizacyjnymi, brak partnerstwa publicznego wyrażający się nieposzanowaniem sukcesów innych jednostek organizacyjnych samorządu terytorialnego, uprawianie kampanii medialnej na rzecz „niepowodzeń” innych w imię popularyzowania własnych osiągnięć. Tak więc następuje swoisty proces marginalizacji nie tylko terytorialnej (peryferyjność), ale też społecznej. W pewnym sensie także jednostki przestrzenne, które uległy tym procesom, nie zabiegają o zmianę sytuacji, gdyż lokalni liderzy utwierdzają „domknięte” społeczności w przekonaniu o słuszności przyjętych założeń i konieczności utrzymywania status quo z uwagi chociażby na przyszły, rozpoznany już, elektorat wyborczy. W takich warunkach pogarsza się sytuacja komunikacyjna niektórych obszarów, np. edukacji i szans na znalezienie pracy⁸. Swego rodzaju degradacja miasteczek i mniejszych miast uwidacznia się w swoistym braku kultury społecznej, która ma bardzo wymierny

⁸ Bezrobocie w Polsce jest wysokie i długotrwałe – ponad połowa bezrobotnych pozostaje bez pracy więcej niż jeden rok.

wpływ na czynniki kształtujące rozwój lokalny. Taka sytuacja stanowi zagrożenie dla rozwoju lokalnego i wymaga podjęcia natychmiastowych działań społecznych, które przeciwstawia się takim negatywnym praktykom.

W takich warunkach tworzenie nowych wartości dodanych na danym terenie jest niezwykle trudne i w zasadzie każde nowe działanie „sprzedane” medialnie w umiejętny sposób, staje się szczególnie wśród lokalnych liderów wartością dodaną. W pewnym sensie nie należy się temu dziwić, choćby z uwagi na występujące uwarunkowania makroekonomiczne, a tym samym rzadkość tych sukcesów, niemniej kreowanie strategii osobistych bardzo często zaciemnia obraz faktycznego publicznego działania. Jednocześnie miejsca o negatywnej sławie niweczą ideę klasycznie rozumianego lokalizmu.

4. Idea lokalizmu – szansa czy utopia dla ośrodków peryferyjnych

Gospodarowanie w przekrojach lokalnych daje fundament alternatywnej koncepcji rozwoju zwanej lokalizmem. Lokalizm można określić jako swego rodzaju światopogląd, wysoko oceniający konkretne miejsce na ziemi, ową „ojczyznę prywatną”, w której zaczyna się świat, a nie kończy. Lokalizm to konglomerat wszystkich trzech elementów, z których zbudowany jest świat człowieka: przyrody, kultury, społeczności⁹.

S. Bednarek definiuje lokalizm jako orientację społeczną, zwróconą ku sprawom najbliższego otoczenia, koncentrującą uwagę społeczności na problemach „ojczyzny prywatnej”¹⁰.

Pomimo że obserwuje się rozkwit idei lokalizmu, która wiąże się przede wszystkim z nadzieją na stworzenie skutecznych strategii rozwojowych dla niewielkich społeczności, szukających swoich szans gospodarczych na globalnych rynkach towarów i usług, to wydaje się, że jednocześnie tym działaniom towarzyszy nieprzerwany proces wypłukiwania zasobów przez jednostki wyższego szczebla na niekorzyść niższego i to zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym. Włączenie lokalnych gospodarek do sieci gospodarczych i politycznych (w imię różnie rozumianego produktu finalnego) wydaje się mylnie podejściem najbardziej pożądanym i niezwykle skutecznym w pokonywaniu barier rozwo-

⁹ K. Sowa, P. Dutkiewicz, Z. Parek, *Lokalność jako ojczyzna*, w: *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość. Rozwój regionalny, rozwój lokalny*, red. B. Jałowiecki, PWE, Warszawa 1989, s. 120.

¹⁰ S. Bednarek, *Regionalizm dolnośląski – teraźniejszość i przyszłość*, w: *Regionalizm u progu XX wieku*, Rada Krajowa Regionalnych Towarzystw Kultury, Wrocław 1994, s. 69.

ju lokalnego. Nic więc dziwnego, że na ogół to, co lokalne powstaje w obrębie dyskursów globalizacji i poprzez takie właśnie procesy musi być analizowane. Złożoność powiązań pomiędzy tym, co lokalne i tym, co globalne skłania do głębszych refleksji nad charakterem procesów rozwoju lokalnego i ich uwarunkowań.

W tej części niniejszego opracowania warto pokusić się o pewną krytykę mechanizmu rynkowego, który nie „rozpoznaje” zasad rozwoju zrównoważonego, w tym przede wszystkim nie gwarantuje szans na przyszłość z punktu widzenia wykorzystania zasobów (rzeczowych, ludzkich, finansowych). Taka sytuacja w sposób bezpośredni przedkłada się na rozwój lokalny, ponieważ główny podmiot, jakim jest gmina i ludzie zamieszkujący określone terytorium, ponosi coraz wyższe koszty swojej działalności. W szczególności chodzi o wzrost cen czynników rzeczowych (gazu, energii), a w konsekwencji wzrost kosztów transportu. Trudno zatem mówić chociażby o technologiach ICT w mniejszych miastach, głównie peryferyjnych. Trzeba mieć świadomość, że tam ich nie będzie. W mniejszych ośrodkach lokalnych będą powstawały – na wzór regionalnych pustyń – mikroregionalne pustynie z ośrodkiem centralnym – miastem do 15 tys. mieszkańców). Ta swoista tendencja jest odzwierciedleniem procesów zachodzących na przysłowiowej górze, co oznacza, że kształtują się odpowiednie procedury dotyczące sposobów gospodarowania, niekorzystne dla mniejszych ośrodków. Mechanizm rynkowy udoskonalił pewne formy, ale to udoskonalenie dotyczy jego samego, a nie efektów, które miał przynieść dla rozwoju lokalnego. Uwalnianie coraz to nowych form życia gospodarczego koliduje wręcz z działalnością gminy, bowiem uwidacznia się przewaga rozwiązań rynkowych nad publicznymi, a to z kolei determinuje cały skomplikowany proces decyzyjny. Pomimo faktu, że w przekrojach lokalnych podejmowane są inicjatywy na rzecz np. budowy społeczeństwa informatycznego (sieć Internetu w sołectwach), to i tak koszty eksploatacji takiej sieci są przedmiotem debat i kontrowersji ze strony opozycji. Odbywa się to nie tylko bez korzyści dla dalszego funkcjonowania mieszkańców danej lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej, ale też stanowi bardzo często poważny zarzut co do zasadności przyznawania środków – motywowany tym, że na wszystko brakuje pieniędzy. Taka sytuacja wydaje się paradoksalna. Autor zauważa, że staje się to swoistym sposobem na zarobkowanie, które tworzą scenę aktorów jednego głosu.

Rozważania na temat lokalizmu muszą dotyczyć problemu najważniejszego zdaniem autora, tj. gospodarki finansowej. W warunkach ciągłych ograniczeń budżetowych podkreśla się, w przypadku ośrodków lokalnych, konieczność ubiegania się o fundusze pomocowe, jako jedynie słuszne działanie. Rzadko jednak mówi się, że wiąże się to z ryzykiem podejmowanym przez władze lokalne. Ryzyko dotyczy przede wszystkim wydatkowania określonej sumy np. na przygo-

towanie studiów i dokumentacji. Opracowania te – w przyjętej przez Unię Europejską metodologii – wymagają rozbudowanej analizy, szczególnie pod kątem opłacalności inwestycyjnej¹¹. O ile sam proces przygotowania danej jednostki samorządu terytorialnego w praktyce jest i musi być akceptowalny, o tyle pozyskiwanie środków na tzw. wkłady własne odbywa się w sposób bardzo zróżnicowany. W przypadku jednostek peryferyjnych bardzo często są to kredyty bankowe, a to z kolei indukuje konieczność zadłużania się. Powyższa sytuacja odnosi się zazwyczaj do infrastruktury technicznej i społecznej. W tych warunkach metropolie mają całkowicie odmienne możliwości, przede wszystkim finansowe, i ryzyko podejmowania takich działań w ich przypadku jest mniejsze. Oznacza to, że metropolizacja przestrzeni odbywa się także systemem rynkowym, a lokalizacja działalności gospodarczej, która ma niwelować skutki powstałego bezrobocia, dotyczy głównie działań podejmowanych przez podmioty sektora prywatnego. Oczywiście jest, że sektor ten nie podejmuje ryzyka w sytuacji, kiedy jego działalność nie gwarantuje zysków. Z tego też powodu nie alokuje on swoich środków w małych ośrodkach, gdzie bardzo często występują poważne problemy dotyczące chociażby służby zdrowia, oświaty czy gospodarki komunalnej. Ośrodki te zmuszone są do komercjalizowania coraz większej liczby podmiotów działalności publicznej, traktując to jako jedynie słuszne rozwiązanie. Tym samym słabnie nadzór nad wydatkowaniem środków publicznych. Bardzo często są one wykorzystywane wbrew idei dobra wspólnego, a kwestia ewentualnej odpowiedzialności nie jest w tych warunkach brana pod uwagę przez władze lokalne. W zasadzie konsekwencje takiej działalności ponosi lokalna społeczność, która nie ma żadnej gwarancji co do realizacji jej bieżących potrzeb, a w szczególności potrzeb następnych pokoleń. Trzeba podkreślić, że mechanizm rynkowy nie gwarantuje ich przyszłym pokoleniom.

Współczesny lokalizm w znaczeniu gospodarczym to przede wszystkim wybór miejsca do prowadzenia działalności gospodarczej oraz wybór branży, która będzie gwarantowała sukces. Niezwykle istotna jest także struktura demograficzna otoczenia zamierzonej lokalizacji, poza tym ważne są zasoby surowcowe, potencjalni dostawcy surowców, źródła energii czy tania siła robocza. Potrzebna jest analiza struktury dochodów i nawyków klientów dzielnicy, miasta. Liczą się też dojazdy, parkingi, rozwój osiedli, organizacja ruchu. Biorąc to wszystko pod uwagę, oczywiście jest, że ośrodki peryferyjne nie będą w stanie nadążać za aglomeracjami, metropoliami i obszarami metropolitalnymi. W takiej sytuacji pojawiają się znaczne dysproporcje gospodarcze i społeczne, które przeczą idei lokalizmu.

¹¹ Nierzadko kwota niezbędna do przygotowania dokumentacji inwestycyjnej przekracza kilkadziesiąt tysięcy złotych, co dla niewielkiej gminy jest znacznym wydatkiem, niestety niegwarantującym otrzymania wsparcia.

5. Podsumowanie

W nowych realiach gospodarczych rozwój lokalny jest wypadkową strategicznych kierunków działań przyjmowanych przez władze lokalne. Mimo że zgodnie z polityką gospodarczą kraju, we wszystkich jej przekrojach zwraca się uwagę na konieczność wzmocnienia rozwoju, chociażby przez właściwą politykę regionalną, to jednak te działania na chwilę obecną wydają się niewystarczające. Zdaniem autora wymaga jest interwencja władz publicznych nie tylko w celu wzmocnienia popytu na towary i usługi zaspokajające obszar zewnętrzny i wewnętrzny, ale też w celu zapobiegania patologiom życia gospodarczego i społecznego – głównie w ośrodkach peryferyjnych. Faktem jest, że ośrodki te zostały pozostawione własnej polityce lokalnej, ale nie każda polityka doprowadza do realizacji jej głównych celów – przede wszystkim społecznych. Zanika zatem w niektórych obszarach idea lokalizmu, która miała gwarantować swobodę i oddolne inicjatywy zdolne do przenikania impulsów płynących z aglomeracji. Metropolizacja przestrzeni społeczno-ekonomicznej narzuca kanony życia wielkomiejskiego kosztem zanikania stylu wiejskiego, ale w ośrodkach przyaglomeracyjnych. Dalsze oddziaływanie nie jest na razie skuteczne. Bariery naturalne, organizacyjne, finansowe bardzo często ograniczają władze lokalne, a tym samym rozwój lokalny.

Literatura

- Bednarek S., *Regionalizm dolnośląski – teraźniejszość i przyszłość*, w: *Regionalizm u progu XX wieku*, Rada Krajowa Regionalnych Towarzystw Kultury, Wrocław 1994.
- Bremond J., Couet J.F., Salort M.M., *Kompendium wiedzy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 2006.
- Korenik S., *Region ekonomiczny*, CeDeWu, Warszawa 2011.
- Miszczak K., *Kreowanie struktury przestrzennej gminy jako element pobudzania rozwoju społeczno-gospodarczego na przykładzie gmin Mściwojów*, „Biblioteka Regionalisty” 2009, nr 9.
- Łuczyszyn A., *Rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej*, „Biblioteka Regionalisty” 2009, nr 9.
- Łuczyszyn A., *Zagrożenie dla rozwoju lokalnego – elementy wybrane*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Finansów we Wrocławiu” 2011, nr 31.
- Wojciechowski E., *Zarządzania w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Sowa K., Dutkiewicz P., Parek Z., *Lokalność jako ojczyzna*, w: *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość. Rozwój regionalny, rozwój lokalny*, red. B. Jałowiecki, PWE, Warszawa 1989.

Magdalena Łyszkiewicz

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

Podatek od nieruchomości niemieszkańczych w Anglii

***Streszczenie.** Artykuł jest poświęcony problematyce opodatkowania nieruchomości niemieszkańczych w Anglii. Na początku lat 90. XX w. przeprowadzono w Wielkiej Brytanii gruntowną reformę podatków majątkowych. Od 1993 r. właściciele nieruchomości niemieszkańczych płacą zmodyfikowany podatek od nieruchomości niemieszkalnych, który nazywa się non-domestic rate. Artykuł przedstawia jego budowę i zasady poboru oraz ogólne dane dotyczące jego wysokości i ulg udzielonych na przestrzeni ostatnich lat.*

***Słowa kluczowe:** Anglia, nieruchomości, podatki, kataster*

1. Wprowadzenie

Struktura obecnego systemu opodatkowania nieruchomości w Anglii ukształtowała się na początku lat 90. XX w. i była uwarunkowana gwałtownym spadkiem koniunktury gospodarczej, który dotknął wiele państw europejskich. Samorządy szczególnie dotkliwie odczuły ten kryzys, co spowodowane było znacznym obniżeniem wpływów z tytułu podatków od nieruchomości¹.

Spadek ten wynikał bezpośrednio z przyjętej za podstawę opodatkowania wartości czynszowej danej nieruchomości, a ta z kolei uzależniona była bezpo-

¹ O. Connellan, *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2004, s. 20.

średnio od sytuacji ekonomiczno-gospodarczej kraju. Niestabilność gospodarki powodowała wahania w dochodach samorządów lokalnych. Niestety, wydatki tych ostatnich, w odróżnieniu od wpływów, utrzymywały się na stałym, wysokim poziomie. Rząd szybko uznał, że tak duże uzależnienie wpływów do budżetów lokalnych od nieprzewidywalnej sytuacji na rynkach międzynarodowych, pozostających poza kontrolą Wielkiej Brytanii, jest niedopuszczalne i w latach 1989-1990 przeprowadził gruntowną reformę podatków majątkowych².

Postanowiono wówczas przekształcić lokalny podatek od nieruchomości w podatek zuniformizowany (na terenie całej Anglii powinien obowiązywać taki sam *poundage*, czyli podatek od funta wartości nieruchomości; ustalany co roku przez rząd *poundage* zależy od stopnia inflacji, natomiast wartość nieruchomości ma być aktualizowana co pięć lat przez rządowych urzędników ds. oszacowań, taksatorów – *valuation officers*), wpłacany do budżetu centralnego, a następnie dzielony pomiędzy organy administracji lokalnej, odpowiednio do liczby dorosłych mieszkańców zamieszkujących ich terytoria. Ponadto zaproponowano zastąpienie podatku od nieruchomości mieszkalnych nowym podatkiem noszącym nazwę: opłata komunalna (*community charge*), znanym bardziej jako „poglówne” (*poll tax*)³.

Opłata komunalna została pomyślana w ten sposób, że mieli ją wносить (w jednakowej wysokości) wszyscy dorośli mieszkańcy danej jednostki podziału terytorialnego. A zatem wszyscy uprawnieni do głosowania zostali zobowiązani do bezpośredniego finansowania usług samorządowych (choć przewidziano ulgi podatkowe dla najuboższych)⁴. Ponadto dotychczasowy podatek od nieruchomości niemieszkalnych zastąpiono nowym, zuniformizowanym podatkiem *uniform business rate*. Zmiany te zostały przyjęte w *The Local Government Finance Act 1988*, który wszedł w życie 1 kwietnia 1990 r.

Niestety, szybko okazało się, że wpływy z tytułu nowego podatku zamiast rosnąć, zaczęły maleć; nie pomógł nawet rozbudowany system ulg i zwolnień. Rosnąć za to zaczęły napięcia i protesty społeczne związane z wprowadzeniem reformy, co przyczyniło się do odejścia M. Thatcher i zmusiło nowe władze do szybkich zmian⁵.

Dlatego nowy rząd J. Majora obiecał zniesienie opłaty komunalnej najpóźniej do końca marca 1993 r. Dotychczasowy nierentowny i społecznie drażliwy

² L. Rosenthal, *House Prices and Local Taxes in the UK*, s. 63, www.ifs.org.uk/fs/articles/0020a.pdf [15.05.2012].

³ R. Miller Bird, N.E. Slack, *International Handbook of Land and Property Taxation*, Edward Elgar Publishing, Cambridge 2004, s. 88.

⁴ M. Garnett, P. Lynch, *Exploring British Politics*, Pearson Education, Cheltenham 2007, s. 228.

⁵ A. Tomkins, C. Turpin, *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2007 s. 260-263.

podatek *poll tax* zastąpiony został – opartym na formule *ad valorem* – nowym świadczeniem – podatkiem *council tax*. Pozostałe nieruchomości (niemieszkalne) objął nowy podatek *non-domestic rate*⁶.

Niniejszy artykuł został poświęcony problematyce opodatkowania nieruchomości niemieszkalniowych w Anglii, która jest jednym z najstarszych krajów mogących poszczycić się rozbudowanym i sprawnym systemem podatków lokalnych. Wynika to głównie z faktu, że kwestie poboru i obliczania podatków lokalnych (w tym podatku od nieruchomości) znajdują się w gestii władz lokalnych (okręgowych), a tradycja tych ostatnich częstokroć sięga odleglejszych czasów niż słynny angielski parlamentaryzm.

Dane statystyczne dotyczące podatku *non-domestic rate* pochodzą z publikacji Ministerstwa ds. Społeczności i Władz Lokalnych (*Department for Communities and Local Government*) oraz Narodowego Urzędu Statystycznego (*The Office for National Statistics*).

2. Charakterystyka podatku *non-domestic rates*

Nieruchomości niemieszkalne (*non-domestic*) wykorzystywane w celach gospodarczych są obciążone podatkiem *non-domestic rate*, nazwanym także *uniform business rate* (UBR). Podmiotem tego podatku jest ten, którego nieruchomość jest wykorzystywana w celu prowadzenia działalności gospodarczej.

Różnica między podatkami *non-domestic rates* a *council tax* polega na odmiennym ujęciu podstawy opodatkowania. O ile w przypadku *council tax* podstawą opodatkowania jest wartość nieruchomości mieszkalnej⁷, o tyle w przypadku podatku *non-domestic rate* podstawą opodatkowania jest wartość czynszowa nieruchomości netto, tj. budynków lub gruntów, pomnożona przez wartość jednolitego dla całego kraju⁸ mnożnika, ustalanego corocznie przez rząd. Mnożnik

⁶ Podatek od nieruchomości oparty na wartości wprowadzony był w 1601 r. na mocy *Poor Law Reform Act*.

⁷ Początkowo za nieruchomość mieszkalną uznawano każdą nieruchomość niebędącą nieruchomością niemieszkalną (*non-domestic*). Szybko jednak okazało się, że takie ujęcie przedmiotu opodatkowania nie odpowiada celom podatku *council tax* i dlatego już w 1992 r. ustalono legalną definicję nieruchomości mieszkalnej. Od tej daty za nieruchomość mieszkalną podlegającą opodatkowaniu uznaje się każdy budynek, lub jego część, który został wybudowany lub przystosowany do samodzielnego zamieszkania. O zaliczeniu danej nieruchomości do grupy nieruchomości mieszkalnych decyduje urzędnik katastralny (*valuation officer*). Nadanie kwalifikacji „do samodzielnego zamieszkania” warunkuje wyposażenie budynku lub jego części przynajmniej w urządzenia służące do oddzielnego prania i gotowania.

⁸ W przypadku Walii prawo ustalania mnożnika zostało przekazane Zgromadzeniu Narodowemu Walii.

wzrasta każdego roku proporcjonalnie do wskaźnika wzrostu cen detalicznych *Retail Price Index (RPI)*⁹. Szczególny przypadek występuje wówczas, gdy zdefiniowany, specjalny organ może ustalić swój własny mnożnik w ramach granic określonych na szczeblu centralnym. Obecnie tylko władze Londynu mają takie prawo.

Podczas wprowadzania stawek podatku wiele organizacji, np. *Confederation of British Industry*, krytykowało zwłaszcza poziom mnożnika oraz przejściowy system ulg. Również niektóre władze lokalne podeszły sceptycznie do zaproponowanych rozwiązań, uznając, że wysokość mnożników powinna być ustalana lokalnie. Pomysł ten nie uzyskał jednak poparcia organizacji biznesowych, takich jak *British Retail Consortium*.

Wysokość mnożników w ostatnich latach przedstawiono w tabeli 1. Stawki podatku *non-domestic rate* są dużo wyższe niż stawki *council tax* i uzależnione od rocznej wartości czynszu za daną nieruchomość¹⁰.

Tabela 1. Mnożnik dla podatku *non-domestic rate* w poszczególnych latach

Lata	Standardowy mnożnik	Mnożnik dla małych przedsiębiorstw
2008-2009	46,2	45,8
2009-2010	48,5	48,1
2010-2011	41,4	40,7

Źródło: www.voa.gov.uk/business_rates/rating-multipliers.htm [25.04.2012].

Rolą władz lokalnych jest obliczenie dla każdej nieruchomości znajdującej się na terenie jednostki samorządu kwoty należnego podatku oraz jego pobór. Podlegająca opodatkowaniu wartość jest mnożona przez jednolitą stawkę w rozliczeniu rocznym. Na przykład za nieruchomość o wartości czynszowej równej 10 000 funtów, przy mnożniku 40,7, będziemy musieli zapłacić 4070 funtów podatku (zakładając brak ulg i zwolnień). Prawo zwykle wymaga, by płatność była regulowana w ratach w ciągu roku obrotowego.

Roczna wartość czynszu (*rateable value*) jest szacowana co pięć lat przez odpowiednich urzędników (*listing officers*) Biura Oszacowań (*Valuation Office Agency*), które umieszczone jest w strukturze rządowego Departamentu Podatkowego (*Inland Revenue*) i jest jego przedstawicielstwem w terenie. Wymienieni urzędnicy podlegają bezpośrednio komisarzom tego departamentu, są niezależni od władz lokalnych i opłacani przez rząd centralny. Obecnie lista rankingowa

⁹ Mnożnik został obliczony w taki sposób, aby rachunki nie wzrastały – średnio – więcej niż wskaźnik inflacji.

¹⁰ *Business Rates – A Guide*, www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/Businessratesguide.pdf [15.05.2012].

nieruchomości opiera się na wyliczeniach z 1 kwietnia 2010 r. Jest to tzw. *Material Day*.

Zdarzają się jednak przypadki zmiany wartości czynszowej nieruchomości po wspomnianej dacie. Znajduje to odzwierciedlenie na liście rankingowej (różna wartość przy różnych datach). Lista jest zmieniana lub uzupełniana. Gdy nieruchomość zostaje rozbudowana, następuje łączenie nieruchomości lub powstaje nowy obiekt, dzień wyceny jest dniem wystąpienia określonego zdarzenia. Na przykład 1 kwietnia 2010 r. wpisano do wykazu ocen nieruchomość o wartości podlegającej opodatkowaniu na poziomie 10 000 funtów, w rok później nieruchomość została rozbudowana, czego konsekwencją był wzrost jej wartości czynszowej od 1 kwietnia 2006 r. do 12 000 funtów.

Przepisy prawa stanowią, że podlegająca opodatkowaniu wartość czynszowa nieruchomości jest oszacowaniem ustalonym na podstawie warunków istniejących dwa lata przed sporządzeniem odpowiedniego wykazu¹¹. Wycena opiera się na hipotetycznej cenie najmu, przy ściśle określonych założeniach, przyjętych do wyceny. W celu określenia wartości czynszowej rzeczoznawca bierze pod uwagę cechy fizyczne nieruchomości, tj. wielkość lub lokalizację. Na przykład w przypadku kopalni czy kamieniołomów brana jest pod uwagę wielkość złóż, a także warunki ekonomiczne, czyli cena rynkowa podobnych nieruchomości, oraz charakter własności (prawo własności, dzierżawa).

Należy podkreślić, że władze centralne mogą wydawać szczegółowe rozporządzenia określające ustawowy wzór dla pewnych grup nieruchomości, dla których nie ustala się wartości czynszowej, będący podstawą do wyliczenia wartości podlegającej opodatkowaniu, lecz wylicza się wartość podlegającą opodatkowaniu na podstawie ustawowego wzoru. Rozwiązania te dotyczą np. dużych portów czy obiektów użyteczności publicznej.

Jak w każdym systemie prawnym, tak i w angielskim systemie opodatkowania nieruchomości istnieje możliwość odwołania się od decyzji władz w zakresie oszacowania wartości nieruchomości. Odwołać się można zarówno od decyzji o umieszczeniu naszej nieruchomości w innym niż chcielibyśmy przedziale wartości na liście oszacowań, jak i od samego oszacowania nieruchomości, jeżeli uważamy, że jej wartość została podwyższona lub zaniżona.

Wzrost wartości nieruchomości ze względu na wysokość nakładów na nieruchomość będzie brany pod uwagę jedynie przy jej sprzedaży, natomiast wcześniejsze odwołania nie będą brane pod uwagę. Odwołanie składa się w pierwszej kolejności do odpowiednich urzędników katastralnych. Jeśli ich propozycje co do zmiany wartości czy przedziału nie są dla nas satysfakcjonujące, odwołanie kierowane jest do niezależnego Trybunału Oszacowań (*The Valuation Tribunal*).

¹¹ Jest to tzw. *The antecedent valuation date*.

Poza wymienionym przyczynami odwołań, podnosić można także zarzut, że:

- nieruchomości w ogóle nie powinna być przedmiotem opodatkowania,
- dyskusyjna jest kwestia podlegania danego podmiotu obowiązkowi podatkowemu,
- wysokość przyznanych obniżek bądź ulg jest niewłaściwa,
- nałożona kara lub jej wysokość jest niezasadna,
- data, od której dany budynek traktowany jest jako nieruchomość mieszkalna bądź nieruchomość związana z prowadzeniem działalności gospodarczej, jest niewłaściwa.

Procedura apelacyjna w dużej mierze zależna jest od natury danego odwołania. Większość kwestii spornych rozstrzygana jest na poziomie władz lokalnych (rada – podatnik), a jedynie te najbardziej zawile, bądź niemogące znaleźć rozwiązania na poziomie lokalnym, trafiają do Trybunału Oszacowań.

3. System ulg w podatku *non-domestic rate*

Rząd brytyjski, wprowadzając nowy podatek od nieruchomości niemieszkańców, wprowadził szereg ulg i zwolnień mających zniwelować dość duży wzrost obciążeń podatkowych. Ulgi są przyznawane przez władze lokalne i nie mają wpływu na podlegającą opodatkowaniu wartość czynszową nieruchomości.

Niektóre z ulg mają charakter obowiązkowy, inne pozostają w gestii władz lokalnych. Ulgami obowiązkowymi objęte są:

- nieruchomości, w których prowadzona jest działalność charytatywna,
- wiejskie sklepiki o wysokości czynszu do 7000 funtów (w przypadku wiejskiej stacji paliw i pubu – do 10 500 funtów),
- społeczne, amatorskie kluby sportowe,
- częściowo puste nieruchomości,
- puste nieruchomości¹².

Zgodnie z przepisami *The Local Government Finance Act 1988*, wyróżnia się trzy rodzaje ulg w podatku *non-domestic rate* dla nieruchomości, w których prowadzona jest działalność charytatywna. Są to: 80-procentowa ulga obowiązkowa dla zajmowanych nieruchomości, ulga uznaniowa do 20% dla zajmowanych nieruchomości, o którą również należy wnioskować, oraz obowiązkowe ulgi dla nieruchomości pustych, należących do organizacji non profit. Wysokość ulg może zatem różnić się w zależności od miejsca prowadzenia działalności.

¹² Statistical Release, National non-domestic rates to be collected by local authorities in England 2012-13, May 2013, www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2149323.pdf [25.04.2012].

Zastosowanie tych ulg jest możliwe jedynie wówczas, gdy nieruchomość wykorzystana jest w całości lub większej części w celach charytatywnych, dobroczynnych lub religijnych, prowadzona jest w niej działalność edukacyjna, opieka społeczna, nauka literatury i sztuki albo wykorzystywana jest przez organizacje non profit (np. stowarzyszenie).

W przypadku nieruchomości pustych do dnia 1 kwietnia 2008 r. ulga wynosiła 100% przez pierwsze trzy miesiące pozostawiania nieruchomości pustymi. Po tym czasie nieruchomości przemysłowe nadal były zwolnione z podatku, a dla pozostałych nieruchomości obowiązywała ulga 50%. W okresie obrachunkowym 2008-2009, po trzech miesiącach zwolnienia (dla nieruchomości przemysłowych – 6 miesięcy), następował powrót do pełnej stawki. W okresie 2009-2010 wprowadzono dodatkową ulgę dla małych niezagospodarowanych nieruchomości: po pierwszych trzech miesiącach zwolnienia nieruchomości o wartości czynszowej poniżej 15 000 funtów nadal obowiązywała ulga 100%.

Zwolnieniem objęte są nieczynne fabryki i magazyny oraz nieruchomości z rocznym czynszem poniżej 1000 funtów. Pola biwakowe, namiotowe i inne nieruchomości o charakterze rekreacyjno-wypoczynkowym są objęte tym podatkiem, jeżeli istnieje możliwość korzystania z nich przez więcej niż 140 dni w roku. Kwatery agroturystyczne nie są przedmiotem podatku UBR, pod warunkiem, że jednorazowo w takiej kwaterze nie może zamieszkać więcej niż 6 osób i właściciel zamieszkuje ją w tym samym czasie co goście, przy czym kwatera ta służy głównie jako dom mieszkalny dla właściciela.

Tak zwane nieruchomości mieszane, tj. częściowo wykorzystywane do zamieszkiwania, a częściowo do prowadzenia działalności gospodarczej, są odpowiednio przedmiotem podatku UBR w części gospodarczej i przedmiotem podatku *council tax* w części mieszkalnej.

Tabela 2. Ulgi w podatku *non-domestic rate* dla małych i średnich przedsiębiorstw

Wartość czynszowa w funtach	Do 30 września 2010 r.	Do 30 września 2011 r.
Do 6000	50%	100%
6001-11 999	zmniejszenie ulgi o 1% na każde 120 funtów	zmniejszenie ulgi o 1% na każde 120 funtów
12 000-17 999 (24 499 w Londynie)	stosowana jest ulga dla małych przedsiębiorstw 40,7	40,7

Źródło: www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?r.s=sc&r.l1=1073858808&r.lc=en&r.l3=1074019801&r.l2=1073859221&r.i=1073792392&type=RESOURCES&itemId=1073792393&r.t=RESOURCES [15.05.2011].

Od 1 października 2010 r. obowiązywała zwiększona ulga dla małych firm. Wynosiła ona 100% dla nieruchomości, których wysokość czynszu była mniej-

sza niż 6000 funtów, natomiast dla nieruchomości, w których czynsz wyliczony został w granicach od 6001 funtów do 12 000 funtów ulga ta kształtowała się malejąco w granicach 100-0% (zob. tab. 2).

Jak już wspomniano, podatek *non-domestic rate* jest pobierany przez władze lokalne, ale stanowi źródło dochodu budżetu centralnego, skąd częściowo jest rozprowadzany pomiędzy hrabstwa i okręgi. Organy lokalne mogą udzielać własnych ulg uznaniowych w ramach określonych kategorii:

- nieruchomości wykorzystywane na cele charytatywne (obowiązuje ulga 80%, która może być zwiększona przez organy lokalne nawet do 100%),
- nieruchomości wykorzystywane przez organizacje non profit,
- wiejskie sklepiki,
- inne małe przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich,
- nieruchomości wykorzystywane przez amatorskie, społeczne kluby sportowe,
- trudności, ubóstwo,
- opłaty za nieruchomość.

4. Realizacja dochodów z tytułu podatku *non-domestic rate*

Prawidłowe zaplanowanie dochodów podatkowych jest podstawą dobrej konstrukcji budżetu. Plan dochodów z tytułu podatku *non-domestic rate* oparty jest na wielu różnych czynnikach, wymienionych w toku poprzednich rozważań. Precyzyjne zaplanowanie dochodów nie jest łatwe, szczególnie jeśli chodzi o dużą jednostkę osadniczą. Dochody planowane i zrealizowane przez władze samorządowe w latach 2008-2011 przedstawiono w tabeli 3.

Analiza materiału statystycznego w kolejnych latach wykazuje stałą tendencję realizacji dochodów z tytułu podatku *non-domestic rate*. Ponadto w badanych latach dochody zostały zaplanowane zbyt optymistycznie. W okresie obrachunkowym 2008-2009 nie udało się zrealizować 2,2% dochodów (dochody zaplanowano na sumę 19 506 mln funtów, natomiast do budżetu wpłynęło łącznie 19 083 mln funtów), w kolejnym okresie, tj. 2009-2010, również 2,2% (zgromadzono 19 551 mln funtów dochodów wobec 19 983 mln funtów (środków finansowych) zaplanowanych w budżecie). Z kolei w roku obrachunkowym nie udało się zgromadzić 2% zakładanych wpływów, tj. ponad 410 mln funtów. Są to znaczne wielkości w globalnej kwocie dochodów, należy bowiem pamiętać, że przy napiętych wydatkach w budżecie każdy niedobór dochodów łatwo może prowadzić do deficytu.

Tabela 3. Realizacja dochodów z tytułu podatku *non-domestic rate* w mln funtów w latach 2008-2011

Wyszczególnienie	2008-2009			2009-2010			2010-2011		
	Prognoza	Wykonanie	Wykonanie realizacji wpływów (%)	Prognoza	Wykonanie	Wykonanie realizacji wpływów (%)	Prognoza	Wykonanie	Wykonanie realizacji wpływów (%)
Anglia	19 506	19 083	97,8	19 983	19 551	97,8	20 025	19 615	98,0
Londyn	5 057	4 955	98,0	5 263	5 157	98,0	5 510	5 403	98,1
Obszary metropolitalne	3 697	3 594	97,2	3 647	3 647	97,5	3 690	3 591	97,3
Obszary unitarne	4 106	4 004	97,5	4 084	4 084	97,4	4 152	4 057	97,7
Hrabstwa	7 516	7 380	98,2	6 662	6 662	98,2	6 672	6 564	98,4

Źródło: *Statistical Release, National non-domestic rates to be collected by local authorities in England 2012-13, May 2012*, www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2149323.pdf [15.06.2012].

Tabela 4. Wysokość udzielonych ulg obowiązkowych i uznaniowych w mln funtów, od roku obrachunkowego 2008-2009

Wyszczególnienie	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012*
Ulg obowiązkowe, w tym:	1501,5	2127,5	2197,6	1851,3
– działalność charytatywna	849,6	941,1	1004,5	1054,6
– sklepiki wiejskie	5,9	6,2	5,3	5,5
– częściowo puste nieruchomości	27,3	40,3	42,5	18,7
– nieruchomości puste	606,3	1125,3	1130,3	757,3
– społeczne, amatorskie kluby sportowe	12,4	14,6	14,9	15,1
Ulg uznaniowe, w tym:	41,9	46,8	43,3	42,4
– działalność charytatywna	9,1	10,1	10,5	11,0
– organizacje non profit	27,9	28,9	26,1	27,9
– sklepiki wiejskie	2,1	2,3	2,0	2,1
– małe wiejskie przedsiębiorstwa	1,3	1,4	1,2	1,2
– opieka społeczna	1,3	3,7	3,3	–
– społeczne, amatorskie kluby sportowe	0,2	0,2	0,3	0,3
Suma	1543,4	2174,3	2240,9	893,7

* Dane prognozowane.

Źródło: *Statistical Release, National non-domestic rates to be collected by local authorities in England 2012-13, May 2012*, www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2149323.pdf [15.06.2012].

Powodów mniejszej niż zakładana realizacji dochodów z tytułu podatku *non-domestic rate* należałoby poszukiwać między innymi w licznych postanowieniach o udzieleniu ulg, odroczeń i umorzeń bądź zaniechaniu poboru należności. W tabeli 4 przedstawiono dane liczbowe dotyczące obowiązkowych i uznaniowych ulg stosowanych w podatku *non-domestic rate*.

Lokalne władze szacują, że w okresie 2011-2012 przyznano więcej niż 1,8 mld funtów ulg obowiązkowych, co stanowi wzrost o 23,3% w stosunku do okresu 2008-2009. Podobnie jak w latach poprzednich, większość zmian jest wynikiem różnic w wysokości ulgi przyznawanej w przypadku działalności charytatywnej i pustych nieruchomości. Ulgi na działalność charytatywną stanowią jednocześnie aż 57% wszystkich zwolnień. W prezentowanym okresie odnotowano wzrost ich wartości o ponad 24%.

5. Podsumowanie

Reasumując rozważania zawarte w artykule, należy podkreślić fakt, że podatki majątkowe to jedno z priorytetowych źródeł dochodów samorządu w Anglii. System prawny jest tam tak skonstruowany, że jednostki samorządu terytorialnego pobierają podatki *non-domestic rates* od podmiotów funkcjonujących na ich obszarze w imieniu rządu centralnego. Cała suma należna po uwzględnieniu wszystkich ulg i zwolnień jest wpłacana do puli centralnej. Następnie rząd redystrybuuje całą kwotę pomiędzy organy lokalne, biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców. Wysokość podatku bazuje na wysokości czynszu za daną nieruchomość niemieszkalną, ustalonej przez *Valuation Office Agency*, pomnożonej przez *uniform business rate* – ustalony przez rząd centralny. *Uniform business rate* w okresie 2010-2011 wynosił 41,1% oraz ulgowy 40,7%, co oznaczało wpływy budżetowe na poziomie 19,6 mld funtów.

Literatura

- Business Rates – A Guide*, www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/Businessratesguide.pdf [15.05.2012].
- Connellan O., *Land Value Taxation in Britain: Experience and Opportunities*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge 2004.
- Garnett M., Lynch P., *Exploring British Politics*, Pearson Education, Cheltenham 2007.
- Miller Bird R., Slack N.E., *International Handbook of Land and Property Taxation*, Edward Elgar Publishing, 2004.

-
- Rosenthal L., *House Prices and Local Taxes in the UK*, www.ifs.org.uk/fs/articles/0020a.pdf [15.05.2012].
- Statistical Release, National non-domestic rates to be collected by local authorities in England 2012-13*, May 2012, www.communities.gov.uk/documents/statistics/pdf/2149323.pdf [15.06.2012].
- Tomkins A., Turpin C., *British Government and the Constitution: Text and Materials*, Cambridge University Press, Cambridge 2007.

Zbigniew Piepiora

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Finansowanie zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych w województwie łódzkim

***Streszczenie.** W artykule przybliżono problematykę finansowania zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych. Wydatkowanie środków na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpowodziową i ochronę zdrowia, zagospodarowanie przestrzenne oraz finansowanie usuwania skutków tego typu zjawisk pozwala minimalizować negatywne konsekwencje ich wystąpienia. Środki przeznaczone są m.in. na planowanie przestrzenne, zarządzania kryzysowe i odbudowę. Autor prezentuje te zagadnienia na przykładzie województwa łódzkiego.*

***Słowa kluczowe:** klęska żywiołowa, finanse, zapobieganie, skutki, województwo łódzkie*

1. Wprowadzenie

W polskim prawie zdefiniowano klęskę żywiołową jako „katastrofę naturalną lub awarię techniczną, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem. Może ona być spowodowana działaniem sił natury lub czynnikiem ludzkim, który wiąże się najczęściej z aktem terroru lub gwałtownym, nieprzewidzianym uszkodzeniem albo zniszczeniem obiektu budowlanego, urządzenia techniczne-

go lub systemu urządzeń technicznych, powodującym przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości”¹.

Na przykład w województwie łódzkim zebrano znacznie niższe plony przez suszę w 2008 r. Przemieszczająca się fala kulminacyjna na Wiśle, Warcie, Odrze i ich dopływach spowodowała znaczne utrudnienia na drogach województwa. W rok później trąba powietrzna w Opocznie uszkodziła blisko 300 budynków. Wymienione szkody spowodowane przez klęski żywiołowe i zjawiska noszące ich znamiona, pokazują, jak ogromnego znaczenia nabiera konieczność finansowania zapobiegania ich negatywnym konsekwencjom. Nie bez znaczenia pozostaje także tworzenie odpowiednich warunków umożliwiających przeciwdziałanie ich skutkom.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie finansowych aspektów zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych na poziomie regionalnym (NUTS 2). Autor prezentuje je przykładzie województwa łódzkiego.

2. Ogólna charakterystyka województwa łódzkiego i zagrożenia jego obszaru klęskami żywiołowymi

Województwo łódzkie położone jest w centrum Polski, na pograniczu dwóch regionów fizycznogeograficznych: Niżu Środkowopolskiego i Wyżyn Polskich oraz Wyżyny Małopolskiej. Jego powierzchnia wynosi 18 209 km². To je sytuuje na 9. pozycji pod względem wielkości wśród wszystkich regionów kraju².

Województwo zamieszkuje około 2,5 mln mieszkańców. Gęstość zaludnienia wynosi około 140 osób/na 1 km². Około 65% ludności województwa mieszka w miastach. W skład województwa wchodzi 177 gmin, tworzących 21 powiatów ziemskich, i 3 miasta na prawach powiatu. Na terenie województwa znajdują się 42 miasta i 5048 miejscowości wiejskich, przy czym powiaty zlokalizowane w aglomeracji łódzkiej (Łódzkim Obszarze Metropolitalnym) skupiają ponad połowę jego zasobów mieszkaniowych³.

Sieć komunikacyjna województwa łódzkiego składa się z sieci dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych i gminnych, linii kolejowych oraz transportu lotniczego. Przez region przebiegają dwa transeuropejskie korytarze transporto-

¹ Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.

² *Wojewódzki program ochrony i rozwoju zasobów wodnych dla województwa łódzkiego*, Biuro Projektów Wodnych Melioracji i Inżynierii Środowiska BIPROWODMEL, Poznań 2005, s. 12-15.

³ *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. Aktualizacja*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2010, s. 25-30.

we (korytarz II: zachód – wschód oraz korytarz VI: północ – południe) wraz z tworzonym Centralnym Węzłem Komunikacyjnym, który docelowo obejmie autostrady A1 i A2, drogi ekspresowe S8 i S14, szybką kolej Wrocław – Poznań – Łódź – Warszawa oraz Port Lotniczy Łódź im. Władysława Reymonta⁴.

Lokalizacja województwa łódzkiego na pograniczu Niżu Środkowopolskiego i Wyżyn Polskich powoduje zróżnicowanie fizycznogeograficzne badanego obszaru. Obszar Wyżyny Łódzkiej dzieli obszar województwa południkowo i przerywa ciągłości pasa nizin, czego wynikiem jest charakterystyczna „odśrodkowa” sieć rzeczna. Powoduje ona, że wszystkie główne rzeki odwadniają obszar centralny województwa. Stanowi to także o przebiegu działu wodnego pierwszego rzędu (pomiędzy Wisłą i Odrą) z północy na południe, który rozdziela obszar województwa na dwie części⁵.

Starsze podłoże geologiczne obszaru województwa łódzkiego jest zbudowane z margli, wapieni, kredy, dolomitów i opoki, częściowo z piasków, piaskowców i mułowców. Pęknięcia i uskoki w nim występujące spowodowały powstanie złóż surowców, do których zalicza się permskie sole kamienne i potasowe oraz wody mineralne i termalne. Budowa regionu miała duży wpływ na wielkość i lokalizację zasobów wód podziemnych, zwłaszcza głównych zbiorników wód podziemnych. W obniżeniach terenu oraz rowach tektonicznych z okresu kredowego następowała akumulacja mułów i piasków, z wkładkami węgla brunatnego. W okresie plioceńskim miała miejsce wyspowa akumulacja surowców ilastych⁶.

Województwo łódzkie charakteryzuje się rzeźbą pochodzenia glacialnego. Są to wzgórza moren czołowych, kemy, ozy i sandry, a także pradoliny i równiny jeziorne. Występują także baseny rozlewisk i dolin rzecznych. Obecne procesy rzeźbotwórcze mają charakter antropogeniczny i występują szczególnie na obszarach związanych z eksploatacją odkrywkową węgla brunatnego, piasków kwarcowych i wapieni jurajskich. Znaczenie gospodarcze mają również gliny, ropy, piaski i żwiry oraz torfy. Istotnym krajobrazowo elementem są rejon Kleszczowa, Bełchatowa i Szczercowa, gdzie występuje duża forma wklęsła, głębokości względnej około 200 m (wyrębisko kopalni), oraz dwie formy wypukłe, wysokości względnej około 150-170 m – stanowiska nadkładowe Szczerców i Kamieńsk, które są najwyższymi punktami wysokościowymi województwa⁷.

⁴ *Regionalny program operacyjny województwa łódzkiego na lata 2007-2013*, Urząd Marszałkowski WŁ, Łódź 2011, s. 5-7.

⁵ *Program ochrony środowiska województwa łódzkiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2007, s. 15.

⁶ *Plan gospodarki odpadami województwa łódzkiego z uwzględnieniem lat 2012-2015*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2007, s. 20.

⁷ *Program ochrony środowiska...*, s. 15.

Klimat badanego terenu ma charakter wybitnie przejściowy. Nizinny charakter obszaru województwa umożliwia swobodny przepływ mas powietrza z wyraźną przewagą przepływów o kierunku zachodnim i wschodnim. Nie notuje się długotrwałych i silnych mrozów. Długość okresu wegetacyjnego to około 210 dni. Obszar województwa cechuje dość duże zróżnicowanie wielkości opadów atmosferycznych: od około 650 mm w rejonach południowych do poniżej 500 mm w części północno-zachodniej. W obszarze zwartej zabudowy aglomeracji łódzkiej oraz w większych ośrodkach miejskich województwa, silnie zurbanizowanych i uprzemysłowionych, charakterystyczne jest występowanie zjawisk takich, jak zaburzenia cyrkulacji powietrza, powstawanie tzw. miejskich wysp ciepła, silne zanieczyszczenia atmosfery, zwiększone częstotliwości występowania zachmurzeń, opadów i mgieł, skrócony okres zalegania pokrywy śnieżnej⁸.

Gleby na badanym obszarze występują w postaci żwirów, piasków, glin oraz pyłów i ilów. Na niewielkich obszarach w południowej części województwa skałą macierzystą jest margiel lub wapień kredowy. Gleby regionu są mało zróżnicowane, z dominacją gleb biellicowych (około 85% gleb województwa). Pozostałe to gleby bagienne, torfowe, brunatne, czarne ziemie, rędziny i mady. Gleby najlepsze – bonitacyjne – występują na północy w powiatach kutnowskim, łowickim i łęczyckim⁹.

Województwo łódzkie jest zalesione tylko w około 20%. Dość niski stopień leśistości w jego północnej części nie osiąga nawet 5%. Istniejące powierzchnie leśne są silnie rozdrobnione. Większe obszary leśne związane są jedynie z dolinami rzek Pilicy i Warty oraz z ich dopływami¹⁰.

Sieć hydrograficzna województwa łódzkiego charakteryzuje się przewagą małych rzek. Główne rzeki województwa to Warta, Pilica i Bzura. Ich doliny znajdują się na peryferiach obszaru województwa, przy czym zarówno Warta i Pilica, jak i wiele mniejszych rzek wpływa na teren województwa z Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej. Natomiast obszarem źródliskowym dla Bzury i Neru jest Wyżyna Łódzka¹¹.

Do klęsk żywiołowych i zjawisk noszących ich znamiona, które mogą wystąpić na obszarze województwa, należą przede wszystkim powódzie i nawałnice, susze oraz ruchy masowe. Spośród powodzi najczęściej na badanym obszarze występują powódzie opadowe, w tym błyskawiczne, związane z nawałnicami, oraz roztopowe, powodujące podtapianie budynków, terenów depresyjnych, dróg, urządzeń infrastruktury technicznej miast i miejscowości. Są one skutkiem

⁸ *Plan gospodarki odpadami...*, s. 20-21.

⁹ *Program ochrony środowiska...*, s. 16.

¹⁰ *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 83-84.

¹¹ *Regionalny program operacyjny...*, s. 12-13.

gwałtownych opadów deszczu i roztopów wiosennych. Oprócz tego istnieje także możliwość wystąpienia powodzi spowodowanej awariami największych budowli hydrotechnicznych w województwie, tj. zbiorników: Jeziorsko, Sulejów, Cieszanowie, Miedzna¹².

Zagrożenie powodziowe może pojawić się także na rzekach, takich jak Pilica, Bzura, Warta, Liswarta, Oleśnica, Myja, Pisia, Radomka, Widawka, Żeglina. Najwyższe odpływy w zlewni rzeki Warty notuje się na przełomie lutego i marca, natomiast w zlewniach Pilicy i Bzury – w końcu marca i pierwszych dniach kwietnia. Wielkość zagrożenia powodziowego w województwie łódzkim jest także uwarunkowana innymi czynnikami. Są to między innymi: rzeźba terenu, możliwości retencyjne zlewni, zatrzymywanie wody w zbiornikach zaporowych, stopień zalesienia, istnienie innych budowli hydrotechnicznych, takich jak rowy melioracyjne, progi, kanały mogące służyć jako urządzenia retencyjne. Ważną rolę w podtrzymywaniu zasobów wodnych odgrywają także starorzecza, mokradła i bagna.

Ogółem na badanym obszarze zidentyfikowano około 600 stref możliwych zagrożeń, które obejmują zazwyczaj zabudowania lub elementy infrastruktury położone na terenach zagrożenia powodziowego wodą stuletnią. Są to miejsca szczególnie narażone na skutki ewentualnego wystąpienia powodzi lub podtopień. Niezabezpieczenie tych stref obwałowaniami lub niewykonanie urządzeń w postaci zbiorników lub polderów przechwytyjących wody powodziowe może prowadzić do strat materialnych. Dodatkowe szkody mogą być spowodowane przez niedrożne przewody kanalizacyjne i ściekowe, nieodpowiednie parametry tych przewodów (zaprojektowane na odbiór mniejszej ilości wody), niedrożne rowy melioracyjne, przepusty oraz nieprawidłową pracę urządzeń odwadniających¹³.

Biorąc pod uwagę meteorologiczny bilans wodny i częstotliwość występowania okresów bezopadowych, wykazano pojawianie się na obszarze województwa łódzkiego okresowych susz o różnej intensywności. Są to¹⁴:

- mało intensywna susza atmosferyczna (poniżej 140 mm lokalnie) na południu w rejonie Radomska,
- średnio intensywna susza atmosferyczna (140-200 mm) w zachodniej i centralnej części województwa,
- intensywna susza atmosferyczna (niedobór powyżej 200 mm na rok) w rejonie Łodzi, Skierniewic oraz na północ od linii Łowicz – Piątek – Łęczycza.

¹² *Program ochrony środowiska...*, s. 15-64.

¹³ *Ibidem*, s. 59-60, 62-64.

¹⁴ *Wojewódzki program malej retencji dla województwa łódzkiego. Synteza*, WZM i UW, Łódź 2005, s. 35-40.

Występowanie susz na obszarze województwa łódzkiego wiąże się z okresowymi albo permanentnymi deficytami wody. Są one spowodowane tym, że obecnie na badanym obszarze większość zlewni charakteryzuje się małą zdolnością retencjonowania wody. Dotychczas wzrost retencji w regionie uzyskano dzięki istnieniu sztucznych zbiorników retencyjnych; dużych – „Sulejów” (78,8 hm³), „Jeziorsko” (202,8 hm³) oraz średnich – „Cieszanowice” (7,3 hm³), „Wąglanka-Miedzna” (4,2 hm³), „Słok” (1,7 hm³). Do pozostałych większych obiektów należą: „Tatar”, „Zadębie”, „Bugaj”, „Drzewiczka”, „Drzewica” i „Patyki”. Oprócz wymienionych obiektów dużą rolę odgrywają zespoły stawów, małe zbiorniki wodne i obiekty melioracyjne. Małą retencję zwiększają również stawy rybne, a właściwie ich kompleksy, w gminie Biała Rawska, Bielawy, Łyszkowice, Łowicz, Pęczniew, Kluki. Obecnie całkowitą pojemność istniejących w województwie zbiorników retencyjnych szacuje się na 359,4 hm³, a ich łączna powierzchnia wynosi 10 770,6 ha¹⁵.

Ponadto na terenie województwa zidentyfikowano obszary narażone na występowanie ruchów masowych ziemi – powstają one między innymi na stokach podcinanych w wyniku erozji bocznej rzek. Dotychczas zidentyfikowano 3 istniejące osuwiska w powiecie poddębickim i 1 w sieradzkim. Oprócz tego w regionie są 22 strefy, w których mogą wystąpić ruchy masowe. Wymagają one przeprowadzenia działań o charakterze zabezpieczającym¹⁶.

Warto zwrócić uwagę, że negatywne oddziaływanie wymienionych katastrof naturalnych na terenie województwa łódzkiego może być powiązane z czynnikiem ludzkim, potęgując tym samym szkody spowodowane przez klęskę żywiołową. Wystarczy, że awaria techniczna wystąpi na obszarze Łódzkiego Obszaru Metropolitalnego lub Bełchatowskiego Okręgu Przemysłowego (np. w Kopalni lub Elektrowni „Bełchatów”), a może okazać się ona tragiczna w skutkach¹⁷.

W sumie w regionie zlokalizowano 6 zakładów o dużym ryzyku wystąpienia awarii, 15 zakładów o zwiększonym ryzyku wystąpienia awarii oraz 95 zakładów, w których ilość i właściwości substancji niebezpiecznych mogą spowodować wystąpienie awarii. Także transport, załadunek i rozładunek materiałów niebezpiecznych stanowi potencjalne zagrożenie dla środowiska. Istotnym elementem związanym z bezpieczeństwem przewozu materiałów niebezpiecznych jest przystosowanie sieci dróg krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych i kolejowych do ich przewozu. Transport gazu i paliw płynnych odbywa się również 16 rurociągami gazowymi i 2 paliwowymi¹⁸.

¹⁵ *Regionalny program operacyjny...*, s. 12-13.

¹⁶ *Program ochrony środowiska...*, s. 64.

¹⁷ *Regionalny program operacyjny...*, s. 13.

¹⁸ *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 84-85.

3. Finansowe aspekty zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych na badanym obszarze

Zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych jest w województwie łódzkim związane przede wszystkim z ponad 1300 obiektami hydrotechnicznymi piętrzącymi wodę, które znajdują się na rzekach badanego obszaru. Zostały one wykonane w okresie międzywojennym, a niektóre w drugiej połowie XIX w. Zapisy historyczne podają, że większość rzek na obszarze dzisiejszego województwa łódzkiego uległo przekształceniom już pod koniec średniowiecza, na skutek zabudowy piętrzeniami młyńskimi. W wyniku piętrzenia wody przez obiekty hydrotechniczne – jazy, zapory, młyny wodne, elektrownie wodne – w ciągu kilkuset lat powstały różnej wielkości zbiorniki¹⁹.

Tabela 1. Nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej na obszarze województwa łódzkiego w latach 1998-2010 – kierunki inwestowania (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Lata	Ogółem	Ujęcia i doprowadzenia wody	Budowa i modernizacja stacji uzdatniania wody	Zbiorniki i stopnie wodne	Regulacja i zabudowa rzek i potoków	Obwałowania przeciwpowodziowe	Stacje pomp na zawałach i obszarach depresyjnych
1998	92 498,5	62 619,6	5 652,6	17 795,3	3 653,8	2 777,1	0,0
1999	67 264,3	46 695,9	6 400,4	8 522,8	4 171,7	1 473,4	0,0
2000	68 601,3	47 166,7	5 407,6	8 187,1	5 407,7	2 432,2	0,0
2001	39 758,3	26 957,7	4 164,8	3 319,9	1 280,9	4 013,9	21,2
2002	52 085,9	36 838,7	4 744,7	6 094,6	3 440,1	272,6	695,2
2003	49 187,9	36 123,9	4 240,2	6 093,1	2 342,0	388,8	0,0
2004	63 055,9	44 130,3	8 227,1	3 909,0	4 408,3	2 349,8	31,5
2005	58 948,9	34 170,2	16 093,8	1 734,3	1 981,5	4 969,1	0,0
2006	52 635,1	41 950,9	5 624,9	2 803,7	2 186,8	69,0	0,0
2007	64 292,3	44 555,4	6 487,6	3 440,3	7 659,5	2 149,4	0,0
2008	102 409,1	81 131,4	14 915,3	1 952,7	1 775,2	2 634,6	0,0
2009	221 401,4	184 441,6	22 494,3	9 488,7	4 899,7	77,2	0,0
2010	173 726,3	153 007,6	12 012,3	1 076,2	7 614,0	16,2	0,0
Razem	1 105 865,3	839 789,8	116 465,6	74 417,7	50 821,1	23 623,3	747,8

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych*, GUS, www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [4.07.2012].

Województwo łódzkie jest w ponad 24% pokryte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, co jest dobrym wynikiem na tle Polski

¹⁹ *Wojewódzki program ochrony...*, s. 3.

(ok. 20%)²⁰. Zagrożenie występowaniem powodzi stwierdzono na ponad 20 rzekach regionu. Najbardziej zagrożone są doliny takich rzek, jak: Warta, Pilica, Ner, Grabia, Czarna Maleniecka i Ochnia. W zapobieganiu negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych na badanym obszarze szczególnie ważna jest zmiana podejścia do nieskutecznej i zawodnej ochrony przeciwpowodziowej, która polega na kosztownej regulacji rzek, budowie obwałowań i zbiorników retencyjnych, na rzecz odtwarzania naturalnych terenów zalewowych – chroniących jednocześnie cenną przyrodę dolin rzecznych – i budowy polderów. Niezbędne są także zmiany prawne, polegające na wprowadzeniu jednoznacznego zakazu inwestowania na terenie zalewowym²¹.

Tabela 2. Efekty rzeczowe inwestycji gospodarki wodnej na obszarze województwa łódzkiego w latach 2001-2010 (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Lata	Ujęcia wody – wydajność na dobę (m ³)	Uzdatnianie wody na dobę (m ³)	Sieć wodociągowa (km)	Zbiorniki wodne ogółem (szt.)	Zbiorniki wodne – pojemność całkowita (m ³)	Obwałowania przeciwpowodziowe (km)	Stacje pomp na zawałach i obszarach depresyjnych (szt.)	Regulacja rzek i potoków (km)
2001	33 558	4 027	328,3	0	0	9,6	1	0,4
2002	16 560	10 691	354,6	1	16 000	0,6	1	6,1
2003	9 548	22 822	344,2	2	682 000	0,3	0	7
2004	9 027	14 835	502,5	2	1 119 600	0	0	2
2005	6 683	6 350	245,9	0	0	9,6	0	7,8
2006	1 842	9 670	306,5	0	0	0	0	0
2007	29 475	2 560	214,7	1	41 290	0	0	3,5
2008	18 495	2 534	244,7	0	0	0	0	9,4
2009	9 149	8 649	312,4	0	0	0	0	1,3
2010	4 585	8 093	280,6	0	0	0	0	0
Razem	138 922	90 231	3 134,4	6	1 858 890	20,1	2	37,5

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

Opisaną sytuację przedstawiono w tabelach 1 i 2. Nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej według kierunków inwestowania w województwie łódzkim w latach 1998-2010 po cenach z 2010 r. wyniosły nieco ponad 1,1 mld zł. Na obwałowania przeciwpowodziowe w badanym okresie przeznaczono tylko 23,6 mln zł, przy czym od 2006 r. środki kierowano tylko na konserwację, a nie budowę nowych obwałowań. Ponad dwukrotnie więcej środków – niż na obwałowania przeciwpowodziowe – przeznaczono na regulację rzek i potoków

²⁰ *Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, red. P. Śleszyński, IGI&PZ PAN, Warszawa 2007, s. 279.

²¹ *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 182.

na ciekach łącznej długości 37,5 km, natomiast obecnie rozwiązania techniczne regulacji rzek powinny zmierzać w kierunku takiej regulacji rzek, która ma na celu przywrócenie ich naturalnego charakteru, przy uwzględnieniu, poza ochroną przed powodzią i suszami, także innych uwarunkowań gospodarczych, do których należą m.in. zaspokojenie potrzeb rolnictwa oraz energetyki wodnej²².

Zapobieganiem negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych z ramienia rządu zajmują się: Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej z siedzibami: w Poznaniu – Region Wodny Warty – i w Warszawie – Region Wodny Środkowej Wisły (uwzględniają m.in. mapy zagrożenia powodziowego, mapy ryzyka powodziowego, plany zarządzania ryzykiem powodziowym oraz plany na wypadek suszy), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi oraz Wojewoda Łódzki, który jest przedstawicielem rządu w terenie²³.

Tabela 3. Nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej na obszarze województwa łódzkiego w latach 2002-2010 – źródła finansowania (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Lata	Ogółem	Środki własne	Środki z budżetu centralnego	Środki z budżetu województwa	Środki z budżetu powiatu	Środki z budżetu gminy	Środki z zagranicy	Fundusze ekologiczne	Kredyty i pożyczki krajowe	Inne środki
2002	52 085,9	32 985,0	34,1	1 334,4	695,5	0,0	0,0	11 374,1	2 697,5	2 965,3
2003	49 187,9	28 591,9	854,8	1 762,9	126,0	156,4	3 570,3	9 852,1	1 238,9	3 034,5
2004	63 055,9	29 485,2	2 088,0	1 458,0	51,8	342,7	7 744,7	14 891,3	4 918,7	2 075,6
2005	58 948,9	28 791,1	1 349,7	409,9	173,6	6 342,5	5 049,5	13 976,3	1 346,1	1 510,4
2006	52 635,1	29 037,4	371,9	812,8	303,0	0,0	5 375,2	12 600,8	2 995,1	1 139,0
2007	64 292,3	34 459,5	1 971,2	801,6	0,0	791,6	9 289,3	5 162,2	11 445,8	371,3
2008	102 409,1	55 094,9	2 849,1	349,2	95,2	923,8	13 240,9	25 905,1	1 827,0	2 123,8
2009	221 401,4	64 751,0	5 485,5	2 969,2	620,7	455,4	48 257,0	93 216,9	2 064,8	3 580,9
2010	173 726,3	69 710,1	3 500,0	3 733,9	284,2	840,1	37 168,7	50 228,1	6 174,3	2 086,9
Razem	837 742,8	372 906,1	18 504,3	13 631,9	2 349,9	9 852,5	12 9695,6	23 7206,7	34 708,2	18 887,6

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

Za zapobieganie negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych ze strony samorządowej odpowiedzialny jest Sejmik Województwa Łódzkiego (organ stanowiący i kontrolny) oraz Zarząd Województwa z marszałkiem na czele (organ wykonawczy) i podlegające mu wojewódzkie samorządowe jednostki organizacyjne – m.in. Wojewódzki Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Łodzi. Przeciwdziałanie skutkom klęsk żywiołowych wsparte jest także środkami z innych

²² *Wojewódzki program ochrony...*, s. 3.

²³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206.

źródeł, m.in. z zagranicy, budżetów gmin i powiatów, funduszy ekologicznych oraz kredytów i pożyczek krajowych. Nakłady na środki trwałe służące gospodarce wodnej na obszarze województwa łódzkiego w latach 2002-2010 w tys. zł – po cenach z 2010 r. według źródeł finansowania przedstawiono w tabeli 3.

W celach i kierunkach polityki zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego wskazano deficyt wód i zagrożenie powodziowe jako obszary problemowe. W celu minimalizacji zagrożeń i obszarów problemowych opracowano zasady zagospodarowania. Zgodnie z nimi, dla ograniczenia ujemnych skutków suszy w obszarach największego deficytu wody konieczne są: zwiększanie naturalnej retencji poprzez wprowadzanie zalesień i zadrzewień oraz ochrona stawów, oczek wodnych, mokradeł; prowadzenie racjonalnej gospodarki rolnej, dostosowanie struktury upraw, agrotechniki i gatunków w rolnictwie do występującego deficytu wód przy ograniczonych możliwościach retencjonowania wód; odbudowa istniejących systemów nawodnień oraz budowa urządzeń melioracji wodnych; realizacja zbiorników małej retencji, takich, jak Dzierżawy-Drozdów, Wilczyca, Iwonie, Małyń, Ralewice, Grodno, Świnice Warckie, Góra Bałdrzychowska, Rgilewka, Leźnica Wielka, Ferdynandów, Byczyna i Krzepocinek – Wola Dąbrowa. Z kolei w celu ograniczenia zagrożenia powodziowego należy budować ekologiczne zabezpieczenia przeciwpowodziowe (np. w postaci tam i opasek faszynowych) i odtwarzać naturalne tereny zalewowe, chronić naturalne lasy łęgowe w dolinach rzek; budować poldery (Sieradz, Myja), suche zbiorniki, przepompownie i kanały ulgi; ograniczać presję inwestycyjną na obszary dolinne, zagrożone powodzią, poprzez wprowadzenie bezwzględnego zakazu dotyczącego rozwoju funkcji osadniczych i innych, z wyjątkiem obiektów związanych z rekreacją i turystyką wodną (z wyłączeniem zabudowy lotniskowej), znajdujących się w dokumentach planistycznych gmin; wprowadzić zakaz wykonywania robót i czynności, które mogą utrudnić ochronę przed powodzią na obszarach bezpośredniego zagrożenia; wybudować zbiornik retencyjny Behcice-Konstantynów w dolinie rzeki Ner, przejmujący falę burzową z zurbanizowanych terenów aglomeracji łódzkiej; zmniejszyć odpływ wód opadowych – przez kompleksową realizację kanalizacji rozdzielczej – z terenów o utwardzonej powierzchni aglomeracji łódzkiej, ograniczającej negatywny wpływ na rzeki w okresie gwałtownych opadów – doczyszczone przez biotechnologie ekosystemowe wody opadowe należy retencjonować i traktować jako cenny zasób dla Łodzi – miasta położonego na wododziale; budować zbiorniki małej retencji z główną funkcją przeciwpowodziową; budować, modernizować i poprawiać stan techniczny urządzeń przeciwpowodziowych; zwracając szczególną uwagę na zasadność realizacji projektowanych zbiorników retencyjnych w granicach obszarów sieci Natura 2000, każdorazowo rozpatrując potencjalne zagrożenia lub ewentualne korzyści dla siedlisk przyrodniczych oraz gatunków roślin i zwierząt, wynikające z tej realizacji; rozbudować magazyny

przeciwpowodziowe w czterech miejscowościach województwa: Chojne (gm. Sieradz), Wieluń, Poddębice, Białaczów²⁴.

Realizacja zasad zagospodarowania w celu minimalizacji zagrożeń i obszarów problemowych następuje przez inwestycje realizowane w powiązaniu z odbudową zniszczeń powodziowych, z zastosowaniem lepszych metod ochrony i rozwiązań hydrotechnicznych. Warto przy tym zwrócić uwagę, że funkcjonowanie zarówno RZGW w Poznaniu i Warszawie, jak i ZZMiUW na szczeblu wojewódzkim stwarza chaos kompetencyjny dotyczący gospodarowania wodami, który powoduje istnienie kilometrów „bezpiecznych rzek”. Nie są one administrowane przez żadną z wymienionych instytucji²⁵.

Obecnie realizowane są *Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego – Program dla Odry 2006*²⁶ oraz *Wojewódzki program małej retencji dla województwa łódzkiego*. Nakłady ogółem na lata 2002-2016 w ramach pierwszego z programów szacowane są na 11,5 mld zł po cenach z 2010 r.²⁷ Rozliczenie wykorzystania rezerwy celowej budżetu państwa na *Program dla Odry 2006* w 2010 r. przedstawiono w tabeli 4. W 2010 r. decyzją ministra finansów kwota rezerwy celowej budżetu państwa, przyznanej do dyspozycji wojewody łódzkiego, po zmianach wyniosła 3,5 mln zł, z czego wykonano 100%.

Wydatki inwestycyjne na małą retencję wodną w województwie łódzkim w latach 2003-2010 przedstawiono w tabeli 5. W ramach realizacji *Wojewódzkiego programu małej retencji dla województwa łódzkiego* zaplanowano budowę 343 sztucznych zbiorników retencyjnych, w tym 192 obiektów o powierzchni mniejszej niż 5,0 ha i 151 obiektów o powierzchni większej niż 5,0 ha. Łączna powierzchnia zwierciadła wody projektowanych zbiorników wyniesie 6 309,6 ha, w tym 309,2 ha zbiorników o powierzchni poniżej 5,0 ha, i 6000,4 ha zbiorników o powierzchni powyżej 5,0 ha. Zakładanym efektem realizacji pełnych ustaleń *Wojewódzkiego programu małej retencji dla województwa łódzkiego* jest wykorzystanie planowanych zbiorników do nawodnienia użytków rolnych, hodowli ryb, energetyki, ochrony przeciwpowodziowej i przeciwpożarowej, rekreacji i turystyki, ekologii. W tabeli 5 pominięto koszty zalesienia gruntów czy też zabiegów przeciwoerozyjnych, co stanowi przedmiot odrębnych programów Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych, jednakże planuje się ich uwzględnienie

²⁴ *Plan zagospodarowania przestrzennego...*, s. 181-186.

²⁵ I. Jędrzejczak, *Catastrophic risk and a necessity of using an insurance protection*, w: *The insurance of catastrophic risk in the European Union and the global changes*, red. I Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2007, s. 12.

²⁶ J. Zaleski, J. Winter, *Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego – Program dla Odry 2006*, MŚ, Wrocław 2002, s. 4-5.

²⁷ *Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu do spraw Programu dla Odry – 2006 za rok 2010*, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Programu dla Odry, Wrocław 2011, s. 18.

Tabela 4. Rozliczenie wykorzystania rezerwy celowej budżetu państwa
na *Program dla Odry 2006 w 2010 r. (zł)*

Lp.	Dysponent	Część budżetu	Kwota na podst. decyzji ministra finansów	Plan po zmianach	Wykonanie budżetu	Kwota niewydatkowana
	2	3	4	5 (kol. 6 + 7)	6	7
1.	Minister środowiska, w tym: – RZGW Gliwice – RZGW Wrocław – RZGW Szczecin – RZGW Poznań	22	25 160 000,00 2 570 000,00 17 620 000,00 820 000,00 4 150 000,00	26 877 053,00 2 570 000,00 22 388 777,00 680 276,00 1 238 000,00	26 606 683,20 2 569 999,08 22 388 765,34 456 050,45 1 191 868,33	270 369,80 0,92 11,66 224 225,55 46 131,67
2.	Minister środowiska – lasy	41	917 000,00	917 000,00	814 631,69	102 368,31
3.	Wojewoda dolnośląski, w tym: – DZMiUW – pełnomocnik	85/02	11 984 000,00 9 331 000,00 2 653 000,00	10 226 947,00 9 331 000,00 895 947,00	9 925 043,38 9 029 097,35 895 946,03	301 903,62 301 902,65 0,97
4.	Wojewoda kujawsko-pomorski	85/04	4 000 000,00	4 000 000,00	4 000 000,00	0,00
5.	Wojewoda lubuski	85/08	9 239 000,00	7 028 000,00	7 028 000,00	0,00
6.	Wojewoda łódzki	85/10	3 500 000,00	3 500 000,00	3 500 000,00	0,00
7.	Wojewoda opolski	85/16	7 000 000,00	8 641 000,00	8 640 695,75	304,25
8.	Wojewoda śląski	85/24	6 343 000,00	4 553 000,00	4 553 000,00	0,00
9.	Wojewoda wielkopolski	85/30	6 000 000,00	6 000 000,00	6 000 000,00	0,00
10.	Wojewoda zachodniopomorski	85/32	4 100 000,00	6500 000,00	6 498 454,28	1 545,72
Część 83 Rezerwa celowa na realizację <i>Programu dla Odry 2006 w 2010 r.</i>			78 243 000,00	78 243 000,00	77 566 508,30	676 491,70

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

Tabela 5. Wydatki inwestycyjne na małą retencję wodną na obszarze województwa łódzkiego w latach 2003-2010 – źródła finansowania (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Lata	Ogółem	Z budżetu wojewody	Z Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	Z Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych	Z funduszy strukturalnych	Z budżetów samorządów	Inne
2003	5 486,5	1 457,6	929,4	0,0	0,0	0,0	3 099,6
2004	3 869,9	1 134,4	2 577,2	0,0	0,0	158,4	0,0
2005	1 036,3	454,3	582,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2006	756,5	756,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2007	2 067,4	1 137,8	0,0	0,0	0,0	0,0	929,7
2008	1 684,9	345,9	0,0	0,0	517,9	0,0	821,1
2009	8 274,8	788,7	2 000,7	0,0	0,0	0,0	5 485,5
2010	4 941,0	389,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4 552,0
Razem	28 117,4	6 464,1	6 089,2	0,0	517,9	158,4	14 887,9

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

w aneksie *Wojewódzkiego programu małej retencji dla województwa łódzkiego* wraz z propozycjami samorządów lokalnych²⁸.

Efekty rzeczowe inwestycji małej retencji wodnej – zakres przedmiotowy w latach 2003-2010 – przedstawiono w tabeli 6. Wynika z niej, że wydatki poniesiono przede wszystkim na budowę zaporowych zbiorników wodnych oraz jazów na rzekach i zastawek na ciekach wodnych. Całkowita liczba wybudowanych obiektów w badanym okresie wyniosła jednak tylko 23, zaś całkowity przyrost pojemności – 1339 m³.

Analizując tabelę 6 w aspekcie istniejącego w województwie łódzkim zapotrzebowania na obiekty małej retencji, można zauważyć rażąco mały poziom inwestycji w okresie 2003-2009. W latach 2004-2005 zrealizowano tylko trzy zbiorniki, w tym Joachimów-Ziemiary o pojemności 660 tys. m³ w gminie Boliń. Tak małe tempo budowy nowych zbiorników nie pozwala na zwiększenie w sposób istotny poziomu retencionowanej wody w województwie. Przy obecnym stanie rzeczy trudne jest zapewnienie w województwie łódzkim zasobów wody do zapobiegania negatywnym konsekwencjom susz i powodzi oraz do wykorzystania gospodarczego, turystyczno-rekreacyjnego itp.²⁹

Sejmik Województwa Łódzkiego zapobiega negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych zgodnie z ustawą o samorządzie województwa³⁰, uchwalając i koordynując wdrażanie m.in. następujących dokumentów: *Strategii rozwoju*

²⁸ *Program ochrony środowiska...*, s. 61.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Art. 14 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

Tabela 6. Efekty rzeczowe inwestycji małej retencji wodnej na obszarze województwa łódzkiego w latach 2003-2010 – zakres przedmiotowy

Lata	Obiekty (szt.)	Przyrost pojemności (tys. m ³)	Piętrzenie jezior		Sztuczne zbiorniki wodne		Stawy rybne		Budowle piętrzące (szt.)	Inne (szt.)	Powierzchnia nawodnień (ha)
			obiekty (szt.)	poj. (tys. m ³)	obiekty (szt.)	poj. (tys. m ³)	obiekty (szt.)	poj. (tys. m ³)			
2003	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2004	2	670	0	0	1	660	0	0	1	0	0
2005	3	654	0	0	2	654	0	0	1	0	40
2006	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2007	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2008	17	15	0	0	0	0	0	0	17	0	98
2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2010	1	0	0	0	6	0	0	0	1	0	0
Razem	23	1339	0	0	9	1314	0	0	20	0	138

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

województwa łódzkiego na lata 2007-2020, Regionalnej strategii innowacji województwa łódzkiego, Regionalnego programu operacyjnego województwa łódzkiego na lata 2007-2013, Planu zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego, Programu ochrony środowiska województwa łódzkiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015, Planu gospodarki odpadami województwa łódzkiego z uwzględnieniem lat 2012-2015, Wojewódzkiego programu ochrony i rozwoju zasobów wodnych dla województwa łódzkiego oraz Strategii modernizacji odrzańskiego systemu wodnego – Program dla Odry 2006 i Wojewódzkiego programu małej retencji dla województwa łódzkiego.

Łódzki Urząd Wojewódzki z wojewodą na czele zapobiega negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych, zgodnie z ustawą o wojewodzie i administracji rządowej w województwie³¹, przy wsparciu finansowym marszałka z Sejmikiem Województwa Łódzkiego. Wojewodzie podlega Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego (WBiZK) w Łódzkim Urzędzie Wojewódzkim, który funkcjonuje m.in. na podstawie ustawy o zarządzaniu kryzysowym³². WBiZK przygotowuje plany, w tym *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego* oraz plany dotyczące funkcjonowania ratownictwa medycznego i obrony cywilnej, a także reagowania w przypadku wystąpienia powodzi i suszy – są one podstawą

³¹ Art. 22 ustawy z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206.

³² Art. 16 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 589 i 590 z późn. zm.

do realizowania działań ratowniczych w przypadku wystąpienia powodzi i suszy na obszarze województwa łódzkiego. Poza oceną zagrożeń *Wojewódzki plan zarządzania kryzysowego* zawiera strukturę i procedury funkcjonowania Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego.

Tabela 7. Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową według działów klasyfikacji budżetowej na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Środki z budżetu	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (bpiopp)	Udział środków z poszczególnych budżetów w sumie wydatków na bpiopp (%)	Ochrona zdrowia (oz)	Udział środków z poszczególnych budżetów w sumie wydatków na oz (%)
Województwa łódzkiego	7487	1	166 962	20
Powiatów	277 708	34	405 817	49
Gmin i miast na prawach powiatu	522 287	65	254 221	31
Razem	807 482	100	827 000	100
Razem bpiopp i oz		1 634 483		

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, według działów klasyfikacji budżetowej, na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 (w tys. zł po cenach z 2010 r.) przedstawiono w tabeli 7. W badanym okresie na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową (bpiopp) przeznaczono około 807 mln zł, zaś na ochronę zdrowia (oz) o 20 mln zł więcej. Razem wydano ponad 1,6 mld zł. Największy udział w wydatkowaniu środków na bpiopp miały budżety gmin (prawie 2/3), a przypadku finansowania oz – budżety powiatów (prawie połowa). Udział budżetu województwa w wydatkach na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową wyniósł nieco mniej niż 1%, a w finansowaniu ochrony zdrowia – 20%.

Wydatki poniesione na usuwanie skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych – według działów – na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 (w zł po cenach z 2010 r.) przedstawiono w tabeli 8. W badanym okresie na usuwanie skutków zdarzeń eksternalnych na obszarze województwa łódzkiego przeznaczono prawie 50 mln zł. Największy udział w finansowaniu usuwania skutków tego typu zjawisk miały budżety gmin i miast na prawach powiatu – ponad 3/4, zaś najmniejszy – budżety powiatów (niecałe 11%). Z budżetów gmin i miast na prawach powiatu wydano najwięcej środków na pomoc społeczną (łącznie ponad 18 mln zł), zaś z budżetów powiatów – na transport i łączność (ponad 2,8 mln zł). Z budżetu województwa łódzkiego sfinansowano przede wszystkim

Tabela 8. Wydatki poniesione na usuwanie skutków klęsk żywiołowych – według działów – na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Działy	Środki z budżetu województwa łódzkiego	Udział środków z budżetu województwa łódzkiego w sumie środków*	Środki z budżetów powiatów	Udział środków z budżetów powiatów w sumie środków*	Środki z budżetów gmin i miast na prawach powiatu (mnpp)	Udział środków z budżetów gmin i mnpp w sumie środków*	Wydatki razem
Rolnictwo i łowiectwo	4 693	71,2	0	0,0	419	1	5 112
Leśnictwo	0	0,0	173	3,3	0	0	173
Rybołówstwo i rybactwo	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Górnictwo i kopalnictwo	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Przetwórstwo przemysłowe	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz i wodę	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Hotele i restauracje	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Transport i łączność	375	5,7	2 864	54,4	8 001	21	11 241
Turystyka	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Gospodarka mieszkaniowa	0	0,0	0	0,0	352	1	352
Działalność usługowa	0	0,0	10	0,2	2	0	12
Administracja publiczna	0	0,0	32	0,6	1 030	3	1 062
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	372	5,6	1 582	30,1	5 919	16	7 874
Wymiar sprawiedliwości	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Oświata i wychowanie	507	7,7	5	0,1	923	2	1 435
Szkolnictwo wyższe	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Ochrona zdrowia	0	0,0	0	0,0	124	0	124
Pomoc społeczna	162	2,5	162	3,1	18 686	50	19 010
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	0	0,0	0	0,0	2	0	2
Edukacyjna opieka wychowawcza	0	0,0	284	5,4	0	0	284
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	80	1,2	150	2,9	974	3	1 204
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	404	6,1	0	0,0	916	2	1 321
Ogrody botaniczne i zoologiczne oraz naturalne obszary i obiekty chronionej przyrody	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Kultura fizyczna i sport	0	0,0	0	0,0	0	0	0
Suma środków	6 595	13,4	5 263	10,7	37 349	75,9	49 206

* Ostatnia kolumna zamiast udziału środków z budżetu województwa łódzkiego w sumie wydatków zawiera udział sumy środków dla poszczególnych budżetów do wydatków wszystkich budżetów razem.

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

Tabela 9. Udział wydatków na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w wydatkach na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 (w tys. zł po cenach z 2010 r.)

Środki z budżetu	Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (bpiopp)		Udział środków przeznaczonych na uspiikż w wydatkach na bpiopp	Ochrona zdrowia		Udział środków przeznaczonych na uspiikż w wydatkach na oz
	ogółem	w tym na usuwanie skutków powodzi i innych klęsk żywiołowych (uspiikż)		ogółem	w tym uspiikż	
Województwa łódzkiego	7 487	372	5,0	166 962	0	0,0
Powiatów	277 708	1 582	0,6	405 817	0	0,0
Gmin i miast na prawach powiatu	522 287	5 919	1,1	254 221	124	4,9
Razem	807 482	7 874	1,0	827 000	124	1,5

Źródło: opracowanie własne na podst. *Bank danych lokalnych...*

usuwanie szkód spowodowanych w rolnictwie i łowiectwie – o łącznej wartości przekraczającej 4,6 mln zł.

Rozpatrując dane z tabel 7 i 8 warto zauważyć niewielki udział środków przeznaczonych na usuwanie skutków klęsk żywiołowych w wydatkach na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia. W latach 2008-2010 na badanym obszarze z przeszło 800 mln zł przeznaczonych na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową – na usuwanie skutków klęsk żywiołowych przeznaczono niecałe 8 mln zł – 1%. W przypadku wydatków przeznaczonych na ochronę zdrowia – na usuwanie skutków zjawisk ekstremalnych przeznaczono 124 tys. zł, czyli niecałe 5%. Podobną w tendencji sytuację dla budżetów województwa, powiatów, gmin i miast na prawach powiatu przedstawiono w tabeli 9.

4. Podsumowanie

Analizując finansowanie zapobiegania negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych w województwie łódzkim, można wysnuć następujące wnioski.

Na badanym obszarze przeciwdziałanie klęskom żywiołowym jest finansowane z budżetu województwa łódzkiego oraz budżetów łódzkich powiatów i gmin na prawach powiatu. Wydatki wsparte są środkami m.in. z budżetu centralnego, zagranicy, funduszy ekologicznych, kredytów i pożyczek.

Wydatki na bezpieczeństwo publiczne, ochronę przeciwpożarową i ochronę zdrowia na obszarze województwa łódzkiego w latach 2008-2010 wyniosły ponad 1,6 mld zł, przy czym tylko ich nieznaczna część została przeznaczona na usuwanie skutków klęsk żywiołowych.

Analizując inwestycje służące małej retencji wodnej oraz ich efekty rzeczowe w aspekcie istniejącego w województwie łódzkim zapotrzebowania na obiekty małej retencji, można zauważyć rażąco mały poziom inwestycji w okresie 2003-2009.

Z analizy nakładów na środki trwałe służące gospodarce wodnej oraz efektów jej prowadzenia w województwie łódzkim w latach 2001-2010 wynika, że ponad dwukrotnie więcej środków niż na obwałowania przeciwpowodziowe przeznaczono na regulację rzek i potoków, natomiast obecnie rozwiązania techniczne regulacji rzek powinny zmierzać w kierunku takiej regulacji rzek, która ma na celu przywrócenie ich naturalnego charakteru, przy uwzględnieniu, poza zapobieganiem negatywnym konsekwencjom klęsk żywiołowych, także innych uwarunkowań gospodarczych, do których należy m.in. zaspokojenie potrzeb rolnictwa i energetyki wodnej.

Literatura

- Bank Danych Lokalnych*, GUS, www.stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks [4.07.2012].
- Jędrzejczak I., *Catastrophic risk and a necessity of using an insurance protection*, w: *The insurance of catastrophic risk in the European Union and the global changes*, red. I Jędrzejczyk, S. Bożek-Węglarz, Wyd. AE w Katowicach, Katowice 2007.
- Plan gospodarki odpadami województwa łódzkiego z uwzględnieniem lat 2012-2015*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2007.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa łódzkiego. Aktualizacja*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2010.
- Program ochrony środowiska województwa łódzkiego na lata 2008-2011 z perspektywą na lata 2012-2015*, Zarząd Województwa Łódzkiego, Łódź 2007.
- Regionalny program operacyjny województwa łódzkiego na lata 2007-2013*, Łódź 2011.
- Sprawozdanie Pełnomocnika Rządu do spraw Programu dla Odry – 2006 za rok 2010*, Biuro Pełnomocnika Rządu do spraw Programu dla Odry, Wrocław 2011.
- Stan zaawansowania planowania przestrzennego w gminach*, red. P. Śleszyński, IGiPZ PAN, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej, Dz.U. nr 62, poz. 558 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. nr 89, poz. 589 i 590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. nr 31, poz. 206.
- Wojewódzki program małej retencji dla województwa łódzkiego. Synteza*, WZMiUW, Łódź 2005.
- Wojewódzki program ochrony i rozwoju zasobów wodnych dla województwa łódzkiego*, UM WŁ, Łódź, 2005.
- Zaleski J., Winter J., *Strategia modernizacji odrzańskiego systemu wodnego – Program dla Odry 2006*, MŚ, Wrocław 2002.

Krzysztof Szewczak

Warszawska Szkoła Zarządzania – Szkoła Wyższa

Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych jako narzędzie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw przez samorządy

***Streszczenie.** W artykule w zarysie ukazano zasady funkcjonowania instytucji poręczeniowych w Niemczech, Włoszech i Japonii. Przedstawiono wyniki działania Mazowieckiego Funduszu Poręczeń Kredytowych (MFPK) jako przykład polskiego systemu poręczeniowego. MFPK wywarł pozytywny wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poprzez umożliwienie około 3000 podmiotom uzyskania kredytów w bankach. W wyniku analizy danych ze sprawozdań MFPK określono teoretyczne możliwości wsparcia MŚP poręczeniami oraz przedstawiono bariery w wykorzystaniu możliwości poręczeniowych.*

***Słowa kluczowe:** systemy poręczeniowe w Niemczech, Włoszech, Japonii, Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych*

1. Wprowadzenie

Jak zauważa A. Szewczuk: „Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa samorządowe i regiony [...] ich obecność w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym nabiera szczególnego znaczenia od momentu zapoczątkowania reformy systemowej w naszym kraju ze względu na powszechnie akceptowaną orientację – **odrabiania zaległości poprzez rozwój**”¹.

¹ A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny*, w: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13.

Z badań wynika, że w większości krajów sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) wywarł pozytywny wpływ na ich rozwój, a rozwój jest tym bardziej dynamiczny im bardziej sprzyjające warunki stwarzane są w systemie gospodarczym dla tego sektora.

Badania przeprowadzone w 2000 r. pozwalają stwierdzić, że największymi barierami rozwoju w sektorze MŚP się ograniczenia:

- finansowe,
- rynkowe,
- prawne,
- społeczne,
- informacyjne².

Barriere finansowe dla MŚP to brak kapitałów własnych lub ich niski poziom, co najczęściej stwarza utrudnienia w dostępie do kapitałów obcych. Istnieje także problem podejścia do ryzyka. Z jednej strony MŚP, przede wszystkim z grupy mikro i małych, niechętnie korzystają z kredytów na finansowanie działalności bieżącej i rozwojowej, a z drugiej strony banki stawiają wysokie wymagania przy ocenie zdolności kredytowej dla tych przedsiębiorstw. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się przedsiębiorcy, którzy rozpoczynają działalność gospodarczą i nie posiadają swojej historii w banku.

Banki, jako instytucje zaufania publicznego, muszą przestrzegać standardów bezpieczeństwa, a jednocześnie, jako organizacje komercyjne, muszą zarabiać. W tej sytuacji istotną rolę powinny odgrywać instytucje poręczeniowe, których zadaniem powinno być działanie na rzecz rozwoju działalności gospodarczej poprzez ułatwianie MŚP dostępu do zewnętrznego finansowania, z uwzględnieniem minimalizacji ryzyka banków.

Na podstawie 8-letniego doświadczenia doradczego MFPK i dostępnych informacji o działaniu funduszy poręczeniowych w innych krajach, można postawić hipotezę, że poręczenia kredytowe są szansą dla rozwoju MŚP.

Celem referatu jest ocenienie roli funduszu poręczeniowego w rozwoju sektora MŚP.

2. Zadania funduszy poręczeniowych

W wielu krajach ukształtowały się systemy instytucji poręczeniowych, których zadaniem jest umożliwienie dostępu do kredytów i pożyczek przedsiębiorstwom, które posiadają zdolność kredytową, ale nie spełniają kryteriów bankowych.

² *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie*, red. M. Strużycki, Difin, Warszawa 2002, s. 137.

Systemy poręczeniowe w poszczególnych krajach, pomimo podobnego celu – wspierania rozwoju MŚP, różnią się szczegółowymi rozwiązaniami.

System niemiecki oparty jest na działalności banków gwarancyjnych, które podlegają niemieckiemu prawu bankowemu i muszą spełniać wymogi nadzoru bankowego. Banki gwarancyjne nie zawierają umów o współpracy z bankami, obowiązuje zasada *pari passu* (zasada równego traktowania wierzycieli).

Bürgschaftbank (gwarancja bankowa) ma dwa główne źródła funduszy: fundusze własne i długi. Kapitał własny pochodzi od prywatnych podmiotów, głównie izb handlowych, rzemieślniczych i przemysłowych, od stowarzyszeń przedsiębiorców, banków i towarzystw ubezpieczeniowych aktywnych na poziomie regionalnym. *Bürgschaftbanken* są towarzystwami nienastawionymi na zysk. Zyski są systematycznie reinwestowane w celu rozwoju działania i nie ma podziału dywidend³.

Na przykładzie Banku Gwarancyjnego Landu Brandenburgia (BGLB)⁴ można wyodrębnić pewne charakterystyczne dla systemu cechy, a mianowicie:

- poręczenie maksymalne 80% kwoty kredytu, z czego 26% gwarantowane przez land, a 39% przez republikę federalną (co 5 lat negocjowane poziomy udziałów),

- opłaty nie przekraczają 2% i są ustalane indywidualnie przez każdy bank gwarancyjny,

- banki działają tylko na terytorium swojego landu, decyduje kryterium realizacji przedsięwzięcia, a nie siedziba rejestrowa firmy,

- struktura udziałowców to m.in. organizacje zrzeszające przedsiębiorców – izby przemysłowo-handlowe, związki przedsiębiorców, banki komercyjne, kasy oszczędnościowe, instytucje ubezpieczeniowe, land,

- decyzje o udzieleniu poręczenia w BGLB podejmuje Komisja Poręczeniowa, która składa się z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki (landów), banków, izb przemysłowo-handlowych, związków branżowych.

W **systemie włoskim**⁵ fundusz gwarancyjny zwykle składa się z dwóch elementów:

- funduszu monetarnego,
- funduszu gwarancyjnego.

Fundusz monetarny składa się z aktywów płynnych, powstaje przez wnoszenie opłat członkowskich stowarzyszonych firm i udziały płacone przez ze-

³ P. de Vincentiss, *The Guarantee systems and the SMEs access to credit*, Bancaria Editrice, Roma 2008, s. 103.

⁴ M. Złotkowska, *Sprawozdanie uczestnika wizyty studyjnej*, MFPK, Berlin, 26 lutego – 1 marca 2012.

⁵ P. de Vincentiss, op.cit., s. 50.

wewnętrzne podmioty, takie jak stowarzyszenia handlowe czy władze publiczne (stan, regiony i izby handlowe). Członkowie MŚP są zwykle proszeni o dokonanie bardzo ograniczonych płatności, zwykle kilkuset euro, zależnie od uchwalonych wielkości, natomiast wkłady instytucji finansowych są raczej wysokie.

Środki zabezpieczające płynność są zdeponowane w banku finansującym, w postaci gotówki lub obligacji skarbowych, które są narażone na niskie ryzyko i łatwo zamieniane na gotówkę. Fundusz monetarny dlatego jest uważany za rzeczywistą finansową gwarancję i w tym jest podobny do zastawu.

Fundusz gwarancyjny stanowi alternatywę: może działać samodzielnie lub w połączeniu z funduszem monetarnym i jest kształtowany przez zobowiązania gwarancyjne bezpośrednio wystawione do instytucji finansowych.

Gwarancje z dwoma opisanymi składnikami przewidują pokrycie pewnego procentu (średnio 50%) strat poniesionych przez instytucje finansowe z powodu niewywiązywania się z płatności związanych z uzgodnionymi liniami kredytowymi.

Gwarancja ma zwykle pomocniczy charakter, nie jest na pierwsze żądanie, to oznacza, że w przypadku niewywiązywania się z płatności bank nie może natychmiast zwracać się do funduszu o zwrot, ale musi najpierw zażądać płatności od zasadniczego dłużnika i innych gwarantów. Dopiero po zakończeniu działań zmierzających do odzyskania kredytu i mając określoną ostateczną stratę (obejmującą kapitał, odsetki, wydatki prawne i inne koszty poniesione podczas procedur odzyskiwania – netto z odzyskanych sum), może wystąpić do gwaranta o pokrycie procentu strat. Na końcu procedur, kredyt będzie definitywnie rozliczony, gdy tylko ostatecznie poniesiona przez bank strata zostanie w sposób pewny określona.

Cechy **japońskich kredytowych korporacji gwarancyjnych** (*Credit Guarantee Corporation – CGS*)⁶ można przedstawić na podstawie *Credit Guarantee Corporation of Tokyo* (CGCT). Główne źródła finansowania typowej działalności CGCT to niemal w równej części kapitał netto (net capital) i długi.

Kapitał netto składa się z dotowanego funduszu i rezerwy. Fundusz dotowany jest utrzymywany przez wkłady płacone przez lokalny rząd, instytucje finansowe i inne organizacje, zwykle przez izby handlowe. Rezerwa pochodzi z alokowanego dochodu, obliczonego jako różnica pomiędzy rocznymi przychodami i wydatkami i jest wykorzystywana na pokrycie strat kredytowych (w publikowanych sprawozdaniach kompensata odbywa się u źródła i dlatego liczby w rocznym sprawozdaniu to netto takiej operacji).

Pokrywanie strat ze środków rezerwy jest uważane za normalną operację, natomiast jakiegokolwiek wykorzystanie dotowanego funduszu w tym celu, musi być specjalnie autoryzowane przez odpowiednie władze. Kapitał netto ma kluczowe

⁶ Ibidem, s. 227-240.

znaczenie dla rozwoju biznesu, stanowi podstawę dla określenia zdolności kredytowej każdej instytucji. Faktycznie maksymalna kwota gwarancji, która może być wydana, jest ustalana przez pomnożenie całkowitego kapitału netto przez wartość, tzw. mnożnik, to jest na poziomie systemu pomiędzy 35 a 60; w przypadku CGCT wartość jest równa 60.

Główne wydatki to są składki na ubezpieczenia, płatne za usługę kontrgwarancji kredytowej oferowanej przez JASME (równe 63% całkowitej sumy płatności poniesionych w 2005 r.).

Straty kredytowe, chociaż nie są wyraźnie podkreślone w dokumentacji publikowanej przez CGCT, są krytyczną pozycją w bilansie instytucji gwarantujących kredyty. Jak już wspomniano, w przypadku Japonii straty są przypisywane funduszowi rezerwowemu (*reserve fund*) poprzez alokowanie dodatniego salda pomiędzy rocznymi dochodami i wydatkami.

W opisanych zagranicznych systemach poręczeńiowych, pomimo wielu różnic, wspólnym mianownikiem jest wspieranie tych funduszy przez budżety państw poprzez regwarancje.

W Polsce, historia tworzenia systemu funduszy poręczeńiowych sięga początku lat 90. XX w.⁷

Sektor MŚP, a szczególnie *start-upy*, w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego znajduje się w gorszej pozycji konkurencyjnej – niż duże przedsiębiorstwa – ze względu na brak zabezpieczeń lub krótką historię kredytową.

Przed podobnymi wyzwaniem stoi Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych.

3. Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa⁸, samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w m.in. takie cele, jak:

- pobudzanie aktywności gospodarczej,
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.

⁷ Historię powstawania funduszy poręczeńiowych omawiają: B. Bartkowiak, *Fundusze pożyczkowe i poręczenia w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 119-121; A. Badach, *Zasady korzystania z usług finansowych polegających na udzielaniu poręczeń KSU*, w: *Przedsiębiorco! Skorzystaj!*, PARP, Warszawa 2011, s. 77; S. Flejterski, P. Pluskota, I. Szymczak, *Instytucje i usługi doradcze na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005, s. 73-104.

⁸ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

W realizacji tych celów jednym z przedsięwzięć było utworzenie – z inicjatywy marszałka województwa – MFPK w formie spółki samorządowej działającej non profit.

Zgodnie z umową spółki, celem działania MFPK jest realizacja zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

- przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji rynku pracy,
- wspierania działalności gospodarczej,
- podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

Zadania powyższe realizowane są poprzez udzielanie poręczeń prawa cywilnego mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom. Poręczenia te zabezpieczają zwrot kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań finansowych (umów leasingu i factoringu oraz wadium) zaciągniętych w bankach przez te przedsiębiorstwa. Najczęściej wszelkie zobowiązania finansowe MŚP wynikają z realizacji inwestycji związanych z ochroną wód i gospodarką wodną, ochroną powietrza, ochroną powierzchni ziemi, ochroną przyrody, monitoringiem środowiska, nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska, wspieraniem badań naukowych oraz nowatorskich rozwiązań, wprowadzaniem nowych technologii przyjaznych środowisku, profilaktyką zdrowotną oraz edukacją ekologiczną.

Spółka MFPK charakteryzuje się strukturą udziałów o dominującej roli samorządów terytorialnych i gospodarczych, a szczególnie samorządów województwa mazowieckiego i miasta stołecznego Warszawy (zob. tab. 1).

Tabela 1. Struktura udziałów w spółce MFPK

Udziałowcy	Udziały w zł	% struktura udziałów
Województwo mazowieckie	17 000 000	42,82
Mazowiecka Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości	50 000	0,13
Bank Gospodarstwa Krajowego	3 460 000	8,71
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2 000 000	5,04
Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza	10 000	0,03
Miasto stołeczne Warszawa	16 000 000	40,30
10 miast	422 000	1,06
10 gmin	353 000	0,89
7 powiatów	408 000	1,03

Źródło: opracowanie własne na podst. umowy spółki MFPK.

MFPK rozpoczął działalność w 2003 r., a pierwszych poręczeń udzielił w 2004 r. Informacje o akcji poręczeniowej MFPK w okresie od 2004 r. do 2011 r. przedstawiono w tabeli 2.

W latach 2004-2008 działalność poręczeniową charakteryzuje duży wzrost liczby i kwoty udzielonych poręczeń. Od 2009 r. spada liczba i wartość udzielonych poręczeń.

W 2011 r. – w porównaniu z 2010 r. – zmniejszenie prawie o 40% liczby poręczeń oraz prawie o 34% ich wartości spowodowało wzrost średniej wartości jednego udzielonego poręczenia prawie o 10%. Sytuacja ta jest wynikiem pogarszającej się sytuacji finansowej mikro i małych przedsiębiorstw (brak zdolności kredytowej), a jednocześnie większego zainteresowania średnich przedsiębiorstw kredytami oraz ich poręczeniem przez MFPK.

Pozytywne decyzje poręczeniowe od 2005 r. do 2011 r. utrzymują się w przedziale 86-90% w stosunku do zgłoszonych wniosków.

Tabela 2. Informacje o akcji poręczeniowej MFPK

Wyszczególnienie	Lata							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba udzielonych poręczeń	11	114	241	473	594	620	579	349
Wartość udzielonych poręczeń (tys. zł)	1 013	10 417	30 873	78 935	124 844	119 713	113 329	75 038
Wartość kredytów poręczonych przez MFPK (tys. zł)	2 065	16 898	52 608	134 634	228 205	224 725	225 002	144 775
Średnia wartość 1 poręczenia (tys. zł)	92,1	91,4	128,1	166,9	210,2	193,1	195,7	215,0
Procentowy udział poręczenia w wartości kredytu	49,1	61,6	58,7	58,6	54,7	53,3	50,4	51,8
Procent pozytywnych decyzji w stosunku do zgłoszonych wniosków	52,4	86,4	90,6	93,8	88,9	87,4	89,6	92,1

Źródło: opracowanie własne na podst. danych z rocznych sprawozdań spółki MFPK.

Przyczyny negatywnej decyzji poręczeniowej to najczęściej brak zdolności kredytowej wnioskodawcy, a w przypadku wniosków inwestycyjnych – zbyt optymistyczne prognozy, nieuzasadnione racjonalnymi przesłankami.

W wyniku analizy ustalono, że przyczynami zmniejszania się zgłaszanych wniosków przez MŚP są:

- pogarszająca się sytuacja finansowa, szczególnie mikro i małych przedsiębiorstw (brak zdolności kredytowej – bank nie proponuje kredytu nawet z poręczeniem funduszy poręczeniowych),
- większe zainteresowanie podmiotów z grupy średnich przedsiębiorstw (mniej wniosków, ale za to na wyższe kwoty),

– zbyt słaba akcja informacyjna o możliwościach korzystania z poręczeń, prowadzona przez samorządy terenowe i gospodarcze oraz banki (akcje promocyjne prowadzi MFPK z niektórymi zainteresowanymi samorządami),

Możliwości działania funduszy poręczeniowych zależą w dużej mierze od kapitałów funduszu, a szczególnie kapitału poręczeniowego (zob. tab. 3).

Tabela 3. Kapitały MFPK i ich wykorzystanie

Wyszczególnienie	Lata							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitał zakładowy (tys. zł)	6 560	8 570	8 610	15 620	26 620	37 620	38 620	39 703
Kapitał poręczeniowy (tys. zł)	8 613	14 129	22 502	41 530	52 822	53 822	53 952	125 002
Wartość zaangażowania (tys. zł)	1 013	10 305	32 464	80 995	132 820	145 967	145 977	125 448
Mnożnik (wartość poręczeń/kapitał poręczeniowy)	0,11	0,73	1,37	1,90	2,36	2,22	2,10	0,60
Kwota możliwych poręczeń przy mnożniku 3 (tys. zł)	25 839	42 387	67 506	124 590	158 466	161 466	161 856	375 006
Możliwość wygenerowania akcji kredytowej przy mnożniku 3 i 70% udziale poręczenia (tys. zł)	36 912	60 552	96 437	177 985	226 380	230 665	231 222	535 722

Źródło: opracowanie własne na podst. danych z wewnętrznej informacji MFPK.

W 2010 r. MFPK znajdował się na 5 miejscu w kraju pod względem wielkości kapitału poręczeniowego, natomiast na 1 miejscu w kraju⁹ pod względem wartości zaangażowania i wskaźnika zaangażowania kapitału pożyczkowego na poziomie 272,2%.

Poziom wskaźnika zaangażowania kapitału pożyczkowego osiągnięty przez MFPK nie satysfakcjonuje polskie MŚP, jest on zbyt niski, aby umożliwić im oczekiwany stopień rozwoju.

Według praktyków¹⁰, barierami zwiększenia wykorzystania funduszy poręczeniowych są:

- brak spójnego systemu poręczeniowego,
- traktowanie poręczeń kredytowych jako pomocy dla banków (zmniejszają one ich ryzyko kredytowe), a zgodnie z założeniami, poręczenia kredytowe powinny być pomocą dla przedsiębiorstw,

⁹ *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2010 r.*, PAG Uni-consult, Warszawa 2011.

¹⁰ N. Jeziółowicz, W. Kołodziejki, *Poręczenia kredytowe dla MŚP – kłopot dla rządu, szansa dla polskiej gospodarki*, Europejski Doradca Samorządowy Fundusze – Inwestycje – Finansowanie, Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2011, nr 3 (18), s. 54.

- brak klauzuli *pari passu*,
- brak instrumentu reporeczenia i regwarancji (wprowadzenie ich mogłoby pozwolić funduszom na podejmowanie większego ryzyka, a bankom na większe zaufanie do stabilności finansowej funduszy; rozwiązałyby też problem tworzenia rezerw przez banki).

W 2011 r. MFPK został zasilony ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego na kapitał poręczeniowy kwotą 69 963,0 tys. zł.

4. Podsumowanie

Polskie MŚP pomimo posiadanej zdolności kredytowej mają problemy z dostępem do zewnętrznego finansowania, mogą zatem – i powinny – korzystać z instrumentu poręczeniowego w szerszym zakresie. W przypadku MFPK możliwości wspomagania MŚP nie w pełni są wykorzystywane. Z analizy tego stanu wynika, że przyczynami niewykorzystania środków, którymi dysponuje MFPK, są:

- brak w samorządach lokalnych, a także w banku, pełnej i szerokiej informacji w zakresie możliwości i form wspierania przedsiębiorczości przez lokalne fundusze poręczeniowe,
- brak zainteresowania podmiotów,
- brak zainteresowania kredytowaniem MŚP ze strony niektórych banków.

Podstawowy wniosek – to uprawnienie systemu poręczeniowego poprzez uruchomienie instrumentów regwarancyjnych ze strony państwa, które zapewnią większe zaufanie do funduszy.

Literatura

- Badach A., *Zasady korzystania z usług finansowych polegających na udzielaniu poręczeń KSU*, w: *Przedsiębiorco! Skorzystaj!*, PARP, Warszawa 2011.
- Bartkowiak B., *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009.
- de Vincentiss P., *The Guarantee systems and the SMEs access to credit*, Bancaria Editrice, Roma 2008.
- Flejterski S., Pluskota P., Szymczak I., *Instytucje i usługi doręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005.
- Jeziółowicz N., Kołodziejcki W., *Poręczenia kredytowe dla MŚP – kłopot dla rządu, szansa dla polskiej gospodarki*, Europejski Doradca Samorządowy Fundusze – Inwestycje – Finansowanie, Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2011, nr 3 (18).
- Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2010 r.*, PAG Uniconsult, Warszawa 2011.

Szewczuk A., *Rozwój lokalny i regionalny*, w: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.
Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie, red. M. Strużycki, Difin 2002.

Złotkowska M., *Sprawozdanie uczestnika wizyty studyjnej*, MFPK, Berlin, 26 lutego – 1 marca 2012.

Andrzej Wasiak

Uniwersytet Łódzki

Finansowanie wybranych zadań inwestycyjnych na przykładzie Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi

***Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest finansowanie wybranych zadań inwestycyjnych i zarządzanie infrastrukturą komunalną. Zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców ściśle wiąże się ze sprawnie funkcjonującą infrastrukturą komunalną, która stanowi jeden z priorytetów inwestycyjnych każdej gminy.*

Celem artykułu jest ocena działalności jednej z komórek organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi, tj. Wydziału Gospodarki Komunalnej, zajmującego się zarządzaniem infrastrukturą i inwestycjami komunalnymi, a także ich finansowaniem. Artykuł zawiera syntetyczne uwagi dotyczące wielkości wydatków na wybrane inwestycje komunalne w Łodzi w ostatnich latach. Przedstawia przykłady takich inwestycji, ze szczególnym uwzględnieniem jednego zadania inwestycyjnego.

***Słowa kluczowe:** finansowanie, infrastruktura techniczna, inwestycje komunalne, urząd miasta, zarządzanie*

1. Wprowadzenie

Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina, której zadaniem jest zaspokajanie wszystkich potrzeb społeczności lokalnej. Potrzeby społeczne są różnorodne, jednak tymi podstawowymi są przede wszystkim potrzeby fizjologiczne, bezpieczeństwa, związane z ochroną zdrowia, możliwością kształcenia oraz kulturą i wypoczynkiem. Zaspokajanie tych szczególnych potrzeb, a także realizacja zadań własnych samorządu gminnego, mających charakter użyteczności publicznej, wiąże się z rozwiniętą, nowoczesną i sprawnie funkcjonującą

infrastrukturą komunalną (sieci wodociągowo-kanalizacyjne, sieci ciepłownicze, elektryczne, infrastruktura drogowa), która jest jednym z priorytetów inwestycyjnych każdej gminy.

Celem artykułu jest ocena wybranych obszarów działalności jednej z komórki organizacyjnych Urzędu Miasta Łodzi, tj. Wydziału Gospodarki Komunalnej.

2. Organizacja i zadania Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi

Działalność Wydziału Gospodarki Komunalnej w Departamencie Infrastruktury i Lokali, jako komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Łodzi (UMŁ), jest ściśle powiązana z przeprowadzaniem inwestycji komunalnych oraz dbaniem o istniejącą infrastrukturę. Do zadań Wydziału Gospodarki Komunalnej (WGK) należą w szczególności¹:

- nadzór nad eksploatacją wydzierżawionych spółkom miejskim systemów zaopatrzenia w wodę, odprowadzania i oczyszczania ścieków oraz świadczonych przez nie usług,
- kontrola utrzymywania i eksploatacji kanalizacji deszczowej, realizacja inwestycji z zakresu komunalnej infrastruktury technicznej,
- prowadzenie spraw dotyczących gospodarki odpadami, infrastruktury technicznej związanej z gospodarką odpadami oraz unieszkodliwianiem odpadów, w tym komunalnych i niebezpiecznych,
- prowadzenie spraw związanych z funkcjonowaniem infrastruktury technicznej miasta oraz koordynowanie gospodarki komunalnej, energetycznej, ciepłej, gazowniczej, w tym w zakresie inicjowania i wdrażania energooszczędnych przedsięwzięć,
- prowadzenie spraw związanych z letnim i zimowym utrzymaniem czystości dróg oraz nieruchomości niezabudowanych, stanowiących własność miasta lub będących w jego władaniu i nieprzekazanych w administrowanie innym komórkom organizacyjnym,
- utrzymywanie we właściwym stanie technicznym i estetycznym obiektów budowlanych i infrastruktury technicznej, znajdujących się na administrowanych terenach,
- prowadzenie spraw dotyczących realizacji inwestycji wspólnych oraz inwestycji zgłaszanych przez jednostki pomocnicze miasta na terenach niezabudowanych.

¹ www.bip.uml.lodz.pl/index.php?str=158&id=18104&PHPSESSID=d338326d4a1c4bd8e3b2af2fd8281e19 [14.03.2012].

W celu sprawnego realizowania zadań Wydział Gospodarki komunalnej dzieli się na oddziały i zespoły:

- Oddział Gospodarki Odpadami,
- Oddział Inwestycji i Infrastruktury Komunalnej,
- Oddział Utrzymania Czystości na Terenach Gminnych,
- Zespół ds. Ekonomiczno-Kontrolnych,
- Zespół ds. Realizacji Spalarni Odpadów Komunalnych,
- Zespół Energetyki Miejskiej,
- Zespół Usług Komunalnych,
- Zespół Utrzymania Czystości na Drogach Publicznych,
- Samodzielne Stanowisko ds. Obsługi Sekretariatu.

W Wydziale Gospodarki Komunalnej zatrudnionych jest 79 pracowników (53 kobiety), w tym dyrektor oraz 2 jego zastępców, 3 kierowników oddziałów oraz 6 głównych specjalistów, pozostali pracownicy posiadają stanowisko inspektora, podinspektora oraz referenta².

3. Działalność i finansowanie wybranych inwestycji przez Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi

Inwestycje komunalne, które realizował i realizuje Wydział Gospodarki Komunalnej w szczególności dotyczą³:

1. Zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych:

– w tym zakresie prowadzono między innymi zadanie inwestycyjne pod nazwą „Wodociągi w osiedlu Andrzejów i w rejonie dworca PKP Łódź-Widzew”, które w latach 2008-2010 obejmowało wykonanie sieci wodociągowej wraz z przyłączami wodociągowymi na ulicach: Relaksowej, Przylesie, Tranzytowej, Dyspozytorskiej, Gliszczyńskiego, Trakcyjnej, Dworcowej, Wernyhory, Zakładowej i Gajcego. Nakłady poniesione na realizację zadania wyniosły 2 976 969 zł,

– w 2011 r. została zakończona realizacja zadania inwestycyjnego pod nazwą „Skanalizowanie ulicy Olechowskiej od ulicy Zakładowej do ulicy Olechowskiej nr 34-27”. Koszt realizacji zadania wynosił 3 350 000 zł i polegał na budowie kanalizacji sanitarnej oraz przyłączy kanalizacyjnych na ulicy Olechowskiej w Łodzi.

2. Zagospodarowania odpadów komunalnych:

² Dane z Wydziału Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi.

³ Wykonanie budżetu miasta Łodzi lata 2008-2010, BIP.

– w tym obszarze prowadzone jest zadanie inwestycyjne pod nazwą „Rekultywacja kwatery składowiska stacji przeładunkowej Lublinek”, którego czas realizacji obejmuje lata 2005-2012. W 2010 r. prowadzono roboty rekultywacyjne na wysypisku, gdzie wywieziono 2058 ton odpadów, na kwotę 397 589 zł.

3. Rozbudowy cmentarzy komunalnych:

– w latach 2005-2011 prowadzono zadanie inwestycyjne pod nazwą „Prace modernizacyjne na cmentarzu komunalnym Doły”. Roboty budowlane polegały na wybudowaniu dwóch zespołów kolumbariów, w których znajduje się 138 nisz na urny. Wokół kolumbariów ułożono ozdobną kostkę betonową na powierzchni 334 m². Nakłady poniesione na realizację zadania wyniosły 1 592 406 zł.

4. Zaopatrzenia w ciepło:

– w tym zakresie prowadzono zadanie pod nazwą „Modernizacja ciepłowni i lokalnej sieci ciepłej na osiedlu Stoki w Łodzi”, które zrealizowano w latach 2008-2011. W 2010 r. prace polegały na montażu odcinków zewnętrznych sieci i przyłączy centralnego ogrzewania pomiędzy kotłownią „Giewont” a budynkami mieszkalnymi. Wydatek w 2010 r. wyniósł 750 000 zł, natomiast nakłady poniesione od początku realizacji zadania osiągnęły kwotę 1 223 000 zł.

5. Budowy obiektów (zbiorników) służących ochronie środowiska i ochronie przed powodzią:

– Wydział Gospodarki Komunalnej przygotował program budowy zbiorników pod nazwą *Program małej retencji dla miasta Łodzi*. Program został podzielony na projekty obejmujące poszczególne zlewnie rzeki Bzury, Ner i Miazgi⁴. W pierwszej kolejności opracowano Projekt I – obejmujący rzekę Sokołówkę z dopływem Brzozy, który zakłada budowę 7 zbiorników⁵. W projekcie obok budowy zbiorników retencyjnych przewidziano budowę zbiorników suchych oraz renaturyzację na niektórych odcinkach rzeki Sokołówki. „Łódź swój dzisiejszy wizerunek zawdzięcza przede wszystkim występującym na jej terenie rzekom. Jednak ich eksploatacja na przestrzeni ostatnich dwóch wieków zamieniła koryta cieków w betonowe kanały zasilane wodą opadową lub ściekami bytowymi. Aby zmienić ten stan rzeczy, miasto zdecydowało się na ich renaturyzację”⁶.

Wydział od 2001 r. sukcesywnie realizuje założony plan, zgodnie z którym w latach 2001-2011 wybudował następujące zbiorniki na rzece Sokołowce:

- Zbiornik Zgierska (2003),
- Zbiornik Teresy (2006)⁷,

⁴ A. Waack-Zajac, *Łódzkie rzeki i ich renaturyzacja*, „Przegląd Komunalny” 2007, nr 5.

⁵ J. Grabowska, *Łódź robi sobie rzekę*, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 2007 r.

⁶ A. Waack-Zajac, op.cit.

⁷ *Pół hektara „Teresy”*, „Piotrkowska 104” 2006, nr 9.

- Zbiornik Wycieczkowa (2009)⁸,
- Zbiornik Żabieniec (2010),
- Staw Wasiaka (2010),
- Zbiornik – osadnik Folwarczna (2011).

Nakłady poniesione na realizację *Programu małej retencji dla miasta Łodzi* od początku wykonywania zadania do końca 2010 r. wynosiły 6 010 962 zł.

Wymienione prace stanowią jedynie niewielką część zakresu prowadzonych zadań inwestycyjnych przez Wydział Gospodarki Komunalnej. W tabeli 1 przedstawiono nakłady – w ujęciu ogólnym – poniesione na realizację zadań inwestycyjnych w latach 2008-2010 wraz ze wskazaniem stopnia realizacji finansowej zadania.

Tabela 1. Nakłady poniesione na inwestycje w latach 2008-2010

Wyszczególnienie	2008	2009	2010
Nakłady	97 917 619,00 zł	138 455 687,00 zł	283 715 087,00 zł
Wykonanie	90%	94%	89%

Źródło: opracowanie własne na podst. wykonania budżetu miasta Łodzi w latach 2008-2010.

Jak wynika z tabeli 1, w 2010 r. Wydział Gospodarki Komunalnej operował największą kwotą przeznaczoną na inwestycje i w sumie wykorzystał ponad 283 mln zł na realizację zadań inwestycyjnych, co stanowiło 89% wykonania planu budżetu przeznaczonego dla WGK.

Zakres działalności Wydziału Gospodarki Komunalnej związany jest również ze sprawowaniem kontroli nad istniejącą infrastrukturą techniczną. W szczególności zakres ten dotyczy:

1. Eksploatacji kanalizacji deszczowej, w tym:
 - czyszczenia kanałów i wpustów deszczowych,
 - konserwacji separatorów wód deszczowych,
 - badania jakości wód deszczowych,
 - remontu kanałów deszczowych.
2. Bieżącego utrzymywania rzek i zbiorników wodnych związanych z kanalizacją deszczową na terenie miasta Łodzi, w tym:
 - bieżącej konserwacji cieków i brzegów zbiorników wodnych (koszenie skarp, usuwanie namulów),
 - monitoringu przeciwpowodziowego i kontroli przepustowości,
 - konserwacja zbiorników wodnych.

⁸ *Sokolówka nie będzie wylewać*, „Express Ilustrowany”, 20 listopada 2009 r.

Prace te są zakwalifikowane jako zadania własne miasta i realizowane w ramach wydatków bieżących; w 2012 r. na wykonanie wymienionych zadań zaplanowano ponad 8 600 000 zł⁹.

Zarządzanie pozostałą łódzką infrastrukturą wodociągowo-kanalizacyjną podlega kompetencji Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej Sp. z o.o., która jako spółka miasta została powołana do współpracy z firmami operatorskimi wymienionej infrastruktury¹⁰. Operatorem sieci wodociągowo-kanalizacyjnej jest Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., natomiast Grupowa Oczyszczalnia Ścieków w Łodzi jest eksploatatorem łódzkiej oczyszczalni ścieków. Ponadto Łódzka Spółka Infrastrukturalna Sp. z o.o. prowadzi również inwestycje z zakresu wodociągów i kanalizacji (inwestycje modernizacyjne istniejącej sieci wodociągowo-kanalizacyjnej i rozwojowe – budowa nowej sieci).

4. Realizacja zadania inwestycyjnego pod nazwą „Budowa zbiornika retencyjnego Żabieniec na rzece Sokółówce”

Przykładem sprawnego zarządzania inwestycją komunalną – oraz w wyniku jej realizacji powstałą infrastrukturą – jest zadanie inwestycyjne pod nazwą „Budowa zbiornika retencyjnego Żabieniec na rzece Sokółówce”.

Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi podjął się przeprowadzenia inwestycji związanej z budową zbiornika Żabieniec, jako kolejnego etapu planowanej renaturyzacji rzeki Sokółówki, zgodnie z dokumentem *Projekt generalny rzek dla miasta Łodzi – zlewnie rzeki Ner, rzeki Miazgi i rzeki Bzury. Projekt generalny rzeki Sokółówki*. Ponadto zbiornik Żabieniec został uwzględniony w zestawieniu programowych obiektów małej retencji o powierzchni poniżej 5 ha w *Wojewódzkim programie małej retencji dla województwa łódzkiego* z 2005 r. Celem tego opracowania było stworzenie pełnego programu retencjonowania wód na obszarze województwa łódzkiego wraz z oceną możliwości przyrodniczych i technicznych jego realizacji¹¹.

Zbiornik retencyjny zlokalizowano w Łodzi, w miejscu dawnego zbiornika młyńskiego, w rejonie ulic Żabieniec, Liściastej i Marzanny. Był to teren podmokły i niewykorzystany gospodarczo. Zbiornik pełni funkcję retencyjną, spłaszczając fale kulminacyjne wywołane opadami nawalnymi, ale także – w połączeniu z istniejącymi zbiornikami Teresy i Zgierska – wpływa zdecydowanie na

⁹ Budżet miasta Łodzi na 2012 r., BIP.

¹⁰ www.lsi.net.pl/zadania [18.03.2012].

¹¹ *Wojewódzki program małej retencji dla województwa łódzkiego*, WZMiUW, Łódź 2005, s. 11.

poprawę jakości wody w rzece Sokołówce¹². Obiekty retencyjne mają również pozytywne oddziaływanie na świat roślin i zwierząt. Istotny jest również aspekt estetyczny, gdy walory widokowe akwenów i łączących ich meandrów wpływają na uatrakcyjnienie przyległych terenów, np. rekreacyjno-spacerowych.

Każda inwestycja wymaga posiadania dokumentacji budowlanej; jest to opracowanie niezbędne do uzyskania pozwolenia na budowę i do jej realizacji. Ponadto dla dużych lub nietypowych przedsięwzięć budowlanych wymagany jest projekt wykonawczy, który szczegółowo rozwija informacje zawarte w projekcie budowlanym.

Projekt budowlany i wykonawczy dla zbiornika retencyjnego Żabieniec został przygotowany przez Biuro Inżynierii Wodnej, Środowiska i Melioracji AQUA-PROJEKT s.c. w Łodzi. Projekt ten zawierał m.in. następujące informacje:

- podstawowe parametry charakteryzujące zbiornik Żabieniec,
- zakres opracowania,
- opis stanu istniejącego,
- warunki geologiczne,
- podstawy hydrologiczne,
- prognozowany wpływ piętrzenia wody w zbiorniku na tereny sąsiednie,
- opis rozwiązań projektowych,
- wytyczne realizacji inwestycji.

Przygotowanie procesu inwestycyjnego wiąże się z uzyskaniem odpowiednich decyzji oraz spełnieniem wymogów dyktowanych przez prawo, np. Prawo wodne. W związku z brakiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru, na którym planowano inwestycję, inwestor (miasto Łódź, na rzecz którego działał Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi) wystąpił z wnioskiem do Wydziału Urbanistyki i Architektury Urzędu Miasta Łodzi o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Decyzja została wydana przez prezydenta miasta Łodzi na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹³.

Ponadto należało określić, czy ta inwestycja jest przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko. Decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację inwestycji wydał Wydział Ochrony Środowiska i Rolnictwa Urzędu Miasta Łodzi w imieniu prezydenta miasta Łodzi.

Kolejnym niezbędnym dokumentem było pozwolenie wodnoprawne, udzielone przez prezydenta miasta Łodzi w wyniku decyzji administracyjnej. Zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne¹⁴, pozwolenia wodnoprawnego wy-

¹² Dane z Urzędu Miasta Łodzi.

¹³ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

magają szczególnie korzystanie z wód i wykonanie urządzeń wodnych oraz inne działania mogące mieć wpływ na stan wód¹⁵. W przypadku inwestycji związanej z budową zbiornika Żabieniec organem administracyjnym, który wydał pozwolenie na budowę był wojewoda łódzki.

W fazie przygotowania do realizacji inwestycji załatwia się nie tylko kwestie formalnoprawne, ale też finansowe. Budowa zbiornika została uwzględniona w *Budżecie miasta Łodzi* i w *Wieloletniej Prognozie Finansowej na lata 2001-2011* jako zadanie inwestycyjne pod nazwą „Program małej retencji zadanie 1 i 2”. Ponadto Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi wystąpił o dotację ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Łodzi. W rezultacie przedsięwzięcie zostało dofinansowane przez te podmioty w wysokości 400 000 zł, co stanowiło 43% całkowitego kosztu inwestycji¹⁶.

Po uzyskaniu wszystkich wymaganych dokumentów następnym etapem jest realizacja inwestycji w zakresie budowy urządzenia. Procedura przeprowadzenia przetargu i wyboru wykonawcy robót została przeprowadzona przez inwestora zastępczego – Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. w Łodzi, zgodnie z ustawą z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁷.

Wykonawcą robót zbiornika Żabieniec zostało Przedsiębiorstwo Transportu i Sprzętu Budowlanego SA w Łodzi. Oferta firmy została wybrana ze względu na najniższą cenę wykonania przedmiotu zamówienia. Przekazanie placu budowy i rozpoczęcie robót odbyło się w dniu 28 lipca 2010 r. Odpowiedzialność za prawidłową realizację przedsięwzięcia spoczywała na wykonawcy, w tym na kierowniku budowy oraz na inspektorze nadzoru budowlanego.

W grudniu 2010 r. została zakończona budowa zbiornika Żabieniec. Po dokonaniu przeglądu technicznego oraz zatwierdzeniu końcowego protokołu odbioru, kierownik budowy został zobowiązany do przygotowania dokumentacji powykonawczej. Jest to dokumentacja budowy uwzględniająca nie tylko zmiany, które wynikły w trakcie wykonywania robót, ale też geodezyjne pomiary powykonawcze.

Następnie Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi złożył zawiadomienie o zakończeniu budowy obiektu budowlanego do Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Łodzi. Po upływie 21 dni Inspektorat Nadzoru Budowlanego nie zgłosił zastrzeżeń i wydał decyzję o zakwalifikowaniu obiektu do użytkowania.

¹⁵ www.srodowisko.abc.com.pl/czytaj/-/artykul/pozwolenia-wodnoprawne-procedura-uzy-skania [24.03.2012].

¹⁶ www.czystemiasto.uml.lodz.pl/renaturyzacja_rzek.php?article_id=782 [16.03.2012].

¹⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.

W związku z zakończeniem realizacji inwestycji, inwestor zastępczy przedstawił rozliczenie rzeczowo-finansowe, zawierające m.in. opis realizacji przedsięwzięcia, środki finansowe, osiągnięte efekty rzeczowe bezpośrednio po zakończeniu inwestycji. Inwestor zastępczy wystawił również Wydziałowi Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi dowód OT, oznaczający przyjęcie środka trwałego.

Ewidencję wszystkich środków trwałych, stanowiących majątek miasta, prowadzi Wydział Księgowości Urzędu Miasta Łodzi i tam właśnie trafił dokument PT (przekazanie środka trwałego), za pomocą którego Wydział Gospodarki Komunalnej UMŁ przekazał miastu zbiornik Żabieniec.

Eksploatacja i utrzymanie zbiornika Żabieniec spoczywa na Wydziale Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi. Z uwagi na niewielkie rozmiary akwenu i łagodne nachylenie skarp prace konserwacyjne związane z odmulaniem zbiornika mogą być wykonywane ręcznie, z ewentualnym wspomaganie lekkiego sprzętu mechanicznego, nie częściej niż raz na kilkanaście lat. Natomiast bieżące utrzymanie zbiornika, polegające na koszeniu traw, dbaniu o czystość i porządek przyległego terenu, uwzględnione jest corocznie w *Budżecie miasta Łodzi* w ramach zadania bieżącego pod nazwą „Utrzymanie rzek i zbiorników wodnych związanych z kanalizacją deszczową”.

Wybudowanie zbiornika Żabieniec wpłynęło na poprawę jakości wody w rzece Sokołówce, a także stworzyło przyjazne miejsce do odpoczynku – niemalże w centrum miasta – dla mieszkańców Łodzi.

5. Podsumowanie

Gmina, zgodnie z ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Odpowiada nie tylko za bieżące utrzymywanie infrastruktury komunalnej w stanie sprawności technicznej, ale też za jej modernizację i rozbudowę. Zadania te mają charakter obligatoryjny, służą zaspokajaniu potrzeb mieszkańców wspólnoty w sferze użyteczności publicznej, co oznacza ciągły charakter ich wykonywania i jednoczesne spełnienie wymaganych ustawowo standardów jakościowych i ilościowych.

Ponadto inwestycje komunalne – jako techniczne instrumenty stymulowania rozwoju zrównoważonego – wpływają na ogólną poprawę stanu środowiska i jakości życia mieszkańców, a tym samym rzutują w istotny sposób na rozwój gospodarczy gminy.

Finansowanie i prowadzenie inwestycji oraz zarządzanie infrastrukturą komunalną na terenie gminy Łódź należy do komórek organizacyjnych Urzędu

Miasta Łodzi. Jedną z nich jest Wydział Gospodarki Komunalnej Urzędu Miasta Łodzi, który – przy stosunkowo niewielkiej liczbie pracowników – efektywnie realizuje inwestycje z zakresu:

- zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków komunalnych,
- zagospodarowania odpadów komunalnych,
- budowy zbiorników retencyjnych,
- zaopatrzenia w ciepło,
- rozbudowy cmentarzy komunalnych.

Ponadto zarządza infrastrukturą związaną m.in. z utrzymaniem zbiorników retencyjnych. W 2010 r. ten wydział zrealizował inwestycje o wartości ponad 283 715 000 zł.

Podsumowując, Wydział Gospodarki Komunalnej UMŁ odgrywa znaczącą rolę w sprawnym zarządzaniu niektórymi inwestycjami i powstałą infrastrukturą komunalną w Łodzi oraz w poszukiwaniu dodatkowych źródeł finansowania inwestycji.

Literatura

Budżet Miasta Łodzi na 2012 r., BIP.

Grabowska J., *Łódź robi sobie rzekę*, „Gazeta Wyborcza”, 11 maja 2007 r.

Pół hektara „Teresy”, „Piotrkowska 104” 2006, nr 9.

Sokolówka nie będzie wylewać, „Express Ilustrowany”, 20 listopada 2009 r.

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, Dz.U. nr 19, poz. 177 z późn. zm.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717 z późn. zm.

Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne, Dz.U. nr 115, poz. 1229 z późn. zm.

Waack-Zajac A., *Łódzkie rzeki i ich renaturyzacja*, „Przegląd Komunalny” 2007, nr 5.

Wojewódzki program małej retencji dla województwa łódzkiego, WZMiUW, Łódź 2005.

Wykonanie budżetu miasta Łodzi za lata 2008–2010, BIP.

Maria Węgrzyn

Wrocław University of Economics

Healthcare as a link in the public finance system. Existing and desired directions of change

***Summary.** Healthcare is one of the largest sectors of the economy, and an important and problematic link in the public finance sector. The problem of proper and effective functioning of the public healthcare is primarily of a financial nature or, more broadly – of economic and financial nature. It is magnified by demographic and epidemiological factors that have a larger negative financial impact on public finances.*

The author identifies the problems that currently trouble the healthcare system, leads to their critical assessment, and points out the ways to overcome them. The paper also presents already prepared future system operations, as well as other necessary changes that aim to improve the financial and organizational efficiency in the healthcare sector.

***Keywords:** healthcare system, medical indebtedness, restructuring, improvement of organizational and financial effectiveness*

1. Introduction

The crisis of public finances made it necessary to re-take a critical look at the work of public sector entities and their effectiveness. The increasing costs of servicing this sector in the face of a shortage of funds collected in the state budget are an excellent opportunity to plan and make necessary changes. One of the particularly important sectors of public finance, with considerable financial problems and thus requiring adjustments and changes, is the health sector.

2. Place of health care in the public sector and in the public finance system

The health system, because of its objects, tasks, and variety of entities, both public and private providers of medical services, is a fairly specific link in the public sector. The public sector is in fact the part of the economy which relates to transactions made by the government. The government derives revenue from taxes and other revenues, and thus affects the functioning of the economy through its own spending and investment decisions, and by its control (through monetary and fiscal policy) in spending and investment decisions of other economic sectors.¹ The idea of the public sector relates to the notion of “public goods”, which refers to the concept of A. Wagner from the nineteenth century, or to “social products”. According to the Collins dictionary², social products are goods or services provided by the State to all or a majority of citizens (education, health, housing, etc.). In contrast to private products, there is no direct link between the consumption of public goods and paying for them. Social products are paid from with the proceeds of general taxation and not by the individual consumer, who buys them in accordance with the position in the market. In regard to health, this relationship is maintained or not, depending on the model of health care financing in the country in question.

Recently, there have been attempts to connect the definitions of the public sector with the term “public utility”. In this perspective, the essence of this sector is to be the provision of goods and public services irrespective of the form of the ownership of their providers (public, private, municipal, federal, other).³ All those abovementioned elements show the “derogations” in the traditional definition of the public sector in the context of the health sector.

Quite often, the concept of the public sector is replaced with the term “public finance sector”. Public finances generally include subsidies and grants provided to public entities, but also to public sector entities or charitable organizations. Therefore, such a substitution of the definition has been widely criticized by the scientific experts.⁴ However, clear attribution of the term “public finances” to

¹ C. Pas, B. Lowes, L. Davies, *Collins Reference Dictionary: Economic*, London – Glasgow 2000, pp. 439-440.

² *Ibidem*, p. 84.

³ *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, ed. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2006, p. 60.

⁴ Prof. S. Owsiak considers such an exchange of definitions as incorrect, S. Owsiak, *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej – wnioski dla Polski*, Olympus, Warszawa 2004, p. 53.

the health insurance fund⁵ has become a cornerstone in decisions concerning the management of such funds.

Economic theory has always had trouble defining the scope of the public sector, clearly specifying its rules, and above all, presenting the goals and tasks that have to be implemented.⁶ Most disputes concerned and still concern in two areas: first, which identifies the nature of goods/services that are or should be assigned to the state (pure public goods, general goods mixed (independent), or specific mixed goods of a public nature); the second disputed area is associated with the functions of the public sector, which pertains to the degree of state involvement in the selected areas:

- goods/services assigned exclusively to the public sector, that is, those that should not be delegated to private sector entities,
- the types of goods/services that may be commissioned to companies or other private sector entities, maintaining supervision over the activities of private entities,
- projects which, while they belong to the tasks of the state, may be implemented by the private sector.

Despite disputes, health care and the services it provides always remain an interest to the public finances and, therefore, to the public sector. It stems from the nature of the goods/services, which is health (public good or commodity), and from the functions and responsibilities of the state. In the new approach, the key trait of the public sector should be the approach that the goods within the scope of interest of the public sector are goods due to everyone who meets the criteria set by the legislature.⁷

The health sector is subject to all the issues that are mentioned in the context of the public finance sector, where the main forces conditioning the behaviour of the entities of this sector include:

- the state, because it has to implement certain universal tasks, which in turn causes the need for regulations,
- supply of goods which the supplier, at least to a large extent, is the public sector,
- relationships which are a result of the degree of openness of countries, international economic, financial, political and cultural relations (the flow of ideas, techniques and technologies),
- the scope of crises, which include: those related to civilization, globalization, integration and transformation.

⁵ Act of 27 August 2004 on health care services financed from public funds, DzU. No. 210, pos. 2135.

⁶ *Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, op.cit., p. 9.

⁷ *Ibidem*, p. 61.

This raises the following questions: how independently can the health sector function, and how much its activity is determined by external forces, including the financial conditions? What is the possibility of the industry to make corrections within itself? Does the sole identification of the need for change influence the decisions about their implementation, or are external stimuli necessary? The existing practice of the Polish health care indicates no action and decisions within the organization without external stimuli.

3. Financial resources in the healthcare system. The need for change

Without delving into in the issue of the essence of the public finances and public services, assuming the health sector is a link in the public finance sector, special attention should be paid to public funds flowing into the sector and to the way of managing them. Health care⁸ is probably the most important and one of the largest sectors of the economy, which consists of many industries and markets, and therefore correlations and financial flows. The most important markets are associated with patients, and they deal with medical services, pharmaceuticals and rehabilitation equipment. Implementation of medical services in Poland is based on public money, that is health premium. Of course, analyzing the determinants of rationality in health care in recent years it seems that one should assess three factors: epidemiology, demography and economics. However, only the latter and its financial aspect is subject to discussion in the article.

The funds generated in the system are supposed to meet the health needs reported by the public. However, there are large differences in the sizes of funds collected for this purpose in different countries, assuming the same demand for the service. The level of expenditure on health as % of GDP in selected countries is illustrated by the Figure 1.

Health expenditures represent a significant and growing share of GDP in the OECD economies.⁹ The level of expenditure of health appears to be growing in all countries of the European Union. The average value of these expenditures as % of GDP in OECD countries in 2008 was 8.8, and in 2009 9.5%. As stated in the OECD report¹⁰, almost all countries spend on average twice more on health

⁸ E. Nojszewska, *System opieki zdrowotnej w Polsce*, LEX, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, p. 60.

⁹ See P. Białynicki-Birula, *Zmiany w systemie finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Perspektywa międzynarodowa*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2006.

¹⁰ *Raport OECD*, Health Data 2011, www.oecd.org [16.06.2012].

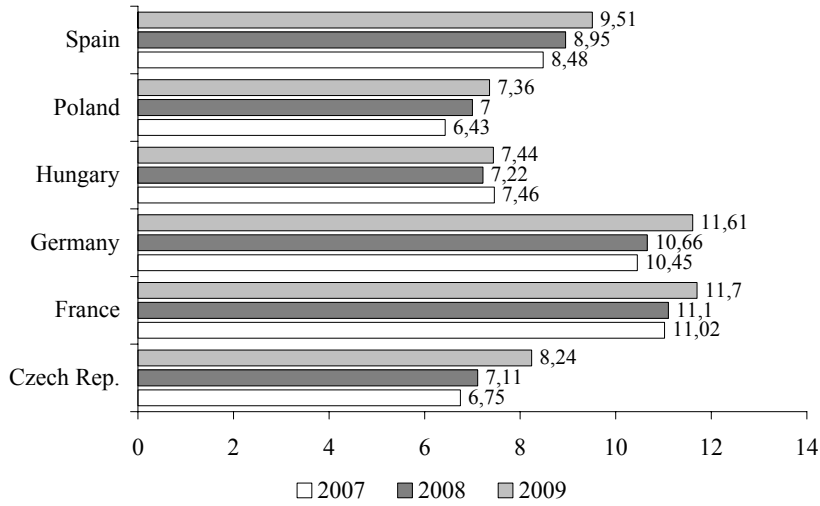


Figure 1. The level of expenditure on health as % of GDP (selected countries)

Source: own study based on www.oecd.stat.

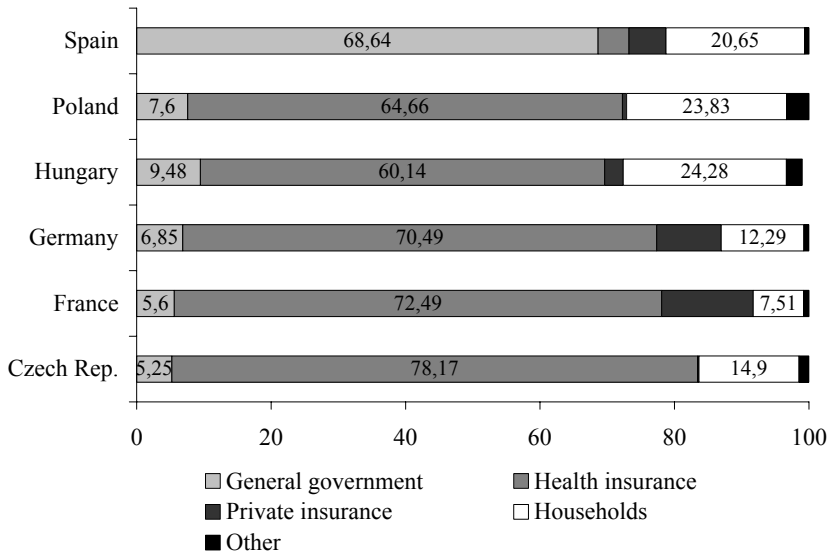


Figure 2. The level of expenditure on health by groups in %, in 2009 (selected countries)

Source: own study based on www.oecd.stat.

than growth in GDP per capita in these countries. The leaders are Portugal (ratio of 5.8) and Italy (4.8). The increased spending on health was respectively almost six times, and nearly five times faster than growth in GDP of these countries. The Polish rate is 1.8 – which means that spending on health in our country grew nearly twice the growth rate of GDP in 2000-2008. In this period, the average for OECD countries was 1.9. However, Poland, with the expenditure per capita of 1041 euro, spends two times less than the countries of the European Union, and also less than Slovakia, the Czech Republic and Hungary. This difference – as evidenced by the report – is primarily due to the health financing from public funds, which is lower than in other countries. Health systems are financed differently from country to country, but there is no effective health system in the world that would not connect the public and private money. The level of expenditure by group is illustrated by the Figure 2.

The level of expenditures made by households for healthcare is relatively high, despite the implementation of insurance systems with universal characteristics in those countries. This demonstrates the need to cover the lack of ability to finance services with private money.

4. Identification of key financial problems in the Polish healthcare system and their critical assessment

Polish health care system, despite the allocation of increasing amounts of money on the implementation of health services, is unable to obtain financial stability. When in 1999 there was implemented the health insurance system, the budget of the payer collected 25 billion zł. Currently, the amount is over 60 billion zł, thus more than twice as much as it was at the beginning of the systemic changes. Is the public perception of the system and the benefits it is supposed to provide also as successful? Unfortunately, no, which is proven by the CBOS research.¹¹ Therapeutic entities demand continuous increase of the funds transferred in connection to their activities. Unsatisfactory level of funding in respect of the reported demand for medical services causes the increase in liabilities, and also in debt of the Polish healthcare. This situation is shown in the Figure 3.

The analysis of the abovementioned graph clearly shows that after a period of stabilization in the growth of liabilities in the period 2007-2010, it begins to increase again. Based on the data on the voivodships in the years 2009-2011, the trend is shown more clearly.

¹¹ Opinions on the functioning of the healthcare system, CBOS, No. BS/34/2012, Warsaw, March 2012.

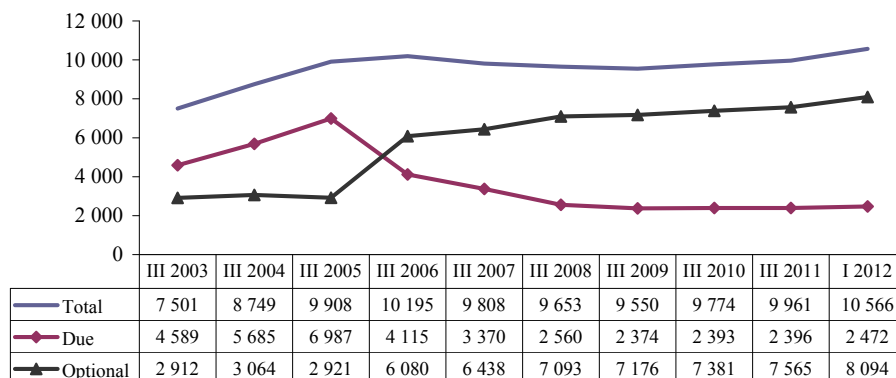


Figure 3. Debt of the Health Care Centres in the years 2003-2012 (mln zł)

Source: own study based on: The dynamics of total liabilities of independent public health care in the years 2003-20012, Ministry of Health, www.mz.gov.pl, The dynamics of payables in the independent public healthcare in the years 2003-20012, Ministry of Health, www.mz.gov.pl.

Table 1. The size of liabilities and provisions for liabilities and payables in the voivodships in the years 2009-2011

Name of the voivodeship	Liabilities and provisions for liabilities			Payables		
	2009	2010	2011	2009	2010	2011
Podkarpackie	256 395.0	303 757.0	448 309.0	37 881.0	54 791.7	59 728.3
Warmińsko-mazurskie	67 902.0	89 935.0	51 867.0	275.0	47.0	35.0
Małopolskie	244 007.0	225 695.0	126 604.0	9 637.0	850.0	3 690.0
Kujawsko-pomorskie	90 940.0	102 143.0	85 585.0	7 638.0	16 175.0	13 957.0
Podlaskie	209 715.0	268 775.0	266 583.0	51 206.0	53 938.0	55 676.0
Pomorskie	383 209.0	392 625.0	389 004.0	51 636.0	29 203.0	60 889.0
Mazowieckie	429 433.0	499 904.8	707 508.2	69 580.0	78 099.3	123 102.7
Śląskie	574 398.9	634 055.0	734 149.2	151 969.4	136 266.4	202 584.1
Wielkopolskie	271 942.4	302 415.2	292 037.4	15 630.6	19 419.8	3 203.9
Świętokrzyskie	155 899.0	192 339.0	237 414.0	43 117.0	41 446.0	42 459.2
Dolnośląskie	452 826.2	332 821.7	384 254.9	106 018.8	21 120.0	27 673.1
Łódzkie	384 942.4	435 178.2	563 461.0	52 869.1	57 427.0	59 678.3
Opolskie	86 160.0	89 068.0	97 250.0	0.0	0.0	0.0

Source: own study based on the data from the Department of Health and www.medicalnet.pl, UMWD.

The years used for analysis in Table 1 (2009-2011) are especially important. It was a period of finishing one of the most important restructuring plans in the sector conducted by the Ministry of Health.¹² The end result was supposed to be a complete leveling of payables and suppression of their growth. Unfortunately, their objectives were not achieved.

The total value of the financial results achieved in the years 2009-2011 by the entities appointed by the voivodship government (those that submitted their data) is illustrated by the Figure 4.

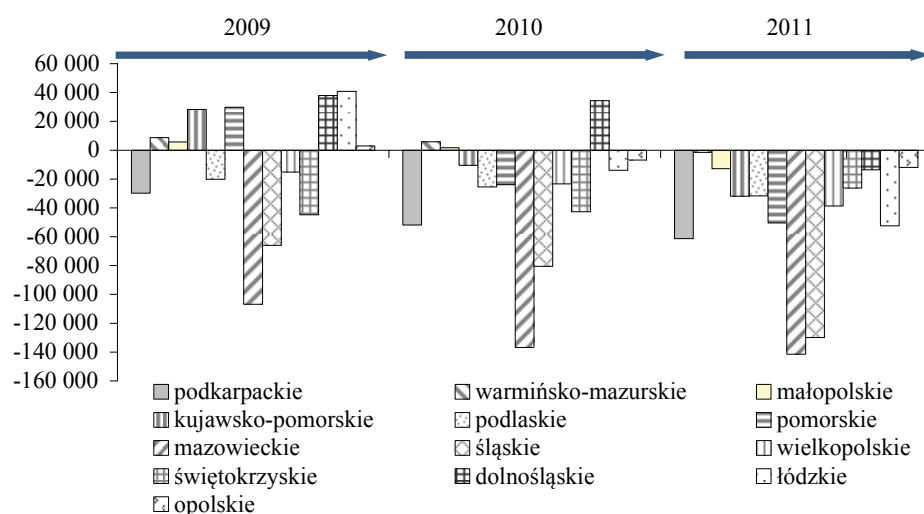


Figure 4. The total value of the financial results achieved in the years 2009-2011 by the appointed by the voivodship government, in the following voivodships

Source: own study based on the data from the Department of Health and www.medicalnet.pl.

The financial information confirms the negative nationwide trend of deterioration of the economic and financial situation of public healthcare institutions. When, in 2009, as many as 7 out of 13 voivodships (which provided the data) showed a positive net financial result, in the year 2010 only three regions (warmińsko-mazurskie, małopolskie oraz dolnośląskie), but in 2011, unfortunately, none of the provinces showed positive net financial results.

¹² Act of 15 April 2005 on public aid and restructuring of public health, Dz.U. No. 78, pos. 684, with further amendments.

5. Corrective actions taken to increase the organizational and financial performance

Given the nationwide nature of the problem, for several years there have been undertaken certain tasks by the Ministry of Health, whose goal is to inform about potential scenarios which could be implemented to improve the financial situation of the healthcare institutions. All these actions are intended to improve the rational management of the sector.

An important and already implemented program was the above mentioned “plan B”. On April 27, 2009, the government passed a resolution no. 58/2009 on the adoption of the multiannual program under the name “The support of local governments in actions to stabilize the healthcare system”, i.e. plan B.

The main goal of the program was for the local government to be able to apply for grants for their own tasks, in the amount which included public liabilities of independent public healthcare facilities, seized by the government on the day of the completion of liquidation, but no higher than those known on the day of 31st December 2008. It was meant, among other things, to help healthcare institutions in obtaining financial stability by getting rid of “old” commitments and to start a rational process of restructuring. Unfortunately, too few entities joined the program¹³ for it to become a nationwide stimulus of the economic and financial situation of the healthcare sector. Eventually, in 2009-2011 the Program was provided with the financial resources of 1 381 000 zł, where in 2009 – the plan was 41 123 zł, the execution was 41 045 zł; in 2010 – the plan was 171 815 zł, the execution on 31.12.2010; according to the RB 28 report – 169 780 zł, and in 2011 – the plan was 976 000 zł.

Since the commencement of the Programme, the Ministry of Health received only 72 requests for allocation of special purpose subsidy from the state budget on the own tasks of local government units. Out of them, 69 were carried out for an amount of 753 923.20 zł (after taking into account returns from 2010) and 1 217.75 zł to assess the BGK and the NHF. A total of approximately 755 140.95 zł, that is almost 550 000 zł less than expected at the beginning of the program. During the revision it was found that the boundary conditions existing in the program were too difficult to meet for many local governments and their subordinate units.

Another action undertaken in the health sector in order to improve the efficiency are consolidations, mergers and liquidations of medical facilities which

¹³ Information on the implementation of the multiannual program under the name “The support of local governments in actions to stabilize the healthcare system” in the years 2009-2011, www.mz.gov.pl.

are considered unnecessary or too difficult to maintain. The unique density of medical institutions has historically taken place on the so-called “Western wall” of the country, in the context of security in the event of war in the “Eastern Bloc”. And so, in the dolnośląskie voivodship in 1999, at the moment of the implementation of the health insurance system there were 65 units subordinate to UMWD, apart from the institutions subordinate to the counties. An interesting fact is the existence of up to five hospitals in one of the districts in dolnośląskie. This fragmentation and high density of medical facilities require a much greater level of funding to ensure the financial balance of the entities. Obviously, it did not happen. Funding was dependent on the number of people living in the area, and now it depends on the completed medical procedures, or simply put, on the satisfied health needs of local communities. The so-called “economy of scale” finds its application in this case. It was a rational action, therefore, to responsibly consolidate the facilities or to lead to their complete elimination. These actions were initially taken in the voivodships with the highest density of medical facilities, but after experiencing the positive effects of these activities, they became a good example to follow. In doing so, it is important to ensure the preservation of complete access to benefits. The number of medical entities and their changes for which the forming entity is the voivodship government in the years 2009-2011 are presented in Table 2.

Table 2. Number of medical entities for which the forming entity is the voivodship government in the years 2009-2011

Name of voivodship	Number of medical entities in 2009	Number of medical entities in 2010	Number of medical entities in 2011	the change 2011/2009
Podkarpackie	15	15	15	0
Warmińsko-mazurskie	14	14	14	0
Małopolskie	21	18	18	-3
Kujawsko-pomorskie	28	27	25	-3
Podlaskie	16	16	16	0
Pomorskie	28	27	26	-2
Mazowieckie	30	30	25	-5
Śląskie	56	50	48	-8
Wielkopolskie	no data	no data	no data	no data
Świętokrzyskie	9	8	8	1
Dolnośląskie	30	27	26	-4
Łódzkie	18	18	17	-1
Opolskie	13	13	13	0

Source: own study based on the data from the Department of Health and www.medicalnet.pl.

The current law on medical activity¹⁴ has introduced new provisions intended to affect the rationalization of management in the health sector. The most important changes affecting the financial position of the public entities compared to the state in force by the end of June 2011 under the act on healthcare pertain to the increase of the accountability of the funding entities for the liabilities of independent public healthcare entities. The introduced regulations pertain to:

- the need to cover the negative financial result of independent public healthcare within three months from the date of the financial statements in the case where the entity itself has not done the activity in question,
- the obligation to liquidate independent a public healthcare entity or change its organizational and legal form if the abovementioned activity is not performed within 12 months from the date of the acceptance of the financial statement. The obligation of the forming entity pertains to the change of the organizational and legal form of the independent public health entity, or its liquidation occurs for the first time for the fiscal year started after the entry into force of the law on medical activity, i.e. in 2013.

These records are very strict and they assume that the change of the organizational and legal form improve the functioning of medical facilities. However, a research conducted by the Institute for Market Economics in 2008¹⁵ clearly showed no association between the introduction of another, new legal form of medical care and improvement of the management of tasks. It is not the organizational and legal that has a direct impact on improving efficiency, but rationality and proficiency. It is hoped that the changing political and economic conditions will improve the proposed transformational changes and their consequences.

Another important aspect of the Polish reorganization of public health institutions is to improve the management and budgetary discipline by the managers.¹⁶ The explanation for the improper conduct is the assumption entertained by managers that the high level of debt poses no threat to the functioning of hospitals, and uncertainty of their financial problems will be solved by additional funding from public funds. Administrative intervention by external funds, consisting primarily of financing further debt redemption programs, helped to solve current problems, but at the same time, due to its repeatability, discouraged the hospitals from making attempts to solve their financial problems themselves.

However, the improvement of management in the health sector will not happen if we do not make a comprehensive analysis and rationalization of the public activities of the payer, that is of the National Health Fund. One of the most im-

¹⁴ Act of 15 April 2011 on medical activity, Dz.U. No. 112, pos. 654.

¹⁵ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak, *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, IBnGR, Warszawa 2008, p. 121.

¹⁶ *Ibidem*, p. 119.

portant tasks of this entity is contracting healthcare. The premise states that all those entering the competition are equal before the law, both public and private. The competitions that win, therefore, should cover similar ranges of services for similar prices. Practice has shown, however, that it is not always the case. A study done in 2012 by the University of Gdansk¹⁷ confirmed the well-known thesis in the community.

This thesis mentions contract-signing by non-public entities only in the most financially interesting areas, without penalties known as complications or infections. These medical events always “return” to the public institutions, despite the lack of consumption of the money for the initial execution of the service, which results in a complication. Costs associated with treatment complications are additional costs incurred by medical institutions. Given the “life threatening” state and the constitutional¹⁸ commitment to perform the medical services, the public healthcare facilities cannot refuse to accept the patient. Research conducted by the scientists at the University of Gdansk also showed that some areas are not contracted by non-state institutions at all, because of their low profitability. These include, for example, internal diseases, pneumunology, neurology, and pediatrics. Although the National Health Fund cannot force private institutions to join in unwanted areas of contracting, it might be worth considering service packages.

Another important aspect of the recovery of the healthcare sector, including Polish healthcare facilities, seems to be a need for parallel execution of several other purposes. Therefore, next to the impact on the economic and financial situation, we should also aim to:

- improve the efficiency of the health care system, in particular, the improvement of the quality and accessibility of medical services,
- adapt healthcare for long-term demographic trends and epidemiological studies, in particular the development of the base of long term care and rehabilitation,
- adapt the healthcare requirements to be met in terms of technical and sanitary facilities and equipment of healthcare facilities.

6. Recapitulation

The economic situation of Polish healthcare is very difficult. On the one hand, there is strong public pressure to improve accessibility to services. There has

¹⁷ Report prepared by the academic staff of the Medical University of Gdańsk, Gdańsk 2012, Report MUG: private hospitals heal “viable” patients. Although the study includes a small number of medical facilities, they provide confirmation of the method of contracting services.

¹⁸ The Polish Constitution, art. 65.

been a rise in expectations among potential patients, but also the vulnerability of patients facing the “great medical machine.” On the other hand, the level of GDP achieved by Poland is too low to provide “everything to everybody, in the highest quality.” Therefore, actions which rationalize the system are now absolutely necessary, and the directions indicated in the paper are necessary for implementation. The big problem in the process of reorganization of the Polish healthcare system is the influence of politics into the rational management policy, and the need to cover the reported healthcare needs. This problem, according to the author, could/should become the basis for scientific research.

References

- Białynicki-Birula P., *Zmiany w systemie finansowania ochrony zdrowia w Polsce. Perspektywa międzynarodowa*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków 2006.
- Dynamika zobowiązań ogółem samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w latach 2003-2012*, Ministerstwo Zdrowia, www.mz.gov.pl [15.06.2012].
- Dynamika zobowiązań wymagalnych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w latach 2003-2012*, Ministerstwo Zdrowia, www.mz.gov.pl [15.06.2012].
- Informacja na temat realizacji programu wieloletniego pod nazwą “Wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w działaniach stabilizujących system ochrony zdrowia” w latach 2009-2011*, www.mz.gov.pl [15.06.2012].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej.
- Malinowska-Misiąg A., Misiąg A., Tomalak M., *Zarządzanie środkami publicznymi w polskich szpitalach*, IBnGR, Warszawa 2008.
- Nojszewska E., *System opieki zdrowotnej w Polsce*, LEX, Wolters Kluwer business, Warszawa 2011.
- Owsiak S., *Stan i perspektywy sektora publicznego w gospodarce rynkowej – wnioski dla Polski*, Olympus, Warszawa 2004.
- Opinie o funkcjonowaniu systemu opieki zdrowotnej*, CBOS, BS/34/20012, Warszawa, www.cbos.pl [16.06.2012].
- Pas C., Lowes B., Davies L., *Collins Reference Dictionary: Economic*, London – Glasgow 2000.
- Raport OECD, Health Data 2011*, www.oecd.org [15.06.2012].
- Raport pracowników naukowych Gdańskiego Uniwersytetu Medycznego, Gdańsk 2012, Raport GUMed: niepubliczne szpitale leczą “opłacalnych” pacjentów.
- Sektor publiczny w Polsce i na świecie*, ed. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2006.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011r. o działalności leczniczej, Dz.U. No. 112, pos. 654.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o pomocy publicznej i restrukturyzacji publicznych zakładów opieki zdrowotnej, Dz.U. No. 78, pos. 684.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, Dz.U. No. 210, pos. 2135.

Eugeniusz Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Ekonomiczne oblicze samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Treścią artykułu jest próba zarysowania działania samorządu terytorialnego z punktu widzenia ekonomicznego. Przemawia za tym wiele istotnych powodów. Naczelnym jest to, że organy samorządowe oraz administracja komunalna wykorzystują zasoby gospodarcze do realizacji celów publicznych. Samorząd terytorialny charakteryzuje się wyraźnie określonymi cechami, które nakazują patrzeć na niego jak na swoisty podmiot gospodarowania. W opracowaniu wyspecyfikowano kluczowe aspekty gospodarczej i zarządzającej roli organów samorządowych.*

***Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, administracja, gospodarka, zarządzanie*

1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny stanowi wspólnotę mieszkańców połączonych więzią zaspokajania wspólnych, publicznych potrzeb. Mają one charakter zbiorowy i powszechny, związany z faktem zamieszkania i bytowania we wspólnym obszarze. Potrzeby te powinny być zaspokajane – na bieżąco i nieprzerwanie – poprzez dostarczanie usług i produktów w sposób dostępny przestrzennie i ekonomicznie. Oznacza to prowadzenie przez samorząd terytorialny działalności określonej mianem użyteczności publicznej (*public utility*).

Wspólnota samorządowa posiada różnorodny wymiar: polityczny, społeczny, przestrzenny, techniczny oraz ekonomiczny. Stanowi fragment państwa w jego zdecentralizowanym wyrazie przekazania części władzy publicznej. Organy sa-

morządowe mają silną legitymizację, ponieważ pochodzą bezpośrednio i pośrednio z wyborów. W sensie społecznym samorząd to zbiorowość ludzi z ich potrzebami, między którymi zachodzą interakcje. Samorząd terytorialny obejmuje określoną przestrzeń publiczną, którą zagospodarowuje według swojego uznania. Podstawą jego funkcjonowania są urządzenia techniczne, w tym infrastrukturalne, dzięki którym staje się możliwa materialna realizacja zadań publicznych. Na szczególne zainteresowanie zasługuje ekonomiczny aspekt działania samorządu terytorialnego. Przemawiają za tym rola i funkcje, jakie pełnią jednostki samorządowe w systemie państwa i gospodarki.

W polskim piśmiennictwie dorobek na temat ekonomicznego kształtu samorządu terytorialnego jest umiarkowany. Nie znajduje jeszcze należytego miejsca w stosunku do roli, jaką samorząd odgrywa w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców wspólnoty. Od 1990 r., kiedy w Polsce przywrócono go w nowej jakościowo postaci, stał się *quasi*-podmiotem gospodarczym, kierującym się też swoimi celami ekonomicznymi, podejmującym decyzje o sposobach realizacji zadań publicznych i przedsięwzięć oraz wykorzystującym metody i instrumenty zarządzania. Innymi słowy, jednostki samorządowe prowadzą gospodarkę na miarę swoich potrzeb i możliwości w ramach określonych przez regulacje prawne.

Z punktu widzenia teoretyczno-poznawczego istotne jest poszerzenie naszej wiedzy o warunkach i mechanizmach samorządowej działalności. To ważne, ponieważ to poprawa efektywności gospodarowania wpływa na lepsze zaspokajanie potrzeb członków wspólnot samorządowych. Sam kształt systemu ekonomicznego samorządu terytorialnego zależy z kolei od rozwiązań w sferze politycznej, na które w pewnym stopniu oddziałuje też to, co się dzieje w obszarze gospodarki¹.

Od początku lat 90. XX w. w piśmiennictwie samorządowym, obok silnego wątku prawno-administracyjnego, zarysował się również nurt analiz ekonomicznych. Ze względu na kształtowanie się nowego ustroju gospodarczego samorządu w centrum zainteresowania znalazły się takie zagadnienia, jak: podmioty (organy) gospodarowania, formy realizacji zadań publicznych, finanse lokalne oraz majątek komunalny. Pilne poszukiwanie skutecznych rozwiązań w tej mierze było podyktowane presją czasu, stworzeniem podstaw i adaptacją do nowych warunków ustrojowo-gospodarczych. Dopiero później pojawiły się opracowania dotyczące przekształceń gospodarki (w tym prywatyzacji), kwestii rozwoju lokalnego (regionalnego po 1998 r.), współpracy, marketingu, narzędzi nowoczesnego zarządzania². W tym samym czasie samorząd terytorialny był obiektem badania z pozycji analizy społecznej.

¹ E. Wojciechowski, *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa 2009, s. 9.

² Podstawowe pozycje dotyczące szerszego wymiaru gospodarki samorządowej w Polsce zawiera bibliografia.

Celem artykułu jest, jak sugeruje tytuł, próba zarysowania wizerunku ekonomicznego samorządu terytorialnego, z wyeksponowaniem tych aspektów, które zdaniem autora odgrywają kluczową rolę w praktyce samorządowej. Rozważania odnoszą się do dwóch płaszczyzn funkcjonowania samorządu terytorialnego: gospodarki oraz zarządzania. Płaszczyzny te stanowią odbicie tego samego procesu – gospodarowania, dzięki któremu możliwa jest realizacja zadań publicznych. Z tego powodu prowadzone wywody mają charakter teoretyczny i ogólny, identyfikując problemy, zarysowują ich ważność oraz porządkują dotychczasową wiedzę.

2. Gospodarka samorządowa

Samorząd terytorialny stanowi zarazem system, instytucję i organizację o charakterze ekonomicznym. Ujęcie cząstkowe widzi go jako całość składającą się ze wzajemnie połączonych elementów, które wchodząc ze sobą w interakcję, tworzą nowe wartości (efekt synergii). Patrząc na samorząd jako instytucję, dostrzegamy go jako „urządzenie” składające się ze sformalizowanego zbioru ludzi, wyposażonego w zasoby. W przekroju społecznym samorząd jako instytucja ujawnia się w utrwalonym zespole działań ludzkich. Samorząd terytorialny postrzegany jako organizacja formalna i profesjonalna oznacza (w ujęciu rzeczowym) zbiór elementów powiązanych ze sobą, realizujących określony cel publiczny. Konkretyzując, samorząd terytorialny obejmuje zespół mieszkańców, organów, podmiotów gospodarczych oraz innych uczestników życia samorządowego, funkcjonujących według pewnych zasad i procedur. Celem samorządu jest rozwój prowadzący do poprawy warunków życia jego mieszkańców³.

Gospodarka jest podstawą każdego systemu społecznego (samorządu terytorialnego), gdyż zapewnia materialne możliwości zaspokajania potrzeb i środki do życia. Bez wątpienia wspólnoty samorządowe prowadzą działania gospodarcze. Są one integralnie związane zarówno z bezpośrednim wykonywaniem obywatelskich zadań publicznych na rzecz swoich członków, jak i z podejmowaniem różnego rodzaju przedsięwzięć z tym związanych lub podejmowanych samoistnie. W samorządzie terytorialnym istnieje gospodarka funkcjonująca w określonych warunkach politycznych, społecznych i instytucjonalnych, przebiegająca według reguł i mechanizmów gospodarowania. Ogólnie ujmując, samorządowa gospodarka obejmuje całokształt procesów i zjawisk polegających na dostar-

³ Według Arystotelesa miasto to „miejsce, w którym pędzi się dobry żywot”. Stwierdzenie to jest uznane za pierwszą definicję miasta. Jadwiga Staniszkis traktuje samorząd jako „społeczną infrastrukturę władzy”.

czaniu mieszkańcom wspólnoty dóbr publicznych niezbędnych do zaspokajania zbiorowych potrzeb.

Nawiązując do wspólnotowego charakteru samorządu, jego gospodarka to inaczej gospodarka komunalna, publiczna w wymiarze lokalnym lub regionalnym, niezależnie od szczebla zorganizowania terytorialnego. Gospodarka lokalna odnosi się do skali miejscowej, gminnej i powiatu, zaś regionalna zawiera się w ramach samorządu województwa. Szerzej traktując, gospodarka samorządowa stanowi istotną część sektora publicznego w gospodarce państwa. Synonimem gospodarki samorządowej jest pojęcie „system ekonomiczny samorządu terytorialnego”, jako że gospodarka w tym zakresie posiada oblicze systemu otwartego. Można też mówić o lokalnym (regionalnym) systemie społeczno-gospodarczym obejmującym podsystem społeczny, gospodarczy, zagospodarowania oraz zarządzania⁴. Działa on w ramach systemu wyższego rzędu (otoczenia). Gospodarka samorządowa jest zatem zbiorem współzależnych podmiotów gospodarczych działających na terenie jednostki terytorialnej, pełniącym określone funkcje i kierującym się ważnymi celami⁵.

Wykorzystując podział Jánoša Kornaia, w strukturze gospodarki samorządowej wyróżnić można obszar składający się z procesów regulacyjnych i procesów realnych⁶. Procesy regulujące należą do domeny organów władzy i administracji komunalnej i polegają na zarządzaniu sprawami publicznymi, za które biorą ostateczną odpowiedzialność za ich przebieg. Z kolei procesy realne występują w sferze bezpośredniej realizacji zadań publicznych, niezależnie od formy organizacyjnej wykonawców (operatorów). W gospodarce samorządowej podział ten jest nieco mniej uwypuklony, ponieważ sporo jednostek wykonawczych jest silnie związanych z organami władzy, a zwłaszcza z administracją komunalną. Czynniki publiczno-administracyjny w wielu przypadkach mocno ingeruje w pracę jednostek organizacyjnych i spółek ze względu na przemożny wpływ na organy operatorów usług publicznych.

Treścią gospodarki samorządowej jest proces gospodarowania, zamknięty w tzw. czarnej skrzynce, kiedy informacje o nim uzyskuje się poprzez stany wejścia i wyjścia. Jednostki samorządowe dysponują poważnymi zasobami gospodarczymi, które są wykorzystywane do realizacji zadań publicznych. Zasoby te obejmują własny majątek (tereny, urządzenia, budynki), finanse (budżet) oraz zatrudnienie (w urzędzie i jednostkach organizacyjnych). Z punktu widzenia ekonomicznego należy nimi racjonalnie gospodarować w szeroko pojętym interesie

⁴ A. Zalewski, *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju gospodarki lokalnej*, „Monografie i opracowania Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie” 1994, nr 381, s. 66.

⁵ J. Gardawski, L. Gilejko, J. Siewierski, R. Towalski, *Socjologia gospodarki*, Difin, Warszawa 2006, s. 40.

⁶ J. Kornai, *Anti-Equilibrium*, WN PWN, Warszawa 1997, s. 68-77.

publicznym. Jednocześnie zasoby te prezentują określone potencjały, które warto uruchomić w swoistej grze o rozwój⁷.

Obok stanów wejścia, opisywanych przez nakłady zasobów, istnieje stan wyjścia, który dostarcza określonych dóbr w postaci produktów i usług zaspokajających zbiorowe potrzeby mieszkańców wspólnoty. Konsumenci dóbr oczekują, że dobra te będą dostępne ekonomicznie (ceny) i przestrzennie oraz świadczone na odpowiednim poziomie jakości (dobry standard obsługi). Zadaniem władz samorządowych jest takie zorganizowanie systemu dostarczania tych dóbr, by przebiegł on w sposób bezpieczny i niezakłócony.

Gospodarowanie należy też do domeny samorządu terytorialnego. Wbrew poglądom głoszonym z pozycji liberalnych i neoliberalnych, postulującym zmniejszenie obecności władz i administracji publicznej w sferze gospodarczej – ich rola ekonomiczna jest nadal aktualna i znacząca. To one powinny być rozliczone z efektów ekonomicznych i finansowych jednostki samorządowej, w świetle wykonywanych zadań publicznych.

W różnych koncepcjach teoretycznych powtarza się układ elementów składających się na proces gospodarowania w skali lokalnej. Najogólniej polega on na transformacji zasobów publicznych w dobra przybierające formę produktów i – częściej – usług. Zgodnie z orientacją na wyniki, dla zapewnienia sprawności ekonomicznej dokonywana jest ocena dokonań (*performance measurement*) w postaci systemu wskaźników. Stronę zasobową (*inputs*) znacznie łatwiej mierzyć, co w ostatecznym rozrachunku znajduje wyraz w wielkości i strukturze kosztów. Z kolei strona wyników poza efektem bezpośrednim (*outputs*) jest trudniejsza do pomiaru ze względu na jakościowy i substancjalny charakter wielu celów działalności publicznej. Efekty bezpośrednie tworzą przesłanki dla wystąpienia efektów oddziaływania (*impacts*), a następnie określonych rezultatów (*outcomes*). Ilustracją może być miejska infrastruktura techniczna. Jej bezpośrednim efektem jest świadczenie określonej podaży usług, co przyczynia się do uzyskania efektów oddziaływania w postaci oszczędności środków ludności i przedsiębiorców, zaś ostatecznym rezultatem staje się poprawa jakości życia mieszkańców i sytuacji podmiotów gospodarczych.

Gospodarka samorządu terytorialnego stanowi obszar kolizji wielu interesów. W jej obrębie występuje szereg różnych podmiotów kierujących się swoim interesem i dążeniami. W otoczeniu rynkowym oprócz władzy politycznej i związanej z nią administracji komunalnej funkcjonują przedsiębiorcy, inwestorzy, mieszkańcy, grupy społeczne, zawodowe, instytucje publiczne. Na władzy lokalnej spoczywa niezbywalne zadanie kojarzenia tych rozbieżnych interesów z sobą i zapewnienia zgodności z naczelnym interesem wspólnoty samorządowej.

⁷ S. Barczyk, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamięckiego w Katowicach” 2010, s. 159.

Wymaga to dużej wiedzy i umiejętności ze strony organów rządzących i stanowi wyznacznik profesjonalnego zarządzania.

W literaturze przedmiotu dobrze nową rolę oddaje termin *orchestrator*, mówiący, że władze lokalne, a szczególnie w wymiarze jednoosobowym, stają się przywódcą, swoistym dyrygentem i koordynatorem⁸. Widać z tego, że harmonizacja różnych działań innych użytkowników miasta, gminy stanowi cechę nowoczesnego zarządzania publicznego. Niektórzy wskazują na sprzeczną rolę jednostki samorządowej, która występuje równocześnie w roli reprezentanta interesu społeczności lokalnej i przedsiębiorcy, będąc właścicielem podmiotów komunalnych. Zgadzać się z poglądem, że czynnika publiczno-administracyjnego powinno być jak najmniej w sferze gospodarowania, to jednak nie może go zabraknąć wszędzie tam, gdzie w grę wchodzi ważny interes publiczny. Należy pamiętać, że to władze lokalne mają obowiązek skutecznego realizowania rozmaitych zadań publicznych. Mogą zatem wybierać sposoby ich wykonywania w przekonaniu, że czynią to dobrze i efektywnie.

3. Świadczenie usług komunalnych

Z natury samorządu terytorialnego wynika jego kluczowa rola, jaką jest świadczenie usług w interesie mieszkańców wspólnoty. Równocześnie samorząd tkwiący w systemie państwa, realizuje w pewnym zakresie zadania związane z ochroną porządku publicznego i bezpieczeństwa zbiorowego (tzw. klasyczne funkcje państwa), składające się na działania o charakterze porządkowo-regulacyjnym⁹. Podstawę świadczenia określonego zestawu usług komunalnych stanowi własny majątek gospodarczy oraz własne finanse, niezależne od finansów państwa. Restytucja w Polsce samorządu terytorialnego w nowej postaci przywróciła podmiotowe znaczenie instytucji samorządowej, mogącej występować też w obrocie cywilnoprawnym i gospodarczym.

Obserwacja zakresu usług publicznych wskazuje na tendencję do rozszerzania tej palety, od tradycyjnych usług, związanych z faktem bytowania, ku nowoczesnym, wykraczającym poza pierwotny obszar aktywności samorządu, jak promocja, krzewienie idei samorządności, współpraca. Tradycyjne zadania samorządu

⁸ Pojęcie *orchestratora* wprowadzili J. Magel i J.S. Brown, *The Only Sustainable Edge: Why Business Strategy Depends on Productive Friction and Dynamic Specialization*, Harvard Business School Press, Boston 2005.

⁹ Podział ten wyodrębniła nauka prawa administracyjnego, podkreślając funkcje administracji publicznej działającej na rzecz interesu publicznego. Por. H. Izdebski i M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1998, s. 99-100. Usługi wynikające z funkcji policyjnych przynależą do usług publicznych samorządu terytorialnego.

polegają na dostarczaniu usług wykorzystujących urządzenia techniczne i społeczne. Urządzenia te posiadają infrastrukturalny charakter, co wymaga ponoszenia relatywnie dużych kosztów związanych z ich budową, a następnie eksploatacją. Wyrazem silnego zaangażowania samorządu w świadczenie tego rodzaju usług jest dominujący udział wydatków na te cele w budżetach lokalnych. W literaturze administracyjnej realizacja usług publicznych określana jest mianem administracji świadczącej. Chodzi bowiem o obowiązek wykonania usług (stworzenie możliwości) na rzecz mieszkańców wspólnoty w określonym zakresie – zadań publicznych.

Istotą działalności samorządu terytorialnego jest zatem świadczenie potrzebnych usług publicznych. Mieszkańcy wspólnoty samorządowej oczekują, że będą one wysokiej jakości, dostarczone bezpiecznie, bez dyskryminacji. W Polsce – zgodnie z regulacjami – potraktowano wszystkie zadania własne jednostek terytorialnych jako zadania o charakterze użyteczności publicznej. Według wykładni prawnej, polegają one na „bieżącym i nieprzerwanym zaspokajaniu zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹⁰. Polski powiat nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania użyteczności publicznej, natomiast gmina i województwo jedynie po spełnieniu określonych warunków. Nie widać żadnych poważnych powodów, by z tego punktu widzenia różnicować jednostki terytorialne.

Aby zaspokajać w określonym stopniu potrzeby mieszkańców, istotny jest wybór modelu realizacji usług. W praktyce może on być samowystarczalny, kiedy usługi są dostarczane tylko przez komunalne podmioty (jednostki, zakłady i spółki) lub mieszany, gdy usługi realizują własne jednostki organizacyjne oraz podmioty sektora prywatnego. W grę wchodzi również model rynkowy, z dominacją przedsiębiorstw prywatnych. W praktyce najczęściej występuje rozwiązanie mieszane, przy czym w małych gminach zaangażowanie firm prywatnych jest małe bądź nie występuje.

Władze samorządowe powinny określać standardy usług komunalnych, dbając o ich koszty i sposób monitorowania. Występują w roli inicjatora, organizatora systemu usługowego, finansując jego działanie. Analiza istotnych elementów procesu świadczenia usług należy do zadań administracji komunalnej. Szczególne miejsce powinny zajmować badania efektywnościowe, determinowane ograniczonymi budżetami. Dużą wagę należy przykładać do systemu nadzoru i kontroli owego procesu, będącego integralną częścią gospodarki majątkowej. Obserwacja wielu samorządów dowodzi, że zagadnienie to jest jednym z najsłabszych ogniw w zarządzaniu samorządowym.

¹⁰ Por. art. 9 ust. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz.U. z 2001 r., nr 124, poz. 1591 z późn. zm. oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, t.j. Dz.U. z 1997 r., nr 9, poz. 43 z późn. zm.

4. Nowe role i funkcje

W działaniu samorządów terytorialnych od dłuższego czasu zaznacza się wyraźna tendencja do przenoszenia punktu ciężkości z procesu świadczenia usług na kształtowanie się nowej roli. Jest nią dbałość o tworzenie wszelkich warunków (na które samorząd ma wpływ) dla rozwoju lokalnego, przede wszystkim gospodarczego. Zmiana tradycyjnego podejścia na nowoczesne została wymuszona przez mieszkańców wspólnot samorządowych, oczekujących poprawy życia. Za ideologiczną podbudowę tej zmiany można przyjąć słynne powiedzenie twórców koncepcji modernizującego się rządu Davida Osborne'a i Teda Gaeblera, że „lepiej sterować niż wiosłować”¹¹. Wprawdzie za wiosłowanie uznali świadczenie usług, lecz z powodzeniem można to odnieść do oddziaływania na lokalny wzrost gospodarczy. W tym przejawia się aktywna rola władz lokalnych, które dysponując zbiorem instrumentów, mogą w pewnej mierze kształtować i stymulować aktywność gospodarczą. Warunkiem tego jest wprowadzanie różnych rozwiązań rynkowych i procesów prywatyzacji do gospodarki samorządowej.

Władze lokalne mogą współpracować z różnymi sektorami gospodarki (partnerstwo) w przekonaniu, że przyniesie to korzystne rezultaty dla wszystkich stron. Istnieje w tym względzie sytuacja niejednoznaczna i szczególna. Jak zaznaczono uprzednio, zadaniem samorządu terytorialnego jest świadczenie usług komunalnych, ale jednocześnie jego organy podejmują różne inicjatywy na rzecz stymulowania wzrostu gospodarczego na terenie swojego działania. W polskich regulacjach wpływanie na ożywienie gospodarcze należy jedynie do zadań samorządu województwa. Oddziaływanie władz samorządowych na rozwój przedsiębiorczości odbywa się pośrednio, poprzez należyte wykorzystanie zadań własnych. Z kolei sprawne funkcjonowanie (dzięki temu) samorządu i jego urządzeń technicznych i społecznych staje się podstawą, niejako warunkiem jego rozwoju.

Na nową rolę organów samorządowych należy spojrzeć przez pryzmat ewolucji systemów władzy i administracji publicznej w ogóle. Model tradycyjny, nawiązujący do Maxa Webera, bynajmniej nie stracił na znaczeniu, gdyż działanie według procedur i standardów w strukturach hierarchicznych w pewnym sensie jest konieczne, mimo sztywności i sformalizowania działania. Postępowanie nakierowane na zapewnienie wyższej sprawności ekonomicznej, co stanowi treść podejścia rynkowego określonego przez model *New Public Management*, jest pożądane. Nie umniejsza to jednak konsekwencji płynących z poprzedniego modelu. Władze samorządowe powinny dbać o dostarczenie usług publicznych do-

¹¹ D. Osborne, T. Gaebler, *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, Media Rodzina of Poznań, Poznań 1992, s. 49-79.

brej jakości, wdrażać efektywne przekształcenia. Należy podkreślić, że do wielu działań na rzecz racjonalnego gospodarowania środkami finansowymi, organy zarządzające w samorządzie są zobowiązane przepisami (np. ustawy o finansach publicznych).

Wielość uczestników biorących udział w procesach i działaniach w samorządzie terytorialnym, kierujących się swoimi interesami, narzuca konieczność koordynowania, często sprzecznych, poczynań. Działanie w strukturach nabierających charakteru sieciowego na różnych poziomach decydowania wymaga umiejętnego ich harmonizowania. Warunkiem tego jest wysoki poziom zaufania oraz współpraca partnerska. W ten sposób oprócz osiągania własnych korzyści tworzy się przesłanki dla generowania nowej korzyści, tzw. wartości publicznej, przybierającej różną postać. Taki sposób funkcjonowania opisuje model współzarządzania (*network governance, public governance*), zawierający szeroki przekrój społeczny jego uczestników.

5. Podsumowanie

Z przedstawionej charakterystyki samorządu terytorialnego wyłania się jego obraz jako szczególnego podmiotu w sensie gospodarowania. Opisy roli i funkcji jednostek samorządowych w działalności gospodarczej są coraz częściej podejmowane na płaszczyźnie teoretycznej i w prezentacjach doświadczeń praktycznych. Ekonomiczne znaczenie samorządów terytorialnych wynika z regulacji prawnych, zarysowujących ich ustrój i gospodarkę, w celu realizacji zadań publicznych na rzecz poprawy życia mieszkańców wspólnot samorządowych. Problematyka gospodarcza *sensu largo* (gospodarka i zarządzanie) staje się przedmiotem wyraźnego zainteresowania na gruncie analizy ekonomicznej, podejmującej nie tylko różne istotne wątki gospodarki samorządowej, ale też próby całościowego jej ujęcia.

Samorząd terytorialny, oprócz sprawowania władzy publicznej w państwie w zakresie jego decentralizacji, jest właścicielem majątku, finansów i zatrudnia wielu pracowników. Zarządza zatem dużymi zasobami, które winien racjonalnie wykorzystywać w dobrze pojętym interesie publicznym. W pewnej mierze należy w związku z tym postępować podobnie jak w kierowaniu korporacją prywatną. Trzeba jednak pamiętać o specyfice sektora publicznego, która określa inny, jakościowy charakter celów publicznych i ograniczony zasięg stosowania rozwiązań rynkowych. Pomimo to działanie w otoczeniu rynkowym nie zwalnia organów zarządzających w samorządzie terytorialnym z respektowania logiki konkurencyjności i kryteriów efektywności. Samorząd terytorialny stanowi obszar, w którym przenikają się racje i argumenty społeczne oraz polityczne z eko-

nomicznymi, wymuszającymi wybory racjonalne. W procesie zarządzania sprawami publicznymi zadaniem organów samorządowych jest umiejętne godzenie i harmonizowanie tych sprzecznych punktów widzenia. Struktura samorządowa przypomina zatem instytucję społeczno-ekonomiczną o charakterze *not for profit organization*.

Tematyka ekonomiczna samorządu terytorialnego jest bogata. Można wskazać trzy istotne obszary analizy badawczej. Pierwszym jest struktura podmiotuwa obejmująca sposób zorganizowania i funkcjonowania organów samorządowych, wielość form wykonywania zadań publicznych odznaczających się różną użytecznością. Drugim polem zainteresowania są analizy metod i instrumentów wykorzystywanych w celu osiągnięcia korzyści publicznych. Z perspektywy ekonomicznej istotne jest wyeksponowanie konstrukcji tych środków i ich konsekwencji dla funkcjonowania jednostek samorządowych oraz pobudzania przedsiębiorczości i rozwoju. Trzecim obszarem badania jest sfera treści i zakresu potrzeb zbiorowych, celów, zadań, priorytetów i preferencji społecznych. Powodzenie w zarządzaniu publicznym zależy bowiem od zastosowania dobrych rozwiązań równocześnie w tych trzech segmentach działania publicznego.

Literatura

- Bachor W., Ekstowicz B., Grzymała Z., Jeżowski P., Maśloch G., Sadowy M., Zalewski A., *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, SGH, Warszawa 2011.
- Barczyk S., *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamięckiego w Katowicach” 2010.
- Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, WN PWN, Warszawa 2008.
- Grzymała Z., *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne i ekonomiczne*, SGH, Warszawa 2010.
- Harańczyk A., *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*, Wyd. UE w Krakowie, Kraków 2010.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, WN PWN, Warszawa 1999.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, WN PWN, Warszawa 2007.
- Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.
- Wojciechowski E., *Refleksje na temat rządu*, Difin, Warszawa 2009.
- Wojciechowski E., *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, WN PWN, Warszawa 1997.
- Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2006.

Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Wielkość sektora publicznego

Streszczenie. *W artykule podjęto próbę oszacowania rozmiarów sektora publicznego w Polsce. Sektor ten odgrywa istotną rolę w gospodarce i państwie. Przez jego struktury przepływa poważna część środków publicznych i zatrudnia relatywnie dużą grupę pracowników. Dokonując analizy udziału wydatków publicznych i zatrudnienia, można uzyskać informację o zakresie funkcjonowania mechanizmów rynkowych. W pewnym stopniu te dane pokazują wielkość aparatu państwowego jako całości. Ma to znaczenie z punktu widzenia kosztu sprawowania władzy i administracji publicznej w świetle wysuwanych postulatów ograniczenia państwa i mniejszych wydatków na cele administracyjne.*

Słowa kluczowe: sektor publiczny, władza, administracja, wydatki publiczne, zatrudnienie

1. Wprowadzenie

W teorii i polityce gospodarczej operuje się pojęciem „sektor” dla skonkretyzowania i zawężenia rozważań do określonej dziedziny gospodarki czy zagadnień społecznych. W ujęciu słownikowym, sektorem jest część, wycinek terenu lub gospodarki narodowej traktowanej odrębnie ze względu na określony typ własności¹. Również ujęcie encyklopedyczne traktuje sektor jako część gospodarki, objętą określoną formą własności². Uwzględniając inne kryteria, można

¹ Słownik języka polskiego, t. 3, PWN, Warszawa 1981, s. 193.

² Mała encyklopedia ekonomiczna, PWE, Warszawa 1974, s. 737.

mówić o różnych sektorach, np. infrastrukturalnym, administracji publicznej, społecznym, użyteczności publicznej. Oznacza to, że operowanie kategorią sektora nie jest wynikiem zastosowania podziału dychotomicznego, a ma szerszy wymiar analityczny. Jak podkreśla Jerzy Kleer, trudno jest precyzyjnie określić sektor publiczny w teorii ekonomii³.

W skład sektora publicznego wchodzi układ organów kierujących (rząd, jego agencje oraz organy jednostek samorządu terytorialnego). Realizują one różne funkcje i zadania przynależne do sfery zarządzania i regulacji działalności gospodarczej, słowem: oddziałują na przebieg procesów i zjawisk gospodarczych. Sama administracja publiczna (rządowa i samorządowa) jest tylko częścią sektora publicznego, stanowiąc wyspecjalizowany aparat przygotowujący i realizujący decyzje podejmowane przez polityków. Sektor publiczny obejmuje podmioty prowadzące działalność gospodarczą o charakterze produkcyjnym lub usługowym. W tym obszarze funkcjonują zarówno przedsiębiorstwa państwowe, jak i samorządu terytorialnego, których sposób zarządzania nie różni się od sektora prywatnego.

Wielkość sektora publicznego stanowi pochodną roli państwa, a ściślej: jego funkcji. Chodzi zarówno o funkcje ekonomiczne państwa, jak i funkcje realizowane poza sferą gospodarki. W teorii ekonomii odmiennosc i kontrowersje zaznaczają się pomiędzy nurtem liberalnym i interwencjonistycznym. Nurt liberalny wywodzi się z klasycznej koncepcji „państwa minimum” i przekonania, że wolny rynek oraz swoboda przedsiębiorczości są warunkiem poprawy efektywności gospodarowania⁴. Koncepcje współczesnego kierunku liberalnego podkreślają różne elementy i koncentrują się na różnych aspektach⁵. Ich konstatacja sprowadza się do diagnozy, że sektor publiczny jest zbyt duży i niesprawny w efektywnej alokacji zasobów. Pływie z tego postulat ograniczenia jego nadmiernej wielkości poprzez procesy deregulacyjne oraz prywatyzacyjne.

Celem artykułu jest próba przedstawienia wielkości sektora publicznego w Polsce na tle innych krajów. Przyjęto dwa poziomy oceny: kryterium udziału wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto oraz liczbę zatrudnionych w sektorze publicznym. Ze względu na brak bardziej pogłębionych danych, w artykule ograniczono się do takiego zakresu badania. Takie ujęcie pozwala pośrednio wnioskować o koszcie funkcjonowania władzy i administracji publicznej w państwie.

³ J. Kleer, *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu.pl, Warszawa 2005, s. 9.

⁴ A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 12.

⁵ Ze znanych koncepcji należy wymienić teorię monetarystyczną, *public choice*, ekonomię podaży, nową ekonomię klasyczną, kosztów transakcyjnych, praw własności oraz agenta (agencji).

2. Udział wydatków publicznych w produkcie krajowym brutto

Na rozmiar sektora publicznego można również spojrzeć z punktu widzenia państwa jako całości. Mimo że państwo stanowi strukturę polityczną (polityczna organizacja społeczeństwa), to wielkość sektora publicznego w dużym stopniu obrazuje rozmiar państwa. To przez jego jednostki i instytucje przepływa poważna część środków finansowych będących własnością publiczną. Dość powszechnie wielkość państwa zwykło się mierzyć udziałem wydatków sektora finansów publicznych w produkcie krajowym brutto (PKB)⁶. Sektor finansów publicznych (całkowitych wydatków publicznych) obejmuje tzw. finanse rządowe i finanse samorządu terytorialnego. Wydatki sektora finansów publicznych traktowane są jako wydatki sektora publicznego lub wydatki budżetowe ogółem. Niekiedy mówi się o wydatkach władz centralnych i samorządowych (lokalnych i regionalnych)⁷.

Na płaszczyźnie ekonomicznej przyjmuje się określone kryteria oceny wielkości państwa (sektora publicznego). Udział wydatków budżetowych w PKB poniżej 40% informuje o tzw. małym rządzie. Poziom pomiędzy 40 a 50% oznacza „średni rząd”, a udział powyżej 50% wskazuje na „duży rząd”, czyli wysoki rozmiar państwa⁸. Relacja wydatków publicznych (finansujących utrzymanie i rozwój instytucji państwa) i wielkości PKB obrazuje skalę redystrybucji dochodów społeczeństwa przez władze publiczne. Obserwacja tej wielkości wskazuje, że w miarę wzrostu gospodarczego danego kraju omawiany udział wzrasta do pewnego poziomu, na którym ulega stabilizacji bądź spada. Granicę tę w dużej mierze określa zakres funkcji społecznych (opiekuńczych) realizowanych przez państwo oraz funkcji ekonomicznych. Warto w tym miejscu przypomnieć tezę sformułowaną przez Adolpha Wagnera w końcu XIX w., że w miarę rozwoju państwa rośnie poziom wydatków przeznaczanych na cele publiczne.

⁶ O wskaźniku tym pisze J.E. Stiglitz, *Ekonomika sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004, s. 49.

⁷ W sektorze finansów publicznych wyodrębnia się sektor rządowy oraz samorządowy (jednostki samorządu terytorialnego i ich organy oraz podległe im jednostki organizacyjne). W myśl art. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm., do sektora finansów publicznych zalicza się m.in. organy władzy publicznej, w tym administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego, agencje wykonawcze, państwowe fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS), Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS), Narodowy Fundusz Zdrowia (NFZ), zakłady opieki zdrowotnej.

⁸ M. Piotrowska, *Rozmiar państwa a jakość i efektywność rządzenia*, w: *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006, s. 22.

Pod koniec XIX w. – według wycinkowych i szacunkowych danych – wydatki publiczne pochłaniały relatywnie niski zakres PKB. W USA udział ten wyniósł 7,1%, a w Wielkiej Brytanii 8,9%. Nieco wyżej poziom ten ukształtował się w Niemczech (13,2%) i we Francji (15,0%). Do lat 60 XX w. obserwujemy widoczny wzrost wydatków publicznych do poziomu około 30%. Na przykład w 1960 r. udział wyniósł w Kanadzie 28,9%, w Wielkiej Brytanii – 32,6%, w Niemczech – 32,0%, we Francji – 34,6% oraz we Włoszech – 30,1%. Jedyne w Japonii odsetek kształtował się na poziomie 20,7%⁹. Tendencja wzrostowa nasilała się i już w latach 70. duża grupa krajów przekroczyła udział wydatków publicznych w PKB powyżej 40%, a nawet 50% (Szwecja, Dania, Norwegia, Holandia, Belgia). Najniższe wydatki (w relacji do PKB) występowały w Japonii, Korei Płd., USA, Australii, Nowej Zelandii, Islandii. Najwyższymi udziałami legitymowały się kraje Europy Zachodniej oraz kraje Europy Środkowowschodniej. Tendencja wzrostowa trwała aż do końca lat 90. Od tego czasu w różnych latach zaznacza się odwrót od tego kierunku zmian i ma miejsce spadek udziału wydatków publicznych. Widoczne zmniejszenie odnotowała np. Irlandia: z 48,6% w 1979 r. do 34,0% w 2005 r. Od tego czasu w Irlandii występuje wzrost udziału wydatków aż do 2/3 w 2010 r.

Z danych w tabeli 1 wynika zróżnicowanie krajów pod względem analizowanej miary. Mimo umiarkowanej tendencji spadkowej utrwały się trzy istotne grupy krajów z punktu widzenia wielkości rządów (państwa). Krajami charakteryzującymi się „małym rządem” są: Korea Płd., Irlandia, Australia (do 2007 r.) Japonia, USA, Słowacja, Hiszpania, Kanada, Nowa Zelandia, Szwajcaria. „Średni rząd” posiadają: Norwegia, Polska, Islandia, Grecja, Czechy, Niemcy, Wielka Brytania, Portugalia, Holandia, Finlandia, Austria, Włochy i Belgia. Najwięcej w stosunku do PKB na cele publiczne przeznaczają „duże rządy”: Dania, Szwecji, Finlandii, Francji, przekraczające poziom połowy PKB. Zdecydowanie niższe udziały mają USA i inne kraje anglosaskie (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii).

Rozmiary rządu tak mierzonego nie korespondują wyraźnie z tempem wzrostu gospodarczego. Małemu udziałowi wydatków publicznych takich państw, jak: Japonia, Australia, odpowiadało niskie tempo wzrostu PKB. Także „duże rządy” odznaczały się małym tempem gospodarczym (Niemcy) i wysoką dynamiką (Słowacja). Nie ma także zależności między wielkością państwa a konkurencyjnością gospodarki. Takie kraje, jak: Finlandia, Szwecja, mimo rozbudowanych wydatków publicznych, plasują się od lat na czołowych pozycjach w rankingach konkurencyjności i przeznaczają duże wydatki na badania i rozwój. Kraje skandynawskie uznawane są nie tylko za przodujące gospodarki innowacyjne, ale też za liderów przejrzystości decyzji publicznych.

⁹ R. Milewski, *Rola państwa w gospodarce*, w: *Podstawy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998, s. 398.

Tabela 1. Udział wydatków sektora finansów publicznych w PKB (%)

Państwo	1998	2000	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Australia	34,6	34,8	34,1	34,0	33,5	33,4	34,2	33,1	36,3
Austria	54,1	52,2	51,7	50,4	49,6	49,0	49,5	53,1	53,0
Belgia	50,4	49,1	51,1	52,1	48,6	48,4	50,2	54,1	53,1
Kanada	44,8	41,1	41,2	39,3	39,4	39,4	39,8	44,1	43,8
Czechy	43,2	41,8	47,3	45,0	43,7	42,4	42,9	45,9	45,2
Dania	56,3	53,7	55,1	52,8	51,6	50,8	51,9	58,4	58,2
Estonia	39,2	36,1	34,8	33,6	33,6	34,4	39,9	45,2	40,0
Finlandia	52,9	48,3	50,2	50,2	49,0	47,3	49,3	56,2	55,1
Francja	52,7	51,6	53,2	53,4	52,7	52,4	52,9	56,2	56,2
Niemcy	48,1	45,1	48,4	46,9	45,3	43,5	43,8	47,5	46,7
Grecja	44,3	46,7	44,7	44,0	45,2	46,6	49,7	52,9	49,5
Węgry	50,1	46,7	49,0	49,9	51,6	49,5	48,8	50,2	48,6
Islandia	41,3	41,9	45,6	42,2	41,6	42,3	57,6	51,0	50,0
Irlandia	34,5	31,3	33,2	34,0	34,5	36,7	42,8	48,2	67,0
Włochy	49,3	46,1	48,3	48,1	48,7	47,9	48,8	51,8	50,6
Japonia	42,5	39,0	38,4	38,4	36,2	35,9	37,2	42,0	47,0
Korea Płd.	24,1	22,4	28,9	26,6	27,7	28,7	30,4	33,1	30,9
Luksemburg	41,1	37,6	41,8	41,5	38,6	36,2	36,9	42,2	41,2
Holandia	46,7	44,2	47,1	44,8	45,5	45,3	46,0	51,4	51,2
Nowa Zelandia	40,6	38,3	37,5	38,2	39,6	39,6	41,9	42,8	43,0
Norwegia	49,2	42,3	48,3	42,3	46,0	41,2	40,6	46,4	46,0
Polska	44,5	41,2	44,6	43,5	43,9	42,2	43,2	44,6	45,8
Portugalia	40,8	41,1	43,8	45,8	44,5	44,4	44,7	49,8	50,7
Słowacja	45,8	52,1	41,0	38,0	36,6	34,3	35,0	41,5	41,0
Słowenia	45,7	46,7	46,4	45,3	44,6	42,5	44,1	49,0	49,0
Szwajcaria	35,8	35,1	36,4	35,3	33,5	32,3	32,2	33,7	33,7
Hiszpania	41,1	49,1	38,4	38,4	38,4	39,2	41,3	45,8	45,0
Szwecja	58,8	55,1	55,7	53,9	52,7	51,8	51,7	55,2	53,1
Wielka Brytania	39,5	36,6	42,4	44,0	44,3	44,1	47,4	51,2	51,0
USA	34,6	33,9	36,3	36,2	36,0	36,8	39,0	42,2	42,3

Źródło: *Economic, Environmental and Social Statistic*, OECD Factbook 2011-2012.

Miejsce Polski wskazuje, że należy ją zaliczyć do umiarkowanych krajów pod względem udziału wydatków publicznych w PKB. Zakres redystrybucji PKB kształtuje się na dość przeciętnym poziomie i jest niższy niż na Węgrzech i zbliżony do Czech. W większości krajów od 2008 r. występuje zwiększenie udziału wydatków w PKB.

Najsilniejszy wpływ na wielkość udziału wydatków publicznych w PKB mają zatem funkcje realizowane przez państwo, tak na płaszczyźnie gospodarczej, jak i społecznej. Wielkość państwa (sektora publicznego) nie ma natomiast zdecydo-

wanego związku z poziomem zamożności, skalą korupcji czy dynamiką wzrostu gospodarczego. Koncepcje antyetatystyczne, opowiadające się za poglądem, że im mniej państwa w gospodarce, tym lepiej, wskazują na stymulujący wpływ swobody gospodarczej na dynamikę PKB. Za kluczowe i tradycyjne już sposoby takiego oddziaływania uznaje się prywatyzację i deregulację. Można się z tym zgodzić pod dwoma warunkami. Po pierwsze, że państwo odgrywa rolę silnego „nocnego stróża”, który wkracza do gospodarki, gdy mechanizmy wolnego rynku nie radzą sobie z efektywną alokacją zasobów. Po drugie, nie istnieją nadbrzmiały problemy społeczne i silne zróżnicowanie majątkowe oraz dochodowe, utrudniające motywację działania dla rozwoju.

W przypadku Polski (zob. tab. 2) widać, że udział wydatków sektora finansów publicznych od 2000 r. kształtował się na poziomie dość umiarkowanym, bez wyraźnych tendencji zmian (od prawie 43% do blisko 47% PKB). To samo dotyczy udziału wydatków budżetu państwa, które przybierały wartości od około 20% do prawie 25% PKB. Od 2008 r. zaznacza się ich spadek.

Tabela 2. Wydatki budżetu państwa w Polsce (mld zł)

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Wydatki sektora finansów publicznych	b.d.	329,7	346,6	359,0	393,4	431,1	453,0	485,2	534,0	597,9	642,1	694,9
Wydatki sektora finansów publicznych w % PKB	42,7	43,9	44,4	44,0	44,4	46,6	46,7	42,9	43,7	44,6	45,8	46,3
Wydatki budżetu państwa	151,1	172,9	182,9	189,2	197,7	209,7	223,9	252,9	278,7	298,3	294,9	302,7
Wydatki budżetu państwa w % PKB	20,3	22,7	23,4	23,2	22,3	22,7	22,9	22,4	24,8	22,2	21,1	20,2

b.d. – brak danych.

Źródło: obliczenia na podstawie danych GUS.

Nie ma też prostej (bezpośredniej) zależności między udziałem wydatków publicznych a rzeczywistą rolą państwa¹⁰. Spadek udziału dowodzi, że aktualna interwencja państwa w procesy gospodarcze wykazuje tendencję malejącą, zaś wzrost oznacza jego silniejsze zaangażowanie się. Wzrost udziału wydatków publicznych PKB odzwierciedla zatem regulacyjny i realny aspekt ekonomicznej roli państwa. Dokonany w ten sposób pomiar rozmiarów sektora publicznego ma charakter względny. Zasadne jest wzięcie pod uwagę skuteczności realizo-

¹⁰ Przykładem są kraje Dalekiego Wschodu (Japonia, Korea Płd., Tajwan, Singapur) odznaczające się relatywnie niskim udziałem sektora publicznego, ale silnie angażujące się w życie gospodarcze.

wanych funkcji państwa, zamożności obywateli oraz stopienia ich zadowolenia z jakości życia.

3. Udział zatrudnienia w sektorze publicznym

Miejsce i rozmiar sektora publicznego można również charakteryzować poprzez kategorię zatrudnienia. W pośredni sposób wielkość i struktura zatrudnienia w tym sektorze stanowi odbicie państwa i jego roli w aktywności gospodarczej i poza nią. Ze względu na różne sposoby obliczania zatrudnienia w sektorze publicznym, trudno jest precyzyjnie określić jego udział w całości pracujących. Utrudnia to przeprowadzenie badań porównawczych. Jednak nawet dane szacunkowe umożliwiają ocenę skali zatrudnienia związanego z wykonywaniem funkcji publicznych.

Istniejące informacje wskazują, że zatrudnienie w sektorze publicznym jest znaczące, mimo różnych wahań wynikających z przyjętych rozwiązań i prowadzonej polityki gospodarczej. W świetle danych państwo jest istotnym (z reguły największym) pracodawcą na krajowym rynku pracy¹¹. Ze statystyki europejskiej wynika, że udział pracujących w sektorze publicznym jest zróżnicowany. Relatywnie najwyższy jest w krajach skandynawskich (około 30% i więcej), średni (15-20%) w wielu krajach, np. w Hiszpanii, Niemczech. W niektórych krajach kształtuje się on na dość niskim poziomie – około 10% (np. w Grecji, Irlandii)¹². Polska zalicza się pod tym względem do krajów umiarkowanych.

Ogólnie zatrudnienie w sektorze publicznym rozkłada się na sferę działalności rządowej i instytucji z nią związanych oraz na obszar funkcjonowania władz regionalnych i lokalnych (samorządu terytorialnego i jego jednostek). W pierwszym przypadku regulacje poziomu i struktury zatrudnienia pozostają pod dużym wpływem organów władzy publicznej i administracji centralnej. W drugim – decyzje są rozproszone i należą do suwerennych władz samorządowych na różnych szczeblach organizacji terytorialnej. Zmiany zatrudnienia w sektorze publicznym w Polsce przedstawiono w tabeli 3.

Zatrudnienie w sektorze publicznym od 1990 r. ulega stopniowemu zmniejszeniu na korzyść sektora prywatnego. Jest to zrozumiałe, gdyż gospodarka rynkowa opiera się na dominacji własności prywatnej, występującej w wielkich kor-

¹¹ E. Kryńska, *Państwo na rynkach pracy zintegrowanej Europy*, w: *Procesy globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, red. M. Klamut, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 222.

¹² A. Szewczuk, *Zarządzanie kadrami w sektorze publicznym oparte na pojęciu kompetencji*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrkowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007, s. 29.

Tabela 3. Zatrudnienie w sektorze publicznym w Polsce (w tys.)

Wyszczególnienie	1990	1992	2000	2005	2008	2009*	2010*	2011*
Pracujący ogółem	16 619	15 022	15 489	12 890	13 661	8 238	8 274	8 476
Sektor prywatny	7 338	7 877	11 171	9 230	10 416	4 995	5 029	5 332
Sektor publiczny	9 281	7 146	4 318	3 660	3 271	3 243	3 245	3 144
Sfera budżetowa	2 418	2 428	1 829	1 589	b.d.	b.d.	b.d.	1 618
Administracja rządowa	75,2	104,7	134,9	164,6	167,4	182,7	183,9	182,2
Administracja samorządowa	83,6	90,1	162,9	202,5	222,6	245,6	256,7	248,1

b.d. – brak danych.

* Zgodnie z PKB 2007 r. informacje o zatrudnieniu od 2008 r. nie dotyczą podmiotów gospodarczych do 9 osób oraz rolnictwa indywidualnego.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych GUS oraz K. Polarczyk, *Zatrudnienie w sektorze publicznym i w administracji publicznej w Polsce na tle innych krajów*, Raport nr 237, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 2005 oraz *Zatrudnienie i wynagrodzenia w gospodarce narodowej*, GUS, Warszawa 2008, 2009, 2010, 2011.

poracjach, w średnich firmach i w małych przedsiębiorstwach. W ramach sektora publicznego wyróżnia się sferę budżetową oraz obszar jednostek o charakterze komercyjnym. Pracujący w sferze budżetowej w latach 1990-1997 kształtowali się na dość stabilnym poziomie (około 2400 tys.). Od 1998 r. pojawia się wyraźny spadek liczby zatrudnionych w tym obszarze gospodarki. W ramach sfery budżetowej istotnym wzrostem odznacza się administracja rządowa oraz samorządu terytorialnego. Odbyło się to kosztem tzw. grupy pozostałej (obejmującej m.in. obronę narodową oraz ubezpieczenia społeczne i zdrowotne), która zmniejszyła się w obserwowanym czasie. Największą dynamikę wykazali pracujący w jednostkach samorządu terytorialnego.

Z danych wynika, że zatrudnienie w sektorze publicznym jest umiarkowanie wyższe niż w rozwiniętych krajach Europy. Przesądza o tym duże jeszcze zatrudnienie w publicznych podmiotach komercyjnych. Samo zaś zatrudnienie w sferze budżetowej, w tym administracji, jest dość niskie w porównaniu z innymi. W świetle tego często wysuwana teza o nadmiernym rozroście administracji publicznej w Polsce jest nader wątpliwa.

4. Podsumowanie

W ostatniej dekadzie w większości krajów wysoko rozwiniętych obserwuje się odwrót od ingerencji państwa i jego administracji w życie gospodarcze. Coraz bardziej widoczna staje się tendencja przesuwania się w kierunku gospodarki wolnorynkowej, znajdującej silne zaplecze teoretyczne w liberalnych koncepcjach teorii ekonomii. Nie zmienia to jednak nadal istotnej roli czynnika publicz-

no-administracyjnego w gospodarowaniu i polityce gospodarczej oraz jego wagi w zarządzaniu.

Rola administracji publicznej jest immanentnie związana z decyzjami politycznymi i działalnością gospodarczą, choć punkt ciężkości wyraźnie przesuwają się na sferę regulacyjną. W wielu krajach występuje zjawisko rosnącego znaczenia sektora publicznego, które polega na wzroście roli władz publicznych w realizacji funkcji ekonomicznych. Władze publiczne coraz częściej podejmują działania na rzecz kształtowania warunków prowadzenia działalności gospodarczej i wykonywania zadań publicznych. W tym wyraża się pośrednie oddziaływanie na zachowania innych podmiotów. Kryzys finansowy w 2008 r. spowodował ożywienie tendencji interwencjonistycznych, m.in. przez rozwój systemów kontroli i nadzoru, przede wszystkim na rynkach finansowych. W nurcie instytucjonalnym ekonomii podkreśla się ewolucję sposobu zarządzania publicznego: od modelu tradycyjnego do podejścia rynkowego (najczęściej nazywanego *New Public Management – NPM*), propagującego wyższą sprawność ekonomiczną. Coraz bardziej popularny staje się model *public governance*, zawierający kontekst społeczny, podkreślający współpracę w strukturach sieciowych i konieczność koordynacji różnych działań. O ile w NPM występuje zmniejszenie obecności czynnika publiczno-administracyjnego w gospodarce, o tyle w *public governance* może być jego pewien wzrost.

Z przytoczonych danych wynikają dwie konkluzje. Po pierwsze, w większości państw (w Polsce zdecydowanie) ma miejsce spadek zatrudnionych w sektorze publicznym. Wiąże się to z procesami restrukturyzacji gospodarki, w tym prywatyzacji. W Polsce redukcji miejsc pracy w sferze budżetowej towarzyszy wzrost zatrudnienia w administracji publicznej. W strukturze administracji publicznej najczęściej zatrudnionych jest w samorządzie terytorialnym, z wyraźnym wzrostem liczby pracowników w urzędach marszałkowskich. Wydaje się, że zjawisko to nie ma dostatecznego uzasadnienia w zakresie realizowanych zadań publicznych i stanowi ilustrację faktycznego przerostu zatrudnienia. W sumie wielkość zatrudnienia i jego zmiany obrazują w pewnej mierze redukcję państwa w gospodarce. Ubytek zatrudnienia w sferze procesów wykonawczych i mniejszy w regulacyjnych może być częściowo rekompensowany przez konieczność realizowania nowych funkcji o charakterze pozaekonomicznym (nowe zobowiązania, nowe zadania, np. walka z terroryzmem).

Po drugie, o wielkości państwa wiele mówi zakres wydatków finansowych, odniesionych do PKB. Z danych wynika, że wśród krajów występuje duże zróżnicowanie wskaźnika udziału, waha się on od nieco ponad 30% do blisko 60%, przy braku zależności od dynamiki gospodarczej i konkurencyjności. Jednak udział w PKB odzwierciedla pośrednio wielkość sektora publicznego w świetle rozległości procesów rynkowych i oddziaływania administracyjnego. Reasumując, można przypuszczać, że redukcji sektora publicznego w obszarze gospodar-

ki będzie towarzyszyć przyrost nowych funkcji i zadań w obszarze pozaekonomicznym, choć zapewne ze znacznie mniejszą siłą. Zawsze trzeba pamiętać, że państwo poprzez sektor publiczny pełni funkcję pośrednika między obywatelem (mieszkańcem) a wykonawcą usług publicznych.

Literatura

- Kleer J., *Identyfikacja rodzajów dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny*, w: *Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, CeDeWu.pl, Warszawa 2005.
- Kryńska E., *Państwo na rynkach pracy zintegrowanej Europy*, w: *Procesy globalizacji gospodarki – udział krajów w jej korzyściach i kosztach*, red. M. Klamut, Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław 2004.
- Łuczyszyn A., *Sektor publiczny w Polsce wobec wyzwań XXI wieku – wybrane problemy*, „Biblioteka Regionalisty” 2011, nr 11.
- Milewski R., *Rola państwa w gospodarce*, w: *Podstawy ekonomii*, WN PWN, Warszawa 1998.
- Piotrowska M., *Rozmiar państwa a jakość i efektywność rządzenia*, w: *Zakres i formy interwencjonizmu państwowego we współczesnych systemach gospodarczych*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2006.
- Stiglitz J.E., *Ekonomika sektora publicznego*, WN PWN, Warszawa 2004.
- Szewczuk A., *Zarządzanie kadrami w sektorze publicznym oparte na pojęciu kompetencji*, w: *Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej*, red. K. Piotrkowska-Marczak, K. Kietlińska, Difin, Warszawa 2007.
- Wojciechowski E., *Sektor publiczny w gospodarce*, „Gospodarka w praktyce i teorii” 1998, nr 2.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

Dariusz Zarzecki

Uniwersytet Szczeciński

Szacowanie indeksu ryzyka w wycenie przedsiębiorstw. Kluczowe aspekty metodologiczne

***Streszczenie.** Artykuł poświęcono kluczowym aspektom metodologicznym związanym z szacowaniem indeksu ryzyka, wykorzystywanego w metodzie zdyskontowanych przepływów pieniężnych (DCF). Przedstawiono założenia klasycznego modelu Capital Asset Pricing Model (CAPM) i omówiono ważniejsze spośród licznych problemów aplikacyjnych. Zaprezentowano koncepcję tzw. branżowych (sektorowych) indeksów ryzyka, wykorzystując przykłady praktyczne z gospodarki amerykańskiej. Odniesiono się również do szacowania indeksu ryzyka w spółkach niepublicznych.*

***Słowa kluczowe:** wycena, koszt kapitału, CAPM, indeks ryzyka*

1. Wprowadzenie

Wycena przedsiębiorstw jest coraz bardziej powszechną potrzebą życia gospodarczego. Zakup i sprzedaż przedsiębiorstw, fuzje i przejęcia, nowe emisje, podziały firm – to tylko najważniejsze spośród wielu sytuacji, w których wskazane jest dokonanie wyceny. Teoria wyceny przedsiębiorstw wypracowała trzy zasadnicze podejścia (*approaches*) do wyceny:

- podejście majątkowe,
- podejście dochodowe,
- podejście rynkowe.

Każde z wymienionych podejść wyprowadza wartość z różnych przesłanek. W podejściu majątkowym przyjmuje się, że o wartości decyduje majątek pomniej-

szony o zadłużenie. W podejściu dochodowym wartość jest funkcją strumienia zdyskontowanych przepływów pieniężnych netto. W podejściu rynkowym wartość określa się na zasadzie analogii na podstawie wyceny innych podmiotów.

Poszczególne podejścia są ogólnie znane i dość powszechnie stosowane. O użyteczności danego podejścia (a w ramach podejścia – określonej metody) decydują uwarunkowania konkretnej wyceny, w tym przede wszystkim cel wyceny, podstawowe założenie dotyczące wyceny, sektor gospodarki, wielkość podmiotu, dostępność danych. Niezależnie od tego lwia część zarówno teoretyków, jak i praktyków przyjmuje, że najbardziej odpowiednim, prawie uniwersalnym sposobem wyceny w większości przypadków jest podejście dochodowe.

W podejściu dochodowym konieczne jest określenie strumienia przyszłych dochodów netto oraz wyznaczenie kosztu kapitału, czyli stopy dyskontowej, która posłuży przeliczeniu pieniędzy przyszłych na dzisiejsze. W niniejszym artykule zostaną zasygnalizowane najważniejsze – zdaniem autora – kwestie związane z szacowaniem indeksu ryzyka – zmiennej, która jest kluczowym wyznacznikiem kosztu kapitału własnego w licznych modelach (metodach, technikach) omawianych w literaturze przedmiotu i stosowanych w praktyce.

2. Indeks ryzyka

Indeks ryzyka, czyli beta, jest ważną zmienną w znanym i powszechnie wykorzystywanym na potrzeby szacowania kosztu kapitału własnego modelu CAPM. Zgodnie z CAPM (Capital Asset Pricing Model – model wyceny aktywów kapitałowych), oczekiwany zwrot z określonego rodzaju papierów wartościowych lub innych aktywów jest równy wolnej od ryzyka stopie plus iloczyn bety (indeksu ryzyka) i rynkowej premii z tytułu ryzyka. Formalny zapis CAPM przedstawia się więc następująco:

$$k_s = r_f + (\beta_s \times r_p),$$

gdzie:

- k_s – koszt kapitału własnego spółki s ,
- r_f – oczekiwany zwrot z aktywów pozbawionych ryzyka,
- β_s – beta (indeks ryzyka) spółki s ,
- r_p – oczekiwana rynkowa premia z tytułu ryzyka, czyli procentowa nadwyżka oczekiwana przez inwestorów z tytułu zainwestowania w akcje zamiast w aktywa pozbawione ryzyka.

W CAPM indeks ryzyka określa się mianem bety. CAPM dzieli ryzyko łączne (rozumiane jako zmienność zwrotów) na dwie części: 1) ryzyko systematycz-

ne, 2) ryzyko niesystematyczne. CAPM zakłada, że ponoszenie przez inwestorów ryzyka systematycznego, tj. ryzyka, które dotyczy wszystkich bez wyjątku inwestorów zaangażowanych w rynek akcji, jest wynagradzane tzw. premią z tytułu ryzyka. Oczekiwana rynkowa premia z tytułu ryzyka r_p (która jest uśrednioną premią dla wszystkich rodzajów inwestycji w ryzykowne aktywa), po przemnożeniu przez betę konkretnej spółki, prowadzi do uzyskania oczekiwanej premii z tytułu ryzyka danej spółki (inwestycji). Jedynym czynnikiem różnicującym poziom oczekiwanej premii w poszczególnych spółkach jest więc beta. Z kolei ryzyko niesystematyczne, tj. ryzyko, które może być ograniczone, a nawet wyeliminowane poprzez dywersyfikację, nie jest wynagradzane w premii z tytułu ryzyka.

Tabela 1. Zestawienie różnych instytucji szacujących współczynniki beta i stosowanych przez nie głównych założeń metodologicznych

Instytucja	Indeks rynkowy	Okres	Częstotliwość danych	Korekty czynników	Beta spółki Deere & Co
Bloomberg	ponad 20 różnych indeksów	różny, wg potrzeb	dzienne, tygodniowe, miesięczne lub roczne	$(0,67 \times \text{surowa beta}) + (0,33 \times 1,0)$	0,69
Compustat	S&P 500	5 lat	miesięczne (minimum 24 miesiące)	brak	0,54
Ibbotson	S&P 500	5 lat	miesięczne (minimum 36 miesięcy)	beta korygowana w stosunku do grupy porównawczej, ważona wg istotności statystycznej	0,59
Value Line	NYSE Composite	5 lat	tygodniowe	$0,35 + 0,67 \times (\text{surowa beta})$ surowa beta zaokrąglana do 0,05	1,05

Źródło: Ibbotson *S&P 2008 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 1926-2007*, Morningstar, Chicago 2008, s. 127 oraz *Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 2003 Yearbook*, Valuation Edition, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 115.

Warto w tym miejscu wyraźnie podkreślić, że – zakładając zastosowanie klasycznych metodologii – beta może być szacowana tylko w przypadku spółek giełdowych. Poza tym fundamentalnym warunkiem jakiegokolwiek rozważań o użyteczności CAPM jest występowanie odpowiednio rozwiniętego, zdywersyfikowanego i stabilnego rynku kapitałowego. Pierwszy warunek nie jest spełniony w odniesieniu do ogromnej liczby mniejszych, średnich, a nawet dużych firm, np. amerykańskich, brytyjskich czy japońskich, które po prostu nie są notowane na giełdzie i nie ma w związku z tym odpowiednich statystyk dotyczą-

cych rynkowych stóp zwrotu. W odniesieniu do wielu krajów nie jest spełniony wspomniany fundamentalny warunek, co oznacza, że na podstawie oryginalnych danych z kraju pochodzenia nie da się sensownie szacować kosztu kapitału żadnej firmy – zarówno notowanej, jak i nienotowanej.

Z przedstawionego w tabeli 1 zestawienia najczęściej stosowanych sposobów szacowania indeksu beta można wywnioskować, że metodologie liczenia różnią się. W ślad za tym różne będą wartości wyznaczonego za ich pomocą kosztu kapitału własnego, a w konsekwencji także wartość kapitału własnego. Nie ma – jak dotąd – zgodności w zakresie jednej, powszechnie akceptowanej metodologii liczenia indeksu beta, co implikuje trudności w uzyskaniu konsensusu w zakresie wyceny poszczególnych przedsiębiorstw. Beta wyznaczona dla spółki Deere & Co jest w przypadku metodologii Value Line wyższa aż o 94% od bety obliczonej przy zastosowaniu metodologii Compustat ($1,05/0,54 = 1,94$). Szacunki wartości kapitału własnego będą w takim przypadku bardzo rozbieżne.

3. Kluczowe kwestie metodologiczne w zakresie szacowania indeksu ryzyka

Mimo prostoty modelu i ogólnej akceptacji jego założeń w świecie finansów, istnieją dwie fundamentalne kwestie, co do których nie ma zgodności wśród analityków. Pierwsza dotyczy rodzaju stopy R_f , przyjmowanej jako stopa wolna od ryzyka (mówiąc ściśle, chodzi o określenie rodzaju instrumentu finansowego, który jest traktowany jako podstawa do obliczenia premii za ryzyko). Druga kwestia sprowadza się do pytania o sposób wyznaczania premii z tytułu ryzyka, czyli różnicy $R_m - R_f$.

Rozstrzygnięcie pierwszej kwestii, czyli określenie instrumentu finansowego służącego do wyznaczenia stopy wolnej od ryzyka, decyduje o ostatecznym kształcie formuły CAPM. Należy pamiętać, że wybór konkretnego instrumentu finansowego pełniącego tę funkcję, implikuje też rodzaj premii za ryzyko. W obliczeniach uwzględnia się bowiem bieżącą stopę zwrotu z wolnego od ryzyka instrumentu finansowego oraz historyczną premię za ryzyko, rozumianą jako różnica między historycznym zwrotem z rynku a historycznym zwrotem z wolnego od ryzyka instrumentu. Określenie wolnej od ryzyka stopy dyskontowej determinuje więc również rodzaj przyjmowanej premii za ryzyko. Jako wolną od ryzyka stopę dyskontową najczęściej wybiera się jedną z dwóch następujących¹:

¹ B. Cornell, *Corporate Valuation. Tools for Effective Appraisal and Decision Making*, McGraw-Hill, Chicago 1993, s. 208-219; I. Alexander, *Cost of Capital. The Application of Financial Models to State Aid*, OXERA, Oxford 1995, s. 22-24 i 29-30.

- bieżące oprocentowanie krótkoterminowych rządowych papierów wartościowych (bony skarbowe – *Treasury Bills*),
- bieżące oprocentowanie długoterminowych obligacji rządowych (*Treasury Bonds*).

W okresach, w których relacje między obydwojoma rodzajami oprocentowania są zbliżone do relacji obserwowanych w przeszłości, a indeks ryzyka jest bliski jedności, zastosowanie obu wariantów wolnej od ryzyka stopy doprowadzi do uzyskania bardzo zbliżonych szacunków kosztu kapitału własnego. Jeżeli natomiast bieżące relacje stóp procentowych z bonów skarbowych i obligacji różnią się od relacji występujących w przeszłości, a indeks ryzyka wyraźnie odbiega od 1, to oba warianty dostarczą odmiennych oszacowań kosztu kapitału.

Nie ma argumentów jednoznacznie przesądzających o wyższości jednego z przedstawionych podejść. W praktyce więcej zwolenników ma drugi wariant². Pojawia się wtedy kolejna kwestia metodyczna: jakie obligacje uwzględnić w rachunku? Czy mają to być tylko obligacje określonego rodzaju (np. 30-letnie), czy wszystkie długoterminowe obligacje rządowe dostępne na rynku? Również i w tym przypadku nie ma zgodności poglądów. Są zwolennicy zarówno opierania się na długoterminowych obligacjach jednego typu, jak i korzystania ze średniej stopy oprocentowania obliczonej dla wszystkich długoterminowych obligacji obecnych na rynku. Należy pamiętać, że także i w tym przypadku wybór konkretnego instrumentu przesądza o sposobie liczenia premii za ryzyko – musi to być historyczna nadwyżka zwrotów z akcji nad zwrotami z wybranego instrumentu.

Wielkość rynkowej premii z tytułu ryzyka determinują trzy kluczowe czynniki³:

- zmienność danej gospodarki; im większa zmienność gospodarki, tym większa premia za ryzyko, dlatego premie za ryzyko w gospodarkach rozwijających się, charakteryzujących się wysoką dynamiką i jednocześnie bardzo ryzykownych, są wyższe niż w gospodarkach rozwiniętych,
- ryzyko polityczne; premie za ryzyko będą wyższe w krajach zagrożonych brakiem politycznej stabilności, co finalnie oznacza również niestabilność gospodarczą,
- struktura rynku; niektóre rynki oferują niskie premie za ryzyko, ponieważ notowane na nich spółki są duże, zdywersyfikowane i stabilne (dobrym przykładem są Niemcy i Szwajcaria); ogólnie rzecz biorąc, występuje prawidłowość mówiąca, że im mniejsze i bardziej ryzykowne spółki są notowane na danej giełdzie, tym wyższa premia z tytułu ryzyka.

² S.P. Pratt, R.F. Reilly, R.P. Schweihs, *Valuing a Business. The Analysis and Appraisal of Closely Held Companies*, Irwin Professional Publishing, Chicago 1996, s. 164.

³ A. Damodaran, *Investment Valuation*, John Wiley & Sons, New York 1996, s. 149.

Nie ulega wątpliwości, że premia za ryzyko rynkowe musi być wyprowadzona z rzeczywistych zwrotów z przeszłości, uzyskanych z inwestycji w akcje ponad analogiczne zwroty osiągnięte z wolnych od ryzyka instrumentów finansowych. Kluczowym rozstrzygnięciem jest tutaj określenie długości okresu uwzględnianego w obliczaniu premii. Jest to rozstrzygnięcie niezwykle istotne, ponieważ z doświadczeń gospodarki amerykańskiej wynika, że w zależności od długości przyjmowanego do obliczeń okresu, uzyskiwane są bardzo zróżnicowane szacunki premii. W praktyce do obliczeń rzadko stosuje się okres krótszy niż 10 lat. Wielu autorów uważa, że najwłaściwszym rozwiązaniem jest operowanie maksymalnie długim okresem obliczeniowym, co – ich zdaniem – obiektywizuje wynik obliczeń, znosząc wahania zwrotów w kolejnych dekadach⁴.

4. Problem wyboru indeksu giełdowego

Przyjmuje się, że indeks opisujący rynek akcji powinien być możliwie najszerszy, tzn. taki, który odzwierciedla zachowanie rynku jako całości. W USA najczęściej stosowanymi indeksami są S&P 500 oraz NYSE Composite Index. Popularnym i często wykorzystywanym indeksem jest także Dow Jones Industrial Average (DJIA), nie jest to jednak właściwa baza odniesienia do obliczania premii rynkowej z uwagi na zdecydowanie zbyt wąski zakres tego indeksu.

Tabela 2. Długookresowa premia z tytułu ryzyka w USA za okres 1926-2007 w zależności od przyjętego benchmarku (%)

Benchmark	Rynkowa stopa zwrotu	Wolna od ryzyka stopa	Premia z tytułu ryzyka
S&P 500	12,26	5,21	7,05
NYSE	12,04	5,21	6,83
NYSE Decyle 1-2 (293 spółki)	11,56	5,21	6,35

Źródło: *Ibbotson SBBI 2008 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 1926-2007*, Morningstar, Chicago 2008, s. 73.

Z tabeli 2 wynika, że różnice w poziomie premii z tytułu ryzyka w zależności od przyjętego benchmarku nie są – przynajmniej w przypadku rynku amerykańskiego – zbyt duże. Oczywiście mamy cały czas do czynienia z indeksami, które reprezentują dużą liczbę największych spółek notowanych w USA. Najmniejsza premia jest wyznaczana wtedy, gdy uwzględnia się tylko 20% największych pod względem kapitalizacji spółek wchodzących w skład indeksu NYSE.

⁴ I. Alexander, op.cit., s. 32-34.

W Polsce na potrzeby szacowania premii najbardziej odpowiednim indeksem wydaje się WIG. Jednak ze względu na krótką historię polskiej giełdy liczenie premii na podstawie danych historycznych odnoszących się do spółek notowanych na GPW nie ma uzasadnienia. Kwestia ta jest omawiana w dalszej części artykułu.

5. Sektorowe indeksy ryzyka

W kwestii określenia sposobu pomiaru premii za ryzyko mieści się też zagadnienie techniki obliczeń, czyli wyboru rodzaju zastosowanej średniej. Niektórzy praktycy i teoretycy opowiadają się za średnią arytmetyczną, która jest spójna z techniką wyznaczania współczynnika beta w modelu CAPM. Większość optuje jednak za średnią geometryczną, która uwzględnia składanie i lepiej określa przeciętną premię w długim okresie. To drugie ujęcie jest rekomendowane również przez statystyków. Podobnie jak w przypadku określenia długości okresu obliczeniowego również i tutaj wybór między średnią arytmetyczną a średnią geometryczną oznacza możliwość wystąpienia bardzo istotnych różnic.

Z uwagi na to, że indeksy beta liczone dla pojedynczych firm mogą być niewiarygodne, niektórzy analitycy skłaniają się do wyznaczania odpowiednich średnich indeksów sektorowych (branżowych) lub odnoszących się do grup jednorodnych przedsiębiorstw⁵ (zob. tab. 3). Umożliwia to oszacowanie ryzyka systematycznego przypisanego do poszczególnych sektorów. Średnia beta sektorowa (lub odpowiednia średnia odnosząca się do grupy jednorodnych przedsiębiorstw) jest wykorzystywana w sytuacjach, gdy beta spółki lub oddziału nie może być w żaden sposób wyznaczona. Betę trudno wyznaczyć lub w ogóle nie da się jej obliczyć w odniesieniu do spółek niedysponujących statystykami cen akcji, a więc np. spółek nienotowanych, oddziałów firm czy spółek o krótkim stażu giełdowym. W takich przypadkach typowym rozwiązaniem jest określenie spółek operujących w danym sektorze i obliczenie sektorowego średniego indeksu beta.

Tego typu analiza może być jednak wykorzystana wyłącznie do tzw. jednorodnych biznesów (*pure play companies*). Tymczasem wiele największych spółek to różnego rodzaju konglomeraty, co praktycznie uniemożliwia lub znacząco utrudnia ich włączenie do średnich sektorowych. W niektórych przypadkach części (oddziały) konglomeratów należą do największych graczy w danym sektorze.

⁵ D. Zarzecki, K. Byrka-Kita, *O pewnej metodzie szacowania kosztu kapitału własnego na rynkach wschodzących*, w: *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania przedsiębiorstwem*, red. M. Hamrol, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 326-327.

Tabela 3. Sektorowe współczynniki beta oszacowane przez Ibbotson Associates dla spółek notowanych na amerykańskim rynku kapitałowym

EKD	Nazwa zmodyfikowanej klasy EKD	LBRB_M ^a	UBAB_M ^b	UBAB_C ^c
1	2	3	4	5
01	Rolnictwo, łowiectwo i pokrewna działalność usługowa	0,280	0,190	0,150
10, 11	Górnictwo węgla kamiennego i brunatnego, wydobywanie torfu, wydobywanie ropy naftowej i gazu ziemnego, działalność usługowa związana z eksploatacją złóż ropy naftowej i gazu ziemnego – z pominięciem prowadzenia poszukiwań	0,710	0,410	0,630
13, 14	Kopalnictwo rud metali, pozostałe górnictwo i kopalnictwo	0,390	0,270	0,480
15, 16	Produkcja artykułów spożywczych i napojów, produkcja wyrobów tytoniowych	0,360	0,200	0,320
17	Produkcja tkanin	0,800	0,160	0,510
18	Produkcja odzieży, wyprawianie i barwienie skór futerkowych	0,560	0,300	0,880
19	Garbowanie i wyprawianie skór, produkcja toreb bagażowych, toreb ręcznych, wyrobów rymarskich, uprząży i obuwia	0,650	0,300	0,590
20	Produkcja drewna i wyrobów z drewna i korka, z wyjątkiem mebli, produkcja artykułów ze słomy i materiałów używanych do wypalania	0,960	0,440	0,710
21	Produkcja masy celulozowej, papieru oraz wyrobów z papieru	0,700	0,290	0,500
22	Działalność wydawnicza, poligraficzna i reprodukcja zapisanych nośników informacji	0,540	0,350	0,570
23	Wytwarzanie produktów koksowania węgla, produktów rafinacji ropy naftowej i paliw jądrowych	0,610	0,330	0,410
24	Produkcja chemikaliów, wyrobów chemicznych i włókien sztucznych	0,890	0,620	0,560
25	Produkcja wyrobów z gumy i tworzyw sztucznych	0,590	0,170	0,530
26	Produkcja wyrobów z pozostałych tworzyw niemetalicznych	0,330	0,280	0,430
27	Produkcja metali	1,150	0,310	0,850
28	Produkcja metalowych wyrobów gotowych, z wyjątkiem maszyn i urządzeń	0,550	0,180	0,510
29	Produkcja maszyn i urządzeń gdzie indziej niesklasyfikowana	1,061	0,650	1,409
30, 33	Produkcja maszyn biurowych i komputerów, produkcja instrumentów medycznych, precyzyjnych i optycznych, zegarów i zegarków	1,197	0,967	1,243
31	Produkcja maszyn i aparatury elektrycznej gdzie indziej niesklasyfikowana	0,530	0,319	0,899

cd. tabeli 3

1	2	3	4	5
32	Produkcja sprzętu i aparatury radiowej, telewizyjnej i komunikacyjnej	1,270	1,010	1,430
34	Produkcja pojazdów mechanicznych, przyczep i naczep	0,790	0,310	0,160
35	Produkcja pozostałego sprzętu transportowego	0,660	0,320	0,230
36	Produkcja mebli, działalność produkcyjna gdzie indziej niesklasyfikowana	0,570	0,270	0,610
37, 90	Zagospodarowywanie odpadów, odprowadzanie ścieków, wywóz śmieci, usługi sanitarne i pokrewne	0,580	0,120	0,120
40	Zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę	0,128	0,051	0,016
41	Pobór, oczyszczanie i rozprowadzanie wody	0,060	0,040	0,000
45	Budownictwo	0,760	0,350	0,490
50	Sprzedaż, obsługa i naprawy pojazdów mechanicznych i motocykli, sprzedaż detaliczna paliwa do pojazdów samochodowych	0,960	0,390	0,510
51	Handel hurtowy i komisowy, z wyjątkiem handlu pojazdami mechanicznymi i motocyklami	0,563	0,265	0,345
52	Handel detaliczny, z wyjątkiem sprzedaży pojazdów mechanicznych i motocykli, naprawy artykułów przeznaczenia osobistego i użytku domowego	0,927	0,576	0,828
60, 61, 62	Transport lądowy, transport rurociągami, transport wodny, transport powietrzny	1,010	0,278	0,470
63	Działalność wspierająca i pomocnicza dla transportu, działalność agencji turystycznych	1,010	0,440	0,890
64	Poczta i telekomunikacja	0,920	0,460	0,660
65	Pośrednictwo finansowe, z wyjątkiem ubezpieczeń i funduszu emerytalno-rentowego	0,550	0,050	0,070
67	Działalność pomocnicza związana z pośrednictwem finansowym	1,140	0,620	0,350
70	Obsługa nieruchomości	0,150	0,090	0,230
72	Informatyka i działalność pokrewna	1,510	1,170	1,730
73	Prowadzenie prac badawczo-rozwojowych	0,680	0,540	0,640
74	Pozostała działalność związana z prowadzeniem interesów	0,923	0,571	0,959

^a Lewarowane (czyli uwzględniające wpływ dźwigni finansowej) bety oszacowane metodą najmniejszych kwadratów (mediana) dla poszczególnych kodów SIC na rynku amerykańskim według Ibbotson Associates.

^b Delewarowane (czyli oczyszczone z wpływu dźwigni finansowej) skorygowane bety (mediana) oszacowane dla poszczególnych kodów SIC na rynku amerykańskim według Ibbotson Associates.

^c Delewarowane (czyli oczyszczone z wpływu dźwigni finansowej) skorygowane bety (średnia) oszacowane dla poszczególnych kodów SIC na rynku amerykańskim według Ibbotson Associates.

Źródło: opracowanie własne na podst. *Cost of Capital, 2003 Yearbook*, Ibbotson Associates, Chicago 2003.

Stąd za największą słabość konwencjonalnego podejścia opartego na jednorodnych biznesach uważa się niemożność włączenia informacji o wszystkich podmiotach danego sektora.

6. Podsumowanie

Przyjmuje się, że aby zaliczyć spółkę do grupy jednorodnych biznesów w danym sektorze, powinna ona uzyskiwać znaczącą większość przychodów z tego właśnie sektora. Na przykład Ibbotson Associates stosuje regułę, według której co najmniej 75% przychodów spółki musi pochodzić z jednej kategorii działalności (tzw. SIC code), aby móc określić spółkę mianem należącej do jednorodnego biznesu w sektorze. W praktyce pojawiają się jednak dość często przypadki, w których reguła ta eliminuje z analizy niektórych spośród największych przedstawicieli sektora. Decydując się na stosowanie sektorowych średnich indeksów beta, należy tę kwestię zawsze poddać wnikliwej ocenie. Pominięcie ważnych podmiotów z obliczeń może obniżać, a w niektórych przypadkach zupełnie podważać wartość poznawczą obliczonego w ten sposób indeksu, a w konsekwencji również i jego użyteczność praktyczną⁶.

Literatura

- Alexander I., *Cost of Capital. The Application of Financial Models to State Aid*, OXERA, Oxford 1995.
- Cornell B., *Corporate Valuation. Tools for Effective Appraisal and Decision Making*, McGraw-Hill, Chicago 1993.
- Cost of Capital, 2003 Yearbook*, Ibbotson Associates, Chicago 2003.
- Damodaran A., *Investment Valuation*, John Wiley & Sons, New York 1996.
- Ibbotson S&P 500 Valuation Yearbook. Market Results for Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 1926-2007*, Morningstar, Chicago 2008.
- Pratt S.P., Reilly R.F., Schweihs R.P., *Valuing a Business. The Analysis and Appraisal of Closely Held Companies*, Irwin Professional Publishing, Chicago 1996.
- Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 2003 Yearbook*, Valuation Edition, Ibbotson Associates, Chicago 2003.
- Zarzecki D., Byrka-Kita K., *O pewnej metodzie szacowania kosztu kapitału własnego na rynkach wschodzących*, w: *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania przedsiębiorstwem*, red. M. Hamrol, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2005.

⁶ *Stocks, Bonds, Bills, and Inflation 2003 Yearbook*, Valuation Edition, Ibbotson Associates, Chicago 2003, s. 111.

Dariusz Zarzecki
Przemysław Piechota

Uniwersytet Szczeciński

Pomiar i wycena kapitału intelektualnego

***Streszczenie.** We współczesnej, opartej na wiedzy gospodarce, szeroko rozumiany kapitał intelektualny bez wątpienia należy do kluczowych zasobów ekonomicznych przedsiębiorstw. Szacuje się, że w krajach rozwiniętych w pierwszej dekadzie XXI w. jego średni udział w tworzeniu wartości rynkowej przedsiębiorstw kształtował się na poziomie od 60% do 75%. Mimo że w ciągu ostatnich 30 lat miał miejsce dynamiczny wzrost zainteresowania ekonomistów klasyfikacją, pomiarem i wyceną kapitału intelektualnego, to jednak należy ocenić, że perspektywa stworzenia jednej, spójnej definicji oraz opracowania metod jego wyceny, pozbawionych istotnych wad, wciąż wydaje się odległa. W niniejszym artykule omówiono metody wyceny kapitału intelektualnego (także w węższym ujęciu – kapitału ludzkiego) oraz dokonano syntetycznej analizy kluczowych aspektów związanych z ich podbudową teoretyczną i zastosowaniem w praktyce gospodarczej.*

***Słowa kluczowe:** kapitał intelektualny, pomiar i wycena kapitału intelektualnego, wycena przedsiębiorstw, wycena aktywów niematerialnych, wycena kapitału ludzkiego*

1. Wprowadzenie

Według niektórych źródeł pojęcie kapitału intelektualnego zostało po raz pierwszy użyte 1969 r. w liście Johna Kennetha Galbraitha do polskiego ekonomisty Michała Kaleckiego. Szersze zainteresowanie środowiska akademickiego

wzbudziło ono jednak w latach 80. XX w.¹, zaś spopularyzował je dopiero artykuł Toma Stewarta z 1991 r. *Brain Power: How Intellectual Capital is Becoming America's Most Valuable Asset*². Również w tym roku po raz pierwszy podjęto próby pomiaru i zarządzania kapitałem intelektualnym w praktyce gospodarczej³.

Omawiana dziedzina jest zatem relatywnie nowa. Jak dotychczas nie powstała jednolita definicja kapitału intelektualnego, zaś opracowane metody jego pomiaru i wyceny obarczone są istotnymi wadami. Tymczasem, jak przewidział T. Stewart, szeroko rozumiany kapitał intelektualny w krajach rozwiniętych rzeczywiście stał się kluczowym aktywem – w różnych źródłach szacuje się, że jego średni udział w tworzeniu wartości rynkowej przedsiębiorstw w pierwszej dekadzie XXI w. wynosił od 60% do 75%⁴.

2. Cele pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego

Można wyróżnić dwa podstawowe praktyczne zastosowania metod pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego:

– na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem – proces ten obejmuje zarówno zarządzanie kapitałem intelektualnym firmy, w tym jego identyfikację i kategoryzację poszczególnych elementów i składników, ich pomiar oraz dobór odpowiednich sposobów prezentacji, jak i wycenę kapitału intelektualnego i określenie jego wpływu na wartość całego przedsiębiorstwa, np. w ramach *Value Based Management*. Odbiorcami informacji o kapitale intelektualnym są w tym przypadku interesariusze wewnętrzni danego podmiotu, przede wszystkim kadra zarządzająca,

– na cele transakcyjne – wycena kapitału intelektualnego, jako czynnika kreującego wartość, może służyć do wyceny przedsiębiorstwa jako całości, zarówno przez obecnych właścicieli, jak i interesariuszy zewnętrznych, w tym potencjalnych inwestorów. Należy także zaznaczyć, że wraz ze wzrostem wpływu kapitału intelektualnego na wartość przedsiębiorstw rośnie znaczenie przekazywania informacji dotyczących kapitału intelektualnego firm do ich otoczenia⁵.

¹ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 65.

² A. Serenko, N. Bontis, *Meta-review of Knowledge Management and Intellectual Capital Literature: Citation Impact and Research Productivity Rankings*, „Knowledge and Process Management” 2004, Vol. 11, No. 3, s. 185.

³ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 66.

⁴ H.A. van den Berg, *Models of Intellectual Capital Valuation: A Comparative Evaluation*, w: *Business Performance Measurement: Intellectual Capital – Valuation Models*, red. S. Sunder, Le Magnus University Press, Allahabad 2005, s. 124.

⁵ Por. S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 72-73.

Do pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem mogą być stosowane liczne, posiadające podbudowę teoretyczną, metryki lub modele. Ich cechą wspólną jest fakt, że wymagają posiadania dostępu do szczegółowych danych wewnętrznych, wśród których niejednokrotnie wysoce istotne są niemierzalne informacje o charakterze jakościowym lub subiektywne oceny zatrudnionych, w szczególności kadry zarządzającej. Wśród tego rodzaju narzędzi za szczególnie interesującą należy uznać stworzoną m.in. przez E. Flamholtza koncepcję *Human Resource Accounting*⁶, w ramach której powstał stochastyczny model wyceny korzyści (*stochastic rewards valuation model*), umożliwiający m.in. ocenę efektywności inwestycji w kapitał ludzki, w rozumieniu stricte finansowym⁷. Model ten omówiono w dalszej części niniejszego artykułu.

W odróżnieniu od wyceny na potrzeby wewnętrzne, metody wyceny kapitału intelektualnego na potrzeby interesariuszy zewnętrznych (np. na cele transakcyjne) cechują się znacznie łatwiejszym dostępem do danych wejściowych i obiektywizmem, ponieważ opierają się na informacjach zawartych w sprawozdaniach finansowych⁸.

W niniejszym artykule przedstawiono najpopularniejsze metody wyceny kapitału intelektualnego, a także ich najistotniejsze zalety i wady, wpływające na ich przydatność z perspektywy potencjalnych inwestorów.

3. MV/BV – *market-to-book value*

Wskaźnik MV/BV (wskaźnik wartości rynkowej do wartości księgowej) bazuje na założeniu, że różnica między wartością rynkową firmy i wartością księgową równa się wartości kapitału intelektualnego. Omawiany wskaźnik oblicza się według wzoru:

$$\frac{MV}{BV} = \frac{\text{wartość rynkowa}}{\text{wartość księgowa}} = \frac{\text{cena 1 akcji} \times \text{liczba akcji}}{\text{aktywa} - \text{kapitały obce}}$$

Jeżeli wskaźnik MV/BV przyjmuje wartości powyżej 1, oznacza to, że dana firma dysponowała kapitałem intelektualnym nieuwzględnionym w wartości bi-

⁶ M.L. Bullen, K.A. Eyler, *Human resource accounting and international development implications for measurement of human capital*, „Journal of International Business and Cultural Studies” 2010, Vol. 3.

⁷ E. Flamholtz, M.L. Bullen, W. Hua, *Measuring the ROI of Management Development: An application of the Stochastic Rewards Valuation Model*, „Journal of Human Resource Costing and Accounting” 2003, s. 1-3.

⁸ Por. ibidem, s. 131-158, 196-197.

lansowej jej aktywów. Do podstawowych zalet omawianego wskaźnika należy bez wątpienia zaliczyć prostotę obliczeń i interpretacji – są to czynniki, dzięki którym jest on szeroko rozpowszechniony w praktyce.

Wśród kwestii najczęściej podnoszonych przez krytyków wskaźnika MV/BV wymienia się założenie stanowiące podstawę jego konstrukcji – otóż utożsamianie wartości kapitału intelektualnego z różnicą między wyceną rynkową a wartością księgową implikuje, że możliwe jest kształtowanie wartości kapitału intelektualnego za pośrednictwem stosowanej polityki bilansowej, co należy uznać za pozbawione logiki. Zwraca się także uwagę na fakt, że wartość akcji danej firmy w danym momencie lub okresie często odbiega od godziwej wartości rynkowej i zależy od szeregu czynników niezwiązanych z zarządzaniem jej kapitałem intelektualnym, takich jak czynniki behawioralne, spekulacyjne, sezonowe.

4. Wskaźnik q-Tobina

Wskaźnik q został opracowany przez J. Tobina w 1969 r. jako instrument mający wspomagać decyzje inwestycyjne niezależnie od czynników makroekonomicznych, m.in. stóp procentowych. Poprzedni przewodniczący Rezerwy Federalnej USA, Alan Greenspan, podkreślał, że spółki o wysokich wartościach wskaźników MV/BV i q odznaczały się wysokim poziomem inwestycji w technologię i kapitał ludzki.

Wskaźnik q-Tobina oblicza się podobnie jak MV/BV, z tym że w miejsce wartości księgowej podstawia się koszt odtworzenia aktywów materialnych⁹. W przypadku gdy koszty odtworzenia aktywów materialnych przedsiębiorstwa są niższe niż jego wartość rynkowa, możliwy jest ponadprzeciętny zwrot z inwestycji. Wartość omawianego wskaźnika jest niezależna od przyjętej przez daną firmę polityki amortyzacji lub obowiązujących w danym kraju przepisów¹⁰, jednak, podobnie jak MV/BV, zależy od aktualnej sytuacji na giełdzie papierów wartościowych. Ze względu na swoje właściwości oba omawiane wskaźniki znajdują najlepsze zastosowanie w porównywaniu firm o zbliżonym modelu biznesowym, np. działających w tej samej branży i wykorzystujących podobne aktywa trwałe¹¹. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w konstrukcji tych wskaźników wykorzystuje się wartość rynkową firmy, więc twierdzenie, że ich

⁹ H.A. van den Berg, op.cit., s. 135.

¹⁰ A. Ujwary-Gil, *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 49.

¹¹ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 203.

wysoki poziom powoduje wzrost wartości dla akcjonariuszy byłoby argumentem wewnątrznie sprzecznym¹².

5. Model KCE

Opracowany przez B. Leva, profesora Uniwersytetu w Nowym Jorku, model KCE (skrót od *Knowledge Capital Earnings*), opiera się na ekonomicznej koncepcji funkcji produkcji, przedstawionej w następujący sposób:

$$\text{wynik ekonomiczny} = \alpha \times \text{aktywa materialne} + \beta \times \text{aktywa finansowe} + \gamma \times \text{aktywa niematerialne},$$

gdzie przez wynik ekonomiczny rozumie się zagregowaną wartość zysków z przeszłości, zysków przyszłych i wartości potencjalnego wzrostu, zaś współczynniki α , β , γ odzwierciedlają udział poszczególnych grup aktywów w wyniku finansowym przedsiębiorstwa. Wartość danego współczynnika jest zatem stopą zwrotu z danego rodzaju aktywów.

Można wyróżnić następujące etapy modelu KCE:

– etap 1 – oszacowanie wartości rocznych znormalizowanych zysków przedsiębiorstwa (przez pojęcie zysku znormalizowanego rozumie się zysk netto skorygowany o wartość wyniku ze zdarzeń nadzwyczajnych), np. na podstawie zysków z ostatnich 3 lub 5 lat oraz ich prognozy na kolejne lata,

– etap 2 – oszacowanie wartości współczynników α i β , czyli stóp zwrotu z aktywów materialnych i finansowych, a następnie obliczenie zysku znormalizowanego przypadającego na te grupy aktywów (na podstawie badań empirycznych B. Lev oszacował wartości omawianych współczynników na poziomie 7% w przypadku aktywów materialnych oraz 4,5% w przypadku aktywów finansowych),

– etap 3 – obliczenie zysku z kapitału wiedzy – zgodnie z zaprezentowanym wzorem, zysk będący efektem zastosowania wiedzy w przedsiębiorstwie otrzymuje się poprzez odjęcie od zysku znormalizowanego jego części przypadających odpowiednio na aktywa materialne i finansowe,

– etap 4 – obliczenie średniej wartości kapitału wiedzy dla danej firmy – zysk z kapitału wiedzy należy w tym celu podzielić przez oszacowaną w osobnym procesie stopę zwrotu z kapitału wiedzy (B. Lev na podstawie analizy danych firm z sektorów farmaceutycznego, oprogramowania komputerowego i biotechnologicznego oszacował ją na 10,5%)¹³.

¹² H.A. van den Berg, op.cit., s. 136.

¹³ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 207-208.

Podstawowy zarzut wobec omawianej metody dotyczy założenia o podziale zysku na poszczególne źródła jego generowania, podczas gdy z reguły generowanie zysku wymaga równoczesnego zaangażowania każdej z wymienionych grup aktywów. Zwraca się również uwagę na duży subiektywizm przy wyznaczaniu stopy zwrotu z danego rodzaju aktywów¹⁴. Wśród wad omawianej metody w jej pierwotnej wersji wymienia się ponadto fakt, że może ona prowadzić do niespójnych wniosków – np. firma, która ponosiłaby znaczne nakłady na inwestycje w kapitał intelektualny, osiągałaby niższy poziom zysku znormalizowanego niż podmiot, który w tym czasie nie realizowałby tego rodzaju inwestycji. W efekcie zastosowania metody KCE, wartość kapitału intelektualnego pierwszej z firm spadałaby, mimo inwestycji, zaś drugiej rosłaby, bez ponoszenia żadnych nakładów¹⁵.

Wśród zalet omawianej metody należy wymienić wyższą korelację między stopą zwrotu i zyskiem z kapitału intelektualnego, w porównaniu z nadwyżką finansową czy zyskiem. Badania empiryczne prowadzone przez B. Leva oraz F. Gu wykazały współczynnik korelacji na poziomie odpowiednio: 0,53; 0,11; 0,29¹⁶.

6. Model VAIC™

Metoda VAIC™ (*Value Added Intellectual Coefficient*), opracowana przez A. Pulica, miała na celu przedstawienie efektywności kreowania wartości dodanej z aktywów materialnych i niematerialnych. Omawiana metoda opiera się na dwóch podstawowych założeniach:

- powinna umożliwiać oszacowanie wartości kapitału intelektualnego również w przedsiębiorstwach nienotowanych na giełdzie papierów wartościowych,
- powinna pozwolić na monitorowanie bieżącej działalności operacyjnej, tak aby menedżerowie mogli określić, w jakim stopniu kapitał ludzki tworzy wartość dodaną.

Metoda VAIC™ obejmuje następujące działania:

- etap 1 – obliczenie wartości dodanej przedsiębiorstwa – zdaniem A. Pulica stanowi ona różnicę między wynikami firmy, rozumianymi jako całkowite przychody ze sprzedaży, oraz nakładami, określonymi jako wszystkie wydatki firmy, poza tymi, które dotyczyły inwestycji w kapitał ludzki (w opinii A. Pulica wydatki związane z kapitałem ludzkim nie powinny być uważane za koszty, ponieważ pracownicy mają aktywną rolę w kreowaniu wartości),

¹⁴ Ibidem, s. 209.

¹⁵ C. Bouteiller, *The Evaluation of Intangibles: Advocating for an Option Based Approach*, Reims Management School, Reims 2002, s. 8.

¹⁶ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 209.

- etap 2 – obliczenie efektywności wykorzystania tradycyjnego kapitału finansowego (kapitału własnego) w tworzeniu wartości dodanej, jako ilorazu wartości dodanej oraz wartości księgowej aktywów netto,
- etap 3 – obliczenie efektywności wykorzystania kapitału ludzkiego, jako ilorazu wartości dodanej i sumy wszystkich wydatków na pracowników,
- etap 4 – obliczenie efektywności wykorzystania kapitału strukturalnego, jako ilorazu wartości kapitału strukturalnego i wartości dodanej, przy czym kapitał strukturalny przedstawia się jako wartość dodaną, pomniejszoną o wartość kapitału ludzkiego,
- etap 5 – zsumowanie wskaźników obliczonych na etapach 2, 3 i 4 pozwala otrzymać wartość wskaźnika efektywności tworzenia wartości dodanej, opartej na wykorzystaniu aktywów materialnych i niematerialnych przedsiębiorstwa. Im większa jego wartość, tym lepsza efektywność wykorzystania wszystkich zasobów firmy¹⁷.

Omawiana metoda i jej rozwinięcia umożliwiają m.in.:

- dokonanie diagnozy funkcjonowania przedsiębiorstwa z punktu widzenia tworzenia lub niszczenia wartości,
- określenie efektywności generowania wartości przez wykorzystanie kapitału fizycznego i intelektualnego,
- zlokalizowanie najsłabszych punktów tworzenia wartości,
- monitorowanie efektywności tworzenia produktów i usług oraz podejmowanych działań (marketingowych, produkcyjnych, logistycznych itp.),
- zastosowanie benchmarkingu w przedsiębiorstwie lub sektorze, w odniesieniu do ogólnej efektywności wykorzystania zasobów (np. średnia dla branży).

7. Ekonomiczna wartość dodana – EVATM

Stworzona przez G. Stewarta metoda EVATM polega na obliczeniu zysku ekonomicznego na podstawie wartości generowanych przez tradycyjną księgowość finansową, poprzez dokonanie licznych korekt zysku operacyjnego po opodatkowaniu (NOPAT)¹⁸. Omawiana metoda opiera się na założeniu, że wartość dodana powstaje wówczas, gdy stopa zwrotu z zainwestowanego kapitału przewyższa średnioważony koszt kapitału (WACC). W pewnym uproszczeniu ekonomiczną wartość dodaną można przedstawić następującym wzorem¹⁹:

$$\text{ekonomiczna wartość dodana} = \text{zainwestowany kapitał} \times (\text{ROIC} - \text{WACC}),$$

¹⁷ Ibidem, s. 210-213.

¹⁸ H.A. van den Berg, op.cit., s. 131.

¹⁹ S. Kasiewicz, W. Rogowski, M. Kicińska, op.cit., s. 214.

gdzie:

ROIC – stopa zwrotu z zainwestowanego kapitału (*return on invested capital*)

WACC – średnioważony koszt kapitału (*weighted average cost of capital*).

Zdaniem K.-E. Sveiby'ego, wzrost wartości EVATM wyraża produktywność kapitału intelektualnego. Metoda ta zapewnia także porównywalność wyników dla różnych przedsiębiorstw. Niektórzy autorzy do zalet metody EVATM zaliczają ponadto relatywnie wysoki poziom korelacji ekonomicznej wartości dodanej z wartością rynkową przedsiębiorstwa²⁰, jednak przeprowadzone badania empiryczne wykazały, że w większości obserwacji otrzymano wyższą korelację ze stopą zwrotu z akcji oraz kapitalizacją rynkową w przypadku wskaźnika EBEI (*earnings before extraordinary items*), niż EVATM²¹.

Wśród wad omawianej metody wymienia się to, że nie znajduje ona zastosowania w szczegółowym monitorowaniu procesów wewnątrz firmy, ponieważ nie obejmuje szerokiego zakresu aktywów niematerialnych.

8. Stochastyczny model wyceny korzyści Flamholtza

Zdaniem E. Flamholtza, kluczowymi aktywami przedsiębiorstw we współczesnej, opartej na wiedzy gospodarce, stały się wiedza i informacja. Zauważa, że gdy w erze industrialnej dla zapewnienia konkurencyjności firm kluczowe były inwestycje m.in. w infrastrukturę i suprastrukturę produkcyjną, to obecnie znacznie ważniejsze okazują się niejednokrotnie inwestycje w kapitał ludzki i własność intelektualną – właśnie te dwa elementy składają się na przyjętą, na potrzeby rozważań E. Flamholtza, definicję kapitału intelektualnego²².

Takie podejście wymaga zredefiniowania pojęcia „aktywa”. Kapitał ludzki nie jest aktywem w rozumieniu rachunkowości finansowej oraz nie stanowi własności przedsiębiorstwa, jednak bez wątpienia jest on zasobem ekonomicznym, który przedsiębiorstwo może w pewnym zakresie kontrolować. Zdaniem E. Flamholtza znaczenie kapitału ludzkiego w procesie tworzenia wartości firmy sprawia, że istotne jest zarządzanie nim, co z kolei wymaga dokonywania jego pomiaru. E. Flamholtz zwraca również uwagę na konieczność uwzględnienia rachunku prawdopodobieństwa w metodzie pomiaru kapitału ludzkiego lub jego wyceny – z punktu widzenia organizacji prawdopodobieństwo, że

²⁰ Ibidem, s. 215.

²¹ H.A. van den Berg, op.cit., s. 132.

²² E. Flamholtz, M.L. Bullen, W. Hua, op.cit., s. 1.

dany pracownik będzie świadczył na jej rzecz określone usługi jest z reguły niższe od jedności. Procesy, w których pracownicy generują wartość dla firmy lub zmieniają pozycję w ramach organizacji noszą znamiona procesów stochastycznych²³.

W związku z powyższym Flamholtz wykorzystuje dwa pojęcia, którymi są²⁴:

– **warunkowa wartość oczekiwana** (*expected conditional value*) – zdefiniowana jako wartość (kwota), którą organizacja mogłaby potencjalnie zrealizować z usług pracownika przez cały okres jego produktywnego życia,

– **osiągalna wartość oczekiwana** (*expected realizable value*) – rozumiana jako wartość (kwota), którą oczekuje się rzeczywiście zrealizować, biorąc pod uwagę zarówno prawdopodobieństwo, że dany pracownik zmieni stanowisko (awansuje lub zostanie przesunięty na inne stanowisko), jak i prawdopodobieństwo jego wyjścia z organizacji (odejścia lub zwolnienia).

Powyższe pojęcia opisane są następującymi wzorami²⁵:

$$E(RV) = E(CV) \times P,$$

$$P = 1 - P(T),$$

$$OCT = E(CV) - E(RV),$$

gdzie:

$E(RV)$ – warunkowa wartość oczekiwana,

$E(CV)$ – osiągalna wartość oczekiwana,

P – prawdopodobieństwo zachowania członkostwa w organizacji,

$P(T)$ – prawdopodobieństwo wyjścia z organizacji,

OCT – koszt alternatywny wyjścia z organizacji.

Flamholtz zdefiniował cztery stany, które w danym roku mogą dotyczyć danego pracownika²⁶:

- pozostanie na obecnie zajmowanym stanowisku,
- otrzymanie awansu na wyższe stanowisko,
- transfer na inne stanowisko,
- odejście z firmy (dobrowolne lub przymusowe).

Opracowany przez Flamholtza stochastyczny model wyceny korzyści pozwala na oszacowanie $E(CV)$, które organizacja czerpie z usług danego pracownika, na podstawie wzoru:

²³ Ibidem, s. 2-3.

²⁴ Ibidem, s. 3-4.

²⁵ Ibidem, s. 4.

²⁶ Ibidem, s. 3-4.

$$E(CV) = \sum_{t=1}^n \left[\frac{\sum_{i=1}^{m-1} R_i \times P(R_i)}{(1+r)^t} \right],$$

gdzie:

$P(R_i)$ – prawdopodobieństwo, że organizacja osiągnie wartość R_i , (prawdopodobieństwo, że pracownik będzie znajdował się w stanie i),

t – czas

m – stan wyjścia (odejścia) z organizacji,

$(1+r)^t$ – czynnik dyskontujący, odzwierciedlający wartość pieniądza w czasie.

$E(CV)$ danego pracownika jest zatem sumą zdyskontowanych oczekiwanych korzyści, jakie organizacja osiągnie z usług danego pracownika, który będzie zajmował oczekiwane stanowiska, bez uwzględnienia możliwości jego odejścia z organizacji²⁷.

Z kolei $E(RV)$ pracownika określono wzorem:

$$E(RV) = \sum_{t=1}^n \left[\frac{\sum_{i=1}^m R_i \times P(R_i)}{(1+r)^t} \right].$$

Jedyną różnicą między zaprezentowanymi wzorami jest fakt, że wzór na $E(RV)$ uwzględnia możliwość odejścia pracownika z organizacji (stan, w którym $i = m$). Osiągalna wartość oczekiwana może zatem być równa warunkowej wartości oczekiwanej tylko w przypadku, w którym istnieje 100% pewność, że pracownik pozostanie w danej organizacji przez cały okres trwania jego produktywnego życia. W przeciwnym wypadku $E(RV)$ będzie niższe niż $E(CV)$ ²⁸.

Stochastyczny model wyceny korzyści Flamholtza może służyć zarówno do wyceny kapitału ludzkiego danej organizacji, jak i oceny efektywności inwestycji w kapitał ludzki. Otóż najkorzystniejszy wariant inwestycji polegających np. na podnoszeniu wiedzy i umiejętności pracowników powinien umożliwić osiągnięcie najwyższej osiągalnej wartości oczekiwanej.

Podstawową trudnością w praktycznym stosowaniu modelu, podobnie jak w przypadku większości metod pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego na potrzeby wewnętrzne organizacji, jest dostęp i wiarygodność danych wejściowych. Teoretycznie nawet w organizacji posiadającej bazę zawierającą wieloletnie szczegółowe dane dotyczące zajmowanych przez poszczególnych pracowników stanowisk, oszacowane prawdopodobieństwa ich awansu, transferu lub odejścia dla każdego z kilkadziesiąt przyszych lat produktywnej pracy, będą

²⁷ Ibidem, s. 7.

²⁸ Ibidem, s. 8.

obarczone istotnym błędem, zwiększającym się wraz z wydłużaniem okresu prognozy. Przy długim horyzoncie czasowym wiarygodność prognoz może obniżyć ponadto postępujące uelastycznianie się rynku pracy, którego tempo jest trudne do przewidzenia. Należy także zwrócić uwagę na fakt, że w swoich rozważaniach Flamholtz praktycznie pomija kluczową kwestię, jaką jest określenie udziału poszczególnych grup aktywów (np. środków trwałych, praw własności intelektualnej, marki, kapitału ludzkiego) w realizowanej marży brutto, będącej efektem ich równoczesnego wykorzystania. W związku z tym zastosowanie omawianego modelu może okazać się uzasadnione wyłącznie w przypadku przedsiębiorstw usługowych, opierających się głównie na kapitale ludzkim, takich jak firmy audytorskie lub consultingowe.

9. Podsumowanie

Najbardziej uzasadnionym podziałem metod pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego z punktu widzenia celu ich zastosowania wydaje się rozgraniczenie pomiędzy informacją generowaną na potrzeby wewnętrzne danego podmiotu, przede wszystkim, po to, aby wesprzeć procesy zarządzania kapitałem intelektualnym (i pośrednio wartością firmy), oraz na potrzeby interesariuszy zewnętrznych (cel transakcyjny). Opracowane dotychczas metody opierają się na istotnie różniących się od siebie pod względem zakresu definicjach kapitału intelektualnego, wymagają posiadania dostępu do różnych danych wejściowych, z reguły nie zapewniają pełnej porównywalności wyników dla podmiotów z różnych branż, a niejednokrotnie również z tej samej branży. Często, zwłaszcza w przypadku metod pomiaru i wyceny kapitału intelektualnego na potrzeby interesariuszy wewnętrznych, cechują się również dużą dozą subiektywizmu.

Dotychczas nie opracowano metod pozbawionych istotnych wad, ograniczających ich przydatność w praktyce gospodarczej, dlatego do interpretacji otrzymywanych wyników należy podchodzić z dużą ostrożnością. Świadomość zalet i wad poszczególnych metod oraz ich równoczesne stosowanie może jednak umożliwić uzyskanie potencjalnie przydatnych informacji.

Nie powinno ulegać wątpliwości, że w miarę wzrostu roli kapitału intelektualnego w tworzeniu wartości przedsiębiorstw, jego pomiar i wycena również będą zyskiwały na znaczeniu. Ponieważ potrzeba jest matką wynalazków, należy się spodziewać dalszego dynamicznego rozwoju omawianej dziedziny.

Literatura

- Bouteiller C., *The Evaluation of Intangibles: Advocating for an Option Based Approach*, Reims Management School, Reims 2002.
- Bullen M.L., Eyler K.A., *Human resource accounting and international development implications for measurement of human capital*, „Journal of International Business and Cultural Studies” 2010, Vol. 3.
- Flamholtz E., Bullen M.L., Hua W., *Measuring the ROI of Management Development: An application of the Stochastic Rewards Valuation Model*, „Journal of Human Resource Costing and Accounting” 2003.
- Kasiewicz S., Rogowski W., Kicińska M., *Kapitał intelektualny. Spojrzenie z perspektywy interesariuszy*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.
- Serenko A., Bontis N., *Meta-review of Knowledge Management and Intellectual Capital Literature: Citation Impact and Research Productivity Rankings*, „Knowledge and Process Management” 2004, Vol. 11, No. 3.
- Ujwary-Gil A., *Kapitał intelektualny a wartość rynkowa przedsiębiorstwa*, C.H. Beck, Warszawa 2009.
- van den Berg H.A., *Models of Intellectual Capital Valuation: A Comparative Evaluation*. W: *Business Performance Measurement: Intellectual Capital – Valuation Models*, red. S. Sunder, Le Magnus University Press, Allahabad 2005.

Jolanta Zawora

Uniwersytet Rzeszowski

Dochody podatkowe jako źródło finansowania gmin

***Streszczenie.** Artykuł poświęcono problematyce wydajności dochodów podatkowych w systemie dochodów gmin. Dokonano oceny znaczenia tych dochodów w zasilaniu finansowym gmin ogółem oraz w podziale na gminy wiejskie, miejskie i miejsko-wiejskie. Omówiono także możliwości oddziaływania gmin na wysokość wpływów z poszczególnych źródeł dochodów podatkowych.*

***Słowa kluczowe:** dochody własne gmin, dochody podatkowe, władztwo podatkowe*

1. Wprowadzenie

Obowiązujące regulacje prawne kształtują system dochodów samorządu terytorialnego, określając ich źródła i poziom. Z regulacji prawnych (przede wszystkim Konstytucji RP – art. 167 ust. 3 i art. 216 ust. 1) wynika, że organy samorządowe (gminne) nie mają prawa dowolnie ustalać źródeł dochodów budżetowych, gdyż mogą one pozyskiwać środki finansowe tylko ze źródeł wymienionych ustawowo. Najistotniejszym źródłem prawa, regulującym problematykę dochodów jednostek samorządowych, obowiązującym od 1 stycznia 2004 r., jest ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹, która kompleksowo określa źródła dochodów samorządu terytorialnego, zasady ich ustalania i gro-

¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 z późn. zm.

madzenia. Stosownie do postanowień ustawowych (art. 167 ust. 2 ustawy zasadniczej, art. 3 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego) dochodami gmin są ich dochody własne oraz subwencja ogólna i dotacje celowe z budżetu państwa. Klasyfikacja źródeł dochodów, zawarta w uregulowaniach prawnych, wyklucza możliwość dowolnego kształtowania przez samorządy źródeł dochodów oraz sposobów ich gromadzenia, co jednocześnie przesądza o braku pełnej samodzielności finansowej tych jednostek.

Szczególne miejsce w systemie źródeł dochodów gmin zajmują dochody własne, które stanowią blisko połowę dochodów ogółem. W strukturze dochodów własnych gmin podstawowe znaczenie mają dochody z podatków. Jest to źródło dochodów, w odniesieniu do którego organy samorządu posiadają określony ustawowo zakres władztwa podatkowego. Celem opracowania jest ocena znaczenia dochodów podatkowych jako źródła dochodów ogółem i dochodów własnych gmin. Analizy przeprowadzono na przykładzie gmin województwa podkarpackiego, ukazując ich potencjał dochodowy na tle pozostałych gmin w Polsce. Oceny dokonano dla gmin wiejskich, miejsko-wiejskich i miejskich. Badaniami objęto lata 2006-2010. W opracowaniu omówiono także możliwości oddziaływania gmin na wysokość poszczególnych źródeł podatkowych.

2. Podatkowe źródła dochodów gmin

Dochody własne stanowią szczególny rodzaj dochodów jednostek samorządu terytorialnego, gdyż przesądzają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych. Rozważyć można dwa ujęcia dochodów własnych jednostek samorządowych: węższe ujęcie dochodów własnych (*sensu stricto*) i szersze (*sensu largo*)².

W znaczeniu węższym dochodami własnymi są tylko te dochody, w których występuje władztwo podatkowe lub posiadanie własności określonych źródeł dochodów, lub też posiadanie uprawnień do wprowadzania i kształtowania określonych dochodów. W ujęciu tym do dochodów własnych nie zalicza się udziałów jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych.

W ujęciu szerokim, przyjmowanym zgodnie z art. 167 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., dochodami własnymi samorządu terytorialnego są te dochody, które nie są subwencjami i dotacjami, a więc również udziały w po-

² T. Famulska, *Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37, s. 307.

datkach państwowych. W ujęciu tym dochody własne jednostek samorządowych prezentowane są w sprawozdawczości budżetowej, a także w obecnie obowiązującej ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

W strukturze dochodów własnych gmin podstawowe znaczenie mają dochody z podatków. Dochody podatkowe gmin – jako publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenia pieniężne na rzecz gmin, wynikające z ustawy podatkowej – ze względu na kryterium ich związku z budżetem gmin w całości lub części dzieli się na:

- podatki samorządowe (w tej grupie ze względów formalnoprawnych wyróżnić można podatki lokalne, regulowane ustawą z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³, są to: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych i pozostałe podatki samorządowe, regulowane odrębnymi ustawami),

- udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz w podatku dochodowym od osób prawnych.

Pojęciem podatki samorządowe obejmuje się podatki, które stanowią dochód budżetu jednostki samorządu terytorialnego i w odniesieniu do których organy samorządu posiadają określony ustawowo zakres władztwa podatkowego. Władztwo to oznacza prawnie określony zakres uprawnień do podejmowania samodzielnych decyzji w sprawach podatkowych. Władztwo podatkowe obejmuje w szczególności prawo do:

- stanowienia przepisów prawnych wprowadzających podatki,
- przejmowania wpływów z poszczególnych podatków,
- administrowania w zakresie poszczególnych podatków⁴.

Władztwo podatkowe gminy może więc oznaczać prawo do nakładania podatków, określania stawek podatkowych, określania zasad poboru podatków, udzielania ulg i zwolnień o charakterze generalnym, udzielania indywidualnych ulg, zwolnień, umorzeń, rozkładania należności na raty, zaniechania poboru, poboru podatku oraz egzekucji należności podatkowych⁵.

Dochody własne gmin pochodzą z podatków, opłat, majątku gminy i innych źródeł. Dochody podatkowe obejmują wpływy z tytułu podatków lokalnych, tj. podatku od nieruchomości i podatków od środków transportowych oraz z tytułu podatków o charakterze lokalnym, tj. podatku leśnego, podatku rolnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatku od spadków i darowizn oraz podatku

³ Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

⁴ J. Glumińska-Pawlic, *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003, s. 131.

⁵ E. Kornberger-Sokołowska, J. Zdanukiewicz, R. Cieślak, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010, s. 26.

dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej. Ponadto gminy posiadają udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych.

Podatki generujące dochody podatkowe gmin mają różnorodny charakter, a w konsekwencji zarówno ich konstrukcja, jak i możliwości kształtowania ich wydajności przez samorząd terytorialny są zróżnicowane. Gminy mogą oddziaływać w pewnym zakresie na wysokość źródeł dochodów, stosując dwie metody – pośrednią i bezpośrednią. Metoda pośrednia polega na tworzeniu warunków sprzyjających zwiększaniu się podstawy opodatkowania danym podatkiem. Natomiast metoda bezpośrednia polega na stanowieniu obowiązujących stawek podatkowych⁶.

Trzy źródła dochodów podatkowych – udział w podatku dochodowym od osób prawnych, udział w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatek dochodowy od osób fizycznych w formie karty podatkowej są zaliczane do podatków dochodowych.

Udziały samorządu w podatkach państwowych pobiera urząd skarbowy, który przekazuje gminom przysługujące im części wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych. Samorząd nie ma żadnego wpływu na kształtowanie wysokości należnych mu stawek, podobnie jak nie ma żadnych kompetencji w zakresie udzielania ulg, zwolnień lub odroczeń. Konstrukcja podatków dochodowych i udziały gmin w dochodach z tych podatków ustalane są centralnie. Zwiększenie wpływów do budżetu gminy z tytułu udziału w tych podatkach może nastąpić w wyniku rozwoju gospodarczego danego terenu, na który władze gminy mogą oddziaływać m.in. poprzez inwestycje infrastrukturalne czy zachęcanie przedsiębiorców do podejmowania działalności gospodarczej na ich terenie, np. dzięki obniżeniu stawki podatku od nieruchomości.

Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacany w formie karty podatkowej, pobierany jest również przez urzędy skarbowe. Jego wysokość jest ustalana centralnie. Wpływy z podatku w całości są przekazywane do gmin, wierzycielem materialnym pozostaje gmina, jednak administrowanie i pobór, a także wydawanie rozstrzygnięć w sprawach dotyczących tych podatków należą do odpowiednich urzędów skarbowych⁷.

Pozostałe podatki stanowiące źródło dochodów podatkowych gmin są zaliczane do podatków majątkowych. Zalicza się do nich podatek od nabycia majątku – podatek od czynności cywilnoprawnych (odpłatne nabycie) i podatek od

⁶ A.P. Dolata, *Wydajność podatkowych źródeł dochodów gmin w latach 2000-2010*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37, s. 355.

⁷ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.

spadków i darowizn (nieodpłatne nabycie) oraz podatki od posiadania majątku – podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek leśny i podatek rolny.

Należy zauważyć, że w przypadku podatków od czynności cywilnoprawnych oraz spadków i darowizn, władztwo podatkowe gmin ma charakter znikomy, bowiem organy gminy nie mają bezpośredniego wpływu na jakikolwiek podstawowy element konstrukcyjny podatku⁸. Szersze władztwo podatkowe dotyczy podatków: leśnego, rolnego, od nieruchomości, od środków transportowych. Udzielanie ulg, odraczanie, umarzanie, rozkładanie na raty oraz zaniechanie poboru w zakresie podatków wymienionych w tej grupie należy do kompetencji wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Podatek od nieruchomości jest najważniejszym i najbardziej wydajnym podatkiem lokalnym. Zasila on bezpośrednio i w pełnej wysokości budżet samorządu gminnego i oprócz swojej funkcji fiskalnej pełni także funkcję stymulacyjną. Gminy przez uprawnienie do różnicowania stawek podatkowych czy wprowadzanie zwolnień oddziałują na rozwój lokalny. Szczególnie jeżeli możliwości obniżki władze lokalne stosują w odniesieniu do gruntów i budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Podatek ten może być ważnym instrumentem finansowego oddziaływania na procesy gospodarcze w rejonach o dużym stopniu zurbanizowania, mniejszą rolę odgrywa w gminach wiejskich⁹. Samorząd gminny może oddziaływać na wpływ z podatku pośrednio, tworząc zachęty do inwestowania na swoim terenie lub bezpośrednio, określając obowiązujące na jego terenie stawki podatkowe¹⁰. W podatku od nieruchomości obowiązują stawki kwotowe maksymalne – od gruntów i budynków, które określa Minister Finansów – i stawka procentowa, wynosząca 2% od budowli. Wysokość poszczególnych stawek podatku obowiązującego na terenie gminy uchwała rada gminy. Stawki te nie mogą przekroczyć górnych granic stawek kwotowych oraz stawki procentowej. Rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów przedmiotów opodatkowania.

Według art. 10 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, rada gminy określa w drodze uchwały wysokość stawek podatku od środków transportu, ale w granicach kwot minimalnej i maksymalnej ustalonej corocznie przez Ministra Finansów. Rada gminy może różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodza-

⁸ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.; ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768.

⁹ S. Kańduła, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE w Poznaniu, Poznań 2003, s. 65.

¹⁰ A.P. Dolata, *op.cit.*, s. 356-357.

jów przedmiotów opodatkowania, uwzględniając m.in. rok produkcji czy wpływ środka transportowego na środowisko naturalne¹¹.

Wysokość wpływów z podatku rolnego uzależniona jest m.in. od charakteru gminy, polityki prowadzonej przez radę gminy, jakości gleb, zaliczenia gminy do danego okręgu podatkowego¹², kształtowania się cen skupu żyta w roku poprzedzającym rok podatkowy. Do ustalenia podatku przyjmuje się średnią cenę skupu żyta za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy, określaną w komunikacie Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, ogłaszanym w 20 dni po upływie trzeciego kwartału¹³. Rady gmin są jednak uprawnione do obniżania cen skupu żyta, określonych przez Prezesa GUS, dla obliczenia podatku na obszarze danej gminy. Ponadto rada gminy może w drodze uchwały wprowadzać zwolnienia i ulgi przedmiotowe inne niż określone w ustawie o podatku rolnym.

Podstawę opodatkowania podatkiem leśnym stanowi powierzchnia lasu, wyrażona w hektarach, wynikająca z ewidencji gruntów i budynków. Władze samorządowe mogą oddziaływać na wysokość wpływów z podatku leśnego prowadząc politykę sprzyjającą intensywnemu zalesianiu swoich terenów, co dopiero w przyszłości powinno zwiększyć dochody z tytułu tego podatku. Ponadto rady gmin są uprawnione do obniżenia kwoty przyjmowanej jako podstawa obliczenia podatku leśnego na obszarze gminy¹⁴, a także wprowadzania zwolnień przedmiotowych.

Operowanie podatkami powinno być ostrożne. Zmniejszenie poziomu wybranych podatków (głównie od nieruchomości), w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów, może prowadzić do zmniejszenia wysokości dochodów budżetu gminy. Dążąc zatem do obniżania obciążeń podatników, należy zawsze zachowywać równowagę między tymi obciążeniami a obowiązkami gminy i uważać, żeby nie odbiło się to negatywnie na realizacji obowiązkowych zadań bieżących¹⁵.

¹¹ Art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.

¹² Minister właściwy do spraw finansów w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw rolnictwa i ministrem właściwym do spraw rozwoju wsi po zasięgnięciu opinii Krajowej Rady Izb Rolniczych w drodze rozporządzenia zalicza każdą gminę, miasto oraz dzielnicę miasta do jednego z czterech okręgów podatkowych.

¹³ Art. 6 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz. 969 z późn. zm.

¹⁴ Podatek leśny od 1 ha za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,220 m³ drewna, obliczaną według średniej ceny netto sprzedaży drewna, uzyskanej przez nadleśnictwa za pierwsze trzy kwartały roku poprzedzającego rok podatkowy. Cena ta jest publikowana w komunikacie Prezesa GUS, ogłaszanym w Monitorze Polskim. Art. 3 i 4 ustawy z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682.

¹⁵ J. Zawora, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008, s. 114.

3. Dochody podatkowe gmin Podkarpacia na tle kraju

Główną rolę wśród dochodów gmin odgrywają dochody własne, stanowią one ponad połowę dochodów gmin w Polsce, przy czym ich udział w dochodach ogółem w latach 2006-2010 wahał się i najwyższy poziom osiągnął w 2008 r. (wyniósł 55,2%), a najniższy w 2010 r. (52,7%). Najwyższymi dochodami własnymi w relacji do dochodów ogółem dysponowały gminy miejskie, najniższymi – gminy wiejskie. Warto natomiast zauważyć, że gminy województwa podkarpackiego charakteryzują się znacznie niższym udziałem dochodów własnych w dochodach ogółem. Udział ten wahał się od 41,9% w 2008 r. do 34,7% w 2010 r. Szczególnie niskimi dochodami własnymi dysponowały podkarpackie gminy wiejskie, relacja dochodów własnych do dochodów ogółem w tych gminach w badanym okresie kształtował się od 25,5% do 29,4% (zob. tab. 1).

Dochody własne gmin pochodzą z podatków i opłat lokalnych, majątku gminy i innych źródeł. Dochody podatkowe, w tym udziały gmin w podatku dochodowym od osób prawnych i osób fizycznych, stanowią istotne źródło dochodów własnych.

Tabela 1. Dochody własne w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	35,8	48,7	32,1	25,5	52,9	63,2	45,8	34,3
2007	37,6	51,8	33,8	26,6	55,2	64,8	48,1	37,1
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

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Głównego Urzędu Statystycznego, *Bank danych lokalnych*, www.stat.gov.pl [10.06.2012].

W latach 2006-2010 dochody z tytułu podatków stanowiły około 70% dochodów własnych polskich gmin. Należy jednak zwrócić uwagę na spadek udziału dochodów podatkowych w dochodach własnych gmin: od 72,3% w 2006 r. do 69,8% w 2010 r. Wyższy spadek badanej relacji obserwuje się w gminach Podkarpacia, mianowicie: z 78,9% do 66,9% ogółem dla gmin, w tym największa tendencja spadkowa dochodów podatkowych w relacji do dochodów ogółem wystąpiła w gminach wiejskich (zob. tab. 2).

Tabela 2. Dochody podatkowe w relacji do dochodów własnych gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	Wiejskie
2006	78,9	79,9	78,0	77,8	72,3	70,2	77,6	76,1
2007	78,9	80,0	78,5	77,4	73,6	72,1	77,7	76,2
2008	70,7	69,8	72,4	71,2	70,1	68,2	73,7	74,2
2009	70,7	74,2	68,1	66,5	69,8	67,8	73,8	73,7
2010	66,9	72,7	64,0	59,9	67,1	65,8	70,1	69,2

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Głównego Urzędu Statystycznego, *Bank danych lokalnych*, www.stat.gov.pl [10.06.2012].

Analizując dane zawarte w tabeli 3, można zaobserwować spadek udziału dochodów podatkowych również w dochodach ogółem gmin. Spadek ten jest widoczny we wszystkich typach gmin, przy czym największy występuje w gminach wiejskich (zarówno ogółem dla Polski, jak i Podkarpacia), w których dochody podatkowe mają najmniejsze znaczenie w zasilaniu finansowym. Szczególnie niski udział dochodów pochodzących z podatków w dochodach ogółem występuje w podkarpackich gminach wiejskich i wynosi od 25,5% w 2006 r. do 15,4% w 2010 r.

Analizując źródła dochodów podatkowych gmin, można zauważyć, że w badanym okresie największe znaczenie w zasilaniu w środki własne miały udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, źródło to zapewniało w gminach województwa podkarpackiego od 37,9% dochodów własnych w 2007 r. do 31,2% w 2010 r., przy średnim udziale tej grupy dochodów w dochodach własnych w pozostałych polskich gminach, pozostającym na poziomie od 38,6% do 34,9% (zob. tab. 4).

Tabela 3. Dochody podatkowe w relacji do dochodów ogółem gmin* (%)

Lata	Gminy województwa podkarpackiego				Gminy Polski			
	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie	ogółem	miejskie	miejsko-wiejskie	wiejskie
2006	28,3	48,7	32,1	25,5	38,3	44,4	45,8	34,3
2007	29,7	41,4	26,5	20,6	40,6	46,7	37,4	28,2
2008	29,6	40,1	27,2	20,9	40,8	46,8	37,6	29,1
2009	27,0	39,2	23,6	18,3	38,3	44,2	35,5	27,1
2010	23,2	33,7	20,8	15,4	35,4	41,1	32,6	24,8

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Głównego Urzędu Statystycznego, *Bank danych lokalnych*, www.stat.gov.pl [10.06.2012].

Drugim co do wielkości źródłem dochodów własnych był podatek od nieruchomości, zapewniający w gminach województwa podkarpackiego w latach 2006-2010 około 28% dochodów własnych, przy średniej dla gmin w kraju w tym czasie – 22%. W podkarpackich gminach podobne znaczenie fiskalne miały w następnej kolejności podatek rolny i udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, których udział w dochodach własnych wynosił odpowiednio: 2,9% oraz 2,7%. W gminach Polski trzecim co do wielkości źródłem były udziały w podatku dochodowym od osób prawnych, dostarczające 3,8% dochodów własnych, a następnym w kolejności – podatek od czynności cywilnoprawnych – posiadający udział w dochodach własnych wynoszący 3,3%.

Tabela 4. Struktura dochodów własnych gmin* (%)

Wyszczególnienie	Struktura dochodów własnych									
	gminy województwa podkarpackiego					gminy Polski				
	2006	2007	2008	2009	2010	2006	2007	2008	2009	2010
Dochody własne ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
w tym:	35,8	37,9	36,0	33,6	31,2	36,2	38,6	37,8	36,8	34,9
udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych										
udziały w podatku dochodowym od osób prawnych	2,8	3,3	2,6	2,7	2,2	3,9	4,2	4,0	3,6	3,1
podatek od nieruchomości	32,2	28,8	24,0	26,4	26,9	24,7	22,2	20,7	22,4	22,7
podatek rolny	2,9	2,9	2,9	3,2	2,4	1,6	1,6	1,9	1,9	1,5
podatek od środków transportowych	1,9	1,8	1,5	1,7	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,3
podatek od czynności cywilnoprawnych	2,0	3,1	2,6	2,1	1,8	3,2	4,5	3,5	2,7	2,8
opłaty lokalne	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,8	0,8	0,9	0,8	0,8
dochody z majątku gminy	6,9	7,1	8,8	7,4	7,9	10,8	10,5	8,8	8,4	8,9
pozostałe dochody	15,4	14,9	21,4	22,7	25,8	17,3	16,2	21,1	22,1	24,0

* Gminy łącznie z miastami na prawach powiatu.

Źródło: opracowanie własne na podst. danych Głównego Urzędu Statystycznego, *Bank danych lokalnych*, www.stat.gov.pl [10.06.2012].

Analizując kształtowanie się w latach 2006-2010 poziomu poszczególnych dochodów podatkowych, można zauważyć tendencję spadkową tych źródeł dochodów, widoczną szczególnie w przypadku podatku od nieruchomości oraz udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych.

4. Podsumowanie

W dochodach polskich gmin ponad połowę w latach 2006-2010 stanowiły dochody własne, jednak w gminach Podkarpacia dochody własne pozostawały na niższym poziomie i stanowiły w tym okresie około 38% dochodów ogółem.

Znaczącą rolę w zasilaniu finansowym gmin odgrywały w badanym okresie dochody podatkowe, stanowiąc w dochodach ogółem podkarpackich gmin 27,5%, przy czym najwięcej w gminach miejskich – 40,5%, a najmniej w gminach wiejskich – 20,4%. Udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem pozostałych polskich gmin pozostawał w badanym okresie na wyższym poziomie i wynosił od 44,5% w gminach miejskich do 29% w gminach wiejskich. O znaczącej roli dochodów podatkowych w finansowaniu gmin świadczy wysoki udział dochodów z tytułu podatków w dochodach własnych, który wynosił średnio w Polsce około 70%, a średnio na Podkarpaciu 73%. Negatywnie należy jednak ocenić spadek udziału dochodów podatkowych, zarówno w dochodach własnych, jak i dochodach ogółem gmin.

Na negatywną ocenę zasługuje również fakt, że najistotniejszym źródłem dochodów podatkowych pozostawały udziały gmin w podatku dochodowym od osób fizycznych, w których zakresie gminom nie przyznano żadnego władztwa podatkowego.

Literatura

- Dolata A. P., *Wydajność podatkowych źródeł dochodów gmin w latach 2000-2010*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37.
- Famułska T., *Znaczenie dochodów podatkowych w zasilaniu finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2011, nr 37.
- Glumińska-Pawlic J., *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. UŚ, Katowice 2003.
- Kańduła S., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE w Poznaniu, Poznań 2003.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2010.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz.U. z 2006 r., nr 136, poz.969 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. z 2010 r., nr 95, poz. 613 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. nr 144, poz. 930 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz.U. z 2010 r., nr 101, poz. 649 z późn. zm.

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. z 2009 r., nr 93, poz. 768 z późn. zm.

Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym, Dz.U. nr 200, poz. 1682.

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

Zawora J., *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wyd. UR, Rzeszów 2008.

Abstracts

Jacek Chądzyński

Realization of Projects in Frame of Public-Private Partnership in Polish Communities – Presentation of Studies Results

This article presents selected results of studies realized in the frame of the research project “Local government – between state, community and market: cooperation and competition”. This project was prepared and realized by research workers of Department of Local Government Economics of Lodz University. Questions regarding cooperation between examined communities and private sector in the form of public-private partnership were analyzed. Questions were asked about realized projects and basic barriers that make cooperation impossible or only more difficult.

Marek Czyż

Impact of Economic Crisis on Municipalities’ Own Revenues

The article attempts to identify the main macroeconomic factors influencing the development of the municipalities’ own revenues and also to identify the items that are particularly sensitive to economic trends. Analysis of local governments’ own revenues is important because they are regarded as the most important to the financial independence of municipalities and thus essential to the municipalities being able to perform public duties. It was shown that the municipalities’ own revenues are highly sensitive to the macroeconomic situation. This study indicated a strong positive relationship between the dynamics of income and changes in GDP. Municipalities are not resistant to changing external factors, particularly those causing economic crises.

Zofia Dolewka

Planning and Reporting Documents for the Evaluation of the Condition of the Financial Commune

Every commune maintains financial management that consists in gathering, sharing and using public funds to fulfill the collective needs of the local community. These activities are associated with, among others, financial planning, i.e. establishing the annual budget of the entity with a number of other planning documents. Budget (planning) and its execution report (reporting) is an element of management in local self-government. The purpose of this article is an attempt to show different forms of presentation of planning and reporting documents in the field of budget policy (taking into consideration their legibility and clarity), required for the evaluation of the financial health of the commune.

Marek Dylewski, Bartosz Stasik

The Role and Importance of the Cities with County Rights in the Execution of Public Tasks

The cities with county rights constitute a basic pillar of the local self-government system in Poland. They are the focus of nearly one third of the financial resources. At the same time, one should stress their dual nature as communes obligatorily carrying out part of the counties' tasks. The main problem is how public tasks in such a specific unit are conducted and whether or not this is a barrier to an effective and efficient execution of these tasks. The article presents a description of the cities with county rights, their characteristic features and financial potential against local self-government units. The conclusions drawn from the discussion in the article are that there is a need to extend research over neighboring municipalities in order to define the role and importance of cities with county rights as centers for local and regional development.

Lech Jędrzejewski

Risk Management as an Element for Management Control of Public University

Polish public universities are implementing into their management systems new management tools based on the assessment and risk analysis. The aim is to improve the quality of the activity and ensure efficiency in the spending of budgetary resources. Effective risk management is therefore an important element of management control processes necessary to improve the management of a higher education institution. The article contains valuable advice regarding the importance of correct assessment of risk in various areas of public universities.

Translated by Krystian Zawadzki

Marian Kachniarz

Consolidation of Administration Structures – Theory and Practice

This article presents base analysis and evaluation of the effects of the consolidation of administrative structures. Due to the limited extent of Polish studies (both ex-ante and ex-post), attempts were made to cite mainly international experience and research in this field. The first part discusses theoretical aspects of both supporters and opponents of consolidation. These digressions were supplemented in the second part with the results of the ex-post study verifying the effects of consolidation reforms. In their view, there is no conclusive evidence that increasing the potential of units brings economic and social benefits in the form of increased service quality and efficiency.

Dorota Korenik

Sources of Funding Undertaken within the Formula Public-Private Partnership

The paper presents possible sources of funding to be used by the local government units in the formula of public-private partnerships. The sources of funding discussed in the article are as follows: own resources of local government units, subsidy from the central budget, own resources

of the private partner, resources from the European Union and European Economic Area, loans from international financial institutions, funds from commercial loans (market), funds from the bond issue, non-banking financial services.

Agnieszka Krzemińska

Expenditure of Local Government Units in the Context of Decentralization of Public Tasks

Today, one entity cannot be responsible for carrying out the whole administration. The variety of tasks determines that they must be implemented by several entities. In order to rationalize public spending it is necessary to divide tasks between the state and lower levels of government. The aim of this article is to assess the size and structure of local government expenditure in the light of decentralization of public tasks. The analysis was based on several indexes, such as local government expenditure to GDP and the share of spending in public spending. Empirical analysis was also complemented by the structure of local government expenditure according to the division classification.

Iwona Ładysz

The Impact of Limiting the Investment Risk on Management of Financial Security of the Local Government

This article presents possibilities for limiting investment risks by local governments with the use of alternative sources of investment financing. This article aims to assess the possibility of diversifying investment risk by local authorities for the management of financial security.

Andrzej Łuczyszyn

Uncertainty in the Local Development – Chosen Elements

Local development is one of the most important issues of modern economy. In practical terms, it is understood as the creation of new values that reinforce a particular socio-economic space. Currently it occurs in a very dynamic environment, therefore the management of the development is not an easy task. There appear very often financial and social imbalances in the local sphere. For this reason local authorities often cannot keep up with the pace of occurring changes and fall into destruction. There is therefore uncertainty as to sustainable economic growth.

Magdalena Lyszkiewicz

Non-domestic Rate in England

This article discusses the issue of taxation of nonresidential real estate in England which is one of the oldest countries which prides itself on a very well developed and efficient system of local taxes. This results from the fact that it is the local government which is responsible for collecting and calculating local taxes (including real estate tax) and local governments in England had been frequently established even before famous English Parliamentary system was introduced.

In the early 1990s. The English system of property tax was thoroughly reformed. Since 1993 owners of non-residential real estate have been paying modified tax called non domestic rate. This article presents the structure of non-domestic rate, the rules of collecting it as well as general data regarding the level of this tax and the reliefs of this tax conceded in recent years.

Zbigniew Piepiora

Financing the Prevention of the Negative Consequences of the Natural Disasters in Łódź Voivodeship

The aim of this article is to present the issue of financing the prevention of the negative consequences of the natural disasters. Spending financial resources on the public safety, the flood and health protection, the spatial development and removing the effects of these kind of phenomena makes possible to minimize the negative consequences of their occurrence. The resources are assigned to e.g. spatial planning, crisis management and recovery. The author presents the above-mentioned issues on the example of Łódź Voivodeship.

Krzysztof Szewczak

Mazovian Credit Guarantee Fund as the Tool for Supporting SMEs by Self-Governments

The article presents the principles of functioning of guarantee institutions in Germany, Italy and Japan. The results of MFPK activity were presented as an example of Polish guarantee system. MFPK has positively affected the development of SMEs by enabling about 3000 entities to get bank credits. As a result of analysis of MFPK's statement data, the theoretical possibilities of supporting the SMEs with guarantees were identified as well as the barriers of possibilities of using the guarantees were presented.

Translated by Witold Roman

Andrzej Wasiak

Financing Selected Investments as Exemplified by Municipal Economy of the Łódź City Hall

The article discusses financing selected investments and managing municipal structure. Fulfilling the basic needs of the citizens is indispensably connected with well-functioning municipal infrastructure (water supply and sewage systems, heating systems, electric systems, road infrastructure) that is one of the major investment priorities of every community. The aim of the article is evaluation of activities of one of the City Hall organization units, i.e. Department of Public Utilities, which deals with managing infrastructure and municipal investments and their financing. The article contains concise comments concerning the amount of expenses on selected municipal investments in Łódź in recent years. It presents examples of such investments with particular attention placed on one such capital expenditure.

Maria Węgrzyn

Opieka zdrowotna jako ogniwo systemu finansów publicznych. Istniejące i pożądane kierunki zmian

Opieka zdrowotna jest jednym z największych sektorów gospodarki oraz ważnym i problematycznym ogniwem w sektorze finansów publicznych. Problem prawidłowego i skutecznego funkcjonowania publicznej opieki zdrowotnej jest przede wszystkim natury finansowej lub szerzej – natury gospodarczej i finansowej. To jest potęgowane przez czynniki demograficzne i epidemiologiczne, które mają największy negatywny wpływ finansowy na finanse publiczne. Autorka identyfikuje problemy, które obecnie nurtują system opieki zdrowotnej, prowadząc do krytycznej oceny, i wskazuje sposoby ich rozwiązania. W artykule przedstawiono również już przygotowane działania systemowe na przyszłość oraz inne niezbędne zmiany, które mają na celu poprawę efektywności finansowej i organizacyjnej w sektorze opieki zdrowotnej.

Eugeniusz Wojciechowski

Economic Face of the Local Self-government

The article attempts to define the local government action in economic terms. There are a number of reasons for that. The main reason is that local authorities and municipal administration utilize economic resources to achieve public goals. Local government has clearly defined features, which make one look at it as a kind of entity management. The study specified the key aspects of economic and management role of government.

Marek Wojciechowski

Size of the Public Sector in Poland

This article attempts to estimate the size of the public sector in Poland. This sector plays an important role in the economy and country. Through its structure, a considerable part of the public funds passes, as well as it employs a relatively large group of employees. It is possible to gather information about the functioning of market mechanisms by analyzing the share of public spending and jobs. To some extent, gathered information can show the size of the state as a whole. This is important from the standpoint of governance and public administration costs in the light of the postulates of the state to lower limits of expenditure for administrative purposes.

Dariusz Zarzecki

Estimating Risk Index in Business Valuation

The paper deals with the key methodological aspects of estimation of risk index used in Discounted Cash Flow Method. Basics of the Capital Pricing Model and its applications have been discussed. A concept of branch betas has been presented and exemplified. A problem of estimating risk index for unquoted companies has been disputed.

Dariusz Zarzecki, Przemysław Piechota

Measurement and Valuation of Intellectual Capital

In the modern knowledge-based economy, intellectual capital (in the broad sense of the term) is without doubt one of companies' crucial economic resources. It is estimated that in developed economies in the first decade of the 20th century, its share in creating company value averaged between 60 and 75%. Despite a dynamic increase in the economists' interest in its classification, measurement and valuation, it has to be acknowledged that the prospects for creating a single, coherent definition and developing flawless valuation methods still seem distant. This article contains a description of the most significant intellectual capital valuations methods (also in a narrower sense – solely as human capital) as well as a synthetic analysis of the key aspects related to their theoretical background and use in economic practice.

Jolanta Zawora

The Tax Incomes as a Source of Funding for Municipalities

The article discusses the issue of efficiency of tax revenues in the system of communes' income. The author assesses the importance of this revenue in the financial power supply of municipalities in total and municipalities broken down into rural, urban and urban-rural communes. The article also discusses the communes' capabilities to influence the amount of tax revenues from various sources.

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

**(List of reviewers collaborating with the
“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 Cwiakala-Malys – *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*
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. zw. dr hab. Teresa Krystyna Lubińska – *Uniwersytet Szczeciński*
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. Marzanna Poniatowicz – *Uniwersytet w Białymstoku*
Prof. zw. dr hab. Wanda Ronka-Chmielowiec – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
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. Jerzy Sokołowski – *Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu*
Prof. dr Christopher Washington – *Franklin University, USA*
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*

Redaktorzy statystyczni (Statistical editors)

Prof. nadzw. dr hab. Maria Chromińska
Dr Rafał Koczkodaj

