

Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 31/2010

Rozwój lokalny i regionalny

Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego

Pod redakcją naukową
Beaty Filipiak



Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu

Komitet wydawniczy
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki – przewodniczący
Grażyna Krasowska-Walczak – dyrektor Wydawnictwa WSB w Poznaniu
Andrzej Malecki – sekretarz redakcji Zeszytów Naukowych WSB w Poznaniu
dr Piotr Dawidziak
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak
prof. nadzw. dr hab. inż. Tadeusz Leczykiewicz
prof. nadzw. dr hab. Ilona Romiszewska
prof. zw. dr hab. Janusz Sawczuk
prof. zw. dr hab. Stanisław Wykrętowicz

Recenzenci
prof. nadzw. dr hab. Stanisław Korenik
prof. nadzw. dr hab. Marzanna Poniatowicz

Redaktor naczelny serii
prof. nadzw. dr hab. Władysław Balicki

Redaktor naukowy
prof. nadzw. dr hab. Beata Filipiak

Redakcja i korekta
Anna Stankiewicz

Redakcja techniczna i skład
Wiesława Mazurkiewicz

Projekt okładki
Jan Ślusarski

Tytuł dofinansowany ze środków Narodowego Banku Polskiego

© Copyright by Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, 2010

ISSN 1426-9724

Wydawnictwo
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
al. Niepodległości 2, 61-874 Poznań
tel. 061 655 33 99, tel./faks 061 655 33 97
e-mail: wydawwsb@wsb.poznan.pl, dzialhandlowy@wsb.poznan.pl
<http://www.wydawnictwo.wsb.poznan.pl>

Druk i oprawa: ESUS Druk cyfrowy

Spis treści

Wstęp.....	7
------------	---

Usługi komunalne a rozwój lokalny i regionalny

Magdalena Kogut-Jaworska

Świadczenie usług komunalnych w kontekście zagrożenia negatywną interwencją w gospodarce lokalnej.....	11
--	----

Bogna Sawicka

Problemy monitorowania efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych.....	21
---	----

Magdalena Wartalska

Wybrane aspekty gospodarki majątkiem komunalnym miasta Łodzi	31
--	----

Zarządzanie gospodarką lokalną i regionalną

Beata Filipiak

Zarządzanie finansami jako podstawa nowoczesnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego	43
--	----

Zdzisław Kes

Wyznaczanie istotności odchyleń w kontroli budżetowej	53
---	----

Artur Paździor

Czynniki wpływające na rozwój regionalny w Polsce	63
---	----

Aldona Podgórnica-Krzykacz, Marek Wojciechowski

Monitorowanie sprawności administracji samorządowej – przegląd instrumentów pomiaru osiągnięć	73
---	----

Adam Szewczuk

Triada zależności przyczynowo-skutkowych: rozwój lokalny i regionalny – nowe zarządzanie publiczne – partycypacja obywatelska.....	83
--	----

Andrzej Sztando	
Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego.....	99
Eugeniusz Wojciechowski	
Terminy wyjściowe dla zarządzania publicznego	111
Dariusz Zarzecki	
Miejsce Szczecina w „Krajowej strategii rozwoju regionalnego”	119
Magdalena Ziolo	
Strategia rozwoju gminy jako podstawowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane.....	131
Nowoczesne instrumenty i metody w finansach jednostek samorządu terytorialnego	
Iwona Cieślak	
Kwestia finansowania infrastruktury publicznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej.....	143
Marek Dylewski	
Praktyczne możliwości powiązania wieloletniej prognozy finansowej z budżetem zadaniowym.....	153
Wojciech Misterek	
Wykorzystanie instrumentów planowania w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa lubelskiego.....	163
Dorota Rynio	
Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce	173
Monika Wakula	
Analiza kondycji finansowej gminy jako instrument racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych	181
Marcin Wiśniewski	
Ocena zdolności kredytowej gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego w świetle metod wielowymiarowej analizy porównawczej.....	191

Rozwój przestrzenny ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju lokalnego i regionalnego

Andrzej Biłozor

Zarządzanie przestrzenią miejską..... 203

Danuta Guzał-Dec, Magdalena Zwolińska-Ligaj

Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego w kreowaniu wielofunkcyjności gmin objętych siecią Natura 2000 215

Iwona Ładysz

Znaczenie lotniska Wrocław-Strachowice dla rozwoju przestrzennego i bezpieczeństwa ekonomicznego wrocławskiego obszaru metropolitalnego..... 223

Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz

Analiza koncentracji i lokalizacji jako metoda wyznaczania obszarów do zalesiania w planowaniu rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Jonkowo 233

Marta Szaja

Wizerunek przestrzeni ważnym instrumentem współczesnej polityki przestrzennej miast na przykładzie miasta Szczecina..... 245

Prawne i ekonomiczne problemy gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

Marek Białkowski

Wzajemne relacje podmiotów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – wybrane zagadnienia prawne..... 257

Piotr Bury, Joanna Rogalska

Subwencja ogólna dla wybranych powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego 273

Edyta Dwojak

Cienie i blaski wprowadzonych zmian w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości..... 283

Agnieszka Krzemińska

Sektor local government na tle sektora general government w Polsce i krajach Unii Europejskiej..... 293

Teresa Lubińska

Wpływ kryzysu finansowego na dochody budżetu państwa
jednostek samorządu terytorialnego 311

Andrzej Łuczyszyn

Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych
na wybranym przykładzie 323

Agnieszka Pelczar

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego
w latach 2006–2009..... 333

Abstracts 345

Wstęp

Oddajemy do rąk czytelnika Zeszyt Naukowy poświęcony wybranym problemom rozwoju lokalnego i regionalnego. Sektor publiczny realizując swoje zadania na rzecz społeczeństwa, musi uwzględniać zagadnienia rozwoju społeczno-gospodarczego. Szczególnymi podmiotami kreującymi rozwój regionów są jednostki samorządu terytorialnego. Fakt dysponowania publicznymi zasobami pieniądza wyróżnia jednostki samorządu terytorialnego spośród wszystkich podmiotów funkcjonujących na rynku. Ale to wyróżnienie staje się swoistym obowiązkiem i zobowiązaniem, w szczególności związanym z rozwojem jednostki i całego społeczeństwa. Stąd też wyzwaniem staje się takie działanie, które z jednej strony jest oszczędne i zapewnia maksimum efektów z poniesionych nakładów, a z drugiej – pozwala na celową alokację publicznych zasobów pieniądza, mającą na celu integrowanie społeczeństwa, budowanie „małych ojczyzn”, wspieranie rozwoju lokalnych i regionalnych inicjatyw, dających podstawę do tworzenia nowych miejsc pracy czy wspomaganie społecznie wykluczonych.

Te działania wymagają nie tylko finansowego i politycznego wsparcia jednostek samorządowych. Wymagają one partycypacji, otwartych umysłów elit społecznych oraz poszczególnych obywateli. Tak często rodzą się inicjatywy na rzecz rozwoju i dobrobytu. Ale inicjatywy te potrzebują wsparcia metodycznego, spojrzenia na to co robią inni (w kraju czy za granicą), czyli kreatywnego naśladownictwa oraz wypracowywania nowych rozwiązań bazujących na wiedzy i doświadczeniu.

Celem rozważań podjętych przez autorów jest wskazanie na wybrane problemy rozwoju lokalnego i regionalnego z punktu widzenia wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Całość problematyki została ujęta w pięć działów pozwalających odnieść się do niektórych kwestii związanych z rolą i zadaniami jednostek samorządu terytorialnego w zakresie prowadzonej przez nie polityki pomocowej.

W części pierwszej pn. „Usługi komunalne a rozwój lokalny i regionalny” zaprezentowano uwarunkowania dotyczące świadczenia usług komunalnych zagrożonych negatywną interwencją, problemy monitorowania efektywności świadczenia usług wodno-kanalizacyjnych oraz wybrane zagadnienia związane z gospodarowaniem majątkiem komunalnym.

W części drugiej pn. „Zarządzanie gospodarką lokalną i regionalną” przedstawiono różne koncepcje modyfikacji w obszarze zarządczym, widziane przez pryzmat instrumentów, rozwiązań i działań podejmowanych przez jednostki i w jednostkach samorządu terytorialnego. Rozważania prowadzone są w odniesieniu do działań strategicznych, wskazują na liczne dylematy w procesie zarządzania i monitorowania, ale również odnoszą się do problemów bieżących i operacyjnych.

Trzecia część „Nowoczesne instrumenty i metody w finansach jednostek samorządu terytorialnego” ukazuje problemy związane z funkcjonowaniem i gospodarką finansową jednostek samorządu terytorialnego. Podjęta problematyka w szczególności odnosi się do rozwiązań i metod, które mają wspierać rozwój oraz sprawność działań podejmowanych przez samorząd. Autorzy odnosząc się do problemów występujących w finansach i gospodarce finansowej, wskazują na rozwiązania, ilustrują sytuacje (zarówno te pozytywne, jak i negatywne) oraz prezentują metody rozwiązania problemów decyzyjnych.

Część czwarta została poświęcona w całości rozwojowi przestrzennemu, który stanowi podstawę kreowania różnych rozwiązań dla społeczeństwa i w imieniu społeczeństwa. Autorzy podnoszą problemy lokalizacyjne, rozwoju przestrzeni, skutków decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego (lokalizacji) oraz kwestie wizerunku przestrzennego.

W piątej części zostały omówione zagadnienia prawne i ekonomiczne związane z gospodarką finansową. Autorzy odnoszą się w prezentowanych artykułach do problemów podatkowych, zadłużenia, absorpcji środków Unii Europejskiej czy wpływu kryzysu na gospodarkę finansową.

Autorzy zdają sobie sprawę, że ograniczona objętość i charakter materiałów powodują zasygnalizowanie tylko skromnej części tak istotnych problemów, jak polityka, skutki podejmowanych decyzji czy rozwiązania związane z rolą i wsparciem udzielanym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego przez jednostki samorządu terytorialnego. Należy jednak wyrazić nadzieję, że zaprezentowana problematyka stanie się inspiracją do dalszej dyskusji i badań w środowisku naukowym w Polsce, a niniejszy Zeszyt Naukowy będzie impulsem do dalszych badań i doskonalenia rzeczywistości samorządowej.

**Usługi komunalne
a rozwój lokalny i regionalny**

Magdalena Kogut-Jaworska

Uniwersytet Szczeciński

Świadczenie usług komunalnych w kontekście zagrożenia negatywną interwencją w gospodarce lokalnej

***Streszczenie.** W artykule autorka przedstawia aspekty teoretyczne i analizę empiryczną dotyczącą działalności komunalnej samorządu terytorialnego, dylemat wyboru form organizacyjno-prawych prowadzenia działalności z zakresu użyteczności publicznej, korzyści i dysfunkcje związane z gospodarką komunalną, a także ocenę przekształceń własnościowych i organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.*

1. Wprowadzenie

Samorząd terytorialny często postrzegany jest jako podmiot jednoczący funkcje gwarantowania usług komunalnych oraz ich bezpośredniego wykonywania i dostarczania. Znajduje to potwierdzenie w poglądach mieszkańców utożsamiających usługi komunalne z działalnością władz lokalnych. Tymczasem doświadczenia ostatnich lat wskazują na konieczność wprowadzenia do gospodarki komunalnej mechanizmów rynkowych, między innymi za pośrednictwem przekształceń własnościowych, w tym głównie komercjalizacji i prywatyzacji podmiotów komunalnych.

Celem artykułu jest wskazanie na aspekty teoretyczne i dokonanie analizy empirycznej dotyczącej działalności komunalnej samorządu terytorialnego. W szczególności w pracy omówiono dylemat wyboru form organizacyjno-prawych prowadzenia działalności z zakresu użyteczności publicznej, wskazano na korzyści i dysfunkcje związane z gospodarką komunalną, a także dokonano oce-

ny przekształceń własnościowych i organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce.

2. Działalność komunalna i jej wpływ na warunki konkurencji na lokalnym rynku

Pojęcie usług komunalnych nierozdzielnie związane jest z pojęciami użyteczności publicznej oraz pojęciem zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Ustawa o gospodarce komunalnej mówi, iż „gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”¹. Podobnie ustawa o samorządzie gminnym, stwierdza, że „zadaniami użyteczności publicznej są zadania własne gminy, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych”².

Zadaniem sektora samorządowego jest świadczenie usług z zakresu użyteczności publicznej według standardów zapisanych w prawie. Istotną rolę w tym zakresie odgrywa państwo, w tym parlament, który tworzy odpowiednie otoczenie formalnoprawne, ekonomiczne, edukacyjne czy badawcze. W procesie świadczenia usług komunalnych można wyróżnić trzy podstawowe elementy: standard usługi (co ma być świadczone), sposób świadczenia oparty na badaniu potrzeb społecznych (w jaki sposób ma być świadczona usługa) i poprawa tego sposobu oparta na badaniach opinii obywateli (w jaki sposób ma być świadczona w przyszłości usługa)³.

Funkcje usługowe w zakresie użyteczności publicznej odnoszą się do prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny. W szczególności działalność ta świadczona jest z myślą o mieszkańcach, podmiotach gospodarki lokalnej, a także potencjalnych inwestorach lokujących działalność gospodarczą na lokalnym terenie. Prowadzenie działalności gospodarczej przez jednostki samorządu terytorialnego powinno być bezpośrednią odpowiedzią na lokalne potrzeby, a tym samym przyczyniać się do poprawy warunków życia mieszkańców oraz gwarantować sprawność funkcjonowania infrastruktury komunalnej.

¹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43, z późn. zm.

² Ustawa o samorządzie gminnym. Tekst jednolity: DzU 2001, nr 142 poz. 1591, z późn. zm.

³ M. Czuba, *Problemy kształtowania usług komunalnych*, w: *Samorząd miejski. Zadania, formy, instytucje*, red. S. Wróbel, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008, s. 112.

Tabela 1. Podstawowe dysfunkcje działalności gospodarczej jednostek samorządu terytorialnego (JST) i ich wpływ na warunki konkurowania na lokalnym rynku

Rodzaje dysfunkcji	Przykłady dysfunkcji
Fikcja gospodarcza – sytuacja, w której powstaje wrażenie, że podmiot prowadzący działalność gospodarczą funkcjonuje skuteczniej i efektywniej od innych podmiotów na tym samym rynku	<ul style="list-style-type: none"> – podmiot gospodarczy stanowiący własność JST korzysta z ulg i zwolnień podatkowych lub cenowych, z których nie korzystają inne podmioty, lub z innych preferencji, na skutek których koszty jego działalności są niższe niż koszty innych podmiotów funkcjonujących na tym samym rynku; występuje tu zatem obniżenie kosztów działalności takiego podmiotu, które nie jest wynikiem lepszego zarządzania, lecz rezultatem decyzji władz samorządowych; – dochody jednego rodzaju działalności przedsiębiorstwa służą pokrywaniu strat pozostałych rodzajów działalności tego przedsiębiorstwa; może to mieć miejsce w przedsiębiorstwach wielobranżowych i prowadzi do sytuacji, w której ogólny wynik finansowy nie pozwala na faktyczną, rzeczową ocenę; – przedsiębiorstwo uzyskuje zwiększone dochody poprzez zawyżanie cen niemających pokrycia w jakości oferowanych na rynku produktów bądź usług; to dotyczy sytuacji, w której podmiot gospodarczy posiada znaczący udział na lokalnym rynku;
Mała efektywność gospodarcza – sytuacja, w której występuje brak pełnej odpowiedzialności za efekty prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności lub brak związku między sytuacją ekonomiczną zakładu pracy i zatrudnionych w nim pracowników (przede wszystkim kadry zarządzającej)	<ul style="list-style-type: none"> – podmiot komunalny, działający na zasadach prawa budżetowego, jest obciążony zadaniami administracyjnymi oraz odznacza się zurzędnieniem personelu, brakiem kadry menedżerskiej przystosowanej do warunków rynkowej konkurencji, sztywnym systemem płac, brakiem odpowiedzialności za zły wynik finansowy; – przedsiębiorstwo posiadające osobowość prawną (spółka z o.o. lub akcyjna) odznacza się prymatem polityki nad ekonomią, przejawiającym się we wpływach opcji politycznych na obsadzanie stanowisk lub utrzymywanie niewydolnej kadry;
Tendencje monopolistyczne i nierówna konkurencja – sytuacje, w których podmiot prowadzący działalność gospodarczą jest wyłącznym lub dominującym dostarczycielem towarów lub usług na lokalnym rynku, przez co może dyktować cenę i uzyskiwać wyższe zyski bez dodatkowych nakładów i wysiłków, a często nawet mimo zawyżonych kosztów	<ul style="list-style-type: none"> – komunalny podmiot gospodarczy poprzez wywieranie nacisku na władze lokalne w zakresie przydzielanych przez nie preferencji ekonomicznych lub decyzji dotyczących podziału portfela zleceń na produkty i usługi staje się podmiotem jedynym lub dominującym na lokalnym rynku; sytuacja taka ma najczęściej miejsce w przypadku tzw. monopolu naturalnego i dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych, dystrybutorów i producentów energii ciepłej oraz pozostałych firm sektora energetycznego; – działalność komunalnego podmiotu gospodarczego może być przyczyną nierównej konkurencji w sytuacjach, gdy podmiot ten ma: <ul style="list-style-type: none"> – możliwość uzyskiwania informacji niedostępnych dla innych podmiotów, – możliwość dysponowania mieniem JST, której nie posiadają inne podmioty, w tym dysponowania majątkiem komunalnym po niższych cenach, – możliwość dopłacania z budżetu JST do nierentownych działalności (może mieć to miejsce w przypadku spółek, kiedy to uchwałą rady gminy pokrywa się straty jej działalności, a tym samym wspiera tzw. swoje przedsiębiorstwo), – możliwość wykorzystania różnorodnych preferencji ekonomicznych, organizacyjnych i prawnych, których przykłady m.in. już podano w tejże tabeli.

Źródło: E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1999, s. 81–83.

Niemniej jednak istnieje ryzyko takiej sytuacji, kiedy działalność gospodarza w określonym segmencie rynku zostaje zastrzeżona na rzecz uprzywilejowanych podmiotów sektora samorządowego. Stwarza to niebezpieczeństwo, że prowadzenie samorządowej działalności gospodarczej powierzone zostaje jednemu podmiotowi, czyli monopoliście. W ten sposób na wspomnianym rynku może dojść do wyłączenia mechanizmu wolnej konkurencji, uznawanego w gospodarce rynkowej za niezbędny warunek efektywnego gospodarowania⁴. Tym samym działania samorządu terytorialnego w tym zakresie mogą przynieść bardzo negatywne konsekwencje. Najbardziej odczuwalne skutki działań ingerencyjnych w gospodarce lokalnej w sferze komunalnych usług i produktów zostały przedstawione w tabeli 1.

Podsumowując należy stwierdzić, że do najistotniejszych przejawów negatywnego interwencjonizmu samorządowego w obszarze rynku usług i produktów komunalnych zaliczyć należy w szczególności⁵:

- przyznawanie przez gminę preferencji ekonomicznych nieefektywnym podmiotom komunalnym (podatkowych i cenowych) oraz uleganie naciskom w zakresie udzielanych preferencji,
- dotowanie przedsiębiorstw komunalnych działających mało efektywnie i mało skutecznie,
- wyposażanie przedsiębiorstw komunalnych w składniki mienia samorządowego oraz udostępnienie go po cenach niższych niż dla przedsiębiorstw sektora prywatnego,
- przyznawanie portfela zleceń na produkty i usługi komunalne wyłącznie jednemu bądź kilku dominującym podmiotom bez wyraźnego ekonomiczno-prawnego uzasadnienia.

Należy również dodać, że istnienie monopoli samorządowych w wybranych sferach gospodarki komunalnej często znajduje swe uzasadnienie i nie budzi zastrzeżeń. W wielu jednak przypadkach trudno znaleźć wytłumaczenie dla angażowania się samorządu w działalność gospodarczą (zwłaszcza wówczas, gdy wykonywanie zadań w ramach sektora prywatnego nie budzi zastrzeżeń). Do dysfunkcji tych zaliczyć należy wspomniane już wcześniej: ingerencję czynnika administracyjnego, marnotrawstwo środków i nadmierne koszty świadczenia usług.

⁴ M. Szydło, *Monopol gminy w świetle reguł funkcjonowania wspólnego rynku w Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 7–8, s. 38.

⁵ M. Kogut-Jaworska: *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 50.

3. Wybór formy organizacyjno-prawnej przedsiębiorstw użyteczności publicznej

Działalność jednostek samorządu terytorialnego w sferze rozwoju lokalnego łączy elementy regulacji ze sferą realną. Bezpośrednio związana z kształtowaniem środowiska życia miejscowej społeczności oraz prosperowaniem lokalnej przedsiębiorczości gwarantuje sprawność funkcjonowania infrastruktury technicznej i społecznej na obszarze całej jednostki terytorialnej. Działalność gospodarcza gminy podejmowana może być zarówno w celach niezarobkowych, jak i dochodowych (np. na pokrycie kosztów działalności). Może być wykonywana w formie różnych jednostek organizacyjno-prawnych, w tym również przy zaangażowaniu podmiotów sektora prywatnego.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę komunalną głównie w formie:

- zakładu budżetowego,
- jednostki budżetowej,
- spółek prawa handlowego.

Samorząd terytorialny może też zlecać zadania z zakresu gospodarki komunalnej osobom prawnym lub jednostkom nieposiadającym osobowości prawnej – w formie umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów o zamówieniach publicznych. W przypadku zadań przekraczających możliwości pojedynczej gminy lub powiatu jednostki samorządu terytorialnego mają możliwość współdziałania w formie związków międzygminnych lub związków powiatów.

Ustawa o gospodarce komunalnej dopuszcza również możliwość przystępowania do instytucji kultury, zakładania fundacji, stowarzyszeń, spółdzielni, przy czym prowadzenie działalności zarobkowej nie może się stać domeną podmiotów działających w tych formach prawnych, może jedynie stanowić dla nich dodatkowe źródło finansowania działalności statutowej. Podstawową właściwością wspomnianych podmiotów, a także przedsiębiorstw użyteczności publicznej jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług powszechnie dostępnych, a nie maksymalizacja zysku.

Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mogą funkcjonować w trzech formach własności, tj. komunalnej, prywatnej i mieszanej (publiczno-prywatnej). Wyłączość ich stosowania lub przyjęcia kształtuje model zarządzania gospodarką komunalną (por. rys. 1).

Forma własności	Model scentralizowany	Model rynkowy	mieszana
	komunalna	prywatna	
Forma prawno-organizacyjna		pole wyboru	
Przedsiębiorstwo jednoosobowe			
Spółka cywilna			
Spółka jawna			
Spółka komandytowa			
Spółka komandytowo-akcyjna			
Spółka z o.o.	pole wyboru		pole wyboru
Spółka akcyjna			
Spółdzielnia			
Jednostka organizacyjna bez osobowości prawnej (jednostka, zakład budżetowy)			
	Model mieszany		

Rysunek 1. Pole wyboru form organizacyjno-prawnych w alternatywnych modelach zarządzania gospodarką komunalną

Źródło: D. Głuszczyk: *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej – problem wyboru formy organizacyjnej w alternatywnych modelach zarządzania gospodarką komunalną*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2009, nr 46, s. 401.

4. Efekt przekształceń własnościowych i organizacyjnych w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce – ważniejsze wnioski

Analizując strukturę udziału właścicielskiego jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania usług użyteczności publicznej, można przytoczyć konkretne zależności występujące w ostatnim czasie. Wskazuje się na fakt, że o ile zauważalna jest ogólna tendencja sektora publicznego do przeprowadzania przekształceń własnościowych (prywatyzacyjnych), o tyle jednostki samorządowe nie wykazują znaczącej aktywności w tym zakresie. Jest to niekorzystne zjawisko, gdyż zahamowanie przekształceń sektora komunalnego w dalszej perspektywie może prowadzić do zmniejszenia konkurencyjności lokalnej gospodarki i zachwiania działaniem mechanizmu rynkowego.

Informacje i dane opracowywane przez Ministerstwo Skarbu Państwa, a publikowane w corocznej „Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia

komunalnego⁶, pozwalają stwierdzić, że występuje niewielki spadek wolumenu prowadzonej działalności w formie jednostek i zakładów budżetowych, przy jednoczesnym zwiększeniu skali prowadzenia gospodarki komunalnej w formie spółek kapitałowych. Nie jest to jednak zmiana adekwatna do potrzeb i konieczności prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego działań w zakresie przeobrażeń własnościowych i transformacji strukturalnej w gospodarce komunalnej.

Ponadto należy stwierdzić, że w zależności od wielkości oraz potencjału majątkowego jednostek terytorialnych różnie przedstawia się aktywność gmin, powiatów i województw w zakresie prowadzenia polityki przekształceń własnościowych. Trudno zatem jednoznacznie wskazać mocne strony i ograniczenia w stosowaniu rozwiązań i dokonywaniu wyborów form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności z zakresu użyteczności publicznej.

Informacje gromadzone przez Ministerstwo Skarbu pozwalają wyróżnić takie dziedziny gospodarki komunalnej, w odniesieniu do których samorządy terytorialne dążą do utrzymania ścisłego nadzoru nad ich działalnością. W roku 2008 do dominujących grup należały podmioty świadczące usługi w zakresie⁷:

- wodociągów i kanalizacji (1119 podmiotów),
- komunalnej gospodarki mieszkaniowej (737 podmiotów),
- pozostałych usług komunalnych (733 podmioty)

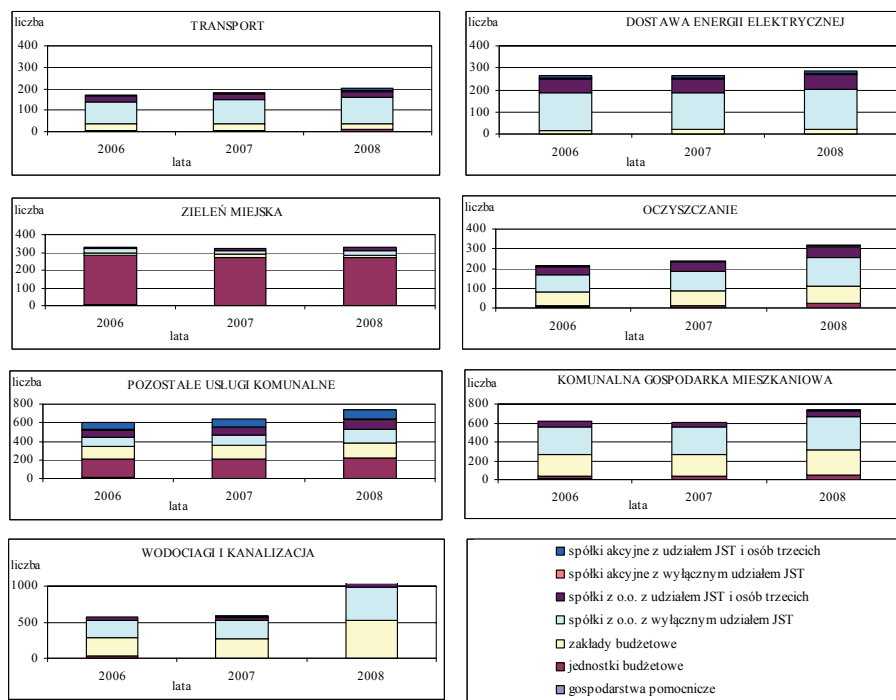
Należy stwierdzić, że działalnością zdominowaną przez jednostki sektora samorządowego była działalność prowadzona w zakresie wodociągów i kanalizacji (522 zakłady budżetowe). Niemniej jednak w tej grupie działalności znaczącą pozycję zajmowała również grupa spółek kapitałowych. Podobny stan da się zauważyć w odniesieniu do usług społecznych, które były świadczone głównie przez jednostki sektora publicznego (355 jednostek budżetowych). Struktura podmiotów w kontekście form organizacyjno-prawnych zaprezentowana została na rysunku 2.

Natomiast do grupy najmniej licznej pod względem liczby podmiotów zaliczyć należy:

- transport publiczny (202 podmioty),
- dostawę i produkcję energii elektrycznej i ciepłej (286 podmiotów),
- oczyszczanie (316 podmiotów).

⁶ Por. *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* (odpowiednio według stanu na koniec roku 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008), Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

⁷ *Informacja o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego* (według stanu na koniec 2008 r.), Warszawa, grudzień 2009, s. 30.



Rysunek 2. Podmioty komunalne według form organizacyjno-prawnych i przedmiotu działalności w latach 2006–2008.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji o przekształceniach i prywatyzacji mienia komunalnego (sporządzanej kolejno w latach 2007, 2008, 2009)*, Ministerstwo Skarbu Państwa, Warszawa.

W analizowanym okresie wśród działalności w sferze dostaw produkcji energii elektrycznej i ciepłej zdecydowanie przeważała forma spółek kapitałowych (aż 92% stanowiły spółki z.o.o.). Natomiast wśród podmiotów funkcjonujących w obszarze wodociągów i kanalizacji przeważały spółki z wyłącznym kapitałem jednostek samorządu terytorialnego.

Konkludując należy wskazać, że przed jednostkami samorządu terytorialnego jawi się dalszy proces przekształceń sektora komunalnego. Samorządy gmin, powiatów i województw powinny w dalszym ciągu i ze wzmożoną siłą dokonywać zmian własnościowych, realizując jednocześnie założenia transformacji systemowej i strukturalnej całego sektora publicznego. Proces ten jest niezbędny szczególnie w kontekście tworzenia warunków dla rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu konkurencyjności gospodarki lokalnej.

5. Podsumowanie

Aktualne kierunki zmian w systemie działania władz samorządowych powinny obejmować wykorzystanie rozwiązań właściwych gospodarce rynkowej. Rozwiązania prowadzące do wyłącznej rezerwacji działalności gospodarczej, która mogłaby być prowadzona wyłącznie lub przy współdziałaniu sektora komercyjnego, powinny być zawsze przedmiotem ostrej krytyki. Przepisane jednostkom samorządu zadania muszą być wykonywane przez nie same tylko wówczas, gdy dotyczą bezpośredniego kształtowania środowiska życia miejscowej społeczności oraz gdy są niezbędne dla kreowania warunków lokalnej przedsiębiorczości (np. infrastruktury technicznej i społecznej). W tych dziedzinach, w których jest to możliwe (m.in. dochodowych dla sektora komercyjnego) powinno nastąpić przekazanie odpowiedzialności za świadczenie usług publicznych innym podmiotom. Rozdzielenie funkcji realizacyjnej od zarządczej w konsekwencji będzie zmierzać do zmiany spojrzenia zarówno na rolę jednostki samorządu terytorialnego, jak i jej politykę gospodarczą.

Bogna Sawicka

Politechnika Lubelska

Problemy monitorowania efektywności funkcjonowania przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych

***Streszczenie.** Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne ze względu na osobę właściciela oraz pozycję lokalnych monopolistów nie są poddane zewnętrznym mechanizmom wymuszającym efektywność działania tak jak przedsiębiorstwa prywatne. Jednym ze sposobów oceny ich efektywności może być wprowadzenie dostępnego publicznie benchmarkingu w zakresie cen i kosztów świadczonych usług. Racjonalizacja kosztów w tych przedsiębiorstwach wymaga opracowania baz normatywnych oraz budżetowania kosztów procesów obsługowych (w tym szczególnie pomocniczych) metodą szczegółową, umożliwiającą identyfikację kosztów niewykorzystanej zdolności produkcyjnej. Przedsiębiorstwa te powinny podlegać kryteriom oceny właściwym dla przedsiębiorstw funkcjonujących w warunkach konkurencyjnych.*

1. Wprowadzenie

Trwającym ponad 20 lat przemianom gospodarczym w Polsce towarzyszy ciągła ewolucja systemów zarządzania przedsiębiorstwem. Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej spowodowało rozwój konkurencji nie tylko na rynku dóbr, ale i w zakresie dostępu do kapitału. Wraz z rozwojem rynków pojawiła się potrzeba określenia celu prowadzenia działalności gospodarczej, łączącego interesy właścicieli, menedżerów, kredytodawców i innych grup interesu, tzw. *stakeholders*, oraz ustalenia standardów odpowiedzialności i sprawozdawczości finansowej. Za taki cel uznano wzrost wartości przedsiębiorstwa. Rosnąca złożoność procesów gospodarczych oraz tempo zmian otoczenia przedsiębiorstwa wy-

magają równoczesnego uwzględnienia konieczności rozwoju przedsiębiorstwa, opłacalności gospodarowania oraz stałej oceny ryzyka towarzyszącego podejmowanym decyzjom. W odpowiedzi na te potrzeby przedsiębiorstwa wdrażają różne narzędzia zarządzania, wspomagające zarówno działalność bieżącą, jak i decyzje o charakterze strategicznym.

Jak zauważa A. Jaki, rodzaj oraz hierarchia celów formułowanych w przedsiębiorstwie jest uzależniona od cech samego przedsiębiorstwa oraz warunków jego funkcjonowania, w szczególności¹:

- formy własności i formy prawno-organizacyjnej,
- rodzaju i cech systemu ekonomicznego, w jakim działa przedsiębiorstwo,
- motywów powstania przedsiębiorstwa.

Spostrzeżenia te prowadzą do konkluzji, że formułowane teorie dotyczące zachowań i celów przedsiębiorstw w gospodarce rynkowej w praktyce mogą nie znajdować zastosowania we wszystkich jednostkach prowadzących działalność gospodarczą. Jak zauważa między innymi S. Sudoł, prawdziwy przedsiębiorca może występować jedynie w warunkach prywatnej własności środków produkcji².

Przykładem przedsiębiorstw o specyficznych cechach zarówno pod względem struktury własności, jak i rodzaju prowadzonej działalności są miejskie przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne.

Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne w Polsce w zdecydowanej większości stanowią stuprocentową własność miasta lub gminy. Utrzymywanie tej formy własności w gospodarce rynkowej wspierane jest argumentami wskazującymi na szczególnie – strategiczny dla danego regionu – przedmiot działalności, jakim jest masowe zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie ścieków. Taka forma własności, jak wykazały wieloletnie doświadczenia gospodarki centralnie planowanej, nie sprzyjają zachowaniom proefektywnościowym. Rozważane przedsiębiorstwa posiadają dodatkowo szczególnie uprzywilejowaną pozycję lokalnego monopolisty, co ogranicza oddziaływanie sił rynkowych w kierunku optymalizacji zużywanych zasobów. Jedynym mechanizmem regulacji efektywności tych przedsiębiorstw wydaje się polityczna kontrola nad cenami. Taryfy opłat są co roku akceptowane przez Radę Miasta, dla której często podstawowe kryterium oceny efektywności przedsiębiorstwa stanowi brak konieczności podejmowania niepopularnych decyzji dotyczących podwyżek cen za dostawę wody lub odprowadzanie ścieków oraz brak wyrazów niezadowolenia mieszkańców (niezadowolenie powodowane jest przerwami w dostawie wody lub jej złą jakością).

¹ A. Jaki, *Wycena przedsiębiorstwa. Pomiar i ocena wartości*, Zakamycze 2000, s. 35.

² S. Sudoł, *Przedsiębiorstwo. Podstawy nauki o przedsiębiorstwie. Teorie i praktyka zarządzania*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 31.

Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne ze względu na uwarunkowania własnościowe są niejako zobowiązane do dbania o swój wizerunek – przedsiębiorstw nowoczesnych, troszczących się o dobro mieszkańców i środowisko naturalne. Ich zarządy chętnie wdrażają nowoczesne systemy zarządzania, wspierane różnymi narzędziami monitorującymi efekty funkcjonowania przedsiębiorstw (budżetowanie, zrównoważona karta wyników, controlling operacyjny i strategiczny). Celem niniejszego artykułu jest wskazanie problemów związanych z wdrażaniem w przedsiębiorstwach wodno-kanalizacyjnych rozwiązań zwiększających efektywność ekonomiczną ich działania.

2. Miejsce efektywności działania w strukturze celów strategicznych przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych

Wdrażanie narzędzi wspomagających zarządzanie wymaga rozpoznania misji i strategii przedsiębiorstwa³. Współczesne mierzenie efektywności przedsiębiorstwa wykracza poza kryteria finansowe. Wielu specjalistów krytykuje nadmierne i często wyłączne stosowanie mierników finansowych, argumentując swoje stanowisko tym, że zbyt duży nacisk na osiągnięcie i utrzymanie krótkoterminowych wyników finansowych może doprowadzić do przeinwestowania zadań krótkoterminowych i niedoinwestowania aktywów kreujących wartość w długim okresie, w szczególności aktywów niematerialnych i intelektualnych, kluczowych dla przyszłego rozwoju⁴. Równocześnie jednak perspektywa finansowa zajmuje kluczową pozycję w zrównoważonej ocenie działania organizacji, proponowanej chociażby w koncepcji strategicznej karty wyników.

W celu rozpoznania kluczowych celów strategicznych, jakie są stawiane przed przedsiębiorstwami wodno-kanalizacyjnymi, dokonano analizy dokumentów programowych (strategicznym) czterech wybranych przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie dostarczania wody i oczyszczania ścieków.

Z informacji przedstawionych w tabeli 1 wynika, że cele strategiczne przedsiębiorstw koncentrują się głównie wokół:

- zapewnienia ciągłości i odpowiedniej jakości świadczonych usług,
- troski o środowisko naturalne, warunki pracy pracowników,
- inwestycji zwiększających zakres działania oraz poprawiających jakość świadczonych usług.

³ W strategicznej karcie wyników misja i strategia organizacji jest przekładana na spójny zestaw mierników efektywności, który stanowi ramy systemu zarządzania strategicznego, por. R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 22.

⁴ Tamże, s. 39.

Uwagę zwraca bardzo zróżnicowane znaczenie nadawane celom o charakterze czysto efektywnościowym.

W MPWiK Warszawa efektywne świadczenie usług jest utożsamiane z podejmowaniem działań inwestycyjnych mających na celu zapewnianie najwyższej jakości wody oraz oczyszczania wszystkich ścieków na obszarze aglomeracji warszawskiej. Po raz drugi kryterium efektywności jest odnoszone do wykorzystania zasobów naturalnych.

W MPWiK Lublin ostatnie miejsce w obszarze zadań zintegrowanego systemu zarządzania zajmuje „prowadzenie rachunku nakładów i korzyści ekonomicznych”, który wytycza kierunki racjonalnego postępowania i optymalne ścieżki osiągnięcia zakładanych celów”.

W przypadku MPWiK w Rzeszowie nie stwierdzono w podanych do publicznej wiadomości dokumentach treści świadczących o zakresie stosowania rachunku ekonomicznego w procesie podejmowania decyzji.

Cele efektywnościowe zostały wyraźnie podkreślone jedynie w przypadku MPWiK w Krakowie, gdzie jasno sformułowano cel w postaci dążenia do wzrostu efektywności spółki, w tym poprawy jej kondycji ekonomiczno-finansowej oraz efektywności gospodarowania majątkiem.

Tabela 1. Elementy strategii wybranych przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych

Miasto	Misja, cele strategiczne, polityka przedsiębiorstwa
1	2
Warszawa	<p>Misja Jesteśmy po to, aby służyć mieszkańcom aglomeracji warszawskiej poprzez efektywne świadczenie usług zaopatrzenia w wodę oraz odbioru i oczyszczania ścieków, w trosce o najwyższy standard życia mieszkańców, jak i stan środowiska naturalnego.</p> <p>Strategiczne kierunki Działamy jako przedsiębiorstwo użyteczności publicznej, które w 100% jest własnością m.st. Warszawy.</p> <p>Jesteśmy przedsiębiorstwem służebnym wobec mieszkańców aglomeracji warszawskiej w zakresie usług wodociągowo-kanalizacyjnych.</p> <p>Wykonujemy działania nastawione na efektywne świadczenie usług wodociągowych i kanalizacyjnych. Inwestujemy w nowe rozwiązania i modernizację już wykorzystywanych technologii dla zapewniania najwyższej jakości wody oraz oczyszczania wszystkich ścieków na obszarze aglomeracji warszawskiej.</p> <p>W naszym działaniu nie kierujemy się zasadą maksymalizacji zysku. Wypracowujemy go wyłącznie w celu zaspokajania potrzeb rozwojowych Spółki. Kierujemy się rachunkiem ekonomicznym oraz zasadą, że zanieczyszczający (dla ścieków) oraz konsument (dla wody) płaci za usługi.</p> <p>Cel nadrzędny Zapewnienie wysokiej jakości usług infrastrukturalnych w zakresie dostaw zdrowej wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków. Polityka zintegrowanego systemu zarządzania Dążymy do tego, aby nasze usługi spełniały wciąż rosnące wymagania naszych klientów w zakresie dostawy wody oraz odbioru i oczyszczania ścieków przy szczególnej dbałości o środowisko naturalne, a także zapewnieniu pracownikom bezpiecznych i higienicznych warunków pracy.</p>

1	2
Lublin	<p>MPWiK Sp. z o.o. w Lublinie przywiązuje dużą wagę do jakości świadczonych usług, ponieważ dotyczą one tak istotnych dziedzin życia, jak zaopatrzenie w wodę oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków. Działalność Spółki podporządkowana jest takim priorytetom, jak:</p> <ul style="list-style-type: none"> – świadczenie usług na jak najwyższym poziomie, – troska o środowisko naturalne, – stabilny rozwój przedsiębiorstwa <p>Polityka MPWiK Lublin</p> <p>Spółka poprzez wdrożenie zarządzania procesami gwarantuje świadczenie usług na najwyższym poziomie, dbanie o środowisko oraz bezpieczne warunki pracy.</p> <p>Spółka zobowiązuje się do:</p> <ul style="list-style-type: none"> – zdobywania zaufania i zadowolenia klienta jako podstawy powodzenia i potwierdzenia słuszności działania, – wdrażania postępu technicznego i organizacyjnego, zapewniającego skuteczność działania i rozwój, – promowania zachowań proekologicznych, aby wszystkie działania postrzegane były jako wyraz zaangażowania na rzecz ochrony środowiska oraz skutecznie zapobiegały potencjalnym awariom, – ochrony zasobowej i przeciwdziałania zanieczyszczeniom wód podziemnych i powierzchniowych, – ograniczania negatywnego oddziaływania na środowisko wytwarzanych odpadów, – propagowania „jakości pracy” wśród pracowników, aby byli świadomi tego, że każda czynność ma być przez nich wykonywana w bezpiecznych warunkach i w jak najmniejszym stopniu oddziaływać na środowisko, – działania w kierunku ciągłej poprawy stanu i warunków bhp, co pozwala na zapobieganie wypadkom, zdarzeniom potencjalnie wypadkowym i chorobom zawodowym, – zwiększania roli i zaangażowania pracowników w działania na rzecz bhp, – podnoszenia kwalifikacji pracowników w celu doskonalenia procesów pracy oraz świadczonych usług, – wdrażania działań zapobiegawczych i korygujących w celu doskonalenia usług. <p>Działalność MPWiK opiera się na wdrożonym w Spółce zintegrowanym systemie zarządzania, który umożliwia:</p> <ul style="list-style-type: none"> – identyfikację różnych aspektów środowiskowych prowadzonej działalności, wyrobów i usług, które mogą być na bieżąco kontrolowane i korygowane, – wpływ na środowisko, czyli korektę korzystnych i niekorzystnych następstw swojej działalności lub produktów, z pożytkiem dla środowiska i wyników finansowych przedsiębiorstwa, – określenie celów i zadań realizowanych w ramach przyjętej polityki, objętych programem zarządzania środowiskowego, które wymagają nakładów i przynoszą wymierne efekty, – podejmowanie decyzji pozwalających na identyfikację i eliminację potencjalnych zagrożeń i awarii, racjonalne wykorzystanie dóbr przyrody dla potrzeb człowieka, przy minimalnych stratach środowiskowych i optymalnym wykorzystaniu kapitału, – prowadzenie rachunku nakładów i korzyści ekonomicznych, który wytycza kierunki racjonalnego postępowania i optymalne ścieżki osiągnięcia zakładanych celów.
Rzeszów	<p>Misja</p> <p>Naszą misją jest dostarczanie dobrej, zdrowej wody każdego dnia i oczyszczanie ścieków do ostatniej kropli.</p> <ul style="list-style-type: none"> – Świadcząc usługi na najwyższym poziomie współtworzymy przyjazne środowisko. – Jesteśmy po to, by służyć naszym Klientom. – Wdrażamy innowacyjne rozwiązania. – Jesteśmy aktywnym partnerem dla lokalnych społeczności. – Odnosimy sukcesy dzięki naszym pracownikom. – Woda jest dla Ciebie, ścieki oddaj nam.

cd. tabeli 1.

1	2
Kraków	<p>Misja do wypełniania przez MPWiK Ciągłe zaopatrzenie miasta Krakowa w zdrową i smaczną wodę do picia oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków miejskich, ze spełnieniem w tym zakresie wymagań Unii Europejskiej.</p> <p>Wskaźniki oceny wypełniania misji ze strony klientów: dla wodociągów: dostępność wody, jakość wody, ciśnienie wody, cena wody, dla kanalizacji: dostępność kanalizacji, sprawność kanałów, ze strony otoczenia: – dla kanalizacji: procent ilości ścieków oczyszczonych, jakość wód odprowadzanych po oczyszczeniu ścieków, zagospodarowanie osadów.</p> <p>Główne cele rozwojowe gwarantujące wypełnianie misji MPWiK w Krakowie – poprawa standardu usług (poprawa standardu jakości usług MPWiK SA dla zapewnienia harmonijnej współpracy z Klientami, Inwestorami i Miastem), – wzrost efektywności ekonomicznej działalności przedsiębiorstwa (dalsza poprawa kondycji finansowej Spółki oraz efektywności gospodarowania majątkiem), – rozwój obszarowy i ilościowy (poszerzenie obszarowego i ilościowego zakresu dostawy wody i odprowadzania oraz oczyszczania ścieków w granicach miasta oraz na potrzeby gmin ościennych), – dalszy wzrost niezawodności systemu (polepszenie niezawodności, parametrów funkcjonowania, i stanu technicznego systemów: wodociągowego i kanalizacyjnego).</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji publikowanych na stronach internetowych przedsiębiorstw.

Przeprowadzona analiza nasuwa pytania. Czy rodzaj prowadzonej działalności upoważnia przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne do pomijania kryteriów efektywnościowych w procesie podejmowania decyzji? Czy brak prywatnej własności kapitału zwalnia zarządy z troski o zapewnienie stopy zwrotu przynajmniej pokrywającej koszt kapitału? Czy pozycja monopolisty zwalnia te przedsiębiorstwa z troski o racjonalizację kosztów działalności oraz poszukiwanie rezerw efektywnościowych?

Strategie analizowanych przedsiębiorstw praktycznie nie uwzględniają współczesnych osiągnięć teorii zarządzania finansami. Jest to jedna z podstawowych barier przy wdrażaniu nowoczesnych narzędzi wspomaganie decyzji, w których kryteria efektywnościowe – bazujące na stopie zwrotu z kapitału – zajmują kluczową pozycję. O ile w przypadku spółek amerykańskich to właściciele przypomnieli zarządom o konieczności zapewnienia odpowiedniej stopy zwrotu z kapitału własnego, o tyle w przypadku przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych właściciel reprezentowany przez Radę Miasta, jak opisano wyżej, kieruje się celami politycznymi o charakterze populistycznym. Realizacja celów proefektywnościowych, prowadząca do redukcji kosztów poprzez np. racjonalizację zatrudnienia, weryfikacje przywilejów pracowniczych, outsourcing, może być sprzeczna z realizacją celów reprezentantów właściciela.

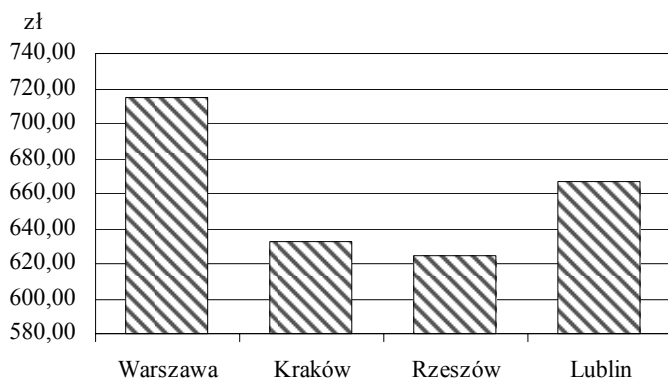
3. Diagnozowanie rezerw efektywnościowych przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych

Ze względu na ograniczony zakres oddziaływania sił konkurencyjnych na przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne jednym ze sposobów obiektywnej oceny efektywności ich funkcjonowania może być benchmarking. Minimalne parametry jakościowe wody oraz procesu oczyszczania ścieków są znormalizowane. Biorąc pod uwagę charakter prowadzonej działalności oraz kluczowe miejsce w hierarchii celów nadane zaspokajaniu potrzeb mieszkańców w zakresie dostawy wody i oczyszczania ścieków, miarą efektywności działania przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych może być poziom opłat za dostawę wody i oczyszczanie ścieków. Poniższa tabela zawiera podstawowe informacje z taryf przedsiębiorstw, kształtujące poziom opłat za dostawę wody i oczyszczanie ścieków. Zakładając efekt dla mieszkańca w postaci dostawy wody i oczyszczenia ścieków w ilości 100 m³, dokonano porównania opłat koniecznych do poniesienia za powyższą usługę w poszczególnych miastach.

Tabela 2. Porównanie taryf opłat za dostawę wody i odprowadzanie ścieków

Miasto	Woda	Ścieki	Opłaty stałe niezależnie od skali świadczeń		Opłata za zużycie 100 m ³ /m-c wody wraz z odprowadzeniem ścieków przez gospodarstwo domowe
	cena netto w zł/m ³	cena netto w zł/m ³	opłata netto w zł/m-c	opłata netto w zł/m-c	
	gospodarstwa domowe	gospodarstwa domowe	dostawa wody	odprowadzanie ścieków	
Warszawa	3,08	4,02	5		715,00
Kraków	2,87	3,43	2,85		632,85
Rzeszów	3,37	2,82	6,09- woda+ścieki		625,09
			3,02 tylko woda	3,07 tylko ścieki	
Lublin	2,84	3,74	od 0,54 do 32,34 w zależności od nominalnego przepływu za utrzymanie gotowości do świadczenia usług; opłata abonamentowa 10,33 (pobór wody poza siecią miejską)	od 0,88 do 141,43 w zależności od nominalnego przepływu, opłata abonamentowa 10,33 (pobór wody poza siecią miejską)	666,50

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 1. Opłata za zużycie 100 m³ wody/m-c

Źródło: opracowanie własne.

Zróznicowanie poziomu opłat za ten sam rodzaj świadczeń wskazuje, że gdyby nie szczególne warunki funkcjonowania tych przedsiębiorstw, które stwarza pozycja lokalnych monopolistów, zostałyby uruchomione mechanizmy rynkowe eliminujące z rynku dostawców świadczących usługi po najwyższych cenach. W przypadku przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych stworzenie systemu stałego monitorowania i porównywania cen świadczonych usług mogłoby stanowić bodziec dla podjęcia działań prowadzących do optymalizacji kosztów tych przedsiębiorstw.

W przedsiębiorstwach wodno-kanalizacyjnych ceny ustalane są według tzw. metody „koszt plus”, tzn. punktem wyjścia do ustalenia ceny jest koszt jednostkowy. Koszty bezpośrednie produkcji (głównie materiały i energia) są determinowane stosowaną technologią oraz parametrami jakościowymi wody i ścieków. Często są bardzo skrupulatnie kalkulowane i monitorowane. Obszarami wymagającymi szczególnej analizy pod kątem efektywności ponoszonych nakładów są procesy obsługowe. Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne mają strukturę wielozakładową. Obok produkcji podstawowej, tj. wydziału produkcji wody oraz wydziału oczyszczania ścieków, funkcjonują wydziały pomocnicze: remontowe, transportowe, laboratoria. Księgowy system rachunku kosztów jest najczęściej oparty na metodach zamykania zleceń, tzn. koszty wydziałów pomocniczych w ustalonej z góry kolejności są przeksięgowywane na koszty działalności podstawowej jako koszty złożone, lub jego podstawą są tzw. cenniki wewnętrzne. W analizie struktury kosztu jednostkowego produkcji wody lub oczyszczania ścieków koszty produkcji pomocniczej stanowią często pokazną pozycję – trudną do analizy i oceny ze względu na zagregowany charakter oraz inne niż wydział produkcji podstawowej miejsce poniesienia kosztu. Analiza procedury budżet-

towania oraz rozliczania kosztów produkcji pomocniczej w jednym z przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych wykazała, że:

- koszty produkcji pomocniczej są budżetowane metodą przyrostową, bez uwzględnienia planowanego zapotrzebowania na usługi, zgłaszanego przez poszczególne jednostki organizacyjne przedsiębiorstwa,
- stawki przyjęte w cennikach wewnętrznych za roboczogodzinę lub maszynogodzinę pracy nie są corocznie weryfikowane – raz ustalony taryfikator wewnętrzny funkcjonuje przez kilka lat obrotowych.

Wskazane mankamenty procesu planowania i rozliczania kosztów praktycznie uniemożliwiają ocenę efektywności funkcjonowania jednostek organizacyjnych realizujących produkcję pomocniczą.

Bezpośrednie porównanie cen wewnętrznych ze stawkami rynkowymi nie jest zasadne z uwagi na to, że przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne muszą utrzymywać pewien poziom rezerw zdolności produkcyjnej, które umożliwiają na przykład szybkie usuwanie awarii w przypadku kumulacji takich zdarzeń na skutek niesprzyjających warunków atmosferycznych. Nie oznacza to jednak, że cena wewnętrzna musi akceptować każdy poziom poniesionych kosztów. Poziom rezerw zdolności produkcyjnej powinien podlegać planowaniu i okresowej ocenie. Wdrożenie systemów controllingu monitorującego koszty z uwzględnieniem poziomu wykorzystania potencjału gospodarczego wymaga w tych przedsiębiorstwach opracowania baz normatywnych (głównie pracochłonności) dla realizowanych czynności oraz wprowadzenia budżetowania kosztów produkcji pomocniczej metodą szczegółową. Przy właściwie ustalonych cenach wewnętrznych uwzględniających wyłącznie ekonomicznie uzasadniony poziom kosztów wynikających z utrzymywania rezerw zdolności produkcyjnej, poziom odchyleń od cen ewidencyjnych pozwala na ocenę skali niewykorzystanego potencjału gospodarczego i podjęcie przez kierownictwo jednostki działań korygujących. Wprowadzenie do kryteriów oceny wydziałów produkcji pomocniczej wskaźników wykorzystania zdolności produkcyjnej stanowi bodziec do podejmowania działań ukierunkowanych na poszukiwanie zleceniobiorców, w tym także zewnętrznych.

4. Podsumowanie

Pomijanie w ocenie działalności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych kryteriów czysto finansowych może prowadzić do braku kontroli nad efektywnością inwestowanego kapitału. Realizowane przedsięwzięcia rozwojowe mogą powodować koszty społeczne w postaci wzrostu obciążenia mieszkańców opłatami, a to z kolei może prowadzić do szerszego występowania zjawiska nielegalnego poboru wody oraz odprowadzania nieoczyszczonych ścieków.

Jednym ze sposobów oceny efektywności przedsiębiorstw wodno-kanalizacyjnych może być wprowadzenie dostępnego publicznie benchmarkingu w zakresie cen i kosztów świadczonych usług. Monitorowanie poziomu kosztów w tych przedsiębiorstwach wymaga opracowania baz normatywnych oraz budżetowania kosztów procesów obsługowych metodą szczegółową, umożliwiającą identyfikację kosztów niewykorzystanej zdolności produkcyjnej.

Magdalena Wartalska

Uniwersytet Łódzki

Wybrane aspekty gospodarki majątkiem komunalnym miasta Łodzi

***Streszczenie.** Niniejszy artykuł został poświęcony wybranym problemom zarządzania mieniem komunalnym na przykładzie miasta Łodzi. Szczególna uwaga została poświęcona problemom racjonalizacji procesu gospodarowania majątkiem.*

1. Wprowadzenie

Majątek jest trwałą podstawą samorządności gospodarczej miasta. Stanowi bazę realizacji zadań publicznych, co rzutuje na wybór metod i form jego wykorzystania oraz decyzje właścicielskie podejmowane przez władze samorządowe. Miasto ma prawo do samodzielnego zarządzania mieniem komunalnym. Niezbędne jest zatem podejmowanie działań zmierzających do optymalnego wykorzystania majątku, które będą gwarantować nie tylko skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców, ale również pozwolą na osiągnięcie maksymalnych dochodów, pochłaniając równocześnie jak najmniejszą ilość pieniędzy z budżetu samorządowego.

2. Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania majątkiem miasta

W ustawie z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym została zawarta definicja mienia komunalnego¹. Ustawodawca definiuje mienie komunalne jako własność i inne prawa majątkowe, należące do poszczególnych gmin i ich związków, oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Majątek taki pozwala miastu na prowadzenie działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, a także wyposaża miasto w różnego rodzaju uprawnienia należne podmiotom, którym przysługuje własność i inne prawa majątkowe². Przedmiotowy zakres mienia komunalnego obejmuje w szczególności:

- grunty przeznaczone na cele publiczne o charakterze lokalnym, tj. pod budownictwo komunalne, tereny zieleni publicznej, cmentarze komunalne itp.;
- budynki mieszkalne i lokale stanowiące komunalne zasoby mieszkaniowe;
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieć wodociągową, kanalizacyjną, ciepłą i gazową, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalną komunikację publiczną, drogi publiczne itp.;
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a w szczególności żłobki, przedszkola, szkoły, zakłady ambulatoryjnej służby zdrowia, placówki upowszechniania kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne, itp.;
- zasoby wodne i lasy;
- majątek przedsiębiorstw oraz innych komunalnych osób prawnych;
- wartości niematerialne i prawne (np. obligacje, akcje i udziały)³.

Samorządowe osoby prawne, jako podmioty prawa cywilnego, mogą nabywać mienie w każdy sposób przewidziany prawem. W Polsce tworzenie majątku komunalnego odbywa się różnymi sposobami. Warto jednak podkreślić, że wyposażenie w majątek służyć ma realizacji zadań samorządu o charakterze władczym, administracyjnym oraz gospodarczym, stąd też rodzaj i zakres majątku powinien być dostosowany do funkcji i zadań jednostki samorządu terytorialnego.

¹ Wysuwany w toku prac legislacyjnych postulat, żeby mienie gminy, powiatu i województwa określić zbiorowo jako mienie komunalne nie zyskał akceptacji prawodawcy, gdyż w odpowiednich rozdziałach ustaw samorządowych unormował „mienie powiatu” i „mienie samorządu województwa”. Również w art. 46 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej odnajdujemy sformułowanie, zgodnie z którym przysługujące gminie prawo własności i inne prawa majątkowe są mieniem komunalnym: K. Szczepański, *Dochoły z majątku samorządów*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999, s.7–8.

² T. Dybowski, *Mienie komunalne*, w: *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992, s. 239–257.

³ M. Obrębalski, *Mienie gmin i powiatów w Polsce*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. E. Sobczak, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu” 2001, nr 905, s. 75.

W świetle art. 44 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniamy sześć sposobów nabywania mienia komunalnego. Największy zakres majątku przejęły miasta na podstawie tzw. ustawy wprowadzającej⁴. W pierwszym rządzie ustawa regulowała nabycie (nieodpłatne) mienia z mocy prawa, na podstawie decyzji wojewodów. Było to tzw. nabycie pierwotne, obejmujące mienie należące do ówczesnych jednostek stopnia podstawowego oraz położone w granicach administracyjnych miast Warszawy, Łodzi i Krakowa. Równie istotne okazało się przekazanie majątku przez administrację rządową na wniosek zainteresowanych miast lub na wniosek samej administracji na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Nabycie majątku jest też możliwe poprzez własną działalność gospodarczą, a także w wyniku innych czynności prawnych. W końcu majątek ten może być tworzony drogą określoną w odrębnych przepisach⁵.

3. Wielkość i struktura mienia komunalnego miasta Łodzi⁶

Łódź – trzecie co do wielkości pod względem liczby ludności miasto – leży niemalże w geometrycznym środku Polski. Łódź zajmuje powierzchnię 29 325 hektarów. Postępujący proces komunalizacji majątku sprawia, że na własność miasta przechodzi coraz większy majątek. Ogólną wartość majątku komunalnego miasta Łodzi oraz jego strukturę przedstawia tabela 1.

Majątek miasta Łodzi w roku 2009 oszacowano na 8386,3 mln zł. Jeśli porównamy wartości majątku do lat ubiegłych, to zaobserwujemy, że udział procentowy wartości netto do wartości brutto utrzymuje się na prawie niezmiennym poziomie, co świadczy o przyroście nowego majątku.

Dane przedstawione w tabeli 1 wskazują, że z każdym rokiem dynamika przyrostu majątku kształtuje się dodatnio. Pewne różnice w wysokości oszacowanego majątku występują w roku 2003. Wtedy to została skorygowana wartość gruntów komunalnych według aktualnego stanu. Poprzednie opracowania informacji o stanie mienia komunalnego przedstawiały wartość gruntów skomunalizowanych od roku 1990.

Poza wydatkami, w wyniku których powstają nowe składniki majątku bądź zwiększa się wartość użytkowanych środków trwałych miasto przeznacza co roku znaczne środki finansowe na remonty posiadanego majątku, powstrzy-

⁴ Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, DzU nr 32, poz. 191 z późn. zm.

⁵ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 164.

⁶ Na podstawie *Informacji o stanie mienia komunalnego miasta Łodzi za lata 1999–2009*.

mując tym samym proces jego degradacji. Wydatki te nie mają wpływu na wzrost wartości początkowej, jednak zwiększają użyteczność posiadanego majątku.

Tabela 1. Wartość i struktura majątku miasta Łodzi

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wartość majątku brutto (mln zł)	4699,0	6263,3	6436,1	6838,3	6380,0	6564,9	6697,8	6973,6	7217,6	7669,6	8386,3
w tym (%):											
– jednostki budżetowe	18	18	21	21	22	27,4	24,6	28,4	41,6	43,5	46,6
– zakłady budżetowe	52	40	23	22	21	23,4	22,7	20,6	19,6	18,6	17,3
– majątek używany i niezagospodarowany	2,8	2,8	18	18	19	20,7	20,9	20,9	8,4	5,0	4,3
– grunty	26	38	36	37	36	26,2	27,4	25,1	25,2	23,2	21,4
– pozostałe	1,2	1,2	2	2	2	2,5	4,4	4,9	4,9	7	10,6
Wartość majątku na mieszkańca (tys zł)	5,8	7,8	8,1	8,7	8,1	8,4	8,7	9,1	7,1	10,2	11,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Informacji o stanie mienia komunalnego miasta Łodzi za lata 1999–2009*.

Warto także zaznaczyć, że częścią majątku, której udział procentowy najbardziej zmalał są zakłady budżetowe. W końcu lat dziewięćdziesiątych zakład budżetowy stanowił ponad 50% stanu majątkowego miasta, zaś w roku 2009 jedynie 17,3%. W kolejnych latach należy oczekiwać dalszego spadku liczby zakładów budżetowych. Jest to konsekwencją wprowadzenia dość restrykcyjnych przepisów odnośnie do możliwych rodzajów działalności prowadzonych przez zakłady budżetowe. W przepisach wprowadzających ustawę o finansach publicznych z roku 2009⁷, ustalono bowiem na dzień 31 grudnia 2010 roku ostateczny termin likwidacji tych samorządowych zakładów budżetowych, które prowadzą działalność w innym zakresie niż określa to art. 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸. Zastosowanie tego przepisu oznacza konieczność przeprowadzenia wewnętrznej restrukturyzacji i zaprzestania działalności niedozwolonej dla tej formy. W wielu przypadkach należy się spodziewać likwidacji

⁷ DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

zakładu budżetowego lub przekształcenia go w inną formę organizacyjno-prawną, w tym jednostkę budżetową. Notabene w Łodzi udział procentowy majątku jednostek budżetowych w latach 1999–2009 wzrósł z 18% do ponad 46% w roku 2009.

Na przestrzeni omawianego okresu, czyli od roku 1999 aż do roku 2009 stan i struktura jednostek budżetowych uległa stosunkowo niewielkim zmianom (niestety informacje o stanie mienia komunalnego przed rokiem 2003 nie dostarczają pełnych danych dotyczących stanu liczbowego poszczególnych elementów jednostek budżetowych). Obserwując jednak strukturę jednostek budżetowych na przełomie lat 2003–2009 widzimy, że zmiany są dość znaczne. Wartość majątku brutto jednostek budżetowych z roku na rok ulegała zwiększeniu: z 835,9 mln zł w roku 1999 do 3904,9 mln zł w roku 2009, tj o 467,1%. Jedynie w roku 2005 wartość ta zmniejszyła się w stosunku do roku poprzedniego.

Kolejną ważną formą prawno-organizacyjną gospodarki komunalnej są zakłady budżetowe. Według stanu na dzień 30 czerwca 1999 roku w Łodzi funkcjonowały zakłady budżetowe, których wartość majątku brutto wynosiła 2425,79 mln zł. Z dniem 31 grudnia 1999 roku siedem zakładów zostało zlikwidowanych a na ich miejsce z dniem 1 stycznia 2000 roku, na mocy ustawy o finansach publicznych, powstały jednostki budżetowe o tych samych nazwach. Część zakładów budżetowych przekształcono w jednostki budżetowe, inne stały się instytucjami kultury, które prowadzą przede wszystkim działalność w zakresie upowszechniania kultury. Wśród tych zakładów wyróżnić możemy: centra, ośrodki i domy kultury, Miejską Galerię Sztuki, łódzkie muzea oraz dzielnicowe biblioteki publiczne. Skutkiem tych przeobrażeń było zmniejszenie wartości majątku zakładów budżetowych z 2491,98 mln zł w roku 2000 do 1480,83 mln zł w roku 2001. Obecnie łączna wartość majątku brutto posiadanych przez Łódź zakładów budżetowych wynosi 1449,4 mln zł.

Kolejnymi jednostkami organizacyjnymi miasta Łodzi są instytucje kultury. Instytucje i placówki upowszechniania kultury działają na zasadzie przedsiębiorstwa, pokrywając koszty bieżącej działalności z uzyskanych przychodów, dotacji z budżetu i innych źródeł. Obecnie liczba instytucji kulturalnych utrzymuje się na stałym poziomie. Według stanu na dzień 30 czerwca 1999 roku Łódź posiadała jedynie pięć instytucji kulturalnych (jedynie teatry), zaś w rok później było ich już dwadzieścia. Przyczyną tego nie było jednak drastyczne zwiększenie inwestycji w kulturę, lecz zmiana formy funkcjonowania niektórych jednostek. W grudniu 1999 roku zakłady budżetowe – domy kultury, biblioteki publiczne, Galeria Miejska i muzea, które prowadziły gospodarkę finansową na zasadach określonych dla zakładów budżetowych, zostały zlikwidowane i z dniem 1 stycznia 2000 roku stały się instytucjami kultury o tych samych nazwach. Według stanu z roku 2009 Łódź posiada dwadzieścia jeden jednostek funkcjonujących na zasadach jednostek kulturalnych. Ich wartość szacowana jest na 127,9 mln zł.

Miasto Łódź prócz własnego majątku posiada także udziały i akcje w obcych podmiotach gospodarczych. Liczba spółek, w których miasto ma swoje udziały z roku na rok ulega zmianie – bez widocznej tendencji do pozyskiwania lub ich sprzedaży. Decyzje dotyczące zmian liczby udziałów w poszczególnych spółkach podyktowane są głównie prognozami zyskowności danej spółki i potrzebą wpływania na strategię ich działalności. Większość spośród spółek, w których miasto ma swoje udziały, po reformie administracyjnej było jego własnością. Dla pozyskania środków na działalność tych podmiotów, ich rozwój lub reorganizację miasto sprzedało część udziałów tychże spółek podmiotom zewnętrznym. Takie rozwiązanie jest zazwyczaj bardzo korzystne, gdyż przyczynia się do wzrostu efektywności i racjonalności ich funkcjonowania.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2009 roku miasto Łódź posiada akcje w pięciu spółkach akcyjnych i udziały w dwudziestu jeden spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością. Wartość akcji w cenie zakupu w spółkach akcyjnych wynosiła 9,9 mln zł, zaś wartość udziałów w cenie zakupu w spółkach z ograniczoną odpowiedzialnością – 1075,6 mln zł. Z danych Urzędu Miasta wynika, że utrzymuje się znaczna tendencja wzrostowa dochodów z posiadania udziałów w spółkach. Dywidendy osiągnięte przez miasto Łódź wzrosły z 0,06 mln zł w roku 1999 do ponad 7 mln w roku 2007.

Część mienia komunalnego miasta Łodzi została przekazana wybranym podmiotom na zasadzie użyczenia, najmu i dzierżawy. W skład majątku użyczonego spółkom, w których gmina posiada udziały, wchodzi przede wszystkim majątek takich jednostek, jak: MPK Sp. z o.o., Port Lotniczy Łódź Sp. z o.o., Tramwaje Podmiejskie Sp. z o.o., Międzygminna Komunikacja Tramwajowa Sp. z o.o., Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.

Analizując strukturę całości majątku użyczonego według klasyfikacji środków trwałych, widzimy, że ponad 92% całości stanowią budynki i lokale przekazane w użytkowanie jednostkom. Grunty przekazane w użytkowanie wieczyste oraz urządzenia techniczne stanowią niewiele ponad 7% całości majątku, zaś pozostałe środki trwałe to jedynie niecały 1%.

Część majątku miasta Łodzi oddawana jest także w dzierżawę i najem na podstawie stosownych umów. Wartość majątku brutto oddanego w dzierżawę i najem na dzień 30 czerwca 2009 roku wynosi 743,1 mln zł. Zmiany wartości majątku w poszczególnych latach wynikają między innymi z tytułu oddawania w dzierżawę nowych środków trwałych powstałych w ramach: bieżącej realizacji zadań inwestycyjnych, zmiany zakresu dzierżawy majątku, zmiany wartości majątku na podstawie operatu szacunkowego w celu ustalenia wartości rynkowej nieruchomości, a także wprowadzenia do ewidencji środków trwałych zakończonych zadań inwestycyjnych dotyczących modernizacji.

Rozpatrując kwestie związane z gospodarowaniem majątkiem komunalnym miasta Łodzi, warto również zwrócić uwagę na strukturę powierzchni gruntów.

Oprócz części gruntów zabudowanych i zurbanizowanych znaczącą część stanowią tereny przeznaczone na użytki rolne oraz grunty leśne. Łódź jest jedynym miastem w Europie, które posiada w swoich granicach administracyjnych tak rozległy las miejski, jakim niewątpliwie jest Las Łagiewnicki.

Osobną częścią ogółu powierzchni gruntów miasta Łodzi są grunty komunalne, które podlegają procesowi komunalizacji majątku na mocy ustawy z dnia 10 maja 1990 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (DzU 1990, poz. 191 z późn.zm.). Jest to proces bardzo skomplikowany i długotrwały. Powodem tego jest przede wszystkim długotrwała procedura inwentaryzacyjna, brak aktualnych danych w ewidencji gruntów oraz złożony stan prawny wielu nieruchomości. Dokładne ustalenie tych danych odbywa się dopiero w procesie komunalizacji.

Do czasu zakończenia procesu komunalizacji oraz założenia ewidencji budynków i zmodernizowania ewidencji gruntów, dokładne ustalenie powierzchni i wartości gruntów jest niemożliwe. Z uwagi na powyższe ograniczenia wartość gruntów ustalono na podstawie przeciętnej wartości 1m² gruntów oddanych w wieczyste użytkowanie. Wartość gruntów została ustalona szacunkowo, przyjmując cenę 1m² w kwocie 40 złotych. Dla celów analitycznych przyjęta cena metra kwadratowego jest niezmienna od roku 2000. Według danych Urzędu Miasta Łodzi, powierzchnia gruntów komunalnych na dzień 30 czerwca 2009 roku wynosi 43 814 088 m². W porównaniu z rokiem 1999 ich powierzchnia zwiększyła się o 2 996 758 m².

4. Zalecane kierunki przekształceń sposobów zarządzania mieniem komunalnym miasta Łodzi

Gospodarowanie majątkiem komunalnym to wielowymiarowa dziedzina, która wymaga stosowania stylów zarządzania adekwatnych do często zmieniających się warunków prowadzenia działalności gospodarczej. W poszukiwaniu nowych, jak najbardziej efektywnych rozwiązań, władze samorządowe coraz częściej dostrzegają potrzebę pełnej i świadomej koordynacji działań, decyzji oraz przedsięwzięć organizatorskich na rzecz racjonalizacji procesu zarządzania majątkiem. Wynika to między innymi z konieczności podejmowania aktywnych działań zmierzających do optymalnego wykorzystania majątku, które z jednej strony będą gwarantować skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców, z drugiej zaś pozwolą na osiągnięcie maksymalnych dochodów z majątku.

Problematyka gospodarowania majątkiem jest ściśle związana z zagadnieniami dotyczącymi właściwej organizacji procesu świadczenia usług publicznych. Władze gminy muszą zdecydować o wyborze formy organizacyjno-prawnej

świadczenia usług publicznych. Decyzja ta niewątpliwie wpłynie na wybór modelu zarządzania majątkiem komunalnym.

W pierwszej kolejności należy wyodrębnić podmioty świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz podmioty prowadzące działalność zarobkową. Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej⁹, zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Zadania te mogą być prowadzone przede wszystkim w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlowego. Zapis ten nie ogranicza jednak prowadzenia tej działalności tylko do dwóch form organizacyjnych. Gospodarka komunalna może być również prowadzona w formie jednostki budżetowej (w ramach której mogą występować gospodarstwa pomocnicze) czy podmiotów działających na tzw. prawach specjalnych (agencje, fundacje, stowarzyszenia).

Wybór formy prawno-organizacyjnej powinien zostać poprzedzony przeprowadzeniem nie tylko prostego rachunku zysków i strat, określającego między innymi wszystkie potencjalne koszty prowadzenia takiej działalności, ale i powinien uwzględniać warunki gospodarki rynkowej. Coraz częściej mamy bowiem do czynienia z sytuacją, kiedy zaspokajanie zbiorowych potrzeb, a nie dążenie do zysku powoduje, że działalność gminy pozostaje w sprzeczności z rynkowymi zasadami działalności gospodarczej. Rozwiązaniem może być urynkowanie usług publicznych, co spowoduje, że samorząd stanie się jedynie organizatorem rynku. Jest to nowy model zarządzania usługami publicznymi, zgodnie z którym podstawową rolą gminy jest współokreślanie celów i kontrola ich realizacji.

Warto równocześnie zaznaczyć, że wspólną cechą wypracowanych w wielu krajach reform sektora publicznego jest włączenie środowiska przedsiębiorców prywatnych w proces świadczenia usług publicznych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Prowadzi to do szybkiej i skutecznej realizacji zamierzeń inwestycyjnych, przy zachowaniu kontroli gminy nad wykonawstwem i późniejszą eksploatacją urządzeń i obiektów. Nie ulega wątpliwości, że pomoc lub wsparcie finansowe kapitału prywatnego (w ramach montażu finansowego) jest często gwarancją realizacji projektów inwestycyjnych. Mechanizm łączenia środków ma sens jedynie wtedy, gdy opiera się na wspólności interesów sektora prywatnego i sektora publicznego.

W związku z tym integralnym elementem programu zarządzania majątkiem powinno się stać zarządzanie kosztami we wszystkich jednostkach organizacyjnych gminy – rozumiane jako celowe i świadome podejmowanie decyzji prowadzących do osiągnięcia i utrzymania założonego poziomu kosztów. Władze

⁹ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU nr 115, poz. 741 z późn. zm.

lokalne powinny mieć zatem szczególne baczenie na właściwie zidentyfikowanie i zaplanowanie procesów świadczenia usług publicznych, w których wykorzystuje się wymienione wcześniej zasoby.

Warto ponadto podkreślić, że specyficzny charakter sfery *public utility* stwarza problem pomiaru efektywności działań prowadzonych w jej ramach. Wynika to głównie z określenia w ustawach kompetencyjnych podstawowego celu funkcjonowania gminy, którym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli. Zysk, z przyczyn społecznych, jest kategorią drugorzędną. Gospodarka komunalna ponosi takie wydatki, przy których na ogół nie można zastosować precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków (np. na administrację, ochronę zdrowia, opiekę społeczną, czy edukację i wychowanie). W takim przypadku należy ustalić związki pomiędzy poziomem i strukturą wydatków a rzeczywistymi korzyściami społeczno-gospodarczymi zarówno w perspektywie bieżącej, jak i wieloletniej, biorąc równocześnie pod uwagę kryterium minimalizacji konfliktów na linii miasto – wymagania stawiane przez podmioty inwestujące na jej terenie.

Zarządzanie majątkiem nie może ograniczać się jedynie do wyznaczenia optymalnej struktury kosztów. Funkcjonowanie gminy w warunkach gospodarki rynkowej, którą cechuje znacząca dynamika zmian zachodzących głównie na skutek postępu technologicznego, powoduje konieczność bieżącego monitorowania rzeczywistych różnic między planem wykorzystania majątku a wykonaniem poszczególnych przedsięwzięć. Nie należy przy tym ograniczać się tylko do stwierdzenia zaistnienia takiego faktu i wprowadzenia korekty do planu, lecz za pomocą metod analiz i kontroli dążyć do urealnienia planów w taki sposób, by zwiększyć ich wiarygodność.

Sukces procesu zmian z zakresie zarządzania majątkiem komunalnym będzie również uzależniony od wprowadzenia planów (programów) zarządzania majątkiem komunalnym. Wykonane podczas planowania analizy powinny prowadzić do wydzielenia części mienia, która jest niezbędna do pełnienia zadań publicznych przez miasto oraz tej części, która nie jest bezwzględnie do tego potrzebna. Należy wówczas ocenić racjonalność jej sprzedaży. Decyzja o sprzedaży majątku musi zostać poprzedzona badaniem następujących elementów:

- popytu na dane mienie (czy w chwili obecnej lub w przyszłości znajdzie się instytucja, przedsiębiorstwo lub osoba prywatna zainteresowana zakupem),
- zysku bezpośredniego, jaki można osiągnąć ze sprzedaży obecnie i w okresie późniejszym,
- relacji między utratą dochodów stałych (np. czynszów dzierżawnych) a przyrostem innych podatków i opłat, jaki nastąpi w wyniku sprzedaży,
- oszczędności wynikających z nieponoszenia przez miasto w przyszłości kosztów remontów, modernizacji czy rozbudowy,

– skutków, jakie przyniesie sprzedaż dla rozwoju gospodarczego miasta (w postaci rozwoju działalności gospodarczej i inwestycyjnej), a następnie skutków tego rozwoju dla wzrostu wpływów do budżetu samorządowego¹⁰.

Po ustaleniu zbędnych składników majątkowych, które w najbliższym czasie zostaną sprzedane, władze miasta muszą dokonać przeglądu sposobów zagospodarowania pozostałego majątku. Miasto może wykorzystywać wiele form zarządzania majątkiem, a w szczególności: oddanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, użyczenie, umowę najmu i dzierżawy, a także oddanie nieruchomości w trwały zarząd. Uzyskane w ten sposób korzyści w postaci dodatkowych dochodów posiadają kluczowe znaczenie dla gospodarki finansowej dużych miast, gdyż są to źródła dochodów własnych, na które władze lokalne mają największy wpływ, a więc mają możliwości ustalania ich struktury rzeczowej i czasowej.

5. Podsumowanie

Majątek komunalny jest podstawą procesu świadczenia usług publicznych. Konieczność dostosowania ich do wymogów gospodarki rynkowej wymusza potrzebę restrukturyzacji procesu zarządzania majątkiem komunalnym. Odpowiednie zaplanowanie działań w tym zakresie może w istotny sposób zwiększyć efektywność i sprawność funkcjonowania miasta, podnosząc jednocześnie standard i jakość usług.

¹⁰ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 61.

Zarządzanie gospodarką lokalną i regionalną

Beata Filipiak

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Zarządzanie finansami jako podstawa nowoczesnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Artykuł prezentuje koncepcję zmian wynikającą z wdrożenia nowego zarządzania publicznego w sektorze publicznym w odniesieniu do gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Autorka wskazuje w nim niezbędne modyfikacje w procesie zarządzania finansami samorządowymi związane z wprowadzeniem koncepcji nowego zarządzania publicznego w obszarze prawnym, finansowym, organizacyjnym i kadrowym.*

1. Wprowadzenie

Każda zmiana wywołuje nie tylko opór, ale i konieczność dostosowania się do tego, co ona ze sobą niesie. Tak samo zmiana sygnalizowana w ustawie z dnia 30 maja 2005 roku o finansach publicznych, dotycząca elementów budżetowania zadaniowego, miała konsekwencje w odejściu od budżetowania tradycyjnego w nowej ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych na szczeblu budżetu państwa. Wprowadzone zmiany pociągną za sobą konsekwencje dla samorządów, mimo że dotyczą bezpośrednio państwa. Zmiany te są konsekwencją wprowadzenia koncepcji nowego zarządzania publicznego, a tym samym konieczności przeorientowania na podejście proefektywnościowe.

Jakie wyzwania przyniesie ta zmiana? Można już dzisiaj powiedzieć, że jednostki samorządu terytorialnego będą odchodzić od budżetowania tradycyjnego i przechodzić na budżet zadaniowy, ale to wymusza zmianę w obszarze gospodarki finansowej i samych finansów.

W artykule zostanie zaprezentowana koncepcja zmian wynikająca z nowego zarządzania publicznego w odniesieniu do gospodarki finansowej. Zostaną również wskazane modyfikacje w procesie zarządzania finansami związane z wprowadzeniem koncepcji nowego zarządzania publicznego. Te dwa elementy autorka uznaje za podstawowy cel prowadzonej dyskusji naukowej w niniejszym przyczynku.

2. Zarządzanie finansami jako podstawa nowego zarządzania publicznego

Nowe zarządzanie publiczne wskazuje nie tylko na zmianę charakteru relacji obywatel–państwo (samorząd) czy zmianę statusu pracownika administracji publicznej. Wskazuje przede wszystkim na ograniczenie ekspansji wydatkowej jako wymogu traktatu z Maastricht, wprowadzenie systemu miar ekonomiczno-finansowych (pomiar efektu), a przez to odejście od tradycyjnej gospodarki finansowej na rzecz zarządzania finansami.

Nowe zarządzanie publiczne opiera się na zmianie orientacji zarządzania organizacjami publicznymi, a więc również jednostkami samorządu terytorialnego, przejściu z nakładów i procedur na osiąganie wyników, przyjęciu orientacji strategicznej oraz wprowadzeniu mechanizmów rynkowych¹. Jak wskazuje się w literaturze, pozostałe zmiany w organizacji i zarządzaniu instytucjami publicznymi są konsekwencją powyższych zmian ich orientacji².

Przyjęcie zasad nowego zarządzania publicznego wymaga więc zasadniczych zmian w zarządzaniu organizacjami publicznymi. Skoro nowe zarządzanie publiczne opiera się na orientacji na osiąganie wyników, to konieczne jest wprowadzenie nowego podejścia do gospodarki finansowej prowadzonej przez polskie jednostki samorządu terytorialnego. Zmiana jest oczywista – orientacja na wyniki wymaga zarządzania finansami, reorientacji pozycji skarbnika i wykorzystania jako podstawowego narzędzia metod analizy finansowej.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na następujące modyfikacje sfery finansowej, wynikające bezpośrednio z koncepcji wprowadzenia nowego zarządzania publicznego³:

¹ A. Zalewski, *Teoria i praktyka nowego zarządzania publicznego*, w: *W stronę teorii i praktyki finansów*, red. M. Ostaszewski, M. Zaleska, Wyd. SGH, Warszawa 2006, s. 74.

² *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 28.

³ J. Stewart, K. Walsh, *Change In the management of Public services*, "Public Administration" 1992, t. 70, s. 510; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie*, red. A. Zalewski, Wyd. SGH, Warszawa 2007, s. 29; B. Filipiak, *Strategie finansowe jednostek samorządu terytorialnego*, PWE, Warszawa 2009, s. 144–145.

- zorientowanie wykonywanych zadań na osiągnięcie wyników (rezultatów),
- wykorzystanie planowania i zarządzania strategicznego również w obszarze finansów,
- tworzenie warunków rynkowych w procesie świadczenia usług,
- wprowadzenie mierników (dla realizowanych zadań oraz sfery wydatkowej) i standaryzacji usług,
- odpolitycznienie procesu podejmowania decyzji operacyjnych.

W nowym zarządzaniu publicznym, tak jak i w klasycznym podejściu do gospodarki finansowej, ważną, a tym samym podstawową zasadą jest jawność i kontrola czynnika publicznego⁴. Nowe zarządzanie publiczne poprzez system mierników, podejście strategiczne i orientację na wyniki powinno wpływać na podwyższenie sprawności zarządzania. Skoro działa (lub słabo działa) akcentowana teza M. i R. Friedmanów, dotycząca bezpośredniego związku między marnotrawstwem (brakiem efektywności) a efektami wyborczymi⁵. W Polsce na tę relację wskazuje Z. Gilowska i E. Wojciechowski⁶.

Nowe zarządzanie publiczne wprowadza zatem zmiany do obszaru finansów, ale również wzmacnia zasady demokratyczne takie jak kontrola i jawność. W tym miejscu trzeba zadać pytanie: czy wraz z wprowadzeniem koncepcji nowego zarządzania publicznego do polskich samorządów, nie należy przestać mówić o ich gospodarce finansowej, a przejść do włączenia procesów finansowych do zarządzania finansami w ujęciu operacyjnym i strategicznym? Pytanie to ma swoje uzasadnienie, gdyż definiując gospodarkę finansową jako działania związane z⁷:

- przygotowaniem przeprowadzania wszelkiego rodzaju operacji pieniężnych, w tym z ich planowaniem,
 - faktyczną realizacją tych operacji pieniężnych (w tej części gospodarka finansowa obejmuje pojęcie finanse – zdaniem Z. Fedorowicza),
 - analizą przebiegu operacji pieniężnych w przeszłości w celu wyciągnięcia wniosków co do dalszych działań w tym obszarze, to
- nie ujmuje ona podejścia strategicznego, lecz operacyjne. Ustawodawca w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁸ odchodzi od pojęcia gospodarka finansowa na rzecz zasad gospodarowania publicznymi zasobami finansowymi w ujęciu operacyjnym i strategicznym, pomniejszając znaczenie dotychczasowego pojęcia gospodarki finansowej. Czy zatem można mówić, że od-

⁴ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 211.

⁵ Por. M. Friedman, R. Friedman, *Tyrania status quo*, Wydawnictwo Panta, Sosnowiec 1997.

⁶ Rozmowa z Z. Gilowską, „Rzeczpospolita” 1997, nr 211; E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 211.

⁷ Z. Fedorowicz, *Podstawy teorii finansów*, Poltext, Warszawa 1993, s. 10.

⁸ Wskazują na ten fakt zapisy roz. 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

chodzi się od pojęcia gospodarki finansowej? Odpowiedź brzmi nie, ale wyraźnie nowe zarządzanie publiczne modyfikuje dotychczasowe podejście do gospodarki finansowej. Musi zatem ulec modyfikacji to pojęcie – w relacji do zarządzania finansami.

3. Kierunki modyfikacji gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jako efekt dostosowania do wyznaczeń NZP

Jakie zatem powinny być kierunki modyfikacji w gospodarce finansowej prowadzonej przez jednostki samorządu terytorialnego? Zmiany te można sklasyfikować jako zmiany w prawie, organizacji gospodarki finansowej wprowadzające zarządzanie finansami, organizacyjne oraz kadrowe.

Należy rozpocząć od kwestii prawnych. W zakresie nowej ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych⁹ konieczne jest, aby Ministerstwo Finansów doprecyzowało delegacje zawarte w ustawie, pozwalające jednostkom samorządu terytorialnego na zaprojektowanie relacji w zakresie wykonywania zadań zleconych. Chodzi tutaj nie tylko o system mierników, ale i układ zadaniowy zadań zleconych. Brak wytycznych oraz prawa uniemożliwia nie tylko zaprojektowanie budżetu, ale i planowanie strategiczne w odpowiednim układzie. Istotne jest tu wyeliminowanie podwójnej ewidencji, sprawozdawczości czy też wprowadzenie spójnego dla danej jednostki pomiaru efektywności.

Dруга zmiana powinna dotyczyć Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2008 roku zmieniającego rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną¹⁰. Konieczne jest jego dostosowanie pozwalające na wdrożenie podstawowych zasad nowego zarządzania publicznego w zakresie zarządzania finansami, wprowadzenia pomiaru efektywności, raportowania (sprawozdawczości) oraz planowania operacyjnego i strategicznego (zwłaszcza uwzględniającego wytyczne ustawowe dotyczące wieloletniej prognozy finansowej).

⁹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

¹⁰ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 stycznia 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie gospodarki finansowej jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych oraz trybu postępowania przy przekształcaniu w inną formę organizacyjno-prawną, DzU nr 23 poz. 135.

Przechodząc do kwestii zmian w zakresie zarządzania finansami, to konieczne jest¹¹:

- wprowadzenie polityki w zakresie krótkoterminowego oraz długoterminowego kształtowania struktury kapitałowo-majątkowej;
- optymalne alokowanie posiadanych zasobów finansowych, tak aby zostały zachowane, przy minimalizacji ryzyka, efektywność, wydajność oraz skuteczność podejmowanego działania;
- oddziaływanie na poziom ryzyka towarzyszącego podejmowanym decyzjom (zwłaszcza jego minimalizacji i oceny oddziaływania),
- monitorowanie, analizowanie i prognozowanie sytuacji finansowo-majątkowej z zastosowaniem narzędzi prognostycznych i analizy finansowej,
- formułowanie wniosków i zaleceń dla prowadzenia dalszej działalności,
- wytyczanie (budowa) strategii finansowania.

Zarządzanie finansami powinno obejmować swoim zakresem przede wszystkim¹²:

- zarządzanie środkami pieniężnymi,
- zarządzanie pozostałymi aktywami obrotowymi (po wyłączeniu środków pieniężnych),
- zarządzanie aktywami trwałymi, w szczególności majątkiem komunalnym,
- zarządzanie projektami i inwestycjami,
- zarządzanie zobowiązaniami,
- zarządzanie ryzykiem,
- zarządzanie płynnością finansową i długiem,
- zarządzanie skutkami decyzji podjętych w przeszłości, a mogącymi wywrzeć skutki w chwili obecnej lub w przyszłości, oraz skutkami decyzji mogącymi mieć wpływ na sytuację finansową w przyszłości, podejmowanymi w obszarach niefinansowych.

W procesie zarządzania finansami samorządowymi powinny być stworzone oprócz wskazań ustawowych (czyli oprócz wieloletniej prognozy finansowej oraz planowanej kwoty samorządowego długu publicznego) także ważne dokumenty pozwalające na zarządzanie finansami samorządowymi w ujęciu operacyjnym i strategicznym, mogą to być: polityka i strategia zarządzania samorządowym długiem publicznym, wytyczne dotyczące wykorzystania instrumentów zabezpieczenia przed ryzykiem, polityka inwestycyjna czy strategia finansowania.

¹¹ Zobacz postulaty w artykule: B. Filipiak, *Kierunki zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego a problemy utrzymania płynności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2004, nr 3, s. 23–36.

¹² M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 64.

Na tym tle konieczne jest dokonanie zmian w obowiązkach skarbnika. Jeżeli on ma być głównym księgowym budżetu, to powinien utworzyć komórkę (stanowisko) zajmującą się właśnie zarządzaniem finansami. Tym samym powinno nastąpić oddzielenie bezpośredniego zarządzania finansami od zadań głównego księgowego budżetu. Nie można tych dwóch funkcji wykonywać jednocześnie, zwłaszcza w dużej jednostce. Skomplikowanie dwóch procesów, mimo że współzależnych, nie może być wykonywane przez jedną i tę samą osobę. Pierwszym powodem jest złożoność operacji księgowych i nadzorowanie ich. Drugim – kwestia złożoności zadań wchodzących w skład zarządzania finansami. Trzecim – procesy decyzyjno-kontrolne.

W związku z tym można wskazać, że wyodrębnienie zarządzania finansami powoduje powstanie szeregu zadań i czynności. Do głównych zadań zarządzającego finansami powinno należeć¹³:

- organizowanie i nadzorowanie obiegu informacji wewnętrznej, ułatwiającej ocenę płynności finansowej oraz kontrolę przebiegu operacji finansowych,
- prowadzenie monitoringu płynności finansowej w oparciu o narzędzia analityczne, którego zadaniem jest sygnalizowanie potencjalnych zagrożeń i nieprawidłowości rodzących ryzyko i zagrożenie w zakresie prawidłowego przebiegu operacji finansowych (w tym poziomu płynności finansowej),
- przedstawianie organowi stanowiącemu i wykonawczemu sprawozdań i informacji finansowych oraz sprawozdań o kształtowaniu się sytuacji finansowej w bliższym i dalszym horyzoncie czasowym wraz ze wskazaniem na konsekwencje i możliwość ich eliminacji,
- podejmowanie decyzji związanych z prawidłowym przebiegiem procesu zarządzania finansami, zmierzających do zapewnienia dopływu niezbędnych kapitałów w celu realizacji zadań bieżących i inwestycyjnych w oparciu o zasadę korzystności i minimalizacji kosztów finansowych, zachowania zdolności do regulowania zobowiązań oraz nieprzekroczenia granicy maksymalnego długu i jego obsługi; oznacza to przede wszystkim zachowanie ciągłości tego procesu oraz ograniczenie skutków ewentualnego przerzucania odpowiedzialności za zaciąganie długu na przyszłe pokolenia,
- utrzymywanie kontaktów z podległymi jednostkami, zewnętrznymi partnerami, organizacjami i instytucjami, organami skarbowymi w związku z realizacją operacji finansowych,
- zarządzanie aktywami i pasywami jednostki samorządu terytorialnego,
- współdziałanie ze skarbnikiem w zakresie między innymi zarządzania długiem (jeżeli występuje zadłużenie) i opracowania polityki zadłużeniowej, kontroli, planowania i prognozowania, wykonania budżetu, finansowego zagwa-

¹³ Tamże, s. 67–68.

rantowania realizacji zadań wykonywanych przez jednostkę samorządu terytorialnego,

- planowanie i ocena efektywności inwestycji,
- opracowanie strategii finansowania realizacji zadań własnych,
- prowadzenie wszechstronnych analiz gospodarki finansowej,
- koordynacja i kontrola gospodarki finansowej,
- współdziałanie z innymi kierownikami w zakresie skutków finansowych podejmowanych decyzji, mających wyraz w pieniądzu,
- analizowanie skutków finansowych związanych z występującym ryzykiem,
- wykonywanie czynności kontrolnych, zwłaszcza wyprzedzających działania audytu i kontroli zarządczej.

Zupełnie nowym rozwiązaniem w nowym zarządzaniu publicznym jest wprowadzenie systemu mierników, a zwłaszcza (dla realizowanych zadań oraz sfery wydatkowej) standaryzacji usług. Na osobie zarządzającej finansami ciążyłby zatem obowiązek przygotowania systemu mierników odpowiadających wykonywanym zadaniom, które służyłyby pomiarowi efektów oraz ocenie skuteczności podejmowanych zadań.

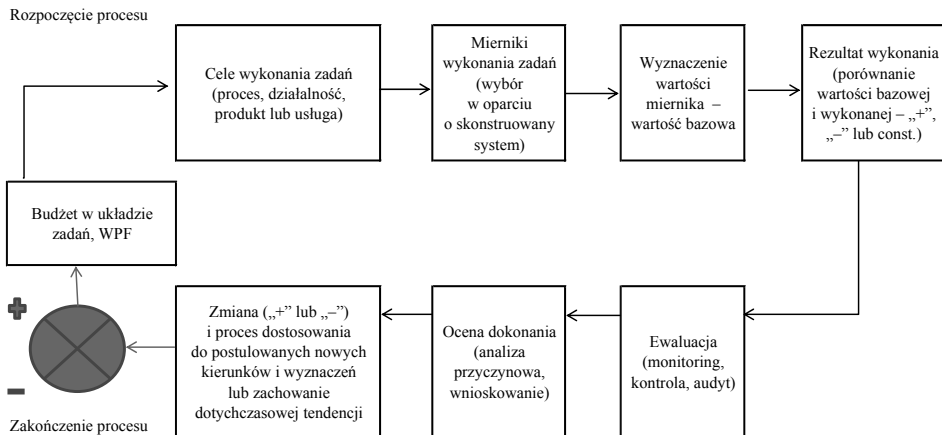
Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, „nie można mówić o miernikach (...) bez uzmysłowienia sobie, że są one częścią systemu zwanego systemem pomiaru wykonania celów/zadań”¹⁴. To stwierdzenie wskazuje na obligatoryjną konieczność opracowania właśnie systemu, który nie tylko zawierałby system mierników celów i zadań, ale i byłby częścią systemu monitorowania efektywności, audytu i kontroli wewnętrznej. Chodzi tutaj o ocenę postępu w stosunku do założeń w planach (celach) i/lub efektywności wydatkowania publicznych zasobów pieniądza.

System mierników powinien się opierać na różnego rodzaju (lub poziomie) działalności, procesach, produktach, usługach. Mierniki powinny wiązać bezpośrednio proces, działalność, produkt lub usługę z osiąganymi wynikami lub rezultatami oraz ponoszonymi wydatkami. System mierników powinien również zapewniać gromadzenie danych dotyczących realizacji procesu, działalności, zadania, dostarczania produktu lub usługi oraz ocenę ich ekonomicznych i społecznych skutków.

Kolejnym elementem, który powinien ulec zmianie, jest wprowadzenie systemu pomiaru na podstawie systemu mierników. System pomiaru skuteczności realizowanych zadań (wydatkowania publicznych środków pieniądza) powinien przebiegać w następujących etapach: sformułowanie celów wykonania zadań, opracowanie zasad konstrukcji dla mierników wykonania zadań, zdefiniowanie

¹⁴ *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, red. M. Postuła, P. Perczyński, Wyd. Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 115.

oczekiwanych efektów wykonania zadań, rzeczywisty pomiar i ustalenie przyczyn odchyień¹⁵. Rysunek 1 prezentuje proces pomiaru skuteczności w formie sprzężenia zwrotnego.



Rysunek 1. Proces pomiaru skuteczności realizowanych zadań w oparciu o postawione cele w zarządzaniu finansami jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne za W. Artley, S. Stroh, *The Performance-Based Management. Establishing an Integrated Performance Measurement System*, Performance-Based Management Special Interest Group, September 2001, s. 14–15.

Należy wskazać, że powyższy przebieg pomiaru skuteczności musi uwzględniać sprzężenie i powiązania przyczynowo-skutkowe między zadaniami i przyjętymi celami w budżecie a miernikami opisującymi pożądany stopień realizacji celu. Ważnym elementem jest ewaluacja (na podstawie kontroli i audytu wewnętrznego) i poszukiwanie przyczyn odchyień oraz proces weryfikacji prawidłowości przyjętych celów i mierników, bazujący na analizie rozbieżności między miernikami bazowymi a ich wykonaniem.

Kolejnym ważnym elementem jest zapewnienie systemu planowania operacyjnego oraz strategicznego – z uwzględnieniem podstawowych zasad i rzeczy-

¹⁵ W. Artley, S. Stroh, *The Performance-Based Management. Establishing an Integrated Performance Measurement System*, Performance-Based Management Special Interest Group, September 2001, s. 15.

wistości społeczno-gospodarczej. Podstawowymi wyznacznikami dla procesu planistycznego powinny być¹⁶:

- rekonstrukcja polegająca na zmianach dotyczących procesu świadczenia usług na rzecz społeczeństwa oraz redefinicji zadań realizowanych przez jednostkę samorządową;
- skoncentrowanie się na szerokiej i długofalowej wizji działania opartej na jasno zdefiniowanych celach;
- realizacja zadań, a zwłaszcza zadań strategicznych w ściśle ustalonej kolejności;
- poszukiwanie sposobów na pokonywanie przeszkód związanych z realizacją zadań, a zwłaszcza problemów związanych z finansowaniem;
- wbudowanie planu operacyjnego w plan strategiczny (w szczególności w ujęciu finansowym).

Te wskazania nie przeczą i nie powinny stać w opozycji do podstawowych (klasycznych) zasad planowania). Co oznacza, że plan powinien być jasny, zrozumiały. Ale również powinien stanowić proces zintegrowany. Planowanie to proces uczenia, nabierania doświadczeń i projektowania¹⁷. To podejście powinno towarzyszyć procesowi planistycznemu, zwłaszcza w obszarze finansów, ale nie wolno zapominać, że plany finansowe muszą być powiązane z planami operacyjnymi i strategicznymi, dotyczącymi całej jednostki samorządu terytorialnego.

Odnosząc się do kwestii oparcia procesu planowania na rzeczywistości społeczno-gospodarczej, należy stwierdzić, że proces ten powinien być włączony w system analizy ryzyka i jego oceny. Ponadto system planowania finansowego powinien uwzględniać realia w odniesieniu do zamierzeń państwa, opisanych realiami prognoz społeczno-gospodarczych i budżetu państwa w ujęciu zadaniowym. Chodzi tutaj głównie o zachowanie realiów polityczno-gospodarczo-społecznych.

Decyzje organizacyjne oraz kadrowe stanowią kolejną grupę zmian w obszarze gospodarki finansowej. Wprawdzie przy omawianiu kwestii zmian w obszarze finansowym odnoszono się również do zmian organizacyjnych (choćby zmiana roli skarbnika), to należy podkreślić, że zmiany te stanowią ważny element powiązany z systemem kadrowym. Wymagają one zmian mentalnościowych i odejścia od upolitycznienia zwłaszcza procesu podejmowania decyzji operacyjnych. To dokonywane zmiany w sferze kadrowo-mentalnej mogą spowodować zmiany organizacyjne, opierające się na zmianie systemu zarządzania, stylu zarządzania czy chociażby systemu organizacji gospodarki finansowej w urzędzie.

¹⁶ Por. K. Janasz, W. Janasz, K. Kozioł, K. Szopik-Depczyńska, *Zarządzanie strategiczne. Koncepcje, metody, strategie*, Difin, Warszawa 2010, s. 238.

¹⁷ J. Gościński, *Sterowanie i planowanie*, PWE, Warszawa 1982, s. 26.

Wprowadzenie zarządzania finansami wymaga jego umocowania, dokonania zmian w regulaminach, obiegu dokumentacji oraz umocowania decyzyjnego (stworzenia systemu pełnomocnictw). Przekształcenia organizacyjne to również zmiany w strukturze organizacyjnej, kompetencjach oraz zakresach czynności. Modyfikacje te pociągają za sobą zmiany w kwalifikacjach oraz potrzebę szkoleń.

4. Podsumowanie

Procesu zarządzania finansami samorządowymi nie da się ominąć chcąc wprowadzać zasady nowego zarządzania publicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Wymaga on redefinicji wielu aspektów gospodarki finansowej, ale może sprzyjać wzrostowi jej skuteczności i efektywności. Jak wskazano, samo pojęcie gospodarki finansowej wymaga redefinicji, tak jak jej instrumenty. Bez myślenia i działania w dwóch wymiarach – operacyjnym i strategicznym – trudno będzie prowadzić gospodarkę finansową organom jednostek samorządu terytorialnego. A wymiary te wymuszają podejście zarządcze. Na to nakłada się zmiana związana z reformą finansów publicznych, opierająca się na wdrożeniu budżetowania zadaniowego, które wymusza podejście proefektywnościowe, oparte na znamionach rynku. Postulowane powyżej zmiany stanowią jedynie przesłanki koniecznych modyfikacji odpowiadających nowej rzeczywistości, w celu dostosowania się do zasad nowego zarządzania finansami w sektorze publicznym w Polsce.

Zdzisław Kes

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wyznaczanie istotności odchyłeń w kontroli budżetowej

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono zagadnienia wyznaczania istotności odchyłeń budżetowych. Zaprezentowano dotychczasowe propozycje ustalania granic istotności. Dokonano opisu istoty i rodzajów kart kontrolnych zaproponowanych przez Shewharta. Dokonano wskazania na kartę \bar{x} i CuSum jako nadające się do zastosowania w budżetowaniu.*

1. Wprowadzenie

Diagnoza pożądanego kierunku zarządzania rozwojem lokalnym oraz rozwojem przedsiębiorstw uwidacznia problematykę planowania i kontroli działalności. Bez względu na poziom innowacyjności działań ta problematyka jest wiecznie obecna i zajmuje ważne miejsce w naukach o zarządzaniu. Wyznaczanie celu oraz ustalanie stopnia jego osiągnięcia jest wspomagane przez wiele różnych narzędzi, są one przypisywane: rachunkowości zarządczej, controllingowi, systemowi pomiaru dokonań. Większość z tych narzędzi generuje informacje o różnicach między dwoma stanami: założonym i osiągniętym. Na pewno pożądanym jest dążenie do stanu, kiedy ta różnica będzie wynosiła zero. Można jednak stwierdzić, że prawdopodobieństwo osiągnięcia takiego stanu jest równe zero. Odchylenia zatem są nieodłączną częścią działalności gospodarczej i jednym z zadań dla zarządzających jest zapanowanie nad nimi. Nie można jednak poddawać ciągłej analizie i korekcie wszystkich odchyłeń. Po pierwsze, może się okazać, że jest to bardzo pracochłonne zajęcie, a po drugie, uruchamianie czynności korygujących

z dużą częstotliwością może doprowadzić organizację do stanu tzw. przeregulowania, kiedy wiele działań korygujących o różnych natężeniach i kierunkach wytrącają układ, jakim jest przedsiębiorstwo, z równowagi. Równowaga może tu być postrzegana jako możliwość do osiągnięcia wyznaczonych celów.

Jednym z narzędzi rachunkowości zarządczej, które jest bezpośrednio związane z tworzeniem planów i kontrolą ich wykonania, jest budżetowanie. Nie zagłębiając się w tematykę definicji, warto tylko zauważyć, że budżetowanie jest postrzegane w dwojaki sposób. Pierwsze podejście pokazuje to narzędzie jako proces planowania przepływu środków finansowych do wewnątrz i z podmiotu – w określonej przyszłości lub dla określonego projektu¹. Zacytowana definicja pochodzi ze słownika rachunkowości zarządczej wydanego przez The Institute of Management Accountants (IMA) w roku 1990. Drugie podejście akcentuje elementy sterowania i regulacji. Można je znaleźć w definicji Z. Kesa, określającej proces budżetowania jako „element systemu zarządzania, obejmujący przydzielenie zasobów jednostki gospodarczej przez sporządzanie budżetów, kontrolę wykonania budżetów oraz działania wymuszające korekty procesów gospodarczych lub celów”². Jak widać, pierwsze podejście należy wykluczyć z dalszych analiz z uwagi na koncentrację na procesie tworzenia budżetów. Elementem, który należałoby rozpatrywać w kontekście tematyki niniejszego artykułu jest kontrola budżetowa. W cytowanym słowniku IMA pojawia się takie sformułowanie w separacji z pojęciem budżetowania i jest ono zdefiniowane jako działania konieczne do zapewnienia, że kwoty zapisane w budżecie zostaną osiągnięte lub jeżeli nie można ich osiągnąć, zostaną podjęte odpowiednie działania zarządcze³. Możemy w ten sposób wyznaczyć obszar badawczy dla niniejszego opracowania w postaci budżetowania w drugim ujęciu oraz kontroli budżetowej. W tym obszarze znajdują się metody analizy odchyłeń, a w tym – wyznaczania ich istotności.

Tematyka ustalania istotności odchyłeń od budżetów jest niestety bardzo często pomijana w opracowaniach ze zdefiniowanego obszaru badawczego. Praktycznie granice tolerancji są ustalane w sposób subiektywny, gdy osoby zajmujące się analizą odchyłeń, na podstawie doświadczeń określają taki poziom istotności, dla którego przyjmuje się brak konieczności podejmowania działań korygujących. Opracowanie metod obiektywnych do tej pory ogranicza się do dwóch przypadków opisanych w części 2 opracowania.

W związku z wagą problemu oraz z niedostatkiem metod wyznaczania istotności odchyłeń w kontroli budżetowej oraz budżetowaniu – celem niniejszej pracy jest stworzenie podstaw do opracowania tych metod. Cel zostanie zrealizowany poprzez wskazanie możliwości narzędzi statystycznych oraz statystycznych

¹ Management Accounting Glossary, IMA 1990, s. 13.

² Z. Kes, *Budżetowanie kosztów dystrybucji i obrotu energią elektryczną w spółkach dystrybucyjnych*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 59.

³ Management Accounting, wyd. cyt., s. 13.

narzędzi kontroli jakości oraz ich adaptacji do warunków, gdzie funkcjonują budżety. Narzędzia te mogą być stosowane w warunkach budżetowania w jednostkach gospodarczych oraz jednostkach sektora publicznego, oczywiście pod warunkiem dostępu do odchyień w odpowiednim układzie, np. analitycznym czy granulacji czasu.

2. Istotność odchyień prezentowana w polskiej literaturze

Główną osią rozważań związanych z przedmiotem niniejszego opracowania jest zrozumienie charakteru odchyień⁴. Pojawienie się odchyień może być skutkiem nieoczekiwanych zmian w warunkach działania, błędnych decyzji, niekorzystnych przypadkowych zdarzeń itp. Większość z tych skutków jest efektem fluktuacji losowych. Pojawienie się takich odchyień „nie spowoduje wyłączenia procesu spod kontroli”⁵. Oczywiście pozostaje tylko pytanie, jaki poziom tych odchyień może zostać zakwalifikowany jako nieistotne. Wdrażając działania korygujące po wystąpieniu odchylenia nieistotnego można uzyskać pogorszenie sytuacji zamiast poprawy. M. Smith⁶ podaje takie przykłady:

- domaganie się wyjaśnień od kierowników z powodu niekorzystnych odchyień oraz podjęcie kroków zmierzających do skorygowania tych odchyień, podczas gdy przedstawiają one po prostu losowe wahania wokół wartości centralnej,
- zmiana kluczowych zmiennych procesu opierając się na jakości produktów z ostatniej serii produkcji, podczas gdy charakterystyki tej partii mogą być spowodowane szczególnymi cechami półproduktów wchodzących do procesu akurat w tej partii.

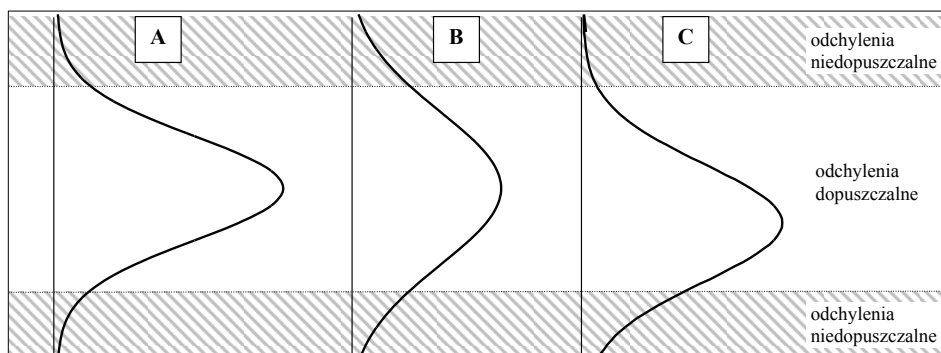
Kwestia nieistotności odchyień wiąże się z pytaniem: czy system⁷ znajduje się pod kontrolą? Jeżeli odchylenia są nieistotne, to należy odpowiedzieć na to pytanie twierdząco, a co za tym idzie podejmowanie działań korygujących jest niepotrzebne, wręcz mogące przynieść odwrotne skutki do spodziewanych. Problematyka wyznaczenia istotności odchyień w postaci granic tolerancji została pokazana na rysunku 1.

⁴ Określenie odchylenie jest tu rozumiane jako różnica między wartościami rzeczywistymi a zabudżetowanymi.

⁵ M. Smith, *Nowe narzędzia rachunkowości zarządczej*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1998, s. 108.

⁶ Tamże, s. 109.

⁷ System może tu być rozumiany jako przedsiębiorstwo, ośrodek odpowiedzialności, projekt.



Rysunek 1. Wyznaczanie odchyłeń dopuszczalnych i niedopuszczalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Smith, *Nowe narzędzia rachunkowości zarządczej*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1998, s. 110.

Na rysunku 1 przedstawiono trzy przypadki ustalania granic tolerancji (stosuje się również określenie granice kontrolne). W przypadku B zbyt wiele odchyłeń zostało zaklasyfikowanych do dopuszczalnych, a w przypadku C nie wzięto pod uwagę parametrów rozkładu odchyłeń. Przypadek A pokazuje poprawne wyznaczenie granic kontrolnych z punktu widzenia parametrów rozkładu zmiennej losowej oraz poziomu odchyłeń dopuszczalnych. Jeżeli chodzi o metody wyznaczania istotności odchyłeń, M. Smith proponuje przyjęcie górnego limitu kontrolnego na poziomie dwóch odchyłeń standardowych⁸. Niestety nie podano żadnych podstaw dla takiego sposobu wyznaczania granic oraz zabrakło wzoru na obliczanie granicy dolnej dla odchyłeń. Dodatkowo w cytowanej pracy nie ma wzmianki o włączeniu metodyki obliczania granic kontrolnych w system budżetowania. Ale mimo to przedstawione rozważania stały się przesłanką do prowadzenia w tym kierunku dalszych badań.

W wyniku kontynuowania dociekań, Z. Kes⁹ zaproponował przy ustalaniu wielkości, które będą podstawą rozstawu granic kontrolnych, wykorzystanie statystycznych miar zmienności. Przyjmując, że interesują nas odchylenia wywołane zmianami losowymi, dla wartości w układzie miesięcznym, mogą to być: odchylenie standardowe (dla wyznaczenia granic kwotowo) lub współczynnik zmienności (dla wyznaczania granic procentowo). Przypomnijmy definicję i interpretację tych miar¹⁰. Odchylenie standardowe jest to pierwiastek kwadratowy

⁸ M. Smith, wyd. cyt., s. 112.

⁹ Z. Kes, *Granice kontrolne odchyłeń jako element oceny wykonania budżetu*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 831, Wrocław 1999.

¹⁰ S. Ostasiewicz, Z. Rusnak, U. Siedlecka, *Statystyka – elementy teorii i zadania*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 1998, s. 32.

ze średniej arytmetycznej kwadratów odchyłeń poszczególnych wartości cechy od średniej arytmetycznej zbiorowości. Parametr ten określa przeciętne zróżnicowanie poszczególnych wartości cechy od średniej arytmetycznej. Współczynnik zbieżności jest ilorazem bezwzględnej miary zmienności cechy i średniej wartości tej cechy. W związku z częstym występowaniem trendów przewagi odchyłeń dodatnich nad ujemnymi (lub na odwrót) zastosowanie identycznych granic kontrolnych górnej i dolnej może nie być uzasadnione. W związku z tym zaproponowano modyfikację powyższych miar, polegającą na wprowadzeniu tzw. semiodchyłeń¹¹. Oznacza to, że oddzielnie są obliczane statystyki dla dodatnich i ujemnych różnic między danymi rzeczywistymi a planowanymi. W tej odmianie konstrukcja granic kontrolnych powinna opierać się na wartościach budżetowanych oraz dodatnich i ujemnych semiodchyleniach. Możemy to wyrazić za pomocą wzorów 1 i 2¹².

$$GLK = B + s_+ \quad (1)$$

$$DLK = B - s_- \quad (2)$$

gdzie:

GLK – górna linia kontrolna,

DLK – dolna linia kontrolna,

B – wartość zabudżetowana,

s_+ – semiodchylenie dodatnie,

s_- – semiodchylenie ujemne.

Wzory 1 i 2 są przeznaczone do wyznaczania granic istotności dla odchyłeń obserwowanych miesięcznie. W przypadku ustalania odchyłeń w sposób narastający sytuacja ma zasadniczo inny przebieg. Jeżeli założymy, że ustalona granica tolerancji dla jednego miesiąca wynosi ± 1000 zł, to po 12 miesiącach tolerancja wyniesie $\pm 12\,000$ zł. W przypadku jednak kumulacji odchyłeń o przeciwnych znakach w czasie 12 miesięcy, tolerancja wyznaczona w ten sposób wydaje się zbyt duża¹³.

Jak pokazano w tej części artykułu, źródła literaturowe pozostawiają wiele pytań bez odpowiedzi w kwestiach istotności odchyłeń. Do najważniejszych pytań należy zaliczyć:

– Jak wyznaczać granice tolerancji dla odchyłeń ustalanych w sposób skumulowany i nieskumulowany?

¹¹ Z. Kes, *Granice kontrolne odchyłeń...*, wyd. cyt.

¹² Tamże.

¹³ Por. M. Sierpińska, B. Niedbała, *Controlling operacyjny w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 113.

- Czy te granice powinny być wyznaczone wartościowo, procentowo czy wartościowo i procentowo?
- Ile poziomów granic powinno zostać wyznaczonych?
- Czy granice powinny być symetryczne?
- Jak powiązać granice obliczone dla pozycji analitycznych z granicami dla pozycji syntetycznych?
- Jak powiązać granice obliczone dla pozycji skumulowanych z nieskumulowanymi?

Na niektóre z tych pytań wydaje się, że można poszukiwać odpowiedzi w opracowaniach dotyczących kart kontrolnych, które zostaną przedstawione i scharakteryzowane w następnym podpunkcie.

3. Istota, rodzaje i charakterystyka kart kontrolnych

Karty kontrolne pochodzą z połowy lat 20. zeszłego wieku. Ich wynalazcą był Walter Shewhart¹⁴. Karta jest graficzną ilustracją pomiarów procesów przemysłowych w czasie. Podstawą jej budowy są: linia środkowa, wyznaczana najczęściej jako wartość średnia, oraz dwie linie boczne, nazywane granicami kontrolnymi, ustalane na podstawie pewnej liczby odchyłeń standardowych wyznaczonych dla danego procesu. Na karcie kontrolnej nanoszone są mierzone parametry procesu w czasie, dzięki czemu możliwe jest ustalenie, czy proces jest ustabilizowany i pod kontrolą, czy musi zostać on poddany korekcji. Oprócz przekroczenia granic, za pomocą kart można analizować układy zachowania się wskazań parametrów względem średniej i granic kontrolnych. Proces uznaje się za ustabilizowany, jeżeli¹⁵:

- jeden punkt jest poza 3s,
- dziewięć kolejnych punktów znajduje się po jednej stronie linii środkowej,
- sześć kolejnych punktów ma jednakowy trend oddalający od linii centralnej,
- czternaście kolejnych punktów zmienia się na przemian w górę i w dół,
- dwa, z trzech kolejnych punktów, znajdują się poza 2s,
- cztery, z pięciu kolejnych punktów, znajdują się poza 1s,
- piętnaście kolejnych punktów jest w pasie 1s linii centralnej,
- osiem kolejnych punktów układa się po obu stronach linii centralnej oraz wszystkie znajdują się poza 1s.

¹⁴ A.D. Aczel, *Statystyka w zarządzaniu*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 673.

¹⁵ Tamże s. 682.

Karty kontrolne występują w wielu odmianach: karta kontrolna \bar{x} , karta kontrolna R, karta kontrolna s, karta kontrolna CuSum.

Karta \bar{x} pozwala na wykrycie przesunięć wartości średniej parametru analizowanego procesu. W przypadku badań jakości procesów produkcyjnych mogą to być np. średnia średnic kół zębatych z próbki kilkuelementowej pobranej z danej partii produkcji. W przypadku prób przekraczających liczebność 10, granice kontrolne wyrażają się wzorami 3 i 4.

$$GLK = \bar{\bar{x}} + 3 \frac{\bar{s}/c_4}{\sqrt{n}} \quad (3)$$

$$DLK = \bar{\bar{x}} - 3 \frac{\bar{s}/c_4}{\sqrt{n}} \quad (4)$$

gdzie:

- $\bar{\bar{x}}$ – średnia z średnich pomiarów w próbach,
- \bar{s} – średnia odchyień standardowych pomiarów w próbach,
- c_4 – wartość stabilizowana,
- n – liczebność prób.

Karta R służy do kontroli wariancji parametrów procesów produkcyjnych. W tym przypadku linia centralna jest wyznaczana przez średnią wartość rozstępu R. Dolna granica kontrolna jest ograniczona przez zero, a górna wyznaczana jest przez równanie 5.

$$GLK = \bar{R} + D_4 \bar{R} \quad (5)$$

gdzie:

- \bar{R} – suma zakresów grup podzielona przez liczbę grup,
- D_4 – wartość stabilizowana.

Budowa karty s jest podobna do budowy karty R, granice są obliczane analogicznie z tym, że zamiast wartości rozstępu R stosuje się odchylenie standardowe s. Górna granica wyznaczana jest na podstawie wzoru 6.

$$GLK = \bar{s} + D_4 \bar{s} \quad (6)$$

gdzie:

- \bar{s} – suma odchyień standardowych grup podzielona przez liczbę grup,
- B_4 – wartość stabilizowana.

Karta CuSum jest kartą sum kumulacyjnych, odróżnia się od poprzednich tym, że istnieją dwa typy wykresów. Pierwszy określany jako algorytm tabelaryczny.

ryczny posiada wyznaczone linie kontrolne na poziomie 5 sigm, natomiast drugi nie ma linii kontrolnych, jedynie tworzony jest wykres, określane jako V-maskownica (rys. 2), który pokazuje, czy proces jest pod kontrolą czy nie. Karta ta może służyć do obserwacji zarówno średnich, rozstępu, odchylenia standardowego, jak i pojedynczych obserwacji. Sumy kumulacyjne dla pierwszej odmiany karty tworzone są wg wzorów 7.

$$C_i^+ = \max[0, x_i - (m + K) + C_{i-1}^+] \quad (7)$$

$$C_i^- = \max[0, (m - K) - x_i + C_{i-1}^-]$$

$$C_0^+ = 0, \quad C_0^- = 0$$

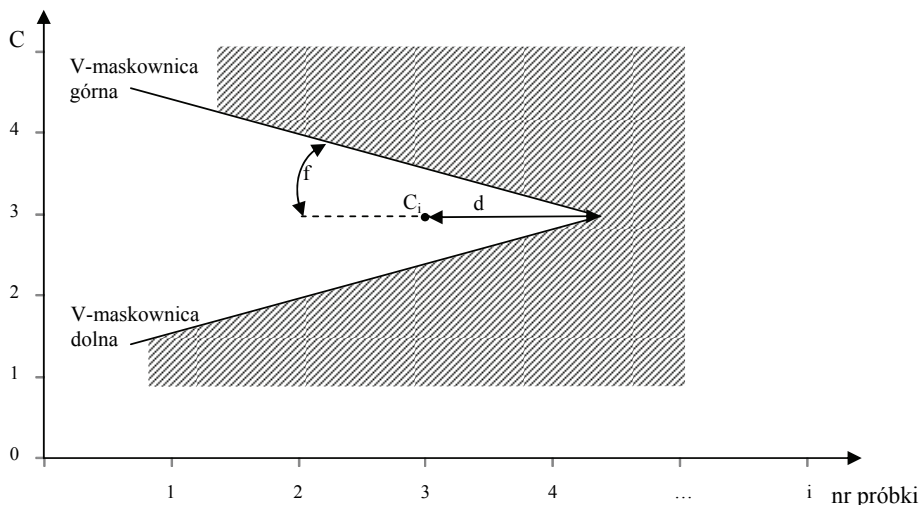
gdzie:

C – suma kumulacyjna obliczana dla odchyłeń dodatnich i ujemnych,

x_i – kolejne zaobserwowane wartości kontrolowanego parametru,

m – wartość odrzucenia,

K – wartość odniesienia, która jest równa połowie wartości bezwzględnej różnicy między wartością nominalną a wartością, którą uznajemy za punkt odrzucenia.



Rysunek 2. V-maskownice dla karty CuSum

Źródło: opracowanie własne na podstawie G. Kończak, *Wykorzystanie kart kontrolnych w sterowaniu jakością w toku produkcji*, Wyd. Uczelniane Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2000, s. 56.

Jak pokazano na rysunku 2, obszar świadczący o procesie ustabilizowanym jest wyznaczany przez pole między V-maskownicą górną i dolną. Obszar ten jest uzależniony od dwóch parametrów: kąta nachylenia maskownicy f i długości odcinka między punktem C_1 a początkiem maskownic d . Sposób obliczania tych parametrów pokazano za pomocą wzorów 8 i 9.

$$f = \arctg\left(\frac{\delta}{2}\right) \quad (8)$$

$$d = \frac{2}{\delta^2} \ln \frac{1-\beta}{\alpha} \quad (9)$$

gdzie:

δ – wykrywane przesunięcie,

β – prawdopodobieństwo niewykrycia przesunięcia środka zgrupowania o wielkość przesunięcia procesu,

α – prawdopodobieństwo wystąpienia sygnału, gdy proces przebiega prawidłowo.

3. Podsumowanie

Wykorzystanie kart kontrolnych w procesach gospodarczych ma długą historię. Badania statystyczne na dobre zdomowały się w dyscyplinach powiązanych z kontrolą jakości. Wydaje się również, że budżetowanie, a szczególnie kontrola wykonania budżetów może również stać się ciekawą kanwą dla tego narzędzia.

Wdrożenie kart kontrolnych w budżetowaniu powinno jednak zostać poprzedzone pewnymi założeniami. Realizacja budżetu (oraz poszczególnych pozycji ujętych w budżecie) jest traktowana tak, jakby był to proces produkcyjny kontrolowany przy zastosowaniu kart kontrolnych. Zmienną losową, którą chcemy kontrolować jest odchylenie między kwotą podaną w budżecie a jej wartością rzeczywistą. Zmienna ta ma rozkład normalny, a w zasadzie zbliżony do normalnego. Na podstawie danych historycznych możemy ustalić parametry tego rozkładu. Oznacza to brak możliwości stosowania kart od pierwszego dnia wdrożenia budżetowania do przedsiębiorstwa. Nie ma możliwości pobrania próbek n -elementowych, każda próbka posiada tylko jeden element. Stąd też wszystkie karty będą wykonywane dla danych nieobrobionych dodatkowo tak jak przy karcie średniej czy odchyleniu standardowym, gdzie wartości te są wyliczane z próby. Próbką jest odchylenie obliczane dla każdego najmniejszego przedziału czasu, dla którego są wykonane budżety i dostarczane dane rzeczywiste. Tym przedziałem najczęściej będzie miesiąc, ale istnieje również możliwość liczenia odchyień w innych okresach, na przykład kwartalnych, 4-tygodniowych, tygodniowych. Odchylenia wy-

korzystywane do wyznaczenia kart kontrolnych będą miały postać skumulowaną i nieskumulowaną. Granice kontrolne będą wyznaczane na podstawie zasady 3 sigm, według której szanse na nieodrzućenie wartości zmiennej losowej jako wykraczającej poza poziom tolerancji wynoszą 99,74%. Karty będą konstruowane przy założeniu znajomości wartości normatywnych, wartością normatywną dla odchylenia jest zero. Jako karty dające największe możliwości wykorzystania w budżetowaniu wskazuje się kartę \bar{x} oraz CuSum.

W związku z przyczynkowym charakterem niniejszego opracowania szczególne obliczenia zostaną opisane w dalszych pracach autora. Tu głównym celem było przedstawienie problematyki istotności odchyłeń, istoty i rodzajów kart kontrolnych oraz próba nakreślenia założeń praktycznego ich wykorzystania w budżetowaniu. Należy również pamiętać, że jakość dalszych badań może zależeć od dyskusji, jaką zapewne wywołają poruszane tu zagadnienia.

Artur Paździor

Politechnika Lubelska

Czynniki wpływające na rozwój regionalny w Polsce

***Streszczenie.** W artykule przedstawiono krótką charakterystykę polskich województw oraz dokonano analizy czynników determinujących rozwój poszczególnych regionów. Z danych zaprezentowanych w pracy wynika, że podział na Polskę A i B ma swoje uzasadnienie społeczno-ekonomiczne. Województwa zlokalizowane na prawym brzegu Wisły charakteryzują się znacznie niższym poziomem PKB na 1 mieszkańca, wyższą stopą bezrobocia, słabszą infrastrukturą oraz niskim wskaźnikiem aktywności zawodowej. Przyczyn takiego stanu rzeczy należy szukać w niewłaściwej polityce władz centralnych i lokalnych, słabym poziomie wykształcenia, niewielkiej mobilności mieszkańców, niskim poziomie innowacyjności oraz zapóźnieniach infrastrukturalnych.*

1. Wprowadzenie

Okres 21 lat od transformacji ustrojowej to czas dynamicznych zmian w funkcjonowaniu organizacji. Zaspokajanie potrzeb społecznych ustąpiło miejsca realizacji celów ekonomiczno-finansowych, spośród których na plan pierwszy wysuwa się osiągnięcie satysfakcjonującego poziomu zysku oraz maksymalizacja wartości przedsiębiorstwa w długim okresie.

Nie we wszystkich częściach Polski zmiany te następowały w podobnym tempie. Rozbieżności pomiędzy Polską wschodnią i zachodnią, niegdyś były tłumaczone polityką władzy centralnej, obecnie są utożsamiane z postępowaniem infrastrukturalnym oraz charyzmą władz lokalnych. W tym kontekście województwa tak zwanej ściany wschodniej są jednymi z najgorzej rozwiniętych regionów w Euro-

pie. Przyczyną takiego stanu rzeczy są wieloletnie zaniedbania inwestycyjne. Postrzeganie wschodnich województw Polski jako ekologicznego skansenu Europy nie przyczynia się do zmiany tej tendencji. Granicę między poziomem rozwoju i zamożności polskich województw można umownie postawić według biegu Wisły. Okazuje się, że granica ta ma swoje odzwierciedlenie nie tylko w kwestii gospodarczej, ale i politycznej.

Województwa znajdujące się na prawym brzegu Wisły, czyli tzw. ściana wschodnia to obszar, który pod względem technologiczno-ekonomicznym odbiega od warunków notowanych w zachodniej części kraju. Funkcjonuje tutaj stosunkowo niewiele przedsiębiorstw, które są rozpoznawalne na rynku krajowym i zagranicznym. Na obszarze tym występuje słabo rozwinięta sieć dróg, brakuje autostrad i portów lotniczych.

Różnice między poziomem zamożności województw wschodnich i zachodnich pogłębiają się na skutek niekorzystnej polityki centralnej oraz mało kreatywnej strategii realizowanej przez władze lokalne. Dlatego wnikliwa analiza czynników wpływających na zamożność regionów wydaje się zagadnieniem niezwykle istotnym w kontekście tak często formułowanej przez polityków strategii zrównoważonego rozwoju.

2. Charakterystyka polskich województw

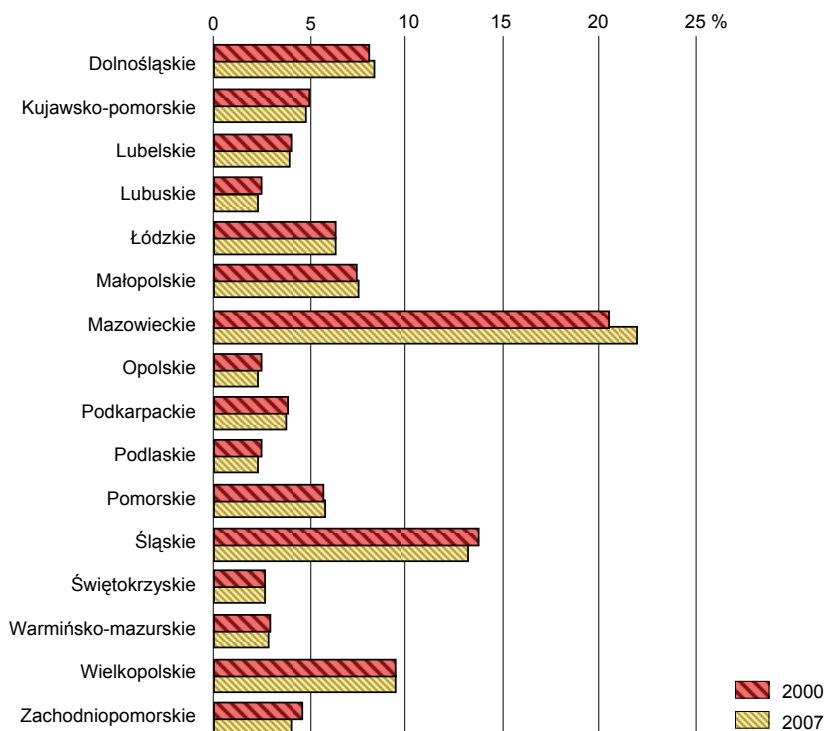
Według aktualnego podziału administracyjnego Polski, obowiązującego od 1 stycznia 1999 roku, terytorium Rzeczypospolitej podzielone jest na 16 województw. Województwa te mogą być dzielone według różnych kryteriów: geograficznego, wielkości, zamożności, gęstości zaludnienia itp. Bez względu na stosowane kryteria podziału, jedna klasyfikacja wydaje się mieć bardzo istotne znaczenie – chodzi o podział na województwa tzw. ściany wschodniej i resztę kraju. Za linię stanowiącą granicę między tymi dwoma obszarami uznać można rzekę Wisłę. Według tak wyznaczonego podziału, województwami z tzw. ściany wschodniej są: podkarpackie, lubelskie, podlaskie i warmińsko-mazurskie. Województwa ściany wschodniej zajmują obszar 87 327 km², co stanowi niecałe 28% powierzchni całego kraju.

Jedną z cech charakterystycznych ściany wschodniej jest wysoki udział ludności wiejskiej w strukturze mieszkańców. Średni udział dla czterech wschodnich województw Polski kształtuje się na poziomie 48,35%, co wskazuje, że blisko połowa ich ludności to mieszkańcy obszarów wiejskich. Warto nadmienić, że średni udział ludności wiejskiej dla całego obszaru Polski wynosi 40,67%, zaś dla województw zlokalizowanych na lewym brzegu Wisły – 38,12%¹.

¹ Obliczenia własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego, 2010.

Jednym z głównych problemów ekonomicznych, charakterystycznych dla ściany wschodniej jest wyjątkowo wysoki w skali kraju poziom bezrobocia. Średnia stopa bezrobocia dla czterech województw wschodnich w roku 2007 wynosiła 14,1%, podczas gdy przeciętna w Polsce 12,3%. Wyjątkowo niekorzystną sytuację w tym względzie zanotowano w województwie warmińsko-mazurskim, gdzie bez pracy znajdowało się w tym okresie 18,7% ludzi zdolnych do pracy.

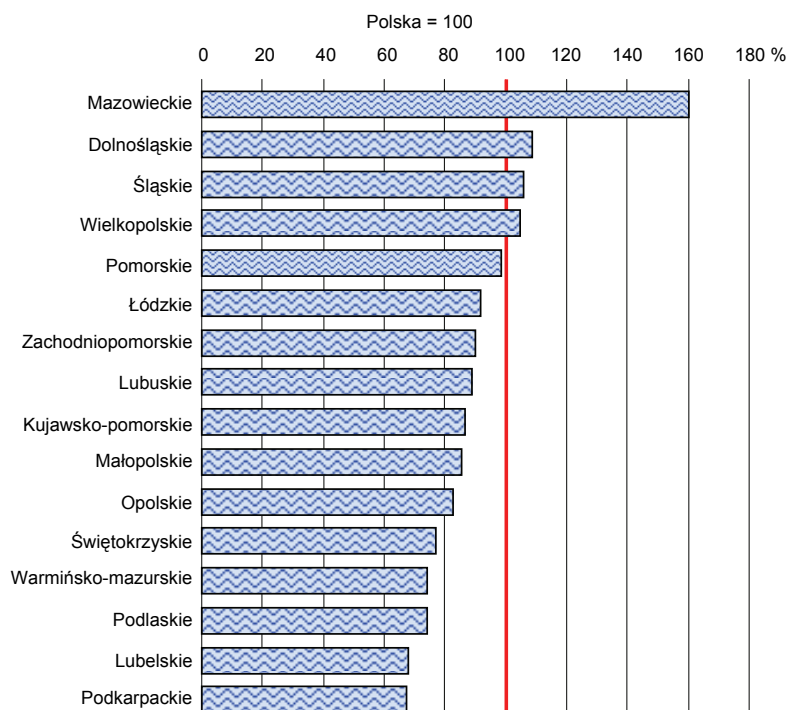
Województwa ściany wschodniej mają jeden z najniższych w kraju udziałów w tworzeniu produktu krajowego brutto (por. rys. 1).



Rysunek 1. Udział województw w tworzeniu produktu krajowego brutto w roku 2007

Źródło: *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny (www.stat.gov.pl, dostęp: 6 lipca 2010 r.).

Różnice w zamożności między województwami wschodniej i zachodniej Polski widoczne są szczególnie wyraźnie w zestawieniu produktu krajowego brutto, przypadającego na jednego mieszkańca, co zostało zilustrowane na rysunku 2.



Rysunek 2. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca w roku 2007

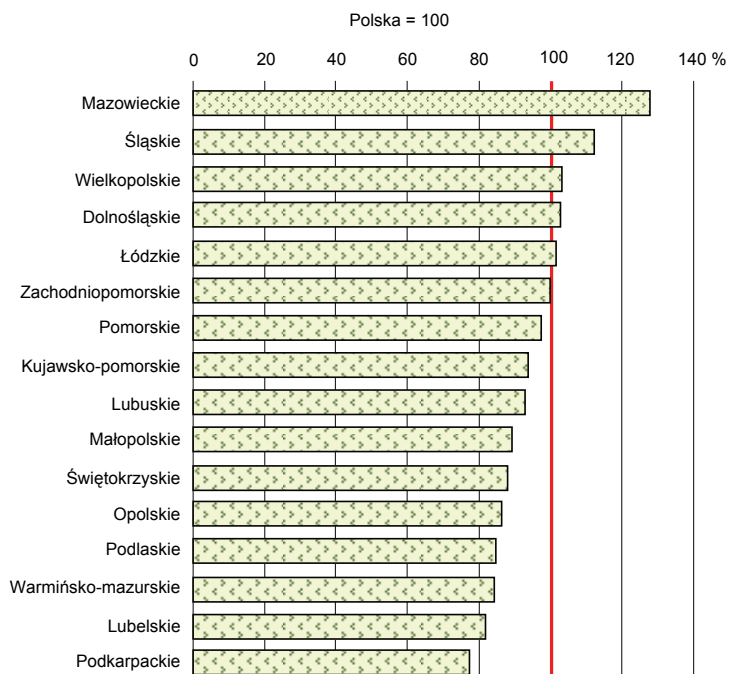
Źródło: *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny (www.stat.gov.pl, dostęp: 6 lipca 2010 r.).

Z danych zaprezentowanych na rysunku 2 wynika, że najmniejszy PKB na mieszkańca w roku 2007 odnotowany został dla województw ściany wschodniej, które zajęły ostatnie cztery pozycje w tym zestawieniu.

Ściana wschodnia jest jednym z mniej zindustrializowanych obszarów w Europie i w Polsce. Świadczy o tym udział produkcji sprzedanej przemysłu, który wynosi zaledwie 2,6% produkcji w Polsce. W przypadku produkcji budowlanej jest niewiele lepiej – wskaźnik ten wynosi 3,6%.

Niekorzystna sytuacja społeczno-ekonomiczna województw zlokalizowanych na prawym brzegu Wisły odzwierciedlona jest w dochodach gospodarstw domowych, które w regionie ściany wschodniej są najniższe w kraju (por. rys. 3).

Dane zobrazowane na rysunku 3 potwierdzają wysokie rozbieżności między poziomem zamożności obywateli województw ściany wschodniej i regionów położonych na lewym brzegu Wisły. Podobnie jak w przypadku PKB na 1 mieszkańca, również w odniesieniu do dochodów gospodarstw domowych województwa wschodnie zajmują cztery ostatnie pozycje w rankingu.



Rysunek 3. Nominalne dochody do dyspozycji brutto w sektorze gospodarstw domowych na mieszkańca w roku 2007

Źródło: *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2007 r.*, Główny Urząd Statystyczny (www.stat.gov.pl, dostęp: 6 lipca 2010 r.).

Z zaprezentowanej charakterystyki województw Polski wynika, że rozbieżności między obszarami zlokalizowanymi na prawym i lewym brzegu Wisły nie są wyłącznie mitem. Dane statystyczne jednoznacznie wskazują na znaczące różnice w rozwoju infrastruktury oraz zamożności ludności mieszkającej na tych obszarach.

3. Czynniki implikujące rozwój społeczno-ekonomiczny regionów

Do czynników generujących rozwój gospodarczy zaliczyć można między innymi:²

- surowce mineralne,

² J. Chączyński, A. Nowakowska, Z. Przygodzki, *Region i jego rozwój w warunkach globalizacji*, CeDeWu, Warszawa 2007, s. 44.

- zasoby pracy (w tym wykwalifikowaną siłę roboczą),
- kapitał (w szczególności kapitał inwestycyjny),
- innowacyjność i konkurencyjność przedsiębiorstw,
- stopień rozwoju sieci transportowej i komunikacyjnej,
- nowoczesne technologie wytwarzania,
- rynek lokalny i zewnętrzny.

Wiele z wymienionych czynników jest ściśle ze sobą powiązanych, jak chociażby zasobność w surowce mineralne oraz stopień rozwoju sieci transportowej. Dowodem na to jest na przykład Śląsk, który dzięki bogatym złożom węgla kamiennego wyposażony jest obecnie w najgęstszą sieć dróg w Polsce.

Wydaje się jednak, że w dobie gospodarki opartej na wiedzy surowce mineralne odgrywają coraz mniejszą rolę w rozwoju regionalnym. Można wyrazić pogląd, iż jednym z czynników w największym stopniu wpływającym na zamieszkiwanie społeczności jest poziom innowacyjności, rozumianej jako zdolność do tworzenia i wdrażania innowacji, jak również absorpcji, wiążącej się z aktywnym zaangażowaniem w procesy innowacyjne i ukierunkowaniem na te działania³.

Innowacyjność regionów to pojęcie względnie nowe. Do niedawna pojęcie innowacyjności formułowane było wyłącznie w odniesieniu do podmiotów gospodarczych. Wydaje się zasadne stwierdzenie, że kapitału intelektualnego nie można utożsamiać wyłącznie z podmiotami gospodarczymi. Kapitał ten dotyczy również jednostek poszczególnych krajów czy regionów.

Z badań przeprowadzonych w celu określenia poziomu innowacyjności polskich województw wynika, że najbardziej innowacyjnym regionem w Polsce jest województwo mazowieckie, natomiast do najmniej innowacyjnych zaliczono województwa podkarpackie, lubelskie, region północno-zachodni i północny⁴. Wydaje się, że poziom innowacyjności polskich województw należy analizować wyjątkowo rzetelnie z uwagi na fakt, iż przekłada się on na zasadzie efektu synergii na innowacyjność całego kraju. Warto odnotować, że w rankingu innowacyjności gospodarek krajowych Polska zajmuje dalekie, 40 miejsce, daleko za liderami w tej kategorii, czyli Danią, USA oraz Szwecją⁵.

Kolejnym czynnikiem mogącym oddziaływać na poziom rozwoju regionów jest wykształcenie obywateli. W województwach z tzw. ścianą wschodniej zauważalny jest zdecydowanie niższy odsetek osób z wyższym wykształceniem niż w pozostałych częściach kraju. Osoby słabiej wykształcone otrzymują zazwyczaj

³ Por. *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, red. K.B. Matusiak, PARP, Warszawa 2004, s. 75.

⁴ Por. J. Skonieczny, A. Świda, *Innowacyjność jako czynnik wzrostu konkurencyjności regionu*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu” 2008, nr 1191, s. 606–607.

⁵ Por. A. Szyńska, *Innowacyjność i kapitał ludzki jako źródło rozwoju gospodarczego*, w: *Gospodarka polska po 20 latach transformacji: osiągnięcia, problemy i wyzwania*, red. S. Pangsyk-Kania, G. Szczodrowski, Instytut Wiedzy i Innowacji, Warszawa 2009, s. 296.

niższe wynagrodzenie od osób mających dyplom renomowanej uczelni wyższej. Taki stan rzeczy powoduje, że niezwykle trudno jest zaistnieć na rynku pracy mieszkańcom wschodnich województw, gdzie w dalszym ciągu blisko połowę ludności stanowią mieszkańcy wsi.

Jednym z najistotniejszych czynników oddziałujących na poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów jest wiedza, doświadczenie, pracowitość oraz kreatywność władz lokalnych. Polska nierzadko określana jest mianem jednego z największych laboratoriów polityki regionalnej na świecie. Takie nazewnictwo jest uzasadnione tym, że od przeszło 10 lat budowany jest Polsce samorządowy system zarządzania procesami rozwojowymi. Równoległe z realizacją tej strategii wykorzystywane są ogromne środki finansowe przeznaczone na realizację przygotowywanych strategii i programów rozwojowych⁶. Przekazywanie coraz większych środków samorządom wojewódzkim powoduje przesunięcie odpowiedzialności za rozwój regionów ze szczebla centralnego na wojewódzki.

Kompetentne władze lokalne nie są jednak w stanie realizować wszystkich celów bez właściwej polityki na szczeblu centralnym. W dalszym ciągu, pomimo wielu dokumentów określających sposób wykorzystania środków UE, brakuje precyzyjnego określenia celów operacyjnych oraz nakreślenia strategii ich osiągnięcia oraz szczegółowych zasad, jakimi należy się kierować przy dążeniu do ich realizacji⁷.

Konsekwencjami odpowiedniej polityki zarówno na szczeblu centralnym, jak i regionalnym są możliwości dynamicznego rozwoju infrastrukturalnego. Dane statystyczne wskazują jednak i w tym przypadku na wyraźne różnice między Polską wschodnią i pozostałą częścią kraju. Średnia wartość nakładów inwestycyjnych na jednego mieszkańca w roku 2007 w całej Polsce wyniosła 4546 zł. Dla województw ściany wschodniej przeciętny poziom tego wskaźnika wyniósł 3373 zł. Wartość ta stanowiła zatem zaledwie 74% średniej wysokości nakładów we wszystkich województwach w Polsce. Taki rozkład nakładów inwestycyjnych nie przyczynia się do zacierania różnic w rozwoju gospodarczym regionów Polski.

Nieodpowiednia infrastruktura skutkuje niechęcią inwestorów do kapitałowego zaangażowania się w przedsięwzięcia zlokalizowane w Polsce wschodniej. Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, województwa lubelskie i podlaskie, pod względem atrakcyjności inwestycyjnej, zostały sklasyfikowane na dwóch ostatnich miejscach spośród wszystkich województw w Polsce⁸.

⁶ Por. P. Żuber, *W kierunku nowego modelu polityki regionalnej. Wyzwania XXI wieku*, w: P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber, *Problematyka przyszłości regionów. W poszukiwaniu nowego paradygmatu*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008, s. 16–17.

⁷ Tamże, s. 20.

⁸ W. Janik, *Rola mikroprzedsiębiorstw w rozwoju regionów słabo rozwiniętych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, nr 22, s. 70–72.

Polityka władz oraz rozwój infrastrukturalny mają bezpośrednie przełożenie na decyzje podejmowane przez przedsiębiorców. Dowodem na wyjątkowo niekorzystną sytuację województw śląskie i łódzkie w porównaniu z innymi regionami Polski jest zestawienie liczby nowo powstałych podmiotów gospodarczych z udziałem kapitału zagranicznego. W roku 2007 w województwach wschodnich powstało 85 tego typu podmiotów, podczas gdy w regionie centralnym, obejmującym województwa mazowieckie i łódzkie liczba ta wynosiła aż 576. Wysoką liczebność (291) nowych przedsiębiorstw z udziałem kapitału zagranicznego odnotowano również w przypadku regionu południowego, obejmującego województwa małopolskie i śląskie. Konsekwencją niewielkiego zainteresowania zagranicznych inwestorów województwami śląskie i łódzkie jest najniższa w Polsce liczba zatrudnionych w spółkach z udziałem kapitału zagranicznego. W roku 2007 w województwach śląskie i łódzkie, w podmiotach tego typu pracowało blisko 88 tys. osób, zaś w regionie centralnym zatrudnionych było około 578 tys. pracowników⁹.

Należy jednak podkreślić, iż nie tylko duże międzynarodowe koncerny decydują o dynamicznym rozwoju regionów. Mimo postępującego procesu globalizacji, w dalszym ciągu największy wpływ na tempo wzrostu gospodarczego oraz widoczny wpływ na stopę bezrobocia ma sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Zdaniem M. Strużyńskiego, na skutek działalności tego typu podmiotów następują w regionie zmiany alokacyjne czynników produkcji, będące efektem poszukiwania nisz rynkowych, chęci poszerzania skali prowadzonej działalności gospodarczej, nieustannego dążenia tych jednostek nie tylko do przetwarzania na danym rynku, ale i do ciągłego rozwoju¹⁰.

Można postawić śmiałą tezę, iż skutki kryzysu gospodarczego są w niewielkim stopniu odczuwalne w Polsce właśnie dzięki elastyczności sektora MSP. Wart odnotowania jest fakt, iż w roku 2008, czyli okresie, kiedy kryzys zaczął zbierać swe żniwo w większości krajów UE, w Polsce zwiększył się odsetek przedsiębiorstw realizujących inwestycje prorozwojowe. Trzeba nadmienić, że mimo wyraźnego spowolnienia tempa wzrostu gospodarczego większość polskich przedsiębiorców planuje realizację projektów inwestycyjnych¹¹.

Ze względu na fakt, iż większość zatrudnionych w Polsce to pracownicy sektora MSP, kondycja przedsiębiorstw z tego segmentu znajduje odzwierciedlenie

⁹ Por. R. Zambrowski, *Poziom regionalnych inwestycji zagranicznych w Polsce w latach 2003–2007*, w: *Przepływy kapitału intelektualnego i finansowego – aspekty lokalne i globalne*, red. E. Orechwa-Maliszewska, J. Paszkowski, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2009, s. 319.

¹⁰ M. Strużyński, *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, PWE, Warszawa 2004, s. 20.

¹¹ Por. W. Polak, *Inwestycje i bariery w rozwoju konkurencyjności sektora MŚP w Polsce*, w: *Finanse publiczne i międzynarodowe*, red. B. Bernaś, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 99, s. 288.

w sytuacji na rynku pracy. Bezrobocie w Polsce jest problemem społecznym, z którym, według statystyk, polski rząd nie jest w stanie sobie poradzić.

W Polsce zaobserwować można duże zróżnicowanie regionalne rynku pracy. W tym kontekście również można wyznaczyć barierę dzielącą województwa na ścianę wschodnią i zachodnią. Poza województwem podlaskim, w województwach położonych na prawym brzegu Wisły bezrobocie jest najwyższe w całym kraju¹². Cechą charakterystyczną tych obszarów jest wyjątkowo wysoka liczba ludzi młodych, którzy nie są w stanie znaleźć zatrudnienia. Udział osób w wieku 25–34 lat w ogólnej licznie bezrobotnych na tych obszarach przekracza nierzadko poziom 30%. Przyczyną takiego stanu jest słabe wykształcenie oraz wysoki udział ludności wiejskiej w ogólnej liczbie ludności. Warto nadmienić, że w województwie podkarpackim udział bezrobotnych mieszkańców wsi w ogólnej liczbie osób bez pracy w roku 2009 był najwyższy w kraju i wynosił blisko 63%. Dla porównania ten sam udział w województwie śląskim wynosił zaledwie 21%¹³.

4. Podsumowanie

Różnice między poziomem zamożności województw wschodnich i zachodnich pogłębiają się na skutek niekorzystnej polityki centralnej oraz mało kreatywnej strategii realizowanej przez władze lokalne. Do innych, nie mniej istotnych czynników zaliczyć można poziom innowacyjności społeczeństwa, możliwości rozwoju sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw czy rozwój infrastruktury. Duże znacznie w procesie przyspieszania rozwoju polskich województw mają dotacje unijne, wykorzystywane do finansowania rozwoju pojedynczych podmiotów gospodarczych oraz infrastruktury regionalnej.

Można wyrazić pogląd, iż wnikliwa analiza czynników wpływających na zamożność regionów wydaje się zagadnieniem niezwykle istotnym w kontekście tak często formułowanej przez polityków strategii zrównoważonego rozwoju. Szczegółowa identyfikacja tych czynników może być skutecznym narzędziem służącym do niwelowania różnic w poziomie zamożności oraz może powodować działania mające na celu wzrost innowacyjności regionów uznawanych za mniej konkurencyjne dla inwestorów.

¹² Jedną z wyższych stóp bezrobocia notuje się również w województwie świętokrzyskim.

¹³ W. Matwiejczuk, J. Samul, *Instrumenty zarządzania rynkiem pracy w regionie*, w: *Zarządzanie organizacją w nowej rzeczywistości gospodarczej*, red. W. Matwiejczuk, Difin, Warszawa 2009, s. 33.

Aldona Podgórnjak-Krzykacz
Marek Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Monitorowanie sprawności administracji samorządowej – przegląd instrumentów pomiaru osiągnięć

***Streszczenie.** Artykuł podejmuje problematykę pomiaru osiągnięć w administracji samorządowej. Punktem wyjścia prowadzonych rozważań jest kontekst ekonomiczny idei pomiaru efektywności w sektorze publicznym. Celem artykułu jest przegląd metod pomiaru osiągnięć i wskazanie przykładów ich wykorzystania w gminach.*

1. Wprowadzenie

Administracja samorządowa podlega analizie i weryfikacji z punktu widzenia przede wszystkim nauki badań o państwie i ustrojach państwowych czy też nauki o prawie i administracji. W ostatnim czasie stała się ona przedmiotem zainteresowania także nauk o organizacji, zarządzaniu, prakseologii oraz ekonomii. Liczne cechy ekonomiczne administracji publicznej (usługowy efekt i typ działalności, niedochodowy cel działania, monopolistyczna pozycja na rynku, charakter procesów decyzyjnych) skłaniają do traktowania jej jako kategorii ekonomicznej i przedmiotu pogłębionej analizy ekonomicznej¹. Ponadto obserwowane procesy przekształceń w administracji samorządowej wskazują na rosnące

¹ E. Wojciechowski, *Administracja publiczna jako kategoria ekonomiczna*, w: *Kierunki transformacji społeczno-ekonomicznej przestrzeni Polski ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych*, red. M. Łuczyszyn, K. Wilk, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 2005, nr 1087, s. 208–220.

znaczenie podstaw i kryteriów ekonomicznych w ocenie sprawności jej działania². Termin „ekonomizacja” znalazł zastosowanie w obszarze funkcjonowania państwa i administracji publicznej, głównie w kontekście efektywności ekonomicznej realizowanych przez nie zadań. Kalkulacja i rachunek własnych korzyści nie jest zatem wyłącznie cechą znaną dla prywatnych podmiotów gospodarczych, ale także instytucji publicznych, w tym administracji.

Nauka ekonomii w istotnym zakresie wpłynęła na teorię i praktykę administracyjną po II wojnie światowej. Traktowała ona administrację publiczną jako część państwa, analizując jego rolę w gospodarce. Aktywność państwa w obszarze ekonomii uzasadniała i uznawała za konieczną ekonomia dobrobytu. Jej przedstawiciele P.A. Samuelson, A.C. Pigon i R. Musgrave argumentowali, że w obszarach niesprawności rynku powinno działać państwo (mechanizm regulacyjny)³. Katalog zadań państwa został zatem rozszerzony ponad jego klasyczne funkcje (utrzymanie porządku publicznego, zagwarantowanie bezpieczeństwa czy stanowienie prawa), tj. o funkcje alokacji, dystrybucji i stabilizacji. Państwo i jego aparat administracyjny stały się uczestnikami procesów gospodarczych w celu świadczenia usług publicznych dla zaspokojenia potrzeb obywateli.

Z powyższego wynika, iż oprócz prawno-politycznej legitymacji państwo ma także przyznaną legitymację ekonomiczną, co oznacza, że w swoim działaniu powinno kierować się nie tylko racjonalnością państwową i polityczną, ale i racjonalnością ekonomiczną⁴. W głównej mierze odnosi się ona do działania administracji publicznej, która dokonuje podobnych wyborów jak przedsiębiorstwo prywatne, w zakresie:

- określenia struktury zasobów,
- wykorzystania tych zasobów,
- hierarchii zaspokajanych potrzeb,
- sposobu obsługi klientów (interesantów),
- pozyskiwania środków⁵.

Dokonywanie takich wyborów wymaga posługiwania się rachunkiem ekonomicznym i racjonalnością gospodarowania, zapewniającą poprawne i skuteczne działanie administracji publicznej.

² E. Wojciechowski, *Tendencje zmian w administracji publicznej*, w: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. Z. Przybyła, J. Sokołowski, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 2004, nr 1030, s. 77.

³ Do głównych przyczyn niesprawności rynku (defektów rynku) zalicza się występowanie dóbr publicznych, monopoli naturalnych, efektów zewnętrznych, efektów skali i dóbr niekorzystnych społecznie; por. A. Wojtyna, *Rola państwa we współczesnej ekonomii*, „Ekonomista” 1992, nr 3, s. 356.

⁴ P. Mastronadi, K. Schedler, *New Public Management in Staat und Recht – Ein Diskurs*, Haupt Verlag, Bern, Stuttgart, Wien 2004, s. 31.

⁵ E. Wojciechowski, *Administracja publiczna jako kategoria ekonomiczna...*, wyd. cyt., s. 209.

Uwzględnienie kryteriów ekonomicznych w funkcjonowaniu administracji samorządowej skłania do jej analizy pod kątem efektywności i gospodarności działania. Kategorie efektywności, jednego z podstawowych zagadnień ekonomii głównie w zakresie analizy procesów decyzyjnych, zaczęto używać jako kryterium oceny działania także w administracji samorządowej⁶. Niezbędne w tym zakresie jest dokonanie pomiaru kosztów funkcjonowania i efektów podejmowanych działań. Punktem wyjścia jest zatem opracowanie odpowiednich technik specyfikacji standardów usług publicznych i ich kosztów, a także wskaźników efektywności⁷, ponadto wykorzystanie nowoczesnych technik analitycznych w postaci: badań operacyjnych, analizy kosztów i korzyści (*cost-benefit analysis*) czy analizy systemowej umożliwia optymalizację procesów administracyjnych.

Jak wynika z powyższych rozważań, ekonomizacja działania administracji samorządowej wskazuje na istotne znaczenie takich pojęć, jak: efektywność, skuteczność, gospodarność, racjonalność, celowość i jakość, które powinny charakteryzować procesy realizacji zadań publicznych. Główny nacisk położony jest na rezultat funkcjonowania administracji samorządowej w postaci usługi publicznej, zaspokajającej potrzeby obywateli. Dominująca dotychczas w działalności administracji samorządowej orientacja *input* (na zasoby) została zastąpiona orientacją *output*, czyli orientacją na produkty (dobra i usługi publiczne). Ich dostarczenie do odbiorców powoduje efekty pochodne w postaci: efektów oddziaływania (*impacts*), wyników, rezultatów (*outcomes*) i dokonań (*performance*), czyli zaspokojenia potrzeb obywateli.

W związku z powyższym na plan pierwszy wysuwa się problem pomiaru efektów działania administracji samorządowej i ich oceny, związany ze specyfiką świadczonych usług oraz trudnościami skonstruowania syntetycznych mierników osiągnięć (*performance indicators*). Artykuł prezentuje zagadnienia terminologiczne i metodologiczne dotyczące problemu monitorowa-

⁶ Nowa encyklopedia powszechna definiuje efektywność jako relację określonego efektu do danego czynnika produkcji lub zespołu czynników produkcji, *Nowa encyklopedia powszechna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1995, t. 2, s. 192. W teorii ekonomii rozróżnia się dwa rodzaje efektywności: produkcyjną i alokacyjną. Efektywność produkcyjna wyraża tendencje do wyrównywania się krańcowych kosztów wytworzenia produktu lub usługi, natomiast efektywność alokacyjna określa zgodność struktury produkcji wytworzonej ze strukturą preferencji konsumentów, czyli oznacza tendencję do wyrównywania się zysków w poszczególnych gałęziach produkcji i przenoszenia jej z mniej do bardziej rentownych gałęzi.

⁷ W literaturze specjalistycznej występują dwa ujęcia pomiaru efektywności: efektywność relatywna wykorzystująca wskaźniki przychodowości i nakładochłonności (głównie wykorzystywanej w analizie ekonomicznej i finansowej) oraz efektywność absolutna wykorzystująca wskaźniki efektywności brutto lub efektywności uproszczonej oraz efektywności netto stosowana w praktycznych analizach efektywności poszczególnych przedsięwzięć, por E. Weiss, *Efektywność ekonomiczna a funkcjonowanie samorządów terytorialnych w teorii ekonomii*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. O. Langego we Wrocławiu” 2002, nr 939, s. 281–282.

nia sprawności administracji samorządowej w realizacji zadań publicznych. Jego celem jest przegląd dotychczas stosowanych metod pomiaru dokonań i wskazanie przykładów ich wykorzystania w praktyce.

2. Narzędzia pomiaru osiągnięć administracji samorządowej

Zarówno w ocenie skuteczności, jak i efektywności działania jednostek samorządu terytorialnego (władzy lokalnej i regionalnej oraz podległej jej administracji) niezbędne jest dokonanie pomiaru rezultatów decyzji politycznych i administracyjnych. Idea orientacji na wyniki w sektorze publicznym pojawiła się jako kluczowy element nowego paradygmatu zarządzania (OECD 1996), związanego z restrukturyzacją tego sektora w nurcie nowego zarządzania publicznego⁸. Pomiar efektywności i związany z nim pomiar rezultatów funkcjonowania administracji publicznej (*performance measurement*) postrzegane są odąd jako istotne narzędzia zarządzania publicznego.

W gminach w celu pomiaru osiągnięć administracji zastosowanie znajdują trzy zasadnicze instrumenty: zrównoważona (strategiczna) karta wyników (*Balanced Scorecard*), model logiczny i *benchmarking* wyników. Inne, alternatywne metody to kryteria M. Baldridge'a⁹, kryteria Deminga¹⁰, metoda Earned Value¹¹. Znamiona kwantyfikacji działalności administracji samorządowej posiada także powszechny model samooceny CAF.

Kompleksowy pomiar za pomocą strategicznej karty wyników po raz pierwszy przeprowadziło miasto Charlotte w Karolinie Północnej w USA, natomiast w Polsce prekursorem był Urząd Miasta Tarnowa. Dostosowana do specyfiki organizacji publicznej karta zaleca pomiar działalności w ramach 6 perspektyw: sa-

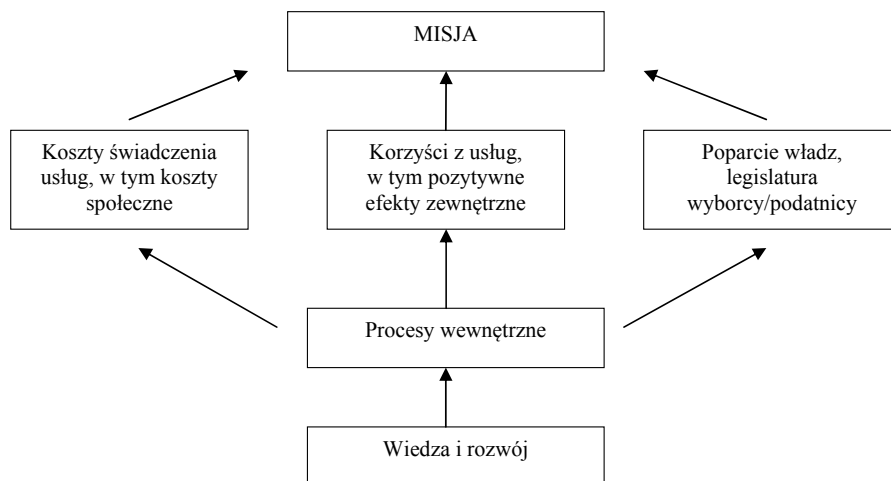
⁸ A. Roberts, *Issues Associated with the Implementation of Governmentwide Performance Monitoring*, w: *Public Service Delivery, Public Sector Governance and Accountability Series*, red. A. Shah, World Bank, Washington 2005, s. 2.

⁹ Do kryteriów tych zalicza się: jakość nastawioną na klienta, przywództwo, planowanie strategiczne, pomiar, analizę i zarządzanie wiedzą, zarządzanie potencjałem ludzkim, zarządzanie procesami, orientację na wyniki, por. www.quality.nist.gov, dostęp: 10 lipca 2010 r.

¹⁰ Do kryteriów tych zalicza się: politykę, organizację, propagowanie i szkolenie w zakresie jakości, gromadzenie, przekazywanie i wykorzystanie informacji o jakości, analizę, normalizację, sterowanie, doskonalenie, zapewnienie jakości, efekty, plany na przyszłość; por. www.ricoh-usa.com, dostęp: 10 lipca 2010 r.

¹¹ Metoda Earned Value należy do kategorii metod zarządzania przez pomiar wydajności i jednocześnie metod zarządzania projektami. Metoda Earned Value, odpowiednio integrując informacje o wykonanym zakresie prac, terminach ich realizacji i poniesionych kosztach, pozwala za pomocą kilku wskaźników analizować wykonanie budżetu projektu, identyfikować wielkość i przyczyny odchyłań oraz prognozować możliwość zrealizowania projektu w ramach budżetu i w planowanym terminie; por. A. Stabryła, *Zarządzanie projektami ekonomicznymi i organizacyjnymi*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 156–161.

tysfakcji klienta, dostarczonych korzyści, ponoszonych kosztów, wewnętrznych procesów oraz uczenia się i innowacji¹².

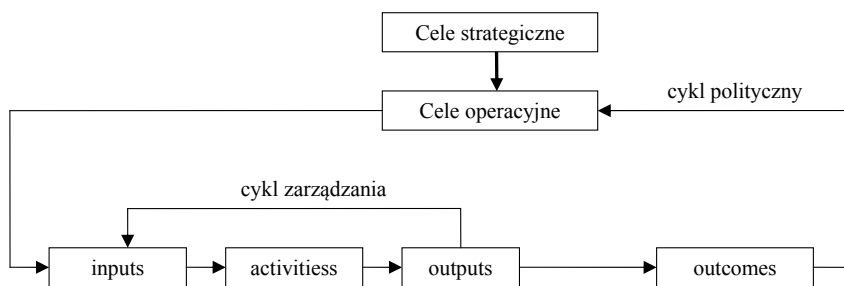


Rysunek 1. Perspektywy strategicznej karty wyników zaadaptowanej do potrzeb organizacji publicznej

Źródło: R.S. Kaplan, D.P. Norton, *Strategiczna karta wyników*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 136.

Model logiczny bazuje na koncepcji zarządzania przez wyniki i wskazuje na logiczne powiązanie pomiędzy nakładami, produktami, efektami. Punktem wyjścia jest założenie, że samorzady wykorzystują swoje zasoby jako nakłady w procesie świadczenia dóbr i usług w celu zaspokojenia potrzeb wspólnot lokalnych. Model logiczny wyznacza ciąg przyczynowo-skutkowy między nakładami, planowanymi działaniami, rezultatami i oddziaływaniem. Nakłady obejmują ilościowe i jakościowe zużycie zasobów, zachodzące w procesach wytwarzania i świadczenia dóbr i usług publicznych. Następstwem tego jest zaspokajanie szerszych potrzeb społecznych.

¹² M. Holzer, S.-H. Lee, *Balanced Measurement in the Public Sector: Stakeholder-Driver Measurement*, w: *Public productivity handbook, Second Edition, Revised and Expanded*, red. M. Holzer, S.-H. Lee, Public Administration and Public Policy/107, Nowy Jork 2004, s. 290.



Rysunek 2. Cykl polityczny i zarządzania w funkcjonowaniu gminy

Źródło: G. Bouckaert, T. Auwers, W. Van Reeth, K. Verhoest, *Handboek Doelmatigheidsanalyse: prestaties begroten*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Bruksela 1997, s. 22.

Benchmarking jest trzecim sposobem definiowania sprawności jednostek terytorialnych, opartym na dowodach. Sprowadza się do porównywania osiągniętych poziomów sprawności za pomocą wskaźników w czasie lub pomiędzy jednostkami (dotyczy to podobnych jednostek lub polega na odwoływaniu się do krajowych i międzynarodowych standardów w danym obszarze usług). Metoda ta pozwala identyfikować najlepsze rozwiązania wśród organizacji biorących udział w *benchmarkingu*.

3. Przykłady zastosowania narzędzi pomiaru osiągnięć w gminach

Na świecie zastosowanie narzędzi pomiaru dokonań w samorządzie terytorialnym stało się niezwykle popularne. Przyczyną jest choćby fakt, że działania nastawione na pomiar wyników i efektywności jednostek terytorialnych promują liczne instytucje, jak na przykład Audit Commission (AC) czy Governmental Accounting Standards Board (GASB). Przedsięwzięcia tego typu mają różny zakres, począwszy od programów obejmujących swoim zasięgiem jedną gminę, po systemy o charakterze regionalnym czy krajowym. Koncentrują one uwagę na pomiarze osiągnięć w różnych obszarach usług publicznych: policji, straży pożarnej, dróg, transportu, gospodarki wodno-ściekowej, rekreacji czy usług społecznych.

Tabela 1. Przykłady systemów pomiaru wyników w gminach

Nazwa systemu	Instytucja wdrażająca	Narzędzie	Zakres	Obszary	Cel
1	2	3	4	5	6
Ontario Government Municipal Performance Measurement Program (MPMP)	Inicjatywa regionalna wdrożona przez Ministerstwo Spraw Lokalnych i Gospodarki Mieszkaniowej regionu Ontario	Benchmarking-Ontario Municipal CAO's Benchmarking Initiative (OMBI)	446 gmin stanu Ontario w Kanadzie	<p>Pomiar efektywności i skuteczności usług oraz administracji gminnych w obszarach:</p> <ul style="list-style-type: none"> – gospodarka wodno-ściekowa – straż pożarna, – planowanie przestrzenne, – biblioteki, – samorząd terytorialny, – parki i rekreacja, – policja, – drogi, – gospodarka odpadami, – transport 	Promocja przejrzystości i rozliczalności w samorządzie terytorialnym
Philippines Local Governance Performance Measurement System (LGPMS)	Inicjatywa centralna wdrożona przez Ministerstwo ds. samorządu terytorialnego Filipin	Model logiczny	1686 gmin	<p>System obejmuje grupę wskaźników dotyczących współzarządzania i rozwoju. Pomiar dokonań współzarządzania następuje w 5 zakresach obejmujących 20 obszarów usług:</p> <ul style="list-style-type: none"> – administrację, – sprawy społeczne, – rozwój gospodarczy, – zarządzanie środowiskiem naturalnym, – dobre rządzenie. <p>Pomiar dokonań rozwoju obejmuje wskaźniki zaliczane do 3 sektorów:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rozwoju społecznego, – rozwoju gospodarczego, – rozwoju środowiskowego 	Monitorowanie efektywności i ocena decyzji oraz działań w odniesieniu do dostarczanych usług publicznych

cd. tabeli 1.

1	2	3	4	5	6
The City of Charlotte's performance measurement system	Inicjatywa lokalna koordynowana przez Wydział ds. budżetu i ewaluacji miasta Charlotte	Strategiczna karta wyników wdrożona w 1994 r. Miasto uczestniczy także w benchmarkingu prowadzonym przez the Institute of Government at the University of North Carolina	Każdy z wydziałów urzędu miasta opracował własną strategiczną kartę wyników	Pomiar prowadzony jest w ramach 5 obszarów: – bezpieczeństwa, – „miasta w mieście” (zachowanie i poprawa starszych rejonów urbanistycznych), – restrukturyzacji zarządzania miastem, – transportu, – rozwoju gospodarczego	Wdrożenie idei zarządzania przez cele, skuteczne wdrażanie strategii rozwoju miasta

Źródło: opracowanie własne.

Spośród omówionych wyżej trzech narzędzi pomiarowych, w praktyce samorządowej najczęściej stosowany jest model logiczny. Równie popularny okazuje się *benchmarking*. Z kolei strategiczna karta wyników, wymagająca wdrożenia odpowiedniego oprogramowania komputerowego i znacznego wysiłku koncepcyjnego, używana jest w samorządach w najmniejszym zakresie. Najczęściej stosowana jest ona w gminach amerykańskich, kanadyjskich, australijskich i szwedzkich.

4. Podsumowanie

Zdolność zarządzania stanowi współcześnie jedno z ważniejszych zagadnień i wyzwań dla administracji samorządowej. Jednym z obszarów decydujących o sprawności jej funkcjonowania jest podejmowanie racjonalnych decyzji opartych na pełnej, kompleksowej informacji. Z tego względu w administracji samorządowej szczególną wagę przywiązuje się do pomiaru wyników. Gwarantuje on pełną informację dla przejrzystego procesu decyzyjnego, umożliwia ocenę prowadzonej polityki lokalnej i rozliczalność publiczną. Pomiar dokonań wzmacnia odpowiedzialność władz lokalnych za podejmowane decyzje, stymuluje produktywność i kreatywność, a także wspomaga proces planowania finansowego.

Zaprezentowane trzy podstawowe metody mierzenia osiągnięć, stosowane najczęściej w administracji samorządowej, wykazują liczne podobieństwa, ale także zasadnicze różnice. Łączy je wspólny cel w postaci dostarczania niezbędnych danych do oceny efektywności procesów świadczenia usług publicznych przez gminy, a także posługiwanie się systemami wskaźników. Różnice dotyczą orientacji poszczególnych metod: karta wyników zdecydowanie kładzie nacisk

na cele strategiczne i perspektywę organizacji, model logiczny orientuje się na inwestowanie, z kolei *benchmarking* na dowody i poszukiwanie najlepszych praktyk. Każdej z nich można przypisać pewne zalety: pierwsza łączy strategię z konkretnymi celami organizacji, druga uwzględnia w pomiarze sekwencje działań składających się na konkretne procesy świadczenia usług, z kolei *benchmarking* ułatwia formułowanie celów, wymianę informacji i uczenie się od innych. Niezależnie od stosowanej metody pomiaru osiągnięć, ważne jest umiejętne wykorzystywanie pozyskanych w ten sposób informacji. Zaprezentowane przykłady wdrożenia tych rozwiązań do praktyki administracyjnej potwierdzają słuszność głoszonego postulatu o konieczności mierzenia efektywności administracji samorządowej.

Adam Szewczuk

Uniwersytet Szczeciński

Triada zależności przyczynowo-skutkowych: rozwój lokalny i regionalny – nowe zarządzanie publiczne – partycypacja obywatelska

***Streszczenie.** Transformacja systemowa w naszym kraju w ocenie społeczności lokalnych powinna umożliwiać realizację procesów dotyczących między innymi:*

- szybkiego tempa w odrabianiu zaległości dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego (mając na uwadze poziom osiągnięty przez państwa Europy Zachodniej),*
- stworzenia przyjaznych warunków dla udziału społeczności lokalnych w zarządzaniu publicznym,*
- zmian w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego i podwyższenia efektywności gospodarowania środkami budżetowymi przy realizacji zadań publicznych.*

W praktyce te trzy wyróżnione obszary są ściśle ze sobą powiązane. Pełna harmonia we wzajemnych relacjach służy rozwojowi lokalnemu i regionalnemu oraz tworzy korzystne warunki dla funkcjonowania samorządu terytorialnego, a także innych jednostek sektora publicznego – stosownie do oczekiwań wspólnot samorządowych. Wszelkie zakłócenia we wzajemnych interakcjach utrudniają rozwój lokalny i regionalny oraz realizację celów publicznych, przyczyniając się do obniżania efektywności w gospodarowaniu środkami budżetowymi. Zagadnienia te powinny być stale monitorowane i stanowić interesujący zakres dla badań naukowych.

1. Wprowadzenie

Dotychczasowy okres funkcjonowania polskich struktur samorządowych w nowej formule demokratycznej był bardzo interesujący, a jednocześnie trudny zarówno w fazie realizacji zamierzeń o charakterze operatywnym, jak i strategicznym. Reaktywowanie gmin w roku 1990 następowało w szczególnych warun-

kach, bez odpowiedniego przygotowania. Brakowało uzgodnionych kompleksowych rozwiązań organizacyjnych, finansowych, kadrowych itp., warunkujących wypełnienie dziejowej misji. Słabą stroną były także podstawy prawne mocujące gminy w nowych uwarunkowaniach tworzącego się państwa demokratycznego. W roku 1999 zostały wdrożone ostateczne rozstrzygnięcia w kwestii samorządowych struktur organizacyjnych i nowego podziału administracyjnego kraju (obok istniejących już gmin, powołano powiaty i województwa samorządowe).

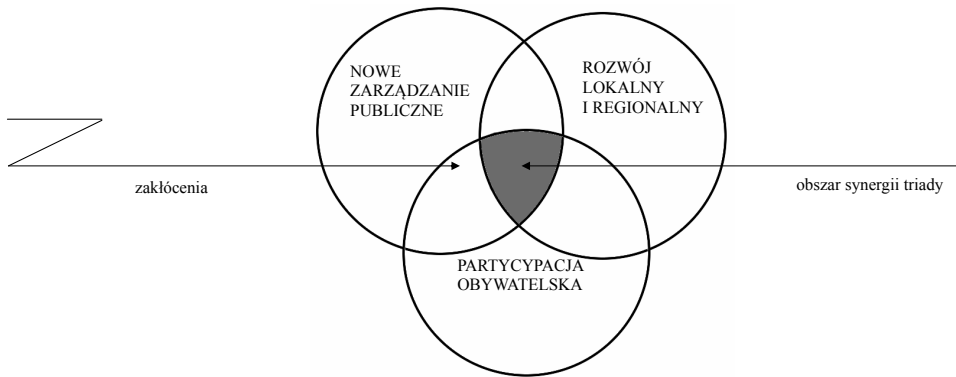
Każda jednostka samorządu terytorialnego (JST) otrzymała zdefiniowany prawnie swoisty status (lokalny lub regionalny). Samodzielnie zatem mogła decydować o realizacji własnej strategii rozwoju, mając na względzie zróżnicowaną strukturę zadań własnych (ich enumeracja wynikała ze stosownych aktów prawnych), niejednakową wydajność poszczególnych źródeł zasilania finansowego, własne priorytety w wydatkach budżetowych, często brak profesjonalizmu wśród kadry zarządzającej finansami, wielokierunkowe oczekiwania społeczności lokalnych itp. – te czynniki i uwarunkowania sprawiały, iż w JST procedury dotyczące gospodarowania posiadanymi zasobami finansowymi tworzyły „*pewne przejściowe scenariusze*” akceptowane przez samorządowe organy stanowiące. Ich struktura, preferowane kierunki wydatków budżetowych itp., ulegały zmianie pod wpływem różnych zdarzeń zachodzących wewnątrz układu makroekonomicznego bądź mikroekonomicznego (także pod wpływem oddziaływań układu politycznego). Wobec braku doświadczenia w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz małego rozeznania w kwestiach dokonywania wyboru wzorców zachowań JST w określonych sytuacjach (które powinny być wskazywane przez teorię), osiągnięty poziom sprawności funkcjonowania poszczególnych JST był najczęściej daleki od oczekiwań otoczenia. Ponadto ujawniły się inne czynniki oddziałujące z różną siłą.

Pierwsze lata funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce charakteryzowała także trudna sytuacja gospodarcza i społeczna. W sposób wyrazisty uzewnętrzniały się skutki transformacji systemowej, można tu wymienić między innymi niskie tempo wzrostu gospodarczego, rosnącą inflację, wzrost bezrobocia, wysoce niekorzystną sytuację finansów publicznych (trudności w zrównoważeniu wydatków publicznych, rosnący deficyt i dług budżetowy). Siła oddziaływania tych zjawisk na życie gospodarcze i społeczne była wyjątkowo duża. Jednakże społeczności lokalne poprawnie postrzegały szanse tkwiące w transformacji systemowej, stąd często były i są nadal artykułowane publicznie dezycyderaty i oczekiwania dotyczące między innymi:

- szybkiego tempa w odrabianiu zaległości dotyczących rozwoju lokalnego i regionalnego (mając na uwadze poziom osiągnięty przez państwa Europy Zachodniej),
- stworzenia przyjaznych warunków dla udziału społeczności lokalnych w zarządzaniu publicznym,

– zmian w funkcjonowaniu jednostek sektora publicznego i podwyższenia efektywności gospodarowania środkami budżetowymi przy realizacji zadań publicznych.

W praktyce te trzy wyróżnione obszary są ściśle ze sobą powiązane (por. rys. 1), tworząc hipotetycznie i graficznie obszar synergii triady. Pełna harmonia we wzajemnych relacjach pomiędzy wyróżnionymi komponentami służy rozwojowi lokalnemu i regionalnemu oraz tworzy korzystne warunki dla funkcjonowania JST, a także innych jednostek sektora publicznego – stosownie do oczekiwań wspólnot samorządowych. Wszelkie zakłócenia we wzajemnych interakcjach utrudniają rozwój lokalny i regionalny oraz realizację celów publicznych, przyczyniając się do obniżania efektywności w gospodarowaniu środkami budżetowymi.



Rysunek 1. Odzworowanie układu zależności trzech komponentów kreujących warunki współdziałania na poziomie samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne.

2. Determinanty rozwoju lokalnego i regionalnego

Jednostki samorządu terytorialnego w swojej działalności są zorientowane w dużej mierze na rozwój lokalny i rozwój regionalny. Podział ten zarówno w teorii, jak i w praktyce wywołuje kontrowersje, szczególnie na płaszczyźnie wzajemnych powiązań i zależności pomiędzy rozwojem lokalnym i rozwojem regionalnym. Po wprowadzeniu w roku 1999 trójstopniowego podziału administracyjnego kraju, za rozwój lokalny uznaje się ten realizowany na terytorium gmin,

miast i powiatów. Rozwój na poziomie każdego województwa samorządowego rozpatrywany jest w kategoriach rozwoju regionalnego.

W sumie całość zagadnień organizacyjnych i ekonomicznych, filozofia problemów społecznych i wyzwań przyszłościowych dotyczących tego rozwoju (na poziomie lokalnym i regionalnym) układa się w ciąg złożonych procesów. Wiąże się to bezpośrednio z wielością celów, którym rozwój ma służyć, oraz z uwarunkowaniami zarówno wewnętrznymi, jak i zewnętrznymi, którym rozwój podlega¹. W tych procesach obok regionalnych i ogólnokrajowych programów strategicznego rozwoju ważne miejsce zajmuje między innymi realizowana aktualnie polityka prorozwojowa Unii Europejskiej, która jest ukierunkowana przede wszystkim na regiony i ich rozwój².

Zarządzanie sprawami publicznymi, które implikują rozwój lokalny i regionalny w szerokim rozumieniu, wymaga przyjęcia i respektowania zbioru powszechnie akceptowanych wartości, które powinny mieć wpływ na decyzje podejmowane przez władze samorządowe. Istnieje sześć podstawowych etycznych kategorii mieszczących się w sferze oddziaływania samorządu terytorialnego na rozwój lokalny i regionalny. Zaliczamy do nich: lokalność, autonomię, demokrację, efektywność, równowagę, trwałość³.

Władze lokalne i regionalne z mocy ustaw oraz stanowionego prawa odgrywają kluczową rolę podczas procesu wdrażania programu zrównoważonego rozwoju zgodnie z wymogami ochrony środowiska. Odpowiadając za utrzymanie podstawowych obiektów infrastruktury technicznej, jak wodociągi, kanalizacja, komunikacja, budownictwo komunalne odgrywają istotną rolę w edukowaniu i motywowaniu społeczeństwa w kierunku właściwego kształtowania środowiska. Lista działań podejmowanych przez lokalny samorząd w celu podniesienia gospodarczej atrakcyjności gminy czy powiatu może obejmować wielokierunkowe przedsięwzięcia z zakresu administracji samorządowej, wspomagania finansowego, gospodarowania gruntami, marketingu i promocji. Podobne działania powinny dotyczyć układu regionalnego.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą oddziaływać na rozwój w różnym zakresie – przez stosowanie różnorodnych interwencji w sferach ekonomicznej i społecznej. Podchodząc „modelowo” do owych możliwych do zastosowania

¹ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 10.

² Por. D. Czykier-Wierzba, *Korzyści ekonomiczne i społeczne członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Dylematy i wyzwania finansów publicznych*, red. T. Juja, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 141, s. 29–39.

³ Por. T. Domański, *Strategiczne planowanie rozwoju gospodarczego gminy*, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 2000, s. 14.

przez sektor samorządowy procedur interwencji publicznych, trzeba tu wyróżnić⁴:

- radykalny interwencjonizm sektora samorządowego,
- model nieinterwencji publicznej sektora samorządowego.
- model tradycyjnej interwencji publicznej.

Wpływ sektora samorządowego na działalność podmiotów gospodarczych może przybierać różne formy, pod warunkiem respektowania zasad współpracy i partnerstwa. Ważnym, wręcz podstawowym warunkiem nawiązywania współpracy między podmiotami sektora prywatnego a jednostkami samorządu terytorialnego jest włączanie podmiotów gospodarczych do prac nad strategią rozwoju lokalnego i regionalnego.

Interwencje jednostek samorządu terytorialnego koncentrują się szczególnie na:

– *rozwoju infrastruktury technicznej*; mają one na celu przede wszystkim rozbudowę i tworzenie nowej infrastruktury technicznej (dróg, ujęć wody, oczyszczalni itp.), dzięki czemu zmniejszają się koszty, które musiałby ponieść inwestor prywatny lokalizujący swą działalność w danym układzie terytorialnym;

– *rozwoju biznesu*; mają na celu pobudzanie wzrostu zapotrzebowania na kadre pracowniczą gminy, powiatu, województwa, przyciąganie biznesu z zewnątrz, rozwijanie istniejącego biznesu, popieranie innowacji i przedsiębiorczości;

– *rozwoju kapitału ludzkiego*, tzn. nakierowaniu interwencji działania publicznego sektora samorządowego na poprawę kwalifikacji lokalnej siły roboczej, dzięki czemu staje się ona atrakcyjniejsza dla przedsięwzięć wymagających wysoko wykwalifikowanych pracowników (szkolenie zawodowe, tworzenie i utrzymywanie miejsc pracy).

Nie przeceniając zatem roli podmiotów sektora samorządowego w pobudzaniu procesów gospodarczych, trzeba jednak stwierdzić, że wyselekcjonowane – stosownie do wagi problemów występujących w gminie, powiecie, województwie – interwencje i związane z nimi decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego o alokacji środków publicznych w układach lokalnych, regionalnych mogą wyraźnie wzmocnić makroekonomiczne narzędzia oddziaływania na procesy rozwoju.

W sposób szczególny powinny być wskazywane praktyce samorządowej sposoby i scenariusze postępowania, aby między innymi:

– inwestycje kreujące rozwój lokalny i regionalny były dobrze przemyślane i zaplanowane,

⁴ Por. L. Patrzałek, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2004, s. 40–41.

- fundusze strukturalne dostępne dla samorządów były racjonalnie wykorzystywane,
- informatyka stosowana w samorządach skutecznie i wymiennie podwyższała jakość obsługi w relacjach: urząd JST – obywatel lub urząd JST – podmiot gospodarczy,
- wiarygodność JST wobec potencjalnych inwestorów sprzyjała rozwojowi lokalnemu i regionalnemu.

Polityka lokalna i regionalna nie powstaje samoistnie, rozwój lokalny i regionalny nie urzeczywistnia się automatycznie – z tymi wyzwaniem należy utożsamiać: rządy, organizacje i instytucje międzynarodowe oraz krajowe, podmioty gospodarcze, ośrodki naukowe, struktury samorządowe, społeczności lokalne itp. oraz ich twórcze zaangażowanie na rzecz rozwoju.

Podstawowym wyzwaniem dla polskiej polityki lokalnej i regionalnej jest umacnianie oraz rozprzestrzenianie na terytorium kraju różnorodnych walorów otoczenia przedsiębiorczości, kreujących dla niej „korzyści zewnętrzne”. Im więcej regionów kraju charakteryzuje się takimi walorami, tym szerzej może rozwijać się na jego obszarze gospodarka, tym większe są też szanse jej sukcesu w międzynarodowym współzawodnictwie ekonomicznym. Do najważniejszych zadań polityki lokalnej i regionalnej należy w związku z tym zaliczyć systematyczne umacnianie i ulepszanie warunków sprzyjających prowadzeniu działalności gospodarczej w regionach, w tym także przemyślane redukcje występujących w różnych częściach kraju „luk atrakcyjności” – charakteryzujących zwłaszcza regiony opóźnione w rozwoju i dotknięte depresją. Nie chodzi tu oczywiście o proste oddziaływania wyrównawcze, lecz o operacje ekonomicznie efektywne, umożliwiające optymalne zagospodarowywanie zasobów regionów, wykorzystanie ich potencjalnych czynników wzrostu i naturalnych predyspozycji⁵.

3. Nowe zarządzanie publiczne – innowacyjny nurt w ekonomii sektora publicznego

W teorii ekonomii sektora publicznego zostały sformułowane założenia dla nowej filozofii podejścia do zarządzania sektorem publicznym (w tym sektorem samorządowym). Stosowane są różne nazwy dla tej koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management*), między innymi: uniwersalny model

⁵ Por. *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, red. K. Kuciński, Difin, Warszawa 2010, s. 30–35.

zarządzania sektorem publicznym, rewolucja menedżerska, nowy paradygmat zarządzania sektorem publicznym, filozofia nowego zarządzania publicznego⁶.

Nowe zarządzanie publiczne sytuowane jest na kilku głównych założeniach (zasadach). W odniesieniu do sektora samorządowego te wymogi sformułowane są następująco:

- wprowadzenie na poziom wszystkich struktur samorządowych profesjonalnego (menedżerskiego) zarządzania,
- wdrożenie wzbogaconego metodycznie systemu standardów i mierników umożliwiających obiektywną ocenę działalności JST,
- obligatoryjne wykorzystywanie w bieżącej działalności JST wewnętrznego audytu,
- uwzględnienie w strategii działania zmian strukturalnych, ukierunkowanych na dezagregację jednostek sektora samorządowego,
- aplikowanie do procesu zarządzania w sektorze samorządowym niektórych metod i technik stosowanych w sektorze prywatnym,
- głównie orientowanie na większą dyscyplinę finansową i poszukiwanie oszczędności podczas gospodarowania posiadanymi zasobami rzeczowymi i finansowymi.

Wprowadzenie profesjonalnego zarządzania (według nowej filozofii działania) w sektorze samorządowym wymaga stworzenia odpowiednich warunków do działania dla menedżerów (decydentów). Realizacja tych zamierzeń jest między innymi związana z przekazaniem im odpowiednich uprawnień, w ramach których będą mieli swobodę podejmowania decyzji ukierunkowanych na realizację przypisanych ustawowo zadań własnych oraz zleconych przez administrację rządową. Przyjęcie takiego rozwiązania będzie umożliwiała przenoszenie odpowiedzialności na menedżerów za wyniki osiągnięte przez daną JST. Nieodzowną zatem koniecznością staje się wyraziste określenie (podziału) zadań, a co z tym wiąże – decentralizacji władzy w sektorze samorządowym.

Metodyczne wzbogacenie standardów i mierników oceny działalności JST ma na celu stworzenie warunków do śledzenia osiągniętych rezultatów oraz kontrolowania poziomu zaangażowania jednostek sektora samorządowego w realizację publicznej misji. Nowe mierniki oceny efektów działania powinny dotyczyć nie tylko zaangażowania zbiorowego, ale i poszczególnych pracowników cywilnych oraz tych funkcjonariuszy, którzy otrzymali mandat zaufania od rządzącej partii politycznej.

Większy nacisk na kontrolę wyników działalności wymaga zmiany zasad finansowania, rekrutacji pracowników, a także opracowania i wprowadzenia sku-

⁶ Por. A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki sektora publicznego*, WN US, Szczecin 2008, s. 355–363; *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 7; *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2005, s. 22.

teczniejszych metod planowania długookresowego i zarządzania strategicznego. Tradycyjne budżetowanie jest stopniowo zastępowane budżetowaniem programowym, pracownicy są zatrudniani na kontrakty do wykonania określonych zadań. Natomiast planowanie i zarządzanie strategiczne wytycza przyszłość dla danej organizacji JST oraz sposoby realizacji jej misji i celów strategicznych. Budżet zadaniowy pozwala na ustalenie, które zadania są najważniejsze dla realizacji określonych celów oraz za pomocą mierników ukazuje, w jakim stopniu zostały one wykonane. Aktualnie w planowaniu wydatków budżetowych dominuje podejście kosztowe, polegające na historycznej analizie wielkości ponoszonych przez poszczególnych dysponentów wydatków, a następnie na określaniu kosztów utrzymania posiadanych zasobów. Doświadczenia i przyzwyczajenia, które są bardzo cenne, nie powinny wstrzymywać pogłębionych analiz i międzyresortowej syntezy wydatków na zadania⁷.

Nastawienie na dezagregację w działaniu jednostek sektora publicznego oznacza podział ich zadań pomiędzy mniejsze jednostki organizacyjne, zgrupowane według rodzajów usług lub funkcji, oddzielnie finansowane i współpracujące ze sobą na zasadach rynkowych. Dla społeczności lokalnych główne korzyści będą wynikały ze stworzenia bardziej operatywnych jednostek (także budżetowych), które sprawniej i efektywniej będą zaspokajać potrzeby społeczne.

Zostały zniwelowane uprzedzenia dotyczące wprowadzenia konkurencji do sektora publicznego. Stąd w JST pojawiły się zamówienia i przetargi publiczne, kontraktowanie usług, tworzenie rynków wewnętrznych itp. Dopiero od niedawna zjawisko konkurencji jest uważane za jeden z ważniejszych czynników przyczyniających się do obniżki kosztów i poprawy jakości usług publicznych.

Nacisk na wykorzystanie w sektorze samorządowym metod zarządzania sprawdzonych w sektorze prywatnym zmierza do wprowadzenia bardziej elastycznych sposobów działania organizacji publicznych, zatrudniania i wynagradzania ich pracowników oraz budżetowania. Chodzi o stworzenie odpowiedniego systemu bodźców motywujących pracowników do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów⁸.

Presja na większą dyscyplinę i oszczędność wykorzystania zasobów dotyczy obniżki zarówno kosztów bezpośrednich, jak i kosztów pośrednich, zwiększenie dyscypliny pracy i ograniczenia żądań związków zawodowych. Jest to uzasadnione potrzebą ograniczenia popytu sektora samorządowego na zasoby finansowe. Zmienia się nie tylko „filozofia” zarządzania tym sektorem, ale i praktyka

⁷ *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 9.

⁸ *Regulowana gospodarka rynkowa*, red. U. Kalina-Prasznic, Oficyna Wydawnicza, Kraków 2003, s. 26–29.

zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego, adaptująca niektóre techniki i style zarządzania stosowane w sektorze prywatnym⁹.

Nowe zarządzanie publiczne (NPM) wprowadza podejście menedżerskie do zarządzania sektorem samorządowym. Nowość tego modelu zarządzania polega na adaptacji metod i technik zarządzania stosowanych w sektorze prywatnym do warunków zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego. Chodzi zwłaszcza o nastawienie tych jednostek na osiąganie wyników, decentralizację zarządzania nimi (pozwolić menedżerom zarządzać), przyjęcie przez nie perspektywy strategicznej oraz wykorzystanie mechanizmów rynkowych. Ten nowy model zarządzania ma zapewnić gospodarność, efektywność i skuteczność jednostek samorządu terytorialnego¹⁰.

Model NPM ukształtowany na podobieństwo menedżerskiego modelu zarządzania stosowanego w sektorze prywatnym ma jednak ograniczone możliwości zastosowania w sektorze samorządowym. Ograniczoność ta wynika z dość paradoksalnej sytuacji: NPM wykorzystuje różne rozwiązania rynkowe do zaspokajania rozmaitych potrzeb społecznych, w których rynek jako mechanizm alokacji zasobów zawodzi. Ponadto rynki tworzone w sektorze samorządowym nie są rynkami wolnej konkurencji, lecz rynkami konkurencji organizowanej przez różne władze publiczne. Różnica między nimi jest taka, że na jednych rynkach wyboru usługodawcy dokonuje konsument, a na drugich – władza publiczna dokonuje tego wyboru w imieniu konsumentów.

Przy dokonywaniu zmiany modelu zarządzania sektorem samorządowym lub wprowadzaniu nowych elementów w istniejącym systemie zarządzania należy kierować się poniższymi zasadami:

- nie można bezkrytycznie przenosić rozwiązań, które sprawdziły się w warunkach innych krajów, z reguły wyżej rozwiniętych,
- wszelkie zmiany modelu zarządzania sektorem samorządowym w danym kraju powinny być dostosowane do występujących w nim uwarunkowań społecznych, politycznych, gospodarczych i kulturowych,
- wprowadzanie tego typu zmian powinno być poprzedzone szczegółową i wnikliwą analizą społecznych kosztów i korzyści; dopiero kiedy w jej wyniku okaże się, że są one efektywne ekonomicznie i korzystne społecznie, można podejmować pozytywne decyzje.

Powyższe rozważania prowadzą do wniosku, że nie jest możliwe w pełnym zakresie wykorzystanie filozofii rynkowego modelu zarządzania w JST. Wynika to po prostu z faktu, że samorząd terytorialny zaspokaja te potrzeby społeczne, w których rynek okazuje się zawodnym mechanizmem alokacji zasobów. Z tego

⁹ Por. Ustawa z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240); A. Szewczuk, M. Ziolo, *Zarys ekonomiki...*, wyd. cyt., s. 58–65; K. Brzozowska, *Partnerstwo publiczno-prywatne w Europie. Cele, uwarunkowania, efekty*, CeDeWu, Warszawa 2010, s. 227–242.

¹⁰ *Nowe zarządzanie publiczne w polskim...*, wyd. cyt., s. 66–71.

względu konieczne jest stosowanie administracyjno-rynkowego modelu zarządzania, który z jednej strony umożliwi zachowanie niezbędnego zakresu nadzoru i kontroli nad działalnością JST, z drugiej – zapewni pożądaną elastyczność ich działania, umożliwiającą dostosowanie świadczonych przez nie usług do zróżnicowanych i zmieniających się potrzeb społecznych.

NPM jest ukierunkowane na poprawę gospodarności, efektywności i skuteczności organizacji publicznych, przeto jego wprowadzenie do jednostek sektora samorządowego powinno być podporządkowane tym samym wymaganiom. Jeżeli dany instrument NPM nie spełnia wymienionych kryteriów efektywności, to nie powinien być stosowany w praktyce funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego.

4. Partycypacja obywatelska – kreatywna rola społeczności lokalnej

Partycypacja obywatelska sprowadza się do stworzenia efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych, a także uzyskania społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli jako warunków skuteczności jej działań.

Partycypacja obywatelska, zwana także społeczną, to zjawisko bardzo akcentowane w koncepcji nowego zarządzania publicznego (*new public management* – NPM), polegające na uczestniczeniu społeczności mieszkańców danej miejscowości, gminy, powiatu, regionu, a nawet państwa w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów decyzyjnych. Tego typu zachowania wśród społeczności lokalnej to inaczej wszelkiego rodzaju przejawy organizowania się (zrzeszania) ludzi zmierzających do osiągnięcia wspólnych celów (w tym także do zaspokojenia swoich potrzeb materialnych i niematerialnych), jak i włączanie się ludności oraz stworzonych przez nią organizacji w proces realizacji zadań publicznych przez władze rządowe lub samorządowe.

Celem partycypacji obywatelskiej jest¹¹:

- stworzenie efektywnego systemu zaspokajania potrzeb społecznych – zadania państwa lub innych podmiotów sprawujących władzę publiczną muszą odpowiadać potrzebom społecznym; partycypacja społeczna umożliwia (ułatwia) dobór takich zadań i metod ich realizacji, które w największym stopniu będą odzwierciedlać potrzeby społeczne, a także
- uzyskanie społecznej akceptacji dla działań organów władzy publicznej i zaufania obywateli, jako warunków skuteczności jej działań.

¹¹ D.R. Kijowski, *Partycypacja obywatelska w samorządowych procesach decyzyjnych – zagadnienia ogólne*. „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 9.

Korzyści płynące z partycypacji obywateli w życiu publicznym jednostki samorządu terytorialnego są różnorakie i wielokierunkowe:

- zapewnia ona trafną identyfikację problemów społecznych,
- pozwala na znajdowanie akceptowalnych sposobów ich rozwiązywania,
- udział społeczności lokalnej w dwóch powyższych procesach może się przyczynić zarówno do ograniczenia konfliktów wewnątrz grupy, jak i konfliktów z władzą publiczną,
- wymiernym efektem oparcia zarządzania sprawami publicznymi na partycypacji obywatelskiej jest aktywizacja społeczności lokalnej (wobec rządów autorytarnych pozostaje ona bierna),
- dzięki partycypacji uzyskuje się włączenie się grup i organizacji społecznych do wspólnej realizacji zadań publicznych, a przez to osiąga się możliwość wykorzystania materialnych i intelektualnych zasobów sektorów niepublicznych do realizacji przedsięwzięć służących całej społeczności.

Włączanie ludności i organizacji społecznych w procesy konsultacyjne i informacyjne służy także budowaniu systemu kontroli społecznej nad działalnością urzędów i instytucji publicznych. Jej istnienie pobudza i rozwija świadomość odpowiedzialności, bez której trudno osiągnąć wysoki poziom jakości podejmowanych decyzji i skuteczności zarządzania¹².

Niestety, w dzisiejszym świecie następuje rozpad i osłabienie wspólnot lokalnych, a ponadto w Polsce tradycje samorządowe i kapitał społeczny w wielu miejscach nie są zbyt duże. Osłabia to tworzenie demokracji lokalnej i społeczeństwa obywatelskiego, które są bardzo ważne dla świadomości, że samorząd to dobro publiczne¹³. Pomimo tych słabych stron należy artykułować szczególnie te elementy składowe partycypacji, które są ważne dla kreowania nowej jakości działania we wspólnotach lokalnych, oto niektóre z nich:

- formy udziału społeczności lokalnej w życiu zbiorowym,
- obywatelska inicjatywa uchwałodawcza,
- partycypacja społeczna w samorządowych procesach inwestycyjnych,
- kształtowanie przestrzeni publicznej,
- kontrola społeczna realizacji ustawowych zadań przez samorząd lokalny.

Różne są formy udziału społeczności w życiu zbiorowym. W relacjach między władzą lokalną a społecznością można wyróżnić dwa typy komunikacji¹⁴:

¹² B. Wankiewicz, *Zasoby finansowe a rozwój samorządności lokalnej. Obszary rozwoju – rozwiązania modelowe*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 40–41.

¹³ G. Kula, *Samorząd dobrem publicznym – problem percepcji*, w: *Samorząd lokalny – dobro publiczne*, red. J. Kleer, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 193–194.

¹⁴ P. Swianiewicz, U. Klimska, A. Mielczarek, *Nierówne koalicje – liderzy miejscy w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2004, s. 41.

- *nieinteraktywny* (członkowie społeczności lokalnej są co najwyżej informowani o zamierzeniach władzy lub konsultuje się z nimi jakiś planu);
- *interaktywny* – w ramach tego typu możemy wyróżnić kilka szczebli partycypacji, począwszy od zgłaszania propozycji rozwiązania danego problemu aż do inicjowania jakichś działań.

Model interaktywny jest bardzo pożądanym w naszych warunkach. Aktualnie w wielu gminach i powiatach jest stosowany jednak model nieinteraktywny. Wynika to głównie z faktu, iż społeczności lokalne nie wszędzie są zintegrowane, a działalność publiczna (na rzecz wspólnoty lokalnej) znajduje się poza ich zainteresowaniem.

Samorządy terytorialne są niezwykle ważnym instrumentem budowy społeczeństwa obywatelskiego, które umożliwiają członkom społeczności samorządowych bezpośredni udział w podejmowaniu rozstrzygnięć przez organy jednostek samorządu terytorialnego (referendum obligatoryjne i fakultatywne, referendum o charakterze opiniodawczym i konsultacyjnym, konsultacje społeczne obligatoryjne i fakultatywne, prawo do składania przez obywateli skarg i wniosków), jak również w sposób pośredni (obywatelska inicjatywa uchwałodawcza)¹⁵.

Inwestowanie w infrastrukturę powoduje duże zmiany w układzie przestrzennym i środowiskowym poszczególnych terenów, a nawet w sferach społecznych objętych zmianami. Nie pozostaje to obojętne dla obywateli mieszkających na terenie tych jednostek, którzy chcieliby mieć bieżący wpływ na realizowane inwestycje i dlatego szczególnie ważną wydaje się ich rola w planowaniu i realizacji poszczególnych inwestycji. Każdego rodzaju presja społeczna (zarówno pozytywna – zwolenników inwestycji, jak i negatywna – jej przeciwników) powinna – zgodnie z zasadą demokratycznego państwa prawnego – być dopuszczalna, jednak, aby nie dochodziło do sytuacji wątpliwych pod względem etycznym, powinno się dokonywać ustalenia konkretnych możliwości, zgodnie z prawem partycypacji społecznej w podejmowaniu decyzji dotyczących tego rodzaju zadań realizowanych przez samorząd¹⁶.

Udział poszczególnych obywateli, jako osób fizycznych w samorządowych procesach inwestycyjnych, nie został w polskim prawie objęty zbyt wieloma gwarancjami. W opinii społecznej są one na tyle małe, że uznaje się, iż jedynie zorganizowane podmioty prawa, jak stowarzyszenia, zrzeszenia czy inne formy prawnej organizacji społeczeństwa mają możliwość i środki prawne uczestniczenia w procesach zmian infrastrukturalnych podejmowanych przez administrację lokalną. Każdy proces inwestycyjny da się wpisać w określone ramy procedural-

¹⁵ Por. A. Miruć, *Obywatelska inicjatywa uchwałodawcza*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 31–38.

¹⁶ Por. D.J. Kościuk, *Udział organizacji społecznych w samorządowych infrastrukturalnych procesach decyzyjnych*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 73–83.

ne. Dlatego jest niezbędne umiejscowienie w konkretnym etapie, bądź etapach, możliwości udziału organizacji społecznych w tej procedurze.

Przestrzeń publiczna, zgodnie ze swoją nazwą, jest dobrem należącym do całego społeczeństwa. Wychodząc z tego założenia, każdemu członkowi tej wspólnoty powinno przysługiwać równe prawo w zakresie dostępu do przestrzeni publicznej oraz równy wpływ na jej kształtowanie. Podstawowym czynnikiem kształtowania przestrzeni, poza samą działalnością inwestycyjną, jest planowanie przestrzenne, dla którego głównym aktem normatywnym jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Podstawą do działań planistycznych jest ład przestrzenny, zdefiniowany jako kształtowanie przestrzeni, który tworzy harmonijną całość, uwzględniając przy tym wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne¹⁷.

Przewidziany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym udział społeczeństwa w tworzeniu prawa miejscowego, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, można w pewnym sensie zaliczyć w poczet mechanizmów demokracji partycypacyjnej. Niewątpliwą zaletą udziału społeczeństwa w pracach związanych z tworzeniem studium i planu miejscowego jest możliwość podzielenia „ciężaru odpowiedzialności”, za konsekwencje wpływające z założeń planów, pomiędzy władze a członków wspólnoty lokalnej, co jest szczególnie istotne w przypadku różnego rodzaju konfliktów interesu.

Kontrola i nadzór w sektorze samorządowym są więc z jednej strony niezbędnym elementem demokratycznego porządku prawnego, z drugiej – instrumentem zapewniającym względną efektywność działalności tego sektora. Takiej działalności oczekują wspólnoty lokalne. Doświadczenia praktyczne z funkcjonowania podmiotów i jednostek sektora publicznego wskazują, iż pomimo dopracowania się w naszym kraju „uregulowań prawnych – ustaw, rozporządzeń, zarządzeń, kodeksów, regulaminów itp.”, dobrze służących podwyższaniu efektywności gospodarowania „publicznym pieniądzem”, nadal ma miejsce w wielu przypadkach naruszanie dyscypliny finansów publicznych¹⁸. Zbiór metod, narzędzi itp. służących eliminowaniu zjawisk dysfunkcyjnych w gospodarowaniu zasobami pieniężnymi w sektorze publicznym stale się zwiększa. Do najpowszechniejszych rozwiązań organizacyjnych wykorzystywanych w sektorze publicznym, których skuteczność oddziaływania na sposoby zarządzania gospodarką finansową jest

¹⁷ Por. A. Suławko-Karetko, *Udział społeczeństwa w kształtowaniu przestrzeni publicznej w kontekście reklamy zewnętrznej*, „Samorząd Terytorialny” 2010, nr 1–2, s. 111–118.

¹⁸ Por. B. Cybulski, *Nieprawidłowości w zakresie gospodarki budżetowej jednostek samorządu terytorialnego stwierdzone przez regionalne izby obrachunkowe*, w: *Gospodarka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego*, red. W. Miemiec, Oficyna Wydawnicza UNIMEX, Wrocław 2006, s. 299–322; L. Lipiec-Warzecha, *Egzekwowanie odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Wybrane problemy*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 9, s. 5–12.

duża, należy zaliczyć rozwiązania instytucjonalne, takie jak kontrola finansowa, audyt wewnętrzny, audyt zewnętrzny i kontrole organów państwowych.

Instytucjonalne metody oddziaływania na gospodarkę finansową w sektorze publicznym mają podnosić standardy życia publicznego, pomagać budować pozytywne wzajemne relacje, przyczyniać się do wzrostu zaufania do władz publicznych. Społeczności lokalne realizując funkcje kontrolne w stosunku do działalności gmin, powiatów i województw samorządowych podejmują działania służące głównie poprawie zaspokajania potrzeb publicznych oraz wskazują nowe, efektywniejsze ścieżki ich wykonawstwa.

Efekt synergiczny wyrażający się stałym wzrostem poziomu życia społeczności lokalnych jest realny do uzyskania przy pełnym zespoleniu form aktywności i działań składających się na partycypację obywatelską oraz skuteczności zinstytucjonalizowanych form oddziaływania na realizację ustawowych zadań przypisanych samorządowi lokalnemu.

5. Podsumowanie

Mając na względzie zaprezentowane w zarysie problemy teoretyczne i pragmatyczne zawierające się w trzech komponentach, między którymi występują zależności przyczynowo-skutkowe, przekładające się na osiągnięty poziom synergii w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, można sformułować kilka zasadniczych wniosków:

1) Jednostki samorządu terytorialnego poprzez swój zakres zadań i obowiązków przyznanых z mocy prawa stają się posiadaczami niekwestionowanych cech dobra publicznego, które następnie powinny zostać przełożone w praktyce na wysoką efektywność w działaniu, jako dostawcy dóbr i usług publicznych, oraz w osiąganym poziomie rozwoju lokalnego i regionalnego. Rzeczywistość weryfikuje te założenia, często negatywnie.

2) Wielkim współczesnym wyzwaniem jawi się filozofia nowego zarządzania publicznego. Strategiczne znaczenie należy przypisywać edukacji społeczeństwa, bez niej trudno myśleć o zmianie podejścia do funkcjonowania samorządu terytorialnego według postępowych reguł. Trzeba rozwijać demokrację lokalną, zachęcać przedstawicieli wspólnot do udziału w pracach samorządu lokalnego. Ugruntowanie takiej filozofii myślenia wymaga czasu, ten proces może być długotrwały, wymagający współdziałania społeczeństwa i władz zarówno samorządowych, jak i centralnych.

3) Wzorce partycypacji ludności w rozwiązywaniu publicznych spraw lokalnych i regionalnych nie są w Polsce bogate i nie mają długich tradycji. Z niskim poziomem partycypacji wiąże się również na przykład niższy poziom wykształcenia społeczeństwa (a w Polsce jest on w porównaniu ze społeczeństwami Za-

chodu znacząco niższy). Postulat społecznej modernizacji naszych społeczności lokalnych znaczy niemal to samo, co rozwój wśród ich członków postaw i wzorców partycypacyjnych. Tak więc przez najbliższe dekady partycypacja społeczna będzie tym hasłem i celem, które najintensywniej będziemy wdrażać w praktykę naszych wspólnot samorządowych i wyłanianych przez nie organów samorządu terytorialnego.

4) Relacje zachodzące pomiędzy trzema wyróżnionymi komponentami, tj. zarządzaniem publicznym (nowym), aktualnym poziomem rozwoju lokalnego i regionalnego oraz partycypacją obywatelską – są bardzo ważne dla naszych wspólnot samorządowych i powinny być racjonalnie kształtowane. Z punktu widzenia pożytku publicznego powinny być stale monitorowane i stanowić interesujący zakres dla badań naukowych.

Andrzej Sztando

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego

***Streszczenie.** Artykuł poświęcony jest tematyce planowania strategicznego w gminach i powiatach. Autor prezentuje w nim wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego, którego jest autorem. Został on skonstruowany w oparciu o doświadczenia samorządowe, literaturę przedmiotu i prace badawczo-wdrożeniowe prowadzone przez autora. Część główną artykułu tworzy opis dziewiętnastu etapów budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego. Obejmuje on między innymi zagadnienia dotyczące decyzji o budowie strategii, wyboru jej wykonawcy, diagnoz, konsultacji społecznych, analizy strategicznej, misji, wizji, celów, zadań strategicznych, zgodności horyzontalnej i wertykalnej, finansowania, przyjmowania i wdrażania.*

1. Wprowadzenie

Planowanie działań samorządów terytorialnych ma miejsce wszędzie tam, gdzie samorządy takie istnieją. Potrzeba taka wynika z konieczności realizacji szeregu działań, dla których zostały one powołane. Jeden z takich planów ma znaczenie szczególne, ponieważ obejmuje najszersze spektrum wyżej wymienionych działań, jego zakres czasowy jest zwykle najdłuższy, a rola w stosunku do wszystkich pozostałych – nadrzędna. Chodzi tu oczywiście o strategię rozwoju. Nie istnieje jedna uniwersalna procedura planowania strategicznego. Zarówno w polskich, jak i zagranicznych opracowaniach teoretycznych poświęconych tej problematyce

można napotkać wiele zaleceń w tym zakresie¹. Co więcej, w praktyce zalecane procedury są niemal zawsze modyfikowane, uzupełniane o dodatkowe etapy, albo wykorzystywane tylko w części. W związku z powyższym autor postawił sobie za cel budowę modelowego wzorca procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu lokalnego (tzn. gminnego lub powiatowego), a następnie jego zweryfikowanie w praktyce działalności samorządowej. Bazuje on zarówno na współczesnej literaturze przedmiotu, jak i na doświadczeniach zdobytych przez autora w latach 1995-2010, w trakcie opracowywania i wdrażania 54 strategii polskich gmin, powiatów i województw². Ponadto jako źródła wykorzystane zostały inne strategie rozwoju przyjęte przez polskie jednostki samorządu lokalnego. Zgodnie z przyjętym zamierzeniem, efekt tych badań i czynności koncepcyjnych został poddany weryfikacji praktycznej w latach 2007–2010, w kilkudziesięciotysięcznych gminach Polkowice, Przemków, Węgliniec oraz Bogatynia, gdzie przyniósł pozytywne rezultaty. W chwili obecnej trwają prace nad jego aplikacją w kilku samorządach znacznie większych pod względem liczby ludności. Celem niniejszego artykułu jest przybliżenie go środowisku naukowemu jako głosu w dyskusji nad procedurami planowania strategicznego. Ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji, w dalszej jej części zaprezentowane zostały jedynie podstawowe etapy proponowanej procedury oraz kluczowe ich cechy. Szczegóły zawarte zostały w innych opracowaniach autora³.

¹ Np. M. Juchniewicz, K. Krukowski, M. Opieczyński, S. Stachowska, D. Waldziński, *Planowanie w zarządzaniu rozwojem lokalnym*, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2009; E. Wysocka, J. Koniński, *Strategia rozwoju województw i gmin. Teoria i praktyka*, Zachodnie Centrum Organizacji, Warszawa–Zielona Góra 1998; E. Nowińska, *Strategia rozwoju gmin na przykładzie gmin przygranicznych*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1997; G. Sroślak, K. Kozieł, J. Krzyżanowski, *Strategia gminy*, AMR, Katowice 2004; *Making local strategies work: building the evidence base*, red. J. Potte, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris 2008; E.J. Blakely, N.G. Leigh, *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, SAGE Publications 2010.

² Strategie rozwoju województw: dolnośląskiego (2001, 2005); strategie rozwoju powiatów: jeleniogórskiego (2000, 2006, 2007), zgorzeleckiego (2000, 2004), polkowickiego (2000, 2008), przeworskiego (2007), bolesławieckiego (2000); strategie rozwoju gmin: Dzierżoniów (1996), Dziwnów (2008), Jelenia Góra (1998/2000, 2004), Nowogrodzic (2001), Starachowice (1997), Wojcieszów (2004), Wronki (1998), Bogatynia (2006, 2010), Bolków (2004), Chocianów (2001), Jelcz-Laskowice (2007), Łądek-Zdrój (1998), Lubawka (2001), Pieńsk (2000), Polkowice (2000/1, 2002/3, 2007/8, 2010), Przemków (2008), Świerzawa (2004), Węgliniec (1998, 2007), Dobromierz (1999), Grębocice (2001, 2006), Janowice Wielkie (2002), Jeźów Sudecki (2000), Łomazy (2009), Piszczac (2008), Mały Płock (2009), Marciszów (2003, 2010), Podgórzyn (2000), Radków (2008), Radwanice (2001), Rokitno (2009), Rudna (2004), Sulików (2005), Urzędów (2008), Waganiec (2007), Wądroże Wielkie (2008).

³ Na przykład: A. Sztando, *Teoretyczne i praktyczne aspekty planowania strategicznego w skali regionalnej i lokalnej*, w: *Planowanie kompetencji kadr w regionie istotą rozwoju Dolnego Śląska*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 70–85; A. Sztando, *Zasady sporządzania dokumentów planistycznych samorządów terytorialnych*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego – finanse, rachunkowość*,

2. Etapy budowy strategii

Stanowiący przedmiot niniejszego opracowania – modelowy wzorzec procedury budowy strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego składa się z następujących, 19 etapów działań: decyzji o przystąpieniu do planowania strategicznego; wyboru podmiotu przygotowującego projekt strategii; diagnozy prospektywnej; diagnozy opinii publicznej; powołania zespołu liderów; konsultacji społecznych; analizy strategicznej; konstrukcji misji i wizji; konstrukcji celów i wyznaczania priorytetów; wyznaczania zadań strategicznych; weryfikacji zgodności horyzontalnej i wertykalnej; wiązania zadań ze źródłami finansowania; konstrukcji systemu wdrażania, w tym podsystemów monitoringu i korekt, przydziału zadań strategicznych; definiowania wytycznych dla projektów realizacyjnych; planowania promocji strategii; opracowanie projektu strategii; opiniowania projektu strategii; przyjęcia strategii do realizacji.

Etap pierwszy to **decyzja o przystąpieniu do planowania strategicznego**. W polskim systemie samorządowym tę decyzję najczęściej podejmuje organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego w postaci stosownej uchwały. Taka decyzja może zostać podjęta także przez organ wykonawczy w ramach jego inicjatywy uchwałodawczej, przy jednoczesnym poinformowaniu o niej organu stanowiącego.

W dalszej kolejności następuje **wybór podmiotu** przygotowującego projekt strategii. Pierwszym dostępnym rozwiązaniem w tym zakresie jest przeprowadzenie całości prac własnymi siłami samorządu, czyli bez udziału ekspertów zewnętrznych. Rozwiązanie drugie to powierzenie im całości prac planistycznych. Praktyka wskazuje jednak, że najczęściej przyjmowane są rozwiązania mieszczące się między tymi skrajnościami, opierające się na ścisłej współpracy przedstawicieli władz i administracji samorządowej z pracownikami wybranej firmy konsultingowej. W chwili obecnej można mówić o wykształconym rynku usług w tym zakresie, na którym konkuruje wiele firm oferujących samorządom wszechstronną pomoc w zakresie planowania strategicznego.

Następny, trzeci etap budowy strategii to **diagnoza prospektywna**. Polega ona na zgromadzeniu i prawidłowej analizie danych opisujących przeszłość, teraźniejszość i istotnie prawdopodobną przyszłość cech jednostki samorządu terytorialnego. Kluczowym wymogiem, jaki jest przed nim stawiany, jest wiarygodny opis szerokiego spektrum właściwości jednostki samorządu terytorialnego i czynników na nią oddziałujących.

przedsiębiorczość, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 530, s. 373–383; A. Sztando, *Subject and objects of local development strategy – Polish experiences and concepts*, w: *Ekonomicky rozvoj a management regionu*, Univerzita Hradec Kralove, Hradec Kralove 2009, s. 148–155.

Etap czwarty to **diagnoza opinii publicznej**. Najwłaściwszym, lecz niezbyt często stosowanym w polskiej praktyce samorządowej sposobem jej wykonania są badania ankietowe przeprowadzane wśród osób fizycznych zamieszkujących daną jednostkę samorządu terytorialnego oraz wśród właścicieli lub naczelnej kadry kierowniczej podmiotów gospodarczych prowadzących na jej terenie działalność. Celem tak przeprowadzanej diagnozy jest identyfikacja aspiracji, oczekiwań, obaw i poglądów respondentów, związanych z przedmiotem strategii, jakim jest jednostka samorządu oraz jej szeroko rozumiana gospodarka, społeczność i środowisko naturalne. W samorządach o silnie wykształconych niektórych funkcjach zewnętrznych, takich jak funkcje turystyczno-rekreacyjne czy uzdrowiskowe, badaniami ankietowymi należy obejmować również osoby inne niż mieszkańcy, lecz korzystające z lokalnych dóbr naturalnych i usług. Kluczowymi czynnikami sukcesu w stosowaniu ankiet są: prawidłowe przygotowanie pytań i dostępnych odpowiedzi, właściwy dobór próby badawczej, pełne zaangażowanie respondentów oraz umiejętna analiza wyników.

Kolejne dwa etapy (5, 6) powinny być realizowane równolegle z trzecim i czwartym. Pierwszy z nich to **powołanie zespołu liderów**. Zespół liderów jednostki samorządu terytorialnego, zwany niekiedy komitetem sterującym, to grono osób składające się przedstawicieli społeczności tej jednostki. Są nimi między innymi członkowie organu stanowiącego samorządu jednostki, osoby kierujące największymi przedsiębiorstwami, liderzy organizacji politycznych i związkowych, kierownictwo organizacji pozarządowych, kierownictwo lokalnych jednostek administracji zespolonej oraz niezespolonej, kierownictwo jednostek komunalnych, a także władze samorządowe wyższych i równoległych szczebli. Celem powołania takiego zespołu jest jego udział w procesie budowy strategii, co ma doprowadzić do osiągnięcia wysokiej jej jakości. Powołania zespołu dokonuje najczęściej organ wykonawczy samorządu. W stosunku do osób podległych organizacyjnie następuje to drogą dyspozycji służbowej. W pozostałych przypadkach – w drodze zaproszenia. W niektórych samorządach powiatowych, a także w przypadku dużych miast, ze względu na liczebność członków, zespół taki dzielony jest na grupy dziedzinowe.

Drugi ze wspomnianych dwóch, równoległych etapów to **konsultacje społeczne**, przeprowadzane najczęściej w formie warsztatów strategicznych z udziałem omówionego wyżej zespołu liderów. Celem warsztatów strategicznych jest identyfikacja i wymiana poglądów ich uczestników na temat mocnych stron, słabych stron, szans i zagrożeń jednostki terytorialnej; celów strategicznych i operacyjnych, a także priorytetów rozwoju, jakie powinny zostać przyjęte w strategii; przedsięwzięć, które powinny być zrealizowane, aby osiągnąć wyżej wymienione cele, terminów ich realizacji, roli samorządu w ich realizacji, roli innych podmiotów w ich realizacji oraz potencjalnych źródeł finansowania; własnej roli w realizacji budowanej strategii.

Etap siódmy to **analiza strategiczna**. Jest to następny etap czynności diagnostycznych. Polega on na takiej obróbce informacji zgromadzonych w etapach poprzednich (od 3 do 6), dzięki której zostaną one zdyskryminowane przy użyciu kryteriów istotności i prawdopodobieństwa wystąpienia, a także poddane klasyfikacji przy użyciu kryteriów korzyści i granic jednostki samorządowej. Analiza strategiczna staje się w ten sposób fundamentem i uzasadnieniem wyników dalszych prac planistycznych, w tym przede wszystkim wizji rozwoju przedmiotu strategii oraz celów i priorytetów działań podmiotu strategii. Jedną z najczęściej i najchętniej stosowanych zarówno dziś, jak i w przeszłości procedur analizy strategicznej jest SWOT⁴. Daje ona stosunkowo użyteczne wyniki, niemniej jednak badania obejmujące praktykę jej stosowania dowodzą, że charakteryzuje się ona pewnymi wadami. Większość z nich wynika z faktu, że została ona zaprojektowana na użytek podmiotów gospodarczych, które w sposób istotny różnią się od jednostek terytorialnych. W związku z powyższym aparat teoretyczny terytorialnej analizy strategicznej poddawany jest współcześnie rozbudowie o nowe koncepcje charakteryzujące się większym dostosowaniem do wymogów, jakie stawia przed nimi wiedza o kreowaniu rozwoju regionów, subregionów i układów lokalnych. Jedną z takich koncepcji, znajdującą już swoje zastosowanie w polskiej praktyce samorządowej⁵, jest opracowana przez autora procedura SWOT Plus⁶, prowadząca do wyodrębnienia:

- mocnych stron – najważniejszych, istniejących w momencie analizy właściwości układu terytorialnego, które są aktywnymi źródłami jego rozwoju lub nieaktywnymi, lecz możliwymi do zaktywizowania źródłami jego rozwoju,
- słabych stron – najważniejszych, istniejących w momencie analizy właściwości układu terytorialnego, które są hamulcami lub barierami jego rozwoju,
- szans wewnętrznych – wyróżniających układ terytorialny, mających swoje źródło na jego terenie, możliwości wykreowania nowych mocnych stron, zdyskontowania istniejących mocnych stron, rozwiązania problemów wewnętrznych, wyeliminowania zagrożeń lub zabezpieczenia się przed nimi,
- zagrożeń wewnętrznych – najważniejszych, istniejących w momencie analizy właściwości układu terytorialnego, które są nieaktywnymi, lecz możliwymi do zaktywizowania barierami lub hamulcami jego rozwoju; lub sytuacji wysokiego prawdopodobieństwa utraty (istotnego ograniczenia) danego atutu wewnętrznego, pojawienia się problemu wewnętrznego, lub utraty (istotnego ograniczenia)

⁴ Mocne (strengths) i słabe strony jednostki (weaknesses) oraz szanse (opportunities) i zagrożenia w jej otoczeniu (threats).

⁵ Została już wykorzystana w około 50 jednostkach samorządu terytorialnego.

⁶ Więcej na ten temat w: A. Sztando, *Analiza strategiczna jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Metody oceny rozwoju regionalnego*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 113–159.

stymulanty, wtedy gdy przyczyna zmiany znajduje się na terenie jednostki terytorialnej,

- stymulant – aktywnych czynników zewnętrznych przyczyniających się do rozwoju układu terytorialnego,

- destymulant – aktywnych czynników zewnętrznych będących barierami lub hamulcami rozwoju układu terytorialnego,

- szans zewnętrznych – najważniejszych, pozytywnych czynników zewnętrznych, które istnieją w momencie analizy i mogą po spełnieniu pewnych warunków stać się stymulantami lub których zaistnienie w przyjętym horyzoncie czasowym jest wysoce prawdopodobne i które mogą po spełnieniu pewnych warunków stać się stymulantami,

- zagrożeń zewnętrznych – najważniejszych, negatywnych czynników zewnętrznych, których zaistnienie w przyjętym horyzoncie czasowym jest wysoce prawdopodobne i które mogą stać się destymulantami; lub sytuacji wysokiego prawdopodobieństwa utraty danej stymulanty, wtedy gdy przyczyna zmiany leży poza jednostką terytorialną.

Ósmy etap prac nad strategią to **konstrukcja misji i wizji** jednostki samorządu lokalnego. Misja to odpowiedź na pytanie: „Po co istniejesz?”. Zdaniem autora powód istnienia polskich jednostek samorządu terytorialnego to wykonywanie określonych ustawami zadań publicznych. Misją każdej jednostki jest zatem pełnienie funkcji służebnej w stosunku do społeczności mieszkającej na jej terenie. Tym niemniej w strategii konkretyzuje się ją, wskazując na czym rola ta ma przede wszystkim polegać. W takiej sytuacji misja stanowi wyjaśnienie powodu kreowania strategii rozwoju. Z kolei wizja jednostki to opis jej przyszłego stanu, który za pomocą strategii chce wykreować jej podmiot. Składniki wizji stanowią zbiór strategicznych punktów w wielowymiarowej przestrzeni jednostki, charakteryzujących się wzajemnymi powiązaniem. Podkreślić należy, iż wizja rozwoju jednostki powinna być zgodna z oczekiwaniami społeczności i zbiorowości oraz funkcjonujących na jej terenie podmiotów gospodarczych. Jest również punktem wyjścia do formułowania kolejnych składników strategii, którymi są cele, priorytety i zadania.

W dalszej kolejności powinna nastąpić **konstrukcja celów i wyznaczenie priorytetów** (etap dziewiąty). Wypełnienie misji samorządu w celu osiągnięcia stanu opisanego w wizji wymaga podjęcia działań wzajemnie skoordynowanych w zakresie merytorycznym, organizacyjnym i finansowym, a także w czasie i przestrzeni. Pierwszą, kluczową fazą owej koordynacji jest wyznaczenie celów, jakie podmiot strategii zamierza osiągnąć. Muszą one być jednoznaczne, przejrzyste i niepozostawiające wątpliwości co do zgodności z misją. Wśród tychże celów wyróżnia się te, które mają najwyższą wagę (strategiczne) oraz podporządkowane im cele pośrednie/cząstkowe (operacyjne). Cele strategiczne powinny być nieliczne i dotyczyć gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery roz-

woju jednostki terytorialnej. Przykładem celu strategicznego może być rozwój gospodarki jednostki terytorialnej, przy jednoczesnej zmianie jej struktury. Cele operacyjne są ogniwem pośrednim między celami strategicznymi a trzecim elementem struktury, jakim są zadania strategiczne. Można powiedzieć, że cele operacyjne mają charakter techniczny, ponieważ ich wyznaczenie usprawnia proces wdrażania strategii. Spajają bowiem ogólne i syntetyczne kategorie misji, wizji i celów strategicznych ze szczegółami przedsięwzięć, monitoringu, sprawozdań itp. Są etapami na drodze do osiągnięcia celów strategicznych lub ich składowymi. Prócz celów strategicznych i operacyjnych wyodrębnia się też priorytety. Są to części celów operacyjnych, których osiągnięcie jest najważniejsze dla rozwoju jednostki i powinno nastąpić najszybciej, jak to możliwe. Wyznaczanie priorytetów wynika z konieczności zapewnienia przez dane przedsięwzięcia warunków do realizacji przedsięwzięć innych, zaspokojenia najpilniejszych potrzeb społeczności, uchronienia się przed najszybciej spodziewanymi zagrożeniami rozwoju lub wykorzystania krótkookresowych szans rozwoju.

Po określeniu celów należy **wyznaczyć zadania strategiczne** (etap dziesiąty), czyli przedsięwzięcia organizacyjne, modernizacyjne, inwestycyjne, informacyjne, diagnostyczne, prawotwórcze i restrukturyzacyjne, których realizacja jest warunkiem osiągnięcia celów operacyjnych, a pośrednio – strategicznych. Strategia to wybór. Nie istnieje możliwość zaspokojenia nawet w kilkunastoletnim okresie wszystkich potrzeb odczuwanych przez mieszkańców jakiegokolwiek jednostki samorządu terytorialnego i funkcjonujące na jej terenie przedsiębiorstwa oraz różnorodne instytucje i organizacje. W tej sytuacji nieracjonalne byłoby konstruowanie wykazu zadań strategicznych odpowiadających na wszystkie obecne i przyszłe oczekiwania wszystkich użytkowników jednostki terytorialnej. Konieczny jest zatem wybór tego, co najważniejsze, czyli strategiczne. Musi być on oparty na wynikach opisanej w poprzednim rozdziale analizy strategicznej, a także na analizie znaczenia poszczególnych zadań dla rozwoju gospodarczej, społecznej i środowiskowej sfery jednostki terytorialnej. Pod uwagę należy wziąć zatem szereg czynników, takich jak zasięg przestrzenny, czas i rozmiary kosztów realizacji, źródła finansowania, rodzaj, wartość, rozmiar skutków realizacji oraz okres ich istnienia.

Etap jedenasty to **weryfikacja zgodności horyzontalnej i wertykalnej**. Każdy samorząd, mimo iż dysponuje ustawowo zagwarantowanym obszarem autonomii funkcjonalnej i decyzyjnej, działa w szeroko rozumianym otoczeniu. Relacje z owym otoczeniem posiadają kilka cech bardzo istotnych dla rozwoju jednostki terytorialnej. Po pierwsze, mają wielowymiarowy charakter – dotyczą niemal pełnego spektrum zagadnień gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Po drugie, układ podmiotów, które w relacje te z samorządem wchodzi jest również bardzo bogaty. Podmiotami tymi są inne samorządy, przedsiębiorstwa, organizacje społeczne, pojedyncze osoby, instytucje publiczne, a nawet

władze państwowe czy władze organizacji międzynarodowych. Wreszcie po trzecie, siła wpływu tych relacji na rozwój samorządu jest zmienna w czasie, co oznacza, że powinny być stale monitorowane, a uwaga poświęcana im przez władze samorządowe – bardzo duża. Wynika to z jednej strony ze zmienności cech wymienionych wcześniej podmiotów, a z drugiej – ze zmienności znaczenia poszczególnych składników jednostki samorządowej i czynników jej rozwoju. Konstruktywną reakcją władz na te uwarunkowania jest zapewnienie zgodności własnych działań z działaniami najważniejszych podmiotów zaprezentowanego otoczenia, oczywiście we wszystkich tych przypadkach, w których jest to zgodne z interesem samorządu lub wymagane przez prawo. Dotyczy to również treści strategii, którą kształtuje się biorąc pod uwagę strategię, plany i programy owych podmiotów. Zgodność ta ma dwojaki charakter. Biorąc pod uwagę obowiązującą w Polsce strukturę systemu władz publicznych, nadano jej wariantom miana zgodności wertykalnej i horyzontalnej. Zgodność wertykalna to zgodność ze strategicznymi dokumentami planistycznymi samorządów wyższych i niższych rządów. Rozszerza ona możliwości współpracy z nimi i zwiększa szanse pozyskania środków zewnętrznych. Zgodność horyzontalna to zgodność strategii z dokumentami planistycznymi sąsiednich samorządów analogicznego szczebla. Podstawową przesłanką dążenia do tej zgodności jest rozwój współpracy w rozwiązywaniu tych samych problemów.

W etapie dwunastym następuje **wiązanie zadań ze źródłami finansowania**. Etap ten polega na szacowaniu kosztów realizacji zaplanowanych zadań strategicznych i poszukiwaniu takich źródeł ich finansowania, z których pozyskanie niezbędnych środków jest istotnie prawdopodobne. Zaniechanie realizacji tego etapu procedury planowania strategicznego niemal zawsze prowadzi do drastycznej redukcji prawdopodobieństwa realizacji zaplanowanych celów i zadań, co sprawia, że strategia staje się bardziej listą życzeń niż użytecznym, najważniejszym planem działania samorządu. Dobrym rozwiązaniem jest uszczegółowienie tej części strategii w postaci wieloletniego planu inwestycyjnego. Plany takie są powszechnie sporządzane przez polskie samorządy i przyjmowane w postaci odrębnych uchwał, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby stanowiły integralną część strategii, co zresztą ma miejsce coraz częściej.

Po rozpatrzeniu spraw finansowych należy przejść do **konstrukcji systemu wdrażania**, w tym podsystemów monitoringu i korekt (etap trzynasty). Wdrażanie strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego to zespół czynności służących: osiągnięciu postawionych w tej strategii celów, w tym w szczególności poprzez realizację zawartych w niej przedsięwzięć inwestycyjnych, usługowych, administracyjnych, organizacyjnych i prawotwórczych; koordynacji w czasie i przestrzeni realizacji wyżej wymienionych przedsięwzięć; monitorowaniu realizacji tych przedsięwzięć i weryfikacji stopnia osiągnięcia celów postawionych w strategii; monitorowaniu i korygowaniu czynności służących organizacji

wdrażania strategii; monitorowaniu aktualności treści strategii i korygowaniu jej w odpowiednich momentach.

Jak widać z powyższego, wdrażanie strategii to nie tylko osiągnięcie stanu docelowego w niej określonego, ale i obserwacja oraz modyfikacja procedury wdrożeniowej i samej strategii. Pojęciem pochodnym w stosunku do wdrażania strategii jest procedura wdrożeniowa. Taką procedurę stanowi algorytm działań składających się na czynności wdrożeniowe. Biorąc pod uwagę wyżej wymienione cele wdrażania strategii, uprawnione wydaje się twierdzenie, że jest to zmienny, autoadaptacyjny algorytm otwarty na ingerencję podmiotu lub podmiotów wykorzystujących go. Razem z nimi, to znaczy z organami stanowiącym i wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego, jego jednostkami organizacyjnymi i spółkami, a także ewentualnie partnerami współdziałania strategicznego, takimi jak inne jednostki samorządu terytorialnego, podmioty gospodarcze czy organizacje pozarządowe, tworzy system wdrażania strategii. Inaczej mówiąc, zespół podmiotów oraz łączących ich zasad współdziałania, mających na celu realizację zawartych w strategii działań, ewaluację strategii i procesu jej wdrażania, dokonywanie korekt procesu realizacji strategii oraz projektowanie i dokonywanie zmian samej strategii.

Prawidłowe wdrażanie strategii wymaga, aby wszystkie z zadań strategicznych zostały przyporządkowane do poszczególnych komórek organizacyjnych urzędu gminy/miasta (starostwa powiatowego) oraz jednostek organizacyjnych i spółek samorządu, a także podmiotów współdziałania strategicznego (za ich zgodą). Jest to etap czternasty – **przydział zadań strategicznych**. Taki zabieg ma na celu wskazanie kierownictwu komórek (jednostek, spółek), które z ich działań są traktowane przez władze samorządu jako priorytetowe. Ponadto wskazanie, którzy z wykonawców będą odpowiedzialni za przygotowanie projektów realizacyjnych poszczególnych zadań strategicznych; realizację poszczególnych zadań strategicznych; pozyskiwanie informacji o wszelkich obecnych i przyszłych, znajdujących się na terenie samorządu i poza nim, czynnikach i zjawiskach mogących mieć istotny wpływ na realizację przydzielonego zadania; udzielanie informacji innym komórkom (jednostkom, spółkom) na temat realizacji poszczególnych zadań strategicznych, pozyskiwanie od innych komórek (jednostek, spółek) informacji niezbędnych do prawidłowej realizacji poszczególnych zadań strategicznych; przygotowanie dla organu wykonawczego właściwej części rocznego sprawozdania z realizacji strategii, składanego organowi stanowiącemu; przygotowanie dla organu wykonawczego bieżących sprawozdań z realizacji zadań strategicznych. Przydziału tego można dokonać po zakończeniu prac nad strategią, jednak najlepszym rozwiązaniem jest dokonanie go właśnie na tym etapie.

W ramach czynności planistycznych należy także określić **wytyczne dla projektów realizacyjnych** (etap piętnasty). Wiele z opisanych wcześniej zadań

strategicznych wymaga opracowania takich projektów. Dotyczy to nie tylko zadań inwestycyjnych, które ze swojej natury wymagają na przykład dokumentacji architektoniczno-budowlanej. Inne przedsięwzięcia muszą również mieć sporządzoną dokumentację, na przykład o charakterze prawnym, organizacyjnym i finansowym. Na tym etapie prac określa się wymogi, jakim powinna ona sprostać. Celem tego zabiegu jest zagwarantowanie ich zgodności ze strategią, jako z dokumentem w stosunku do nich nadrzędnym.

Strategia zwykle posiada duże znaczenie zarówno dla władz, jak i lokalnej społeczności. Proces jej wdrażania powinien być upubliczniony i to nie tylko na szczeblu samorządu, ale i w jego bliższym i dalszym otoczeniu. Szeroka akcja informacyjna na ten temat jest jednym z podstawowych gwarantów skutecznego wdrażania. W ten sposób społeczność jednostki kontroluje terminowość osiągnięcia poszczególnych celów i realizacji poszczególnych zadań. Poza tym strategia, jako element promocji jednostki, sprzyja doskonaleniu jej wizerunku zarówno z punktu widzenia potencjalnych inwestorów, mieszkańców, partnerów współpracy strategicznej, jak i osób korzystających z jej walorów turystyczno-rekreacyjnych. **Planowanie promocji strategii** rozpoczyna się zatem już na etapie jej tworzenia (etap szesnasty).

Prace nad tekstem strategii prowadzi się od pierwszego etapu. Niemniej jednak pełna wersja jej projektu, zawierająca wyniki wszystkich wcześniej przedstawionych faz, może zostać opracowana dopiero w tej fazie. **Opracowanie projektu strategii**, to zatem etap siedemnasty.

Po sporządzeniu projektu strategii poddaje się go **opiniowaniu**. Etap ten (osiemnasty) polega na poddaniu projektu strategii opinii różnych komisji organu stanowiącego samorządu. Po zapoznaniu się z jego treścią zgłaszają one ewentualne uwagi i przygotowują rekomendacje dla organu stanowiącego w zakresie przyjęcia strategii do realizacji. W przypadku istotnych uwag procedura prac nad strategią cofa się to tego z etapów, do którego wyników zgłoszono zastrzeżenia.

Uzyskanie pozytywnych opinii upoważnia do przedstawienia strategii (etap dziewiętnasty) w celu **przyjęcia jej do realizacji**. W polskiej praktyce samorządowej strategii rozwoju najczęściej przyjmowane są w postaci uchwały organu stanowiącego. Tekst strategii stanowi załącznik do takiej uchwały i w związku z tym jest jej integralną częścią. Podobnie jak w przypadku innych uchwał jej wykonanie powierzane jest organowi wykonawczemu.

3. Podsumowanie

Powyższa prezentacja etapów prac nad strategią nie wyczerpuje zagadnienia omawianej procedury planistycznej. Istnieją bowiem działania międzyetapowe, to znaczy takie, które prowadzone są podczas prac należących do większej liczby

etapów. Z racji ograniczoności ram niniejszego opracowania pominięto szereg zagadnień szczegółowych, dotyczących etapów wyżej omówionych. Niemniej jednak autor żywi nadzieję, że zamieszczone treści tworzą spójny obraz zaprezentowanego modelu procedury planistycznej, a także iż będą one poddawane dalszej weryfikacji praktycznej. Ponadto, zdaniem autora, niezbędne są dwa procesy łączące teorię planowania strategicznego z realnymi procesami samorządowymi. Pierwszy to rozwój koncepcji systemów wdrażania strategii dostosowanych do rodzaju jednostki, natomiast drugi to ciągła weryfikacja praktyczna i doskonalenie – w tym także w układzie międzynarodowym. Ich efektem powinno być upowszechnienie i wzrost jakości zarządzania strategicznego w samorządach wszystkich szczebli, co z pewnością objawi się wzrostem tempa i efektywności rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek terytorialnych.

Eugeniusz Wojciechowski

Uniwersytet Łódzki

Terminy wyjściowe dla zarządzania publicznego

***Streszczenie.** Przedmiotem artykułu jest specyfikacja podstawowych pojęć oraz uwagi terminologiczne charakteryzujące proces zarządzania publicznego. Proces ten może być opisywany przez wiele różnych kategorii. Dla przyjęcia jednolitej interpretacji konieczny jest wybór, przegląd i analiza podstawowych pojęć, za pomocą których można opisywać zarządzanie publiczne.*

1. Wprowadzenie

Punktem wyjścia przy charakterystyce gospodarowania (zarządzania) w sferze publicznej jest przegląd podstawowych pojęć. Krok ten jest podyktowany faktem, że w literaturze specjalistycznej występuje daleko idąca dowolność w ich wyjaśnianiu, co często utrudnia posługiwanie się wspólną wykładnią treści poszczególnych pojęć. Jest to niezbędne dla jednolitego rozumienia kwestii szczegółowych i uniknięcia nieporozumień interpretacyjnych, które nie zawsze ułatwiają prowadzenie dyskusji i prezentację osobistych poglądów. Ze względu na różne pojmowanie operatów pojęciowych uznano za stosowne oprócz przytoczenia istoty danego pojęcia przez określonego autora, zamieszczenie również komentarza na ten temat, stanowiącego uwagę terminologiczną. Przedmiotem niniejszego artykułu jest identyfikacja pojęć dotyczących różnych aspektów zarządzania publicznego.

Przykładem rozległego wykorzystania pojęć przynależnych do różnych dyscyplin jest samorząd terytorialny. Jako instytucja publiczna stanowi od samego

początku obszar zainteresowania takich dyscyplin naukowych, jak: prawo, administracja, ekonomiki szczegółowe (stosowane), zarządzanie, socjologia oraz psychologia. Powoduje to konieczność posługiwania się różnym aparatem pojęciowym, metodyką badań, które są często zapożyczone i adaptowane do warunków i potrzeb danego podejścia w badaniach. W wielu przypadkach nie można uciec od przenikania się warsztatów różnych nauk. Siłą rzeczy działalność badawcza zajmująca się samorządem terytorialnym posiada w dużej mierze charakter interdyscyplinarny, ponieważ nie można należycie identyfikować problemów i dokonywać ich analiz jedynie z własnej (niekiedy wąskiej) perspektywy badawczej. Takie współdziałanie na płaszczyźnie naukowej należy uznać za wielce pozytywne. Przez długi czas w tematyce samorządu terytorialnego dominowało podejście prawnicze z aspektem administracyjnym na czele. Kolejne wątki zainteresowań pojawiły się odpowiednio później.

Rozwój gospodarki rynkowej spowodował zarówno na gruncie teorii, jak i praktyki wykorzystywanie podejścia integratywnego, łączącego instrumentarium różnych nauk i dyscyplin badawczych. Jednocześnie mamy do czynienia z konwergencją i dyfuzją dorobku oraz technik należących do różnych dziedzin, jak też z pewnym uniwersalizmem niektórych kategorii oraz procesów społecznych i gospodarczych. Tak stało się w przypadku wyjściowego pojęcia „zarządzanie”, które jest powszechnie używane w wielu obszarach aktywności człowieka. Analizując obszary zastosowań zarządzania ma się wrażenie, że zarządzać można prawie wszystkim, a pierwotne znaczenie zarządzania zostało jakby zmarginalizowane, odsunięte na dalszy plan. Dowodzą tego tytuły wielu książek i artykułów, wykładanych przedmiotów i prowadzonych kursów czy nawet różnych instytucji.

Atomizacja nauki i poszczególnych dyscyplin nadała niejako prymat aspektowi analitycznemu, podczas gdy równocześnie schodzi na drugi plan umiejętność i potrzeba podejścia indukcyjnego, którego owocem jest synteza wniosków i rezultatów badań szczegółowych¹. Nasuwa się w tym miejscu analogia do medycyny, gdzie podejście mocno wyspecjalizowane (analityczne) często rozmija się (ze szkodą dla pacjentów) z diagnozą wymagającą uogólnienia i patrzenia na chorego w kategoriach systemowych (jako całość). W takim przypadku leczenie objawów bądź skutków dominuje nad terapią przyczynową.

¹ Zdaniem Alвина Tofflera współczesna nauka tak dobrze radzi sobie z rozkładaniem problemów na części, że często później zapominamy złożyć je w całość.

2. Wybór i przegląd pojęć

Kategoria zarządzania wywodzi się z obszaru organizacji gospodarczej (przedsiębiorstwa), a ściślej z obszaru obejmującego typowe elementy działalności kierowniczej, tradycyjnie traktowane jako funkcje w odróżnieniu od pracy wykonawczej. Termin „zarządzanie” stał się kluczowy także dla innych dziedzin gospodarowania i jest wszechobecny w życiu publicznym, gospodarczym i w technice. Bez wątpienia wielu używa tego pojęcia na wyrost, nie zawsze rozumiejąc jego sens, ale specjaliści od zarządzania, w rozumieniu wykształcenia formalnego, powinni być dumni z kariery tego słowa klucza, które chyba już stało się własnością wspólną, a nadużywane prowadzi w prosty sposób do jego wulgaryzacji (spłylenia).

Przez długi czas nauka organizacji i zarządzania była domeną przedsiębiorstwa jako takiego (w sensie ogólnym). Stopniowo termin „zarządzanie” został przeniesiony do innych, pokrewnych dyscyplin naukowych, stając się tam istotną kategorią. Transponowanie takie sprawiło, że pojęcie zarządzania nabrało cech *de facto* uniwersalnych i chętnie jest wykorzystywane do opisu problemów w konkretnej dziedzinie działalności społecznej, gospodarczej i politycznej. Rozległość pojmowania pojęcia „zarządzanie” wiąże się między innymi z wielością obszarów jego oddziaływania. Równocześnie nagminne posługiwanie się kategorią zarządzania prowadzi do powierzchowności, czego dowodem może być odniesienie zarządzania do nazbyt szczegółowych obiektów (np. zarządzanie sprzedażą detaliczną).

Także pojęcie to przeniknęło do nauk ekonomicznych i stało się instrumentem opisu, jak też wyjaśniania wielu zjawisk i procesów gospodarczych oraz sposobu funkcjonowania organizacji publicznych. Nie ulega wątpliwości, że pojęcie „zarządzanie” jest w swoim wyrazie marketingowe i modne, choć należy mieć świadomość treści, jakie się pod nim kryją. W ekonomii przez dłuższy czas używano określenia „kierowanie” i rzadziej „sterowanie”. Często używane są również określenia: regulacja (i odpowiednio deregulacja), planowanie i potocznie: oddziaływanie, wpływ. Pojęcie „zarządzanie” jest różnie interpretowane i stało się treścią wielu definicji. Z języka angielskiego słowo *management* jest tłumaczone jako kierownictwo, zarząd lub – kierowanie czy umiejętne postępowanie. Dobrym odpowiednikiem *managera* w języku polskim jest zarządca, czyli ten, kto zarządza czymś, jest administratorem (np. majątku)².

W literaturze specjalistycznej na ogół panuje zgodność, że zarządzanie łączy się ściśle z organizacją, która stanowi obszar jego zastosowania wraz z czynnikami ludzkimi. Elementem powszechnie uznanym jest, że zarządzanie stanowi

² *Słownik języka polskiego*, t. 3, PWN, Warszawa 1981, s. 954 i 432.

formę działalności kierowniczej³. Wprawdzie pierwotnie zarządzanie odnoszono do działalności gospodarczej, to jego znaczenie dotyczy w coraz większej mierze ram prowadzenia szeroko pojmowanej przedsiębiorczości. Pojęcie zarządzania jest wykorzystywane w różnych aspektach (z różnych punktów widzenia): czynnościowym (regulacyjnym), funkcjonalnym, podmiotowym, skali przestrzennej, rodzajowym, czasowym i wielu innych. Nie podejmując próby przeglądu różnych ujęć definicyjnych (wykracza to poza ramy niniejszych rozważań), warto za punkt wyjścia przyjąć ujęcie B. Glińskiego, według którego zarządzanie oznacza „działanie zmierzające do spowodowania funkcjonowania rzeczy, organizacji lub osób podległych zgodnie z celem zarządzającego”⁴. Zarządzanie jako profesjonalna działalność wymaga wiedzy (nauki) i umiejętności.

Pojęcie „kierowanie” występuje również w wielu definicjach o różnych zakresach treściowych. Jest też traktowane jako substytut zarządzania. Z angielskiego *management* na ogół jest tłumaczone jako zarządzanie lub kierowanie⁵. Termin „kierowanie” rozumiane jest przez naukę o zarządzaniu jako oddziaływanie na osoby bądź zespoły osób. Przez długi czas w dyscyplinach ekonomicznych uważano, że kierowanie gospodarcze obejmuje dwa etapy postępowania: planowanie i zarządzanie, przy czym to ostatnie było przez niektórych autorów traktowane jako wykonywanie planu⁶. Niekiedy „kierowanie” bywa zastępowane słowem „zarządzanie”, gdy na plan pierwszy wysuwa się element powodowania, przekazywania woli, a ściślej przymusu⁷. W tym ujęciu kierowanie obejmuje działanie skierowane na ludzi (kierowanie *sensu stricto*). Element ten podnoszony jest w poglądzie, że kierowanie odnosi się do ludzi, zaś samo zarządzanie do instytucji (organizacji)⁸.

Terminem zbliżonym znaczeniowo do powyższych jest polityka. Słowo „polityka” wywodzi się z greckiego „*politik'e*”, oznaczając dosłownie „sztukę rządzenia państwem”. We współczesnym rozumieniu poprawniej jest mówić o zbiorze czynności dotyczących kierowania państwem jako całością i jego poszczegól-

³ Od początku silnie podkreśla się proces oddziaływania zgodnie z wolą osoby pełniącej funkcje kierownicze. Według P. Druckera zarządzanie stanowi działalność kierowniczą, dotyczącą ludzi, z czego wynika konieczność adaptacji do zmieniających się warunków.

⁴ B. Gliński, *Zarządzanie*, w: *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974, s. 929.

⁵ J. Stanisławski, K. Bilip, Z. Chociłowska, *Podręczny słownik angielsko-polski*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1983, s. 432.

⁶ P. Sulmicki, *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1971, s. 182 i 186. Autor stawia znak równości między kierowaniem gospodarczym a zarządzaniem.

⁷ J. Zieleniewski, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i zarządzania*, wyd. 2, PWN, Warszawa 1965, s. 664. Według autora zarządzanie stanowi rodzaj kierowania, a samo kierowanie ludźmi jest „działaniem zmierzającym do spowodowania działania innych ludzi zgodnie z celami tego, kto nimi kieruje”.

⁸ *Podstawy zarządzania. Zagadnienia wybrane*, red. E. Niedzielski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2002, s. 14.

nymi segmentami. Niezależnie od tego pojęcie polityki, odnoszące się do sfery gospodarczej lub społeczno-gospodarczej (makroekonomicznej), wykorzystywane jest w różnych aspektach i na różnych poziomach kierowania (szczebli decyzyjnych). Stąd też mówi się o polityce regionalnej, lokalnej, jednostek samorządu terytorialnego, sektorowej, przedsiębiorstwa itp.

Obok pojęcia „polityka” wykorzystywane jest pojęcie „strategia”, najczęściej odnoszona do rozwoju w jego kompleksowym ujęciu. Jest ona istotnym narzędziem zarządzania rozwojem. Strategia rozwoju to inaczej plan działania, obejmujący cele strategiczne i operacyjne oraz środki i metody ich realizacji. Określa ona zasady i sposoby zintegrowanego zarządzania rozwojem w długim okresie⁹.

Ostatnio rzadziej wykorzystuje się cybernetyczne pojęcie „sterowanie”, które oznacza w istocie kierowanie czymś działaniem. Sterowanie wywodzi się z podejścia systemowego i oznacza „oddziaływanie jednego systemu na drugi (sterującego na sterowany), zmierzające do uzyskania określonego zdarzenia¹⁰. W podejściu systemowym kierowanie można traktować jako sterowanie, które oznacza regulowanie jednego systemu przez drugi system. W sensie ogólnym sterowanie obejmuje działanie powodujące funkcjonowanie innych rzeczy, zgodnie z celami tego, kto nimi kieruje. W węższym ujęciu sterowanie odnosi się do ludzi i polega na spowodowaniu działania innych ludzi, adekwatnego do celów kierującego. W sensie ekonomicznym sterowanie polega na kształtowaniu warunków działania podmiotów gospodarczych, czyli pośrednim sposobie oddziaływania na decyzje tych podmiotów. Łatwo zauważyć, że logika rynkowa dotyczy właśnie kreowania sprzyjającego otoczenia dla efektywnych zachowań różnych uczestników rynku.

W tym miejscu trzeba wspomnieć o działaniu regulacyjnym. W nauce organizacji i zarządzania „regulowanie” jest bliskie sterowaniu, które jest uważane za pojęcie szersze¹¹. To kluczowe pojęcie w ekonomii wyraża się we wpływie organów, zwykle państwa, jego agend na przebieg procesów i zjawisk zachodzących w gospodarce. W pewnym sensie funkcje regulacyjne państwa znajdują wyraz w systemie interwencjonizmu państwowego (publicznego), czyli dotyczą problemu miejsca i zakresu państwa oraz jego organów (administracji) w gospodarce oraz jego relacji do mechanizmu rynkowego jako sposobu alokacji ograniczonych zasobów pomiędzy konkurencyjne cele.

Na koniec należy też przytoczyć pojęcie „administrowanie”. W istocie jest to działanie o charakterze pasywnym, inaczej dbanie (pilnowanie) o stan istniejący.

⁹ M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 104.

¹⁰ T. Pszczołowski, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Ossolineum, Wrocław 1978, s. 231.

¹¹ Tamże, s. 237.

Z punktu widzenia dynamiki nie występują w administrowaniu zmiany struktury, w ramach której przebiegają. W administrowaniu mocno akcentuje się przepisy i istotność podziału wytworzonych dóbr i usług. Administrowanie w sensie czynnościowym to inaczej postawa zorientowana na odgrywanie roli gospodarza troszczącego się o efektywne wykorzystanie posiadanych zasobów. W administrowaniu pojmowanym pozytywnie – zagadnienia rozwoju, zdobywania środków schodzą jakby na dalszy plan. W tym rozumieniu pojęcie „administrowanie” ma niewiele punktów styczności z przedsiębiorczością i działaniem w warunkach ryzyka lub niepewności.

W teorii ekonomii i polityce gospodarczej już od dłuższego czasu operuje się pojęciem „sektor” dla zawężenia rozważań do określonej dziedziny gospodarki czy zagadnień społecznych. Sektor oznacza po prostu część całości. Według słownika sektorem jest część, wycinek terenu lub gospodarki narodowej traktowanej odrębnie ze względu na określony typ własności¹². Również ujęcie encyklopedyczne traktuje sektor jako część gospodarki objętą określoną formą własności¹³. Uwzględniając jednak inne kryteria wyodrębnienia pola aktywności, można mówić o wielu różnych sektorach (użyteczności publicznej, infrastrukturalnym, społecznym, organizacji pozarządowych, administracji publicznej itp.). Oznacza to, że operowanie kategorią sektora nie jest wynikiem zastosowania podziału dychotomicznego, a ma szerszy wymiar analityczny.

Ogólnie sektor publiczny stanowi wyodrębniony obszar gospodarki z punktu widzenia kryterium własnościowego, w skład którego wchodzi układ organów kierujących (rząd i jego agencje oraz organy jednostek samorządu terytorialnego) oraz podmioty gospodarcze będące własnością publiczną. Mówiąc o organizacjach lub instytucjach publicznych trzeba pamiętać, że są nimi zarówno organy administracji publicznej, jak i w pewnym sensie różne formy organizacyjno-prawne działalności gospodarczej podmiotów publicznych. Z kolei sama administracja publiczna (będąca też instytucją i organizacją) zarówno rządowa, jak i samorządu terytorialnego jest tylko częścią sektora publicznego, która z reguły jest podstawą sprawowania władzy publicznej i wyspecjalizowanym aparatem przygotowującym i realizującym decyzje podjęte przez polityków.

Zarządzanie samorządowe jest również fragmentem zarządzania w sektorze publicznym w ogóle i stanowi przejaw zarządzania publicznego, w którym podmiotami są organy władzy samorządowej i podległa im administracja, a cele ogniskują się wokół zadań publicznych przynależnych do poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Używane często określenie „zarządzanie w sektorze publicznym” nie jest adekwatne do nurtu naszych rozważań, ponieważ obejmuje

¹² *Słownik języka polskiego*, t. III, PWN, Warszawa 1981, s. 193.

¹³ *Mała encyklopedia ekonomiczna*, PWE, Warszawa 1974.

dotatkowo całokształt zarządzania w podmiotach gospodarczych stanowiących pełną lub dominującą własność publiczną (państwową lub samorządową).

Przyjmując zatem szerokie rozumienie zarządzania jako oddziaływanie określonego podmiotu (osoby, grupy osób) na przedmiot zarządzania (osoby, instytucje, procesy, stany, cechy) za pomocą metod i środków (zasobów i instrumentów) – należy stwierdzić, że potencjalne pole zastosowań zarządzania jest dość rozległe. W takim strukturalnym traktowaniu zarządzania, wspólnym mianownikiem relacji (związku) pomiędzy podmiotem a przedmiotem jest proces oddziaływania¹⁴. Takie pojmowanie zarządzania upoważnia do transponowania go na tę część gospodarki, za którą odpowiedzialne są poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. Stąd nie powinno razić używanie pojęcia „zarządzanie” w kontekście zarządzania rozwojem miast, administracją publiczną, infrastrukturą, majątkiem, finansami itd. Wybór dziedziny zarządzania jest wobec tego sprawą rozsądnego wyboru, pod jednym warunkiem, że działanie to wyczerpuje znamiona typowego procesu informacyjno-decyzyjnego o większym lub mniejszym stopniu złożoności.

3. Podsumowanie

Na gruncie teorii oraz praktyki zainteresowania naukowe i badawcze skupiały się przede wszystkim na kształtowaniu procesów i zjawisk społeczno-gospodarczych zachodzących w skali makroekonomicznej i w obrębie podmiotu gospodarowania (przedsiębiorstwa). Od pewnego czasu obiektem analiz i studiów poznawczych stały się procesy gospodarowania w wymiarze przestrzennym, koncentrując uwagę na ujęciach lokalnych lub regionalnych. W tym ostatnim mamy do czynienia z bogactwem dorobku opisującego warunki, zasady i mechanizmy rozwojowe tak na gruncie piśmiennictwa zagranicznego, jak i literatury krajowej. Wytrwały i uważny czytelnik z pewnością dostrzeże różnorodność teoretycznych podstaw omawianych zagadnień i pozna wiele ciekawych doświadczeń oraz rozwiązań praktycznych, potwierdzających słusność, lub nie, przyjmowanych *a priori* założeń i hipotez badawczych.

Sprawne poruszanie się w problematyce mezoekonomicznej, czyli znajomość problemów, aparatu pojęciowego i warsztatu badawczego stosownego do tego, nie jest jednoznaczne i często staje się wypadkową różnych podejść lub – cze-

¹⁴ Wspólną płaszczyzną dla szerokiej interpretacji zarządzania jest właśnie relacja między podmiotem a przedmiotem zarządzania, por. E. Wojciechowski, *Teoretyczne podstawy zarządzania publicznego*, w: *Obszary metropolitarne a rozwój regionalny i lokalny*, red. K. Szolek, A. Zakrzewska-Półtorak, „Biblioteka Regionalistyki” 2004, nr 1, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2004.

go nie należy wykluczyć – przypadku. Tematyką gospodarowania w układach przestrzennych zajmują się teoretycy ekonomii i specjaliści polityki makroekonomicznej. Coraz częściej znawcami tych zagadnień stają się fachowcy od zarządzania i marketingu, czyli dyscyplin integralnie związanych z funkcjonowaniem przedsiębiorstwa na rynku konkurencyjnym. Zmiana orientacji badawczej nie jest zła sama w sobie, gdyby nie opracowania lub wypowiedzi niektórych „nowych” specjalistów, które – delikatnie mówiąc – nie potwierdzają, że znają oni logikę gospodarowania w różnych ujęciach i układach przestrzennych. Razi przy tym zdecydowanie kategoryczność i pewność wypowiedzanych sądów.

Stosunkowo silna, lecz jeszcze mało liczna grupa specjalistów z tej dziedziny wywodzi się z dyscyplin i kierunków kształcenia związanych z regionalistyką, ekonomią miasta, gospodarką miejską, komunalną, a ostatnio z samorządami terytorialnymi, finansami publicznymi czy administracją publiczną. Poza podejściami *stricte* problemowymi, sektorowymi i branżowymi w sensie jednorodności, równie ważne są próby analizy problemów o charakterze interdyscyplinarnym, nierzadko wymagające pracy zespołowej, niełatwej do koordynacji. W zależności od pierwotnej specjalizacji mamy do czynienia z dobrymi lub słabszymi opracowaniami podjętych zagadnień. Być może jest to swoista cena za zaangażowanie się w nowy lub zbliżony tematycznie obszar badawczy. Jednocześnie występują sytuacje, kiedy ujawnia się pole badawcze, które zaczyna być szczególnie interesujące, aktualne i niejako modne dla wielu specjalistów reprezentujących różne dziedziny i dyscypliny naukowe. Tak jest w przypadku tematyki dotyczącej szeroko pojmowanego zarządzania w sferze publicznej. Jest ona coraz częściej podejmowana w artykułach fachowych i znajduje wyraz w publicystyce opisującej oblicza polskiego życia publicznego. Problematyka ta jest coraz częściej włączana do programów nauczania na kierunkach ekonomicznych i zarządzania.

Z punktu widzenia poznawczego występuje w tej mierze luka, co jest zrozumiałe, albowiem główna uwaga od początku lat 90. była zwrócona na procesy transformacji systemowej i tradycyjnie – na warunki funkcjonowania przedsiębiorstwa na rynku. Lektura dostępnych opracowań odnoszących się do zarządzania w sferze publicznej nasuwa trzy istotne spostrzeżenia. Po pierwsze, kwestia ta staje się obiektem zainteresowania z wielu perspektyw i pozycji badawczych. Prowadzi to do akcentowania różnych aspektów i elementów tego procesu. Po drugie, w terminologii i w zakresach analiz wkrada się szereg nieścisłości, nadmiernych uproszczeń, które utrudniają czytelne ukazanie roli i miejsca omawianego zarządzania. Po trzecie, wskazywanie na doświadczenia zagraniczne razi wybiórczym charakterem i słabą korelacją z koncepcjami teoretycznymi.

Dariusz Zarzecki

Uniwersytet Szczeciński

Miejsce Szczecina w „Krajowej strategii rozwoju regionalnego”

***Streszczenie.** Artykuł omawia główne cele dokumentu „Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020”. Następnie koncentruje się na miejscu Szczecina w polskiej polityce rozwoju regionalnego. Z diagnozy i przyjętych działań wynika, że Szczecin ma być jedną z polskich metropolii, która ze względu na obiektywne problemy regionu i miasta wymaga szczególnej uwagi polityki rozwoju. Tymczasem nowy projekt ustawy o obszarach metropolitalnych wyklucza Szczecin z listy polskich metropolii. Wykluczenie Szczecina z grupy polskich metropolii pogłębiłoby problemy miasta i całego Pomorza Zachodniego i byłoby całkowicie niespójne z diagnozą i ustaleniami przyjętej właśnie „Krajowej strategii rozwoju regionalnego”. Byłaby to decyzja niezrozumiała, nielogiczna, nieracjonalna i z pewnością sprzeczna z polską racją stanu.*

1. Wprowadzenie

13 lipca 2010 roku Rada Ministrów przyjęła „Krajową strategię rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie” (KSRR). W dokumencie tym zostały wyznaczone trzy cele strategiczne: 1) konkurencyjność – wspieranie mocnych stron wszystkich miast wojewódzkich oraz ośrodków subregionalnych; 2) spójność – wsparcie obszarów, które wymagają dodatkowej pomocy, czyli województwa Polski wschodniej, rewitalizowane miasta, obszary przygraniczne, miejsca o najniższej dostępności transportowej i obszary wiejskie; 3) sprawność – potencjał administracyjny do tworzenia warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie.

Celem artykułu jest wskazanie na miejsce Szczecina, a w szczególności zagrożenia związane z nieujęciem go jako aglomeracji w celach KSRR.

2. Założenia „Krajowej strategii rozwoju regionalnego” a pozycja Szczecina jako potencjalnej aglomeracji

KSRR ma obowiązywać do roku 2020. Taki horyzont czasowy pozwoli na stopniowe wdrożenie wielu proponowanych instrumentów o charakterze instytucjonalno-prawnym i jednocześnie zapewni ich wykorzystanie przy programowaniu działań współfinansowanych w ramach kolejnej perspektywy finansowej Unii Europejskiej, obejmującej prawdopodobnie lata 2014–2020. Będzie to miało podstawowe znaczenie dla sposobu wykorzystywania środków UE w ramach koncepcji nowej polityki regionalnej zawartej w tym dokumencie. Dokument będzie, wraz z planowaną na rok 2010 oceną efektywności, podstawą do ewentualnych modyfikacji programów operacyjnych realizowanych w ramach perspektywy 2007–2013.

Prowadzona w Polsce w ostatnich latach polityka regionalna była zdominowana przez politykę spójności UE, ukierunkowaną przede wszystkim na realizację celów wspólnotowych. Cele polityki regionalnej były nakreślone w ogólny sposób w średniookresowych dokumentach, zawierających strategię wykorzystania środków UE, tj. w „Narodowym planie rozwoju na lata 2004–2006” (NPR) i „Narodowych strategicznych ramach odniesienia na lata 2007–2013” (NSRO) oraz w ramach głównego, średniookresowego dokumentu, tj. „Strategii rozwoju kraju 2007–2015” (SRK). Nie definiowano natomiast celów operacyjnych polityki regionalnej, strategii ich osiągnięcia oraz szczegółowych zasad i sposobów działania, koncentrując się przede wszystkim na podziale dostępnych środków finansowych. Tego typu dokumentem była również pochodząca z roku 2000 „Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001–2006”¹.

W odpowiedzi na wyzwania stojące przed polityką rozwoju, „Krajowa strategia rozwoju regionalnego” (KSRR) określa cele polityki regionalnej i instrumenty ich realizacji w kontekście przestrzennym. Polityka regionalna kieruje wysiłki na rzecz wzmocnienia i wykorzystania endogenicznych potencjałów wszystkich terytoriów oraz rozwijania mechanizmów wzmacniających rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z głównych ośrodków wzrostu (utożsamianych w KSRR ze stolicami województw) na całe obszary województw. W ten sposób w procesy rozwoju, budowy konkurencyjności i tożsamości regionalnej zostaną włączone obszary całych województw. Obok działań wspomagających rozprzestrzenianie

¹ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010, s. 9.

procesów rozwojowych i wykorzystanie potencjałów endogenicznych, polityka regionalna dodatkowo zakłada specjalne działania dla terytoriów wymagających szczególnego wsparcia procesów rozwojowych, które w tej strategii określone są jako obszary problemowe (np. obszary wiejskie, na których będzie ułatwiony dostęp do usług publicznych i podnoszona ich jakość, obszary peryferyjne czy obszary przygraniczne).

Układ celów KSRR odzwierciedla podstawowe obszary oddziaływania KSRR do roku 2020 i tworzy triadę: konkurencyjność – spójność – sprawność, opierającą się na założeniach przekształcenia sposobu myślenia o roli polityki regionalnej i jej realizacji. Dzięki realizacji tak określonych celów będzie następować koncentracja na szansach (potencjałach), a nie na barierach rozwoju, przez wzmocnienie konkurencyjności regionów i odblokowanie ich procesów wzrostowych. Cele zmierzają do osiągnięcia nie tylko pozytywnych zmian służących podniesieniu konkurencyjności regionów i całego kraju, ale i zmniejszenia dysproporcji w możliwościach rozwojowych między- i wewnątrzregionalnych.

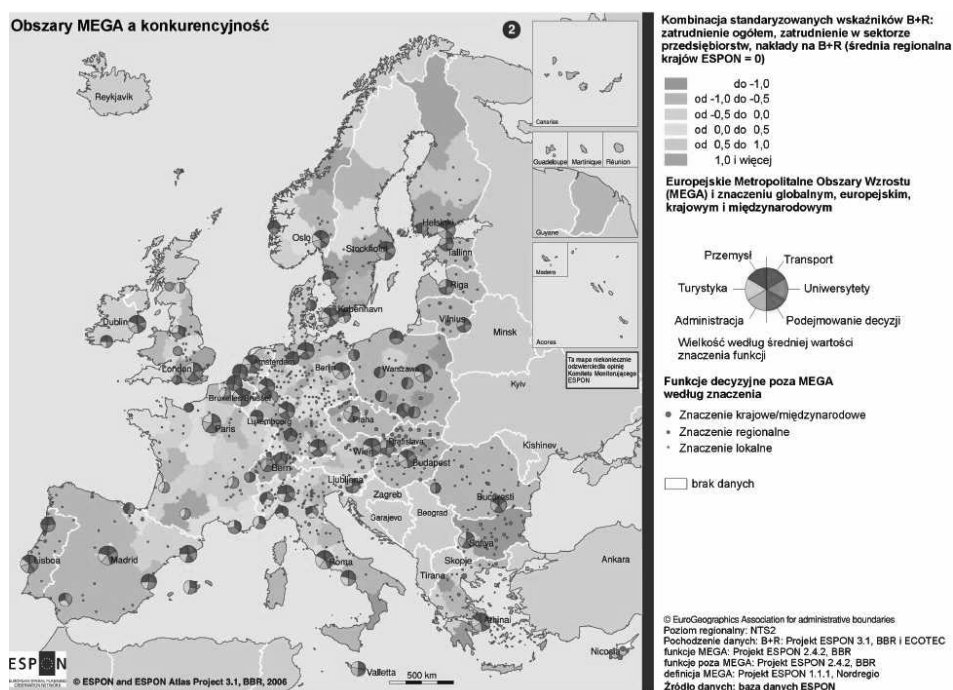
Dla pełniejszego wykorzystania przewag konkurencyjnych oraz zmaksymalizowania efektywności interwencji w ramach KSRR, kierunki działań polityki regionalnej będą adresowane do tych obszarów strategicznej interwencji polityki regionalnej, które dają największe szanse poprawy konkurencyjności kraju w skali międzynarodowej, tj. w pierwszej kolejności do najważniejszych obszarów miejskich. Obok wspierania procesu konkurencyjności w skali międzynarodowej, KSRR wspomaga rozprzestrzenianie procesów rozwojowych z najszybciej rozwijających się ośrodków do słabiej rozwijających się i pozostałych obszarów kraju oraz budowanie na tych terenach potencjału absorpcyjnego, który warunkuje powodzenie działań na rzecz rozprzestrzeniania procesów rozwojowych. KSRR wspiera zatem budowanie przewag konkurencyjnych również na tych terenach, które wcześniej w niewielkim stopniu uczestniczyły w procesach rozwojowych.

W ramach wsparcia spójności, KSRR zakłada skierowanie dodatkowego wsparcia na przeciwdziałanie marginalizacji najsłabiej rozwijających się obszarów, które same nie są w stanie przezwyciężyć zapóźnień rozwojowych. W związku z silną koncentracją na tych obszarach problemów stwarzających bariery rozwojowe, działania podejmowane w ramach KSRR zapewnią tam zmniejszenie dysproporcji w dostępie do dóbr i usług publicznych oraz przeprowadzenie procesów restrukturyzacji, warunkujących uruchomienie i wykorzystanie wewnętrznych zasobów i uruchomienie lub wspomaganie istniejących procesów rozwojowych².

Polska notuje dodatnie tempo wzrostu gospodarczego, charakteryzujące się wyraźną koncentracją w najsilniejszych pod względem ekonomicznym aglomeracjach i w największych miastach, które stały się motorami wzrostu gospodarki

² Tamże, s. 6.

krajowej i tworzenia nowych miejsc pracy, a tym samym głównymi obszarami promocji zmian strukturalnych. Zgodnie z danymi OECD, sytuacja taka jest wypadkową silnej koncentracji czynników decydujących o poziomie konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej (kapitał społeczny, jakość nauczania, innowacyjność, produktywność itp.), co powoduje, że województwa czy podregiony, w których zlokalizowane są najważniejsze miasta mają największy udział w generowaniu wzrostu gospodarczego (na przykład Warszawa ze swoim 4,5% udziałem w populacji całego kraju generuje 13,5% PKB, a cały obszar funkcjonalny Warszawy 16% PKB). Najbardziej znaczącymi polskimi miastami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne oprócz Warszawy są: Kraków, Wrocław, Poznań, konurbacja Śląska, Trójmiasto oraz Łódź. Ośrodki te – wraz ze Szczecinem, który mimo dużego wkładu w krajowe PKB i zatrudnienie, w ostatnich latach rozwijał się wolniej i napotyka na szereg problemów rozwojowych – w opracowaniach



Rysunek 1. Europejskie metropolitalne obszary wzrostu (MEGA) o znaczeniu globalnym, europejskim, krajowym i międzynarodowym (2006 r.)

Źródło: Atlas europejskiej sieci obserwacyjnej rozwoju terytorialnego i spójności terytorialnej (ESPON) – Struktura terytorium Europy, październik 2006. Podano za: *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010, s. 26.

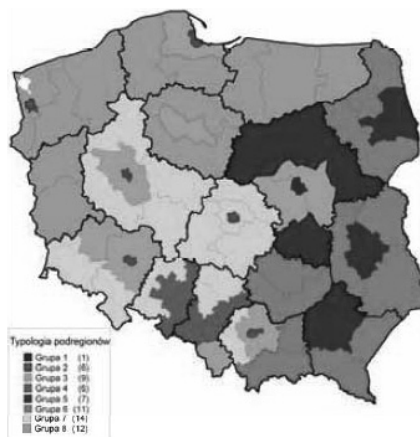
ESPON są wymieniane wśród 76 najważniejszych ośrodków miejskich UE (tzw. MEGA)³.

Celem strategicznym polityki regionalnej jest umożliwienie jak najszerszego wykorzystania przez regiony ich potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju – kreowania wzrostu, zatrudnienia i spójności terytorialnej w Polsce w długim okresie. Jednocześnie KSRR ustala 3 cele szczegółowe⁴:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów.
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych.
3. Tworzenie warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań.

W ramach analiz przeprowadzonych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Badań Strukturalnych sporządzono typologię polskich podregionów, składającą się z ośmiu grup (klas). Analiza zróżnicowań regionalnych została przeprowadzona w oparciu o kryteria: struktury gospodarki, innowacyjności, kapitału ludzkiego, problemów społecznych, dostępności i środowiska naturalnego. W efekcie uzyskano typologię przestrzenną na poziomie NTS III, składającą się z ośmiu grup (klas)⁵, (rys. 2).

- Grupa 1 – Warszawa,
- Grupa 2 – Bieguny wzrostu,
- Grupa 3 – Zaplecza metropolii i silne ośrodki ponadlokalne,
- Grupa 4 – Konurbacja śląska,
- Grupa 5 – Wyróżniające się ośrodki Mazowsza i Polski wschodniej,
- Grupa 6 – Peryferie Polski wschodniej i południowej,
- Grupa 7 – Peryferie Polski centralnej i południowo-zachodniej,
- Grupa 8 – Peryferie Polski północnej i północno-zachodniej.



Rysunek 2. Typologia polskich podregionów

Źródło: opracowanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz Instytutu Badań Strukturalnych.

³ Tamże, s. 26.

⁴ Tamże, s. 5.

⁵ *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 195.

Taka struktura podziału jest odzwierciedleniem zróżnicowania regionalnego Polski. Typologię podzielono dodatkowo na dwie kategorie: obszary relatywnie lepiej rozwinięte, dla których priorytetem powinien być przede wszystkim rozwój o charakterze polaryzacyjnym (kategoria A – grupy od 1 do 4), oraz tereny peryferyjne pod względem ekonomicznym oraz przestrzennym, dla których najlepszą ścieżką rozwoju wydaje się rozwój dyfuzyjny – oparty na realizacji wewnętrznych potencjałów oraz absorpcji owoców wzrostu wypracowanych w ramach względnie silniejszych ośrodków rozwojowych (kategoria B – grupy od 5 do 8)⁶.

Tabela 1. Regiony zakwalifikowane do kategorii A – rozwój polaryzacyjny

Grupy rozwoju polaryzacyjnego	Zakwalifikowane podregiony	Liczba podregionów
Grupa 1 – Warszawa	Warszawa	1
Grupa 2 – Bieguny wzrostu	Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź, Szczecin	6
Grupa 3 – Zaplecze metropolii i silne ośrodki ponadlokalne	Podregiony otaczające ośrodki miejskie z grup 1 i 2 oraz podregiony legnicko-głogowski i bydgosko-toruński	9
Grupa 4 – Konurbacja śląska z otoczeniem	Przemysłowe tereny województwa śląskiego wraz z podregionem opolskim	6

Źródło: *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wyniki analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 65.

Drugą grupą wyodrębnionych polskich podregionów są najsilniejsze, po Warszawie, ośrodki miejskie – Poznań, Wrocław, Kraków, Trójmiasto, Łódź oraz Szczecin. Żaden z nich nie jest jeszcze w pełni ukształtowaną metropolią, ponadto znacznie ustępują Warszawie pod względem niemal wszystkich wymiarów. Niemniej jednak grupa ta obejmuje tzw. bieguny wzrostu (por. Polska 2030) lub centra rozwoju, a więc ośrodki, na których oprócz Warszawy – w ramach polaryzacyjno-dyfuzyjnego modelu rozwoju – powinien się koncentrować sens polityki rozwojowej państwa, pod warunkiem uzupełnienia jej o komponent dyfuzyjny, sprzyjający budowie powiązań funkcjonalnych z resztą kraju⁷.

Uruchomienie jeszcze szybszych niż obecnie procesów rozwojowych (m.in. poprzez wpływ na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw, w tym inwestorów zagranicznych) umożliwi docelową dyfuzję wzrostu gospodarczego na bliższe

⁶ Zob. *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych i strategicznej interwencji w Polsce. Wyniki analiz*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2009, s. 63–75.

⁷ M. Bukowski, S. Dyrda, M. Marć, Ł. Skrok: *Reakcja gospodarki polskiej na fundusze strukturalne w latach 2007–2013. Wnioski dla Polski*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2007.

oraz dalsze otoczenie. Omawiając charakterystykę tej grupy należy mieć na uwadze jej silne wewnętrzne zróżnicowanie – przyjmuje się, że wykształcone przynajmniej częściowo funkcje metropolitalne ma obecnie jedynie Poznań, sporną kwestią jest natomiast status Wrocławia⁸. W przypadku pozostałych ośrodków, bliższe rzeczywistości wydaje się ich określanie w kategoriach metropolii potencjalnych⁹.

Wspólną cechą miast zakwalifikowanych do grupy 2 jest ogólnie wysoki poziom rozwoju gospodarczego. Oprócz stolicy są to jedyne części kraju, które na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat faktycznie uczestniczyły w globalnych procesach metropolizacji. Związane z tym zmiany zachodziły przede wszystkim w wymiarze jakościowym – w większości przypadków liczba ludności największych polskich miast utrzymywała się na stałym poziomie, choć w przypadku Łodzi odnotowano demograficzny regres¹⁰. Ze zróżnicowaną intensywnością można z kolei obserwować zjawisko suburbanizacji (ukształtowane zaplecza metropolii i silne ośrodki ponadlokalne). Podkreśla się, że w grupie biegunów wzrostu jedynie w przypadku Szczecina i Łodzi nie wykształciły się stosunkowo silne, odróżniające się od peryferyjnego otoczenia obszary podmiejskie (które w przedstawionej typologii zostały zakwalifikowane do grupy 3). Świadczy to dodatkowo o relatywnie słabszej pozycji tych dwóch ośrodków miejskich¹¹.

W omawianej grupie znalazły się te z polskich podregionów, które w okresie transformacji ustrojowej w największym stopniu były w stanie elastycznie dostosować się do zmieniających się warunków wewnętrznych oraz zewnętrznych i dzięki temu wyjść naprzeciw pojawiającym się wyzwaniom rozwojowym. Potencjalne polskie metropolie rozwijały się w ostatnich dwóch dekadach znacznie szybciej od swoich województw¹². Sytuacja ta dobrze wpisuje się w trendy rozwojowe obserwowane na całym świecie. Wzrost gospodarczy ma w dzisiejszych czasach charakter w dużej mierze polaryzacyjny, co oznacza, że szanse na odegranie istotnej roli w globalnej gospodarce mają jedynie silne ośrodki metropolitalne¹³. Ich wzrost analizować można z przynajmniej dwóch stron – z jednej strony bowiem funkcjonują one w sieci międzynarodowych powiązań, z drugiej – intensywnie oddziałują na początkowo gorzej rozwinięte obszary z nimi są-

⁸ G. Gorzelak: *Uwagi na temat „Narodowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2008–2015”*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008 oraz M. Herbst: *Prognoza wzrostu gospodarczego polskich regionów do 2015 roku*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2008, nr 2.

⁹ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych...*, wyd. cyt., s. 71.

¹⁰ B. Jałowiecki: *Metropolie jako bieguny wzrostu*, w: *Polska regionalna i lokalna w świetle badań EUROREG-u*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 2007.

¹¹ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych...*, wyd. cyt., s. 72.

¹² B. Jałowiecki: *Metropolie jako bieguny...*, wyd. cyt.

¹³ *World Development Report 2009 – Reshaping Economic Geography*. World Bank 2009.

siadujące poprzez wzajemną wymianę zasobów oraz stymulowanie aktywności gospodarczej¹⁴.

Grupę polskich metropolii, podobnie jak Warszawę, charakteryzują z reguły korzystne wartości wskaźników opisujących cechy strukturalne lokalnych gospodarek. W ujęciu historycznym to właśnie w tych podregionach koncentrowała się aktywność zagranicznych podmiotów realizujących w Polsce inwestycje bezpośrednie – szczególnie duże sukcesy w skali krajowej osiągnęły w tym wymiarze: Wrocław, Poznań, Kraków oraz Łódź. W ostatnich latach miastom tym udało się przełamać monopol stolicy pod względem przyciągania inwestycji zagranicznych¹⁵. W porównaniu z resztą polskich podregionów grupa potencjalnych metropolii wyróżnia się wysoką produktywnością przedsiębiorstw oraz dobrą sytuacją na rynku pracy, choć podkreślenia wymaga relatywnie słabsza pozycja Łodzi i Szczecina, przede wszystkim pod względem wskaźnika aktywności zawodowej. Jak już wspomniano wcześniej, oba te regiony nie są, w odróżnieniu od pozostałych potencjalnych metropolii, otoczone regionami z grupy 3, co świadczy o ich relatywnie słabszej pozycji względem reszty grupy¹⁶.

Największe polskie miasta są zróżnicowane pod względem poziomu innowacyjności oraz zaawansowania procesów modernizacyjnych zmierzających do powstania tzw. gospodarki opartej na wiedzy. Jest to zagadnienie szczególnie istotne w kontekście stojących przed nimi wyzwań. Jeśli mają one w przyszłości stać się faktycznymi regionalnymi ośrodkami rozwojowymi, charakteryzującymi się zdolnością do stymulowania wzrostu gospodarczego swojego otoczenia, to właśnie wspieranie kapitału intelektualnego i innowacyjności powinno być jednym z fundamentów interwencji państwa w podregionach grupy 2. Obecnie za najbardziej aktywne miasta w tworzeniu oraz wdrażaniu nowoczesnych technologii należy uznać: Wrocław, Poznań i Kraków. Imponujący postęp został dokonany w ostatnich latach przede wszystkim we Wrocławiu, na co duży wpływ miała fala bezpośrednich inwestycji zagranicznych w sektorze informatycznym. Znacznie mniej korzystna wydaje się sytuacja Trójmiasta, Szczecina oraz Łodzi¹⁷.

Wysoki poziom oraz dynamika rozwoju gospodarczego w potencjalnych biegunach wzrostu znajduje swój wyraz także w zagadnieniach społecznych związanych z jakością życia. Potencjalne metropolie charakteryzuje stosunkowo dobry stan zasobów mieszkaniowych (z wyjątkiem Łodzi) oraz wyróżniająca się

¹⁴ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych...*, wyd. cyt., s. 72.

¹⁵ T. Kalinowski, A. Hildebrandt, M. Nowicki, P. Susmarski, M. Tarkowski: *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2008*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2008.

¹⁶ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych...*, wyd. cyt., s. 73.

¹⁷ A. Olechnicka: *Innowacyjność polskich regionów*, w: *Polska regionalna i lokalna...*, wyd. cyt.

na tle kraju dostępność do infrastruktury podstawowej (z wyjątkiem Trójmiasta oraz Szczecina). Na tle kraju wyróżnia je ponadto względnie wysoki poziom akumulacji kapitału społecznego, co ma swoje źródła między innymi w ponadprzeciętnej aktywności organizacji pozarządowych. We wszystkich ośrodkach miejskich zakwalifikowanych do grupy 2 pojawiają się, podobnie jak w Warszawie, negatywne efekty zewnętrzne szybkiego wzrostu gospodarczego oraz dynamicznych procesów urbanizacyjnych. Trzeba do nich zaliczyć względnie dużą na tle kraju skalę zjawisk przestępczych oraz problemy związane z zanieczyszczeniem środowiska naturalnego. Dodatkowym czynnikiem wpływającym korzystnie na pozycję konkurencyjną potencjalnych metropolii są wyróżniające je na tle kraju zasoby kapitału ludzkiego. To właśnie w największych ośrodkach miejskich dostępni są specjaliści w różnorodnych branżach, a kadry pochodzące z tych ośrodków miejskich najczęściej biorą udział w procesie doskonalenia zawodowego. Duża część z wykwalifikowanych pracowników napłynęła do metropolii w ostatnich latach – o silnych ruchach migracyjnych w kierunku największych polskich miast świadczy między innymi obserwowany tam obecnie wysoki współczynnik feminizacji wśród osób w wieku 20–29 lat. Poza tym, nie tylko o wysokim poziomie kapitału ludzkiego, ale i o jakości systemu kształcenia świadczą należące do najlepszych w Polsce wyniki egzaminów centralnych osiągane przez młodzież z Krakowa, Wrocławia oraz Poznania. Ponownie, także w tym wymiarze nieco w tyle pozostają osiągnięcia uczniów z Łodzi i Szczecina¹⁸.

Potencjalne bieguny wzrostu pozytywnie odróżniają się od reszty kraju pod względem perspektyw rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wszystkie charakteryzuje ponadprzeciętna dostępność Internetu szerokopasmowego dla odbiorców indywidualnych, choć jednocześnie wyposażenie szkół w zakresie technologii cyfrowych w części omawianych miast (Trójmiasto, Szczecin) pozostawia wiele do życzenia. Zaniedbania w tym obszarze należy zaliczyć do najbardziej poważnych barier rozwojowych, które w przyszłości powinny być niwelowane w pierwszej kolejności. Tu jednak właściwym punktem odniesienia dla grupy 2 powinny być inne miasta podobnej wielkości w UE lub miasto Warszawa, aniżeli mniejsze ośrodki w Polsce¹⁹.

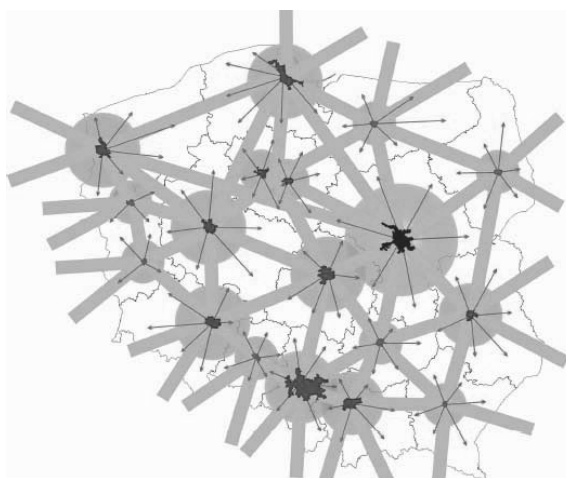
Odrębnym zagadnieniem, istotnym w kontekście przyszłego rozwoju największych polskich miast, jest dostępność komunikacyjna. Szczególnie ważne jest tworzenie w pierwszej kolejności wydajnych połączeń transportowych pomiędzy nimi oraz połączeń z Warszawą. Dotyczy to przede wszystkim budowy sieci autostrad i dróg ekspresowych oraz kolei dużych prędkości. Dzięki włączeniu do europejskiego systemu transportowego, największe polskie miasta będą miały szansę zbliżyć się do statusu metropolii, co z kolei przełoży się pozytywnie

¹⁸ *Identyfikacja i delimitacja obszarów problemowych...*, wyd. cyt., s. 74.

¹⁹ Tamże.

na ich zaplecze geograficzne. Proces dyfuzji w tym wymiarze wymagać będzie skutecznych rozwiązań infrastrukturalnych łączących obszary peryferyjne z regionalnymi ośrodkami wzrostu. Obecnie dostępność transportowa poszczególnych podregionów zakwalifikowanych do grupy 2 jest bardzo zróżnicowana. Dobre wyniki na tle grupy osiągają ośrodki z południowej i centralnej części kraju – Wrocław, Kraków oraz Łódź. Na drugim biegunie znajdują się potencjalne metropolie z północy kraju – Szczecin oraz Trójmiasto²⁰.

W przedstawionej powyżej typologii obszarów rozwojowych Polski, Szczecin znalazł się w doborowej grupie 2: potencjalnych metropolii – biegunów wzrostu. Potwierdzeniem znaczenia Szczecina są zapisy znajdujące się w projekcie „Krajowej strategii rozwoju regionalnego” z września 2009 roku. Szczecin został zakwalifikowany do grupy tzw. pozostałych ośrodków metropolitalnych, razem z Krakowem, Trójmiastem, Wrocławiem, Poznaniem, konurbacją śląską, Łodzią, Lublinem i aglomeracją bydgosko-toruńską²¹.



Rysunek 3. Kierunki realizacji celu 1. „Krajowej strategii rozwoju regionalnego”

Źródło: Projekt „Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020”.

Projekt „Krajowej strategii rozwoju regionalnego” wskazuje na duże znaczenie Szczecina w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski. Równocześnie akcentuje słabości stolicy Pomorza Zachodniego i relatywnie wolniejszy w ostatnich

²⁰ B. Jałowicki: *Metropolie jako bieguny...*, wyd. cyt.

²¹ Zob. *Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 58.

latach wzrost gospodarczy. W projekcie stwierdza się między innymi: „Koncentracja wzrostu gospodarczego tylko w pewnych obszarach kraju wskazuje, że uczestniczenie polskich regionów i generalnie polskiej przestrzeni w osiąganiu celów rozwojowych kraju – wzrostu i zatrudnienia – jest bardzo zróżnicowane. Regiony o konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarce, a przede wszystkim największe i najbardziej dynamiczne aglomeracje (z wyjątkiem Szczecina) położone na ich terenie, w większym stopniu korzystają z procesów globalizacyjnych i integracyjnych w UE, tym samym stając się w wymiarze przestrzennym głównymi kreatorami wzrostu i zatrudnienia. Natomiast pozostałe regiony – bez zdolności do włączenia się do konkurencji opartej o wiedzę i przewagi konkurencyjne (w miejsce komparatywnych) będą trwale narażone na ograniczenia wzrostu gospodarczego i korzyści wynikających z tych procesów”²².

W innym miejscu projektu KSRR stwierdza się: „Analizy wskazują, że istnieją całe ośrodki i obszary metropolitalne (Szczecin, Łódź) oraz miasta i inne zurbanizowane obszary przemysłowe (w większości położone na obszarze GOP), które na przestrzeni ostatnich lat mimo wysokiego wzrostu gospodarczego w Polsce i jego koncentracji w największych ośrodkach miejskich rozwijają się wolniej lub też nie rozwijają się wcale (ich ludność ubożeje, a nakłady na inwestycje maleją)”²³.

W projekcie „Krajowej strategii rozwoju regionalnego 2010–2020” trudna sytuacja Szczecina została zauważona. Wskazano równocześnie na potrzebę interwencji i szczególnej uwagi polityki rozwoju. Warto w tym miejscu zacytować ten ważny fragment znajdujący się w omawianym dokumencie:

„Sytuacja Szczecina – miasta tracącego pozycję gospodarczą i dodatkowo położonego peryferyjnie w stosunku do głównych ośrodków życia społeczno-gospodarczego Polski (a w coraz większym stopniu podlegającego zasięgowi oddziaływania aglomeracji Berlina) – wymaga szczególnej uwagi polityki rozwoju. Obok promowania zestawu działań dostosowanych do regionalnej specyfiki, niezbędnych dla każdego z dużych ośrodków, specjalna uwaga w ramach KSRR poświęcana będzie połączeniom transportowym w relacjach Szczecin–Poznań, Szczecin–Trójmiasto, Szczecin–Gorzów Wielkopolski–Zielona Góra, lokalizacji i odnowie funkcji gospodarczych i kulturowych oraz procesom sieciowania i współpracy w dziedzinie nauki i edukacji z innymi ośrodkami w kraju”²⁴.

²² *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020. Regiony, miasta, obszary wiejskie* (projekt), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 13.

²³ Tamże, s. 21.

²⁴ Tamże, s. 62.

3. Podsumowanie

Reasumując, w krajowych dokumentach dotyczących rozwoju regionalnego Szczecin umieszczany jest w grupie wiodących ośrodków – biegunów rozwoju. Równocześnie dostrzegane jest relatywne pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej Szczecina na tle innych największych miast w Polsce. Wskazuje się również na potrzebę specjalnych działań zmierzających do zatrzymania negatywnych tendencji i wprowadzenia Szczecina na ścieżkę dynamicznego rozwoju.

W prowadzonych ostatnio pracach nad nową wersją projektu ustawy o obszarach metropolitalnych, przygotowywanej przez doradcę szefa MSWiA prof. Michała Kuleszę, zakłada się, że aglomeracje: stołeczna, śląska, łódzka, krakowska, poznańska, wrocławska oraz Trójmiasto staną się obszarami metropolitalnymi. Projekt ustawy o obszarach metropolitalnych dotyczy miast lub zespołów miejskich wraz z ich otoczeniem. Celem ma być lepsze zarządzanie na całym obszarze metropolitalnym. Chodzi między innymi o planowanie strategiczne dla danego obszaru, transport publiczny, komunikację oraz ochronę środowiska. Ustawa pomoże na przykład rozwiązywać problemy z komunikacją i transportem nowo powstających osiedli mieszkaniowych na obrzeżach miasta. Najbardziej kłopotliwą częścią projektu to – jak przyznaje M. Kulesza – liczba metropolii. Zaniepokojenie brakiem na liście miast metropolii Szczecina zjednoczyło lokalnych polityków, którzy domagają się, by także stolica Pomorza Zachodniego była obszarem metropolitalnym. Wykluczenie Szczecina z grupy polskich metropolii pogłębiłoby problemy miasta i całego Pomorza Zachodniego i byłoby całkowicie niespójne z diagnozą i ustaleniami przyjętej właśnie „Krajowej strategii rozwoju regionalnego. Byłaby to decyzja niezrozumiała, nielogiczna, nieracjonalna i z pewnością sprzeczna z polską racją stanu.

Magdalena Ziolo

Uniwersytet Szczeciński

Strategia rozwoju gminy jako podstawowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane

***Streszczenie.** Strategia rozwoju gminy jest dokumentem planistycznym, stanowiącym wyraz końcowych prac podjętych w ramach procesu strategicznego planowania rozwoju na poziomie lokalnym. Strategia rozwoju lokalnego odgrywa istotną rolę w procesie komunikacji pomiędzy gminą i jej interesariuszami, przyczynia się do budowania pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej i postrzegania jej jako wiarygodnego partnera w stosunkach społeczno-gospodarczych na lokalnym rynku. Strategia jako podstawowy dokument planistyczny pozwala na kompleksowe i długoterminowe zarządzanie jednostką terytorialną oraz podnosi efektywność alokacji jej zasobów.*

1. Wprowadzenie

Strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem, który podnosi efektywność procesu zarządzania gminą i jest zarazem podstawowym dokumentem realizacyjnym jej polityki rozwoju. Dokument strategiczny, jakim jest strategia, pełni istotną funkcję porządkującą i harmonizującą zapisy pozostałych dokumentów planistycznych funkcjonujących na poziomie taktycznym i operacyjnym.

Tworzenie i realizacja strategii rozwoju gminy jest podyktowana przesłankami pragmatycznymi, w szczególności organizacyjnymi, zarządczymi i finansowymi (m.in. dostęp do dodatkowych źródeł finansowania w ramach programów operacyjnych na poziomie krajowym i regionalnym, czytelny sygnał dla inwestorów pragnących dokonać alokacji kapitału finansowego).

Celem artykułu jest przybliżenie miejsca strategii rozwoju gminy w procesie planowania strategicznego, przedstawienie zasad obowiązujących w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego oraz wskazanie podstawowych rodzajów strategii rozwoju i zjawisk dysfunkcyjnych towarzyszących procesom jej przygotowania i realizacji.

2. Strategia rozwoju gminy, jej funkcje i miejsce w procesie kształtowania rozwoju lokalnego

Proweniencja słowa strategia jest ściśle związana ze sferą wojskowości. Analogicznie jak w przypadku rozwoju logistyki (choć znacznie wcześniej) pierwsze strategie opracowywane były dla potrzeb działań militarnych. Słowo strategia pochodzi z języka greckiego. Stanowi ono połączenie dwóch niezależnych wyrazów: *stratos* (oznaczało armię rozłożoną obozem) i *agein* (oznaczało przywództwo)¹. Strategie wojskowe określały taktykę działania wobec wojsk wroga. Uwzględniały wielowariantowe scenariusze zachowań w zależności od zróżnicowanych poczynań wojsk przeciwnika. Z biegiem czasu analogiczne procedury działań wdrożono do sfery funkcjonowania jednostek gospodarczych i jednostek samorządu terytorialnego.

Strategia rozwoju lokalnego stanowi *kompleksową koncepcję działania na rzecz długotrwałego rozwoju obszaru gminy (lub powiatu), wyznacza hierarchicznie pogrupowane cele oraz wskazuje na instrumenty ich realizacji, znajdujące się w dyspozycji samorządu gminnego lub innych podmiotów*².

W odmiennym ujęciu strategia rozwoju lokalnego traktowana jest jako *zespół działań ustalających strategiczne cele rozwojowe, optymalizujące wykorzystanie zasobów oraz potencjałów, szczególnie zaś osób, które decydują o osiągnięciu efektów podejmowanych działań (liderzy lokalni)*³.

W literaturze przedmiotu dokonuje się rozróżnienia definicyjnego strategii rozwoju według kryterium przedmiotowego i podmiotowego. Zgodnie z ujęciem podmiotowym strategia postrzegana jest jako zbiór spójnych, niesprzecznych wewnętrznie zasad (kryteriów) pozwalających na podjęcie kluczowych decyzji ukierunkowanych na osiągnięcie pożądaných, korzystnych zmian⁴. Natomiast jej przedmiotowy wymiar wyraża się poprzez traktowanie strategii jako planu

¹ K. Oblój, *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*, PWE, Warszawa 2001, s. 13.

² *Słownik podstawowych terminów samorządu terytorialnego*, red. M. Lisiński, Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, Dąbrowa Górnicza 2007, s. 112.

³ *Gospodarka regionalna i lokalna*, red. Z. Strzelecki, PWN, Warszawa 2008, s. 169.

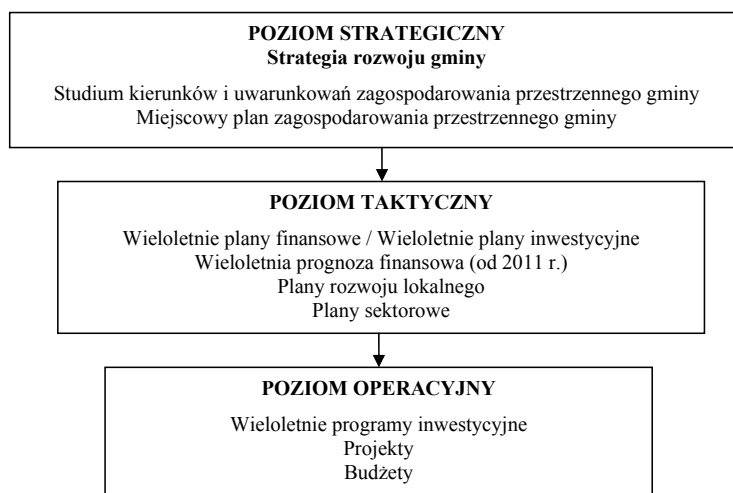
⁴ Tamże.

strategicznego, warunkującego wszelkie działania podejmowane przez lokalnych aktorów⁵.

Zbliżoną definicję strategii rozwoju lokalnego przedstawia A. Miszczuk, wskazując, że jest ona wieloletnim planem zawierającym deklarację wizji rozwoju, opis kluczowych problemów i konkretnych projektów działania⁶. Jest to bardziej precyzyjne, modułowe rozumienie strategii rozwoju poprzez rozpatrywanie jej na tle jej zasadniczych składowych.

Realizacyjny charakter strategii rozwoju gminy wyraża się poprzez traktowanie jej w kategorii instrumentu urzeczywistniającego zamierzenia władz lokalnych. W tym kontekście strategia rozwoju lokalnego obrazuje scenariusz, docelową wizję rozwoju gminy, zawiera cele i zadania strategiczne oraz przedstawia sposoby ich realizacji⁷.

Strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem integrującym zapisy pozostałych, bardziej szczegółowych dokumentów planistycznych funkcjonujących na poziomie lokalnym i ma wobec nich charakter nadrzędny (rys. 1).



Rysunek 1. Klasyfikacja podstawowych dokumentów planistycznych na poziomie lokalnym

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polityka regionalna w Polsce jako przedmiot aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 99.

⁵ Tamże.

⁶ A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 175.

⁷ *Polityka regionalna w Polsce jako przedmiot aktywności samorządu terytorialnego*, red. W. Sługocki, Warszawa 2009, s. 97.

W stosunku do innych dokumentów planistycznych (np. plany, programy) przygotowywanych przez polskie samorządy lokalne strategia rozwoju lokalnego jest dokumentem najbardziej kompleksowym, o zwykle najdłuższym okresie planowania, ujmującym w sposób całościowy problematykę rozwoju gminy.

Strategia rozwoju gminy, jako podstawowy dokument planistyczny koordynujący lokalną strategię rozwoju, pełni funkcje⁸:

- implementacyjną (pozwala zrealizować plan rozwoju i jego podstawowe założenia);
- aktywizacji (angażuje i integruje zróżnicowane środowiska, beneficjentów strategii w procesie jej tworzenia i realizacji);
- koncentracji (wyraża się poprzez skupienie działań strategicznych na głównych nurtach/problemach rozwoju lokalnego);
- orientacji (działania podejmowane w ramach struktur lokalnych powinny zmierzać do realizacji zamierzeń i priorytetów rozwojowych);
- spójności (narzędzie eliminowania i łagodzenia konfliktów);
- elastyczności (antycypacja i prewencja).

Zadania i oczekiwania stawiane strategiom i podejściu strategicznemu wskazują, iż skuteczna strategia rozwoju gminy powinna równolegle:

- stwarzać ramy do efektywnego funkcjonowania gmin w warunkach zmieniającego się otoczenia zarówno w długiej, jak i krótkiej perspektywie czasu;
- służyć stworzeniu podstaw formalnych do podejmowania decyzji / działań w dobre wysocy zmiennego otoczenia;
- umożliwić niwelowanie barier pojawiających się w procesie realizacji założonych celów oraz prowadzić do neutralizacji i minimalizacji konfliktów wynikających z istnienia sprzecznych oczekiwań i dążeń po stronie beneficjentów strategicznych działań;
- przyczynić się do powstania i umocnienia pozytywnego wizerunku gminy oraz jej promocji;
- zawierać alternatywy działań (scenariusze) dla władz gminy w warunkach ryzyka i niepewności funkcjonowania.

3. Zasady obowiązujące w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju gminy

Skuteczność oddziaływania strategii jako narzędzia warunkowana jest jakością jej zapisów oraz rzetelnością przeprowadzanych w trakcie jej sporządzania działań analitycznych. W celu zapewnienia właściwych standardów prac nad strategią rozwoju lokalnego sformułowane zostały zasady, które powinny być

⁸ *Gospodarka regionalna i lokalna...* wyd. cyt., s. 172–173.

przestrzegane w procesie jej przygotowania i realizacji. Prawidłowo opracowana strategia powinna równolegle spełniać postulaty wszystkich zasad, a są to:

– zasada jawności⁹

Poprzez jawność strategii należy rozumieć konieczność zapoznania z jej założeniami wszystkich podmiotów zaangażowanych w jej realizację. Strategia nie może być wyłącznie domeną organów zarządzających. W procesie kreowania strategii rozwoju gminy należy uwzględnić opinie i sugestie członków społeczności lokalnej, innych podmiotów oraz pozostałych beneficjentów i interesariuszy strategicznych zapisów. Jawność strategii we wszystkich etapach jej powstawania pozwala wyeliminować w przyszłości zagrożenie polegające na braku akceptacji założeń strategii przez jednostki / podmioty bezpośrednio odpowiedzialne za jej prawidłową realizację. Udostępnienie przedstawicielom społeczności lokalnej oraz uczestnikom lokalnego rynku założeń strategii we wstępnej fazie jej opracowywania pozwala na wnoszenie przez nich uwag co do możliwości jej rzeczywistego wdrożenia, a tym samym pozwala uniknąć błędów we wczesnym etapie prac nad strategią.

– zasada elastyczności

Jednostka odpowiedzialna za opracowanie i kontrolę realizacji strategii powinna mieć świadomość konieczności przygotowania alternatywy strategicznej w zależności od kierunków prognozowanych zmian zachodzących w otoczeniu. Przyjęte pierwotnie założenia muszą zostać tak sformułowane, aby istniała możliwość elastycznego wprowadzenia korekt w ich obszarze z uwagi na pojawienie się okoliczności, które nie były możliwe do przewidzenia w trakcie opracowywania strategii. Działania takie determinują konieczność prowadzenia obserwacji otoczenia oraz korygowania pierwotnych założeń strategii. Takie postępowanie pozwala na osiągnięcie pierwotnie przyjętych celów działania bez względu na kierunki zmian w otoczeniu.

– zasada przejrzystości

Strategiczne zamierzenia wyrażone w wizji, misji oraz strategicznych celach powinny zostać określone w sposób czytelny i zrozumiały nie tylko dla jej podstawowych adresatów (społeczność lokalna, podmioty gospodarcze, inwestorzy, organizacje pozarządowe i inni), ale i adresatów wtórnych (pracowników, urzędników) uczestniczących i zaangażowanych bezpośrednio w proces realizacji strategicznych zapisów.

– zasada precyzyjności określenia podstawowych założeń¹⁰

Zasada ta wskazuje na konieczność analizy i unifikacji pojęć używanych podczas formułowania wizji, misji oraz wynikających z niej celów lub zadań.

⁹ S. Kudła, *Ucząca się organizacja. Od błędów do sukcesów*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 11, s. 22.

¹⁰ A. Zelek, *Zarządzanie strategiczne. Diagnozy, decyzje, strategie*. Wydawnictwo Zachodniopomorskiej Szkoły Biznesu, Szczecin 2000, s. 58 i dalsze.

Wyklucza możliwość dwuznaczej wykładni przyjętych założeń, które muszą być opisane w sposób niebudzący wątpliwości co do ich faktycznego przesłania.

– zasada spójności realizowanych zamierzeń

Stanowi bardzo istotną cechę prawidłowo opracowanej strategii. Spójność realizowanych zamierzeń wyklucza przyjęcie sprzecznych dążeń. Cele i zadania prowadzące do realizacji misji działania muszą być jednolite oraz harmonijnie zestawione.

– zasada realności realizacji

Zasada ta wydaje się oczywista, choć często nie uwzględnia się jej postulatów podczas opracowywania strategii. W myśl tego kryterium opracowana strategia działania musi być możliwa do realizacji. W praktyce często okazuje się, że opracowane uprzednio strategie nie nadają się do wdrożenia z uwagi na niedoszacowanie lub zbyt uniwersalne, kompleksowe ujęcie pewnych elementów. Istnieją bowiem ograniczenia natury finansowej, społecznej, technologicznej, ekologicznej czy politycznej przyczyniające się do niepowodzenia strategii, które nie zostały uwzględnione w procesie tworzenia strategicznych zapisów.

– zasada właściwej perspektywy czasowej¹¹

Prawidłowo opracowana strategia powinna w swoich pierwotnych założeniach określać perspektywę czasową, której dotyczy. Cele i zadania mające zostać zrealizowane w przyszłych okresach działania muszą zostać dostosowane do określonych warunków czasowych. Rodzaj podejmowanych działań determinuje określoną perspektywę strategiczną. Strategie funkcjonalne związane na przykład z wdrożeniem inwestycji zawierają harmonogramy ich realizacji z uwzględnieniem terminów zakończenia poszczególnych etapów prac. W określonych przedziałach czasu stosuje się różne strategie finansowania – zależnie od trwania poszczególnych działań inwestycyjnych. Nieprecyzyjne sformułowanie perspektywy czasowej, której dotyczy strategia, może doprowadzić do powstania niepożądanych dla danego podmiotu skutków w postaci nieprzewidzianych kosztów bądź konsekwencji prawnych.

4. Rodzaje strategii rozwoju gmin

Zgodnie z ogólnie przyjętą klasyfikacją strategii rozwoju gmin, dokonuje się ich kategoryzacji na strategie o charakterze: defensywnym, ofensywnym i umiarkowanym. Są to strategie antagonistyczne, cechujące się odmiennością założonych działań i skutków (tab. 1).

¹¹ Tamże, s. 58.

Tabela 1. Wybrane strategie rozwoju gmin i ich cechy

Wyróżnik	Strategia defensywna	Strategia umiarkowana	Strategia ofensywna
Potencjał endogeniczny	Działania ukierunkowane na utrzymanie istniejącego majątku, ograniczone alternatywy dla nowego wykorzystania dotychczasowych zasobów	Utrzymywanie dotychczasowych zasobów z możliwością rozszerzenia ich zastosowania	Efektywne zarządzanie dotychczasowymi zasobami ukierunkowane na wzrost dynamiki działań inwestycyjnych
Charakter polityki inwestycyjnej	Bierna, o zachowawczym charakterze z tendencją do regresu	Zależna od pojawiających się szans rynkowych	Wysoki poziom nakładów inwestycyjnych
Struktura dochodów gminy	W strukturze dochodów dominują dochody transferowe	W strukturze dochodów dominują dochody transferowe, możliwość pojawienia się dodatkowych źródeł dochodów (np. fundusze unijne)	Wysoki udział dochodów własnych w strukturze dochodów ogółem, dochody transferowe, inne źródła finansowania
Działalność władz lokalnych wobec potencjalnych inwestorów	Znikomy zakres działań	Rosnąca aktywność władz lokalnych na rzecz tworzenia klimatu inwestycyjnego	Wysoki stopień konkurencyjności gminy, działania ukierunkowane na utrzymanie istniejących i pozyskanie nowych inwestycji
Nastroje społeczne	Negatywne, pauperyzacja, patologie społeczne	Umiarkowane	Zadowolające
Dochody budżetowe per capita Wydatki inwestycyjne per capita	Poniżej średniej krajowej	Niezadowolające	Wysokie, satysfakcjonujące
Poziom bezrobocia	Wysoki	Wysoki z tendencją malejącą	Niski
Planowanie strategiczne	Ograniczone wykorzystanie narzędzi planowania strategicznego	Wykorzystanie narzędzi planowania strategicznego w pełnym zakresie	Wykorzystanie narzędzi planowania strategicznego w pełnym zakresie

Źródło: opracowanie własne.

Strategia defensywna to rodzaj strategii, która odzwierciedla zakres działań ukierunkowanych na zapewnienie jednostce terytorialnej przetrwania w sytuacji, gdy cechuje się ona słabym potencjałem endogenicznym, a w otoczeniu zewnętrznym pojawiają się niepożądane zjawiska negatywnie oddziałujące na jej funkcjonowanie.

Strategia umiarkowanego rozwoju bazuje na założeniu, że ewentualny rozwój jest możliwy przy wykorzystaniu własnych zasobów gminy (potencjał en-

dogeniczny) i ścisłej obserwacji otoczenia¹². Harmonijne zespolenie tych dwóch umiejętności determinuje rozwój jednostki terytorialnej w długim okresie czasu.

Strategia ofensywna jest pozytywnym przykładem ewolucji strategicznych koncepcji w procesie kreowania rozwoju gminy. Wyróżnia ją zakładany wysoki poziom nakładów inwestycyjnych, dążenie do zagwarantowania samodzielności dochodowej, rozumianej jako uzyskanie prawidłowych proporcji pomiędzy dochodami własnymi gminy a kwotą dochodów transferowych. Wysoka dynamika działań cechująca strategię ofensywną oraz kreatywne postawy władz gminnych stymulują przyjazną dla inwestorów i społeczności lokalnej atmosferę funkcjonowania. Skutki tej polityki mogą być mierzone dochodem na jednego mieszkańca, poziomem realizowanych inwestycji, stopą bezrobocia na danym obszarze, liczbą podmiotów gospodarczych aktywnych w sferze produkcyjnej lub świadczących usługi na danym terenie i pozwalających na wykazanie jej prospołecznego i rozwojowego charakteru.

W literaturze przedmiotu wskazuje się jednocześnie na bardziej rozszerzoną klasyfikację strategii rozwoju, wśród których oprócz strategii defensywnej wymienia się: strategię agresywną, strategię konkurencyjną oraz strategię konserwatywną¹³.

Strategia agresywna jest rodzajem strategii, która maksymalizuje wykorzystanie zasobów wewnętrznych gminy oraz szans pojawiających się w otoczeniu w celu osiągnięcia jak najbardziej optymalnych rezultatów działania w sferze polityki rozwoju¹⁴. Strategia ta z uwagi na wysoką dynamikę zadań inwestycyjnych jest wysoce kapitałochłonna i zakłada szerokie wykorzystanie zewnętrznych, obcych źródeł finansowania w procesie finansowania działań związanych z realizacją wizji, misji i strategicznych celów.

Strategia konkurencyjna zakłada wzmacnianie pozycji konkurencyjnej gminy poprzez wykorzystanie szans pojawiających się w otoczeniu¹⁵. Jest to strategia ukierunkowana zewnętrznie, bazująca na czynnikach egzogenicznych, jako kluczowych determinantach stwarzających możliwości rozwoju jednostkom o ograniczonym potencjale endogenicznym.

Strategia konserwatywna, w odróżnieniu od strategii konkurencyjnej, wiodącą rolę w kreowaniu procesów rozwoju przypisuje zasobom własnym gminy, które są zasadniczym elementem budowania jej przewagi i pozycji w otoczeniu¹⁶.

¹² M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Wyd. SGH, Warszawa 2000, s. 81.

¹³ *Gospodarka regionalna i lokalna...*, wyd. cyt., s. 188.

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Tamże.

5. Zjawiska dysfunkcyjne w procesie tworzenia i realizacji strategii rozwoju lokalnego

Proces planowania i tworzenia strategii rozwoju nie jest wolny od zjawisk dysfunkcyjnych, które obniżają jakość planowania strategicznego na poziomie lokalnym. Z uwagi na wysoki poziom trudności, szeroki zakres informacyjny oraz stopień złożoności dokumentu, jakim jest strategia rozwoju lokalnego, prawdopodobieństwo wystąpienia błędów na etapie przygotowania i realizacji strategii rozwoju gminy jest bardzo wysokie.

Najbardziej dotkliwe są dysfunkcje, które powstają na etapie tworzenia strategii rozwoju, bowiem mają one wpływ na realizację strategicznych zamierzeń oraz najtrudniej je korygować i przeciwdziałać im, jeżeli pozostaną niezidentyfikowane odpowiednio wcześniej.

Z punktu widzenia oceny realizacji strategicznych celów istotne znaczenie dla wiarygodności i kontroli osiągniętych wyników mają dysfunkcje w zakresie doboru i konstrukcji mierników odzwierciedlających stopień realizacji celów.

Wśród najczęstszych zjawisk dysfunkcyjnych w procesie opracowania i wdrażania strategii rozwoju gminy wskazać należy:

- brak umiejętności wazenia istoty problemu oraz selekcji zjawisk, czynników istotnie oddziałujących na funkcjonowanie i rozwój gminy, istotnych z punktu widzenia strategicznego, co skutkuje nadmiernie rozbudowaną lub zbyt lapidarną diagnozą, niepoprawnym formułowaniem celów, niewłaściwym wnioskowaniem;
- nieodpowiedni dobór danych źródłowych do analiz (zmiennie nieporównywalne, niesparametryzowane);
- błędy na etapie formułowania pytań (w tym ankietowych) wspierających diagnozowanie pozycji strategicznej gminy;
- niewłaściwe definiowanie/formułowanie wizji, misji oraz celów strategii (zbyt wąskie lub zbyt szczegółowe ich ujęcie, niekomunikacyjna forma przekazu – niezrozumiały język, niepoprawna stylistyka, nieprzejrzyste komunikaty);
- nieumiejętne (zbyt wąskie lub szerokie) rozpisanie zadań, obowiązków i kompetencji podmiotów uczestniczących w procesie planowania strategicznego i podmiotów odpowiedzialnych za realizację strategii;
- niepoprawny dobór mierników oceny realizacji strategicznych zamierzeń (mierniki zbyt pojemne lub zbyt wąsko zdefiniowane, niedostosowane do pomiaru parametrów danego zjawiska), utrudniający ocenę końcowych rezultatów działań strategicznych.

6. Podsumowanie

Strategia rozwoju lokalnego na poziomie samorządu gminnego jest nadrzędnym dokumentem strategicznym wyznaczającym kierunki rozwoju gminy i określającym jej docelową pozycję konkurencyjną w otoczeniu.

Strategia rozwoju gminy jest dokumentem, którego zapisy w sposób najbardziej kompleksowy (w stosunku do pozostałych opracowań planistycznych na poziomie lokalnym) ujmują problematykę rozwoju jednostki terytorialnej i zarazem integrują (spajają) zapisy opracowań strategicznych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym.

Gminy uchwalając strategię rozwoju kierują się przede wszystkim aspektem pragmatycznym, postrzeganym przez pryzmat kosztów i korzyści związanych z opracowaniem i realizacją dokumentu, jakim jest strategia.

Proces planowania strategicznego na poziomie gminy ma charakter złożony, absorbuje wiele zasobów (w tym finansowych). Ze względu na przedmiot i podmiot oddziaływania zapisów strategii oraz jej interdyscyplinarny charakter, przygotowanie i realizacja strategicznych zapisów obarczona jest ryzykiem błędów i zjawisk dysfunkcyjnych, pomniejszających pierwotnie oczekiwane korzyści podjętych działań strategicznych.

**Nowoczesne instrumenty i metody
w finansach jednostek
samorządu terytorialnego**

Iwona Cieślak

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Kwestia finansowania infrastruktury publicznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej

***Streszczenie.** Infrastruktura jest niezbędnym czynnikiem prawidłowego zagospodarowania terenu. W Polsce i większości krajów UE zapewnienie społeczności dostępu do infrastruktury leży w gestii władz lokalnych, w przypadku Polski – w gestii samorządów gminnych. Oprócz zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej infrastruktura gwarantuje prawidłowy stan przestrzeni i jej racjonalne wykorzystanie zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Podniesienie jakości przestrzeni poprzez realizację zadań infrastrukturalnych generuje wzrost wartości tej przestrzeni, uwidaczniający się niejednokrotnie we wzroście wartości rynkowej nieruchomości. Te oczywiste zależności stają się powodem rozważań nad sposobem finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Artykuł jest próbą porównania istniejących zasad finansowania infrastruktury publicznej w Polsce i wybranych krajach Unii Europejskiej.*

1. Wprowadzenie

Państwa Unii Europejskiej nie posiadają jednolitego systemu planowania przestrzennego. Polityka Unii w tym zakresie pozostawia dużo swobody, która ma podkreślać i wzmacniać poczucie indywidualności i tożsamości narodowej krajów członkowskich. Takie podejście wpływa na tworzenie różnych rozwiązań w zakresie planowania. Różnice w stworzonych systemach wynikają z indywidualnych problemów przestrzennych, ale również z uwarunkowań kulturowych i społecznych. W wyniku takiej sytuacji w systemach tych stworzono różne zasady finansowania inwestycji infrastrukturalnych.

Problem finansowania inwestycji infrastrukturalnych jest przedmiotem toczącej się również w Polsce debaty na temat kształtu nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Rozwiązanie tego problemu nie jest zagadnieniem prostym i wymaga głębokiej analizy stanu istniejącego oraz praktyk stosowanych w tym zakresie przez samorządy lokalne, które są ustawowo obciążone kosztami tego rodzaju przedsięwzięć. Pomocny może się okazać przegląd systemów istniejących i dających dobre efekty w wybranych krajach UE, które mogą stanowić przykład rozwiązania problemu.

2. Źródła finansowania inwestycji infrastrukturalnych w Polsce

W większości krajów Unii Europejskiej oraz w Polsce za zapewnienie społeczeństwu dostępu do infrastruktury publicznej odpowiedzialne są samorządy na szczeblu zależnym od rodzaju inwestycji. Wynika to między innymi z ustawy o samorządach terytorialnych¹. Długa lista zadań własnych narzuca na gminy konieczność finansowania obiektów umożliwiających ich realizację. Zadania te są największym obciążeniem gmin. W ich zakres wchodzi między innymi:

- infrastruktura techniczna gminy (np. gminne drogi, ulice, wodociągi, kanalizacja),
- infrastruktura społeczna (ochrona zdrowia, pomoc społeczna, oświata, kultura).

Podniesienie jakości przestrzeni poprzez realizację zadań infrastrukturalnych generuje wzrost wartości tej przestrzeni, uwidaczniający się niejednokrotnie we wzroście wartości rynkowej nieruchomości. Te oczywiste zależności stają się powodem rozważań nad sposobem finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Jeżeli gmina poprzez realizację infrastruktury podnosi wartość przestrzeni, to czy nie powinna być bezpośrednim odbiorcą korzyści? A jeżeli nie jest w stanie realizować infrastruktury w tempie dającym szansę na rozwój gospodarczy i społeczny, czy nie powinna posiadać instrumentu dającego możliwość przeniesienia obciążeń na inne zainteresowane podmioty? Naturalnie tak. Rozwiązania takie istnieją, ale mówiąc o Polsce z całą pewnością można stwierdzić, że są one niewystarczające.

Według danych Eurostatu² od roku 1990 do roku 2000 udział terenów zabudowanych, do których zaliczono również tereny zajęte przez infrastrukturę techniczną i społeczną, wzrósł w Polsce o 3,5% (tab. 1). W porównaniu z tzw. starymi krajami Unii, w Polsce i innych nowych krajach członkowskich wyraźnie widać

¹ Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r., DzU 1990, nr 16, poz. 95.

² http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/dataset?p_product_code=TSDNR510, dostęp: 5 lipca 20010 r.

wzrost produkcji budowlanej (dane GUS³). Można więc stwierdzić, że od początku XXI wieku w Polsce następuje dynamiczny wzrost poziomu urbanizacji, a co za tym idzie, również zapotrzebowania na infrastrukturę publiczną.

Tabela 1. Powierzchnia terenów zabudowanych w wybranych krajach

Wybrane kraje UE	Powierzchnia terenów zabudowanych w km ²			Procentowy wzrost	Procentowy wzrost produkcji budowlanej w 2008 do 2003 roku.
	1990 r.	1995 r.	2000 r.		
Belgia	4 980	5 336	5 640	13,3	-1,1
Dania	5 887	6 664	7 291	23,9	17,0
Niemcy	33 720	42 183	45 735	35,6	-2,7
Francja	35 148	39 159	42 104	19,8	11,2
Litwa	1 574	1 760	1 984	26,1	78,0
Austria	3 112	3 410	3 817	22,6	18,9
Polska	19 830	20 368	20 531	3,5	62,3
Rumunia	10 112	10 234	10 210	1,0	139,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu i GUS.

Gminy są i coraz częściej będą zmuszane do wyszukiwania nowych źródeł finansowania inwestycji infrastrukturalnych. Według Swianiewicza⁴ środki, z jakich polskie gminy mogą sfinansować inwestycje infrastrukturalne można sklasyfikować następująco:

- środki własne pochodzące z dochodów bieżących oraz z majątku komunalnego,
- dotacje ze środków publicznych pochodzenia polskiego, w tym z budżetu państwa i funduszy celowych,
- środki zwrotne: pożyczki preferencyjne, kredyty komercyjne, obligacje komunalne,
- środki pomocowe pochodzące przede wszystkim z Unii Europejskiej,
- środki pozyskiwane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego.

Nowym sposobem na przyspieszenie inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza drogowych, jest nowelizacja Ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵, która ma przerzucić finansowe obciążenia związane

³ Główny Urząd Statystyczny, Warszawa, dostępny w Internecie: http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PUBL_pm_polska_w_ue_2009.pdf, dostęp: 10 lipca 2010 r.

⁴ P. Swianiewicz, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa 2004, s. 205–213.

⁵ Ustawa o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o obrocie instrumentami finansowymi z dnia 20 listopada 2009 r., DzU 2009, nr 223, poz. 1776.

z inwestycjami właśnie na ten fundusz. Budżet Krajowego Funduszu Drogowego ma być zasilany przez tzw. obligacje infrastrukturalne.

Opisane wyżej środki, z których można realizować przedsięwzięcia infrastrukturalne zasilają budżety samorządowe, ale nie uwzględniają uczestnictwa w finansowaniu tego typu inwestycji podmiotów, które realnie korzystają na danej inwestycji. Wyjątek stanowią środki pozyskane w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Poza tą w zasadzie nową formą (ustawa z roku 2005 nowelizowana w roku 2008⁶), w Polsce, zgodnie z istniejącym prawodawstwem, można doszukać się dwóch instrumentów, które częściowo przenoszą koszty budowy infrastruktury (jedynie technicznej) na beneficjenta. Instrumenty te to opłata adiacencka, której zasady naliczania reguluje Ustawa o gospodarce nieruchomościami⁷, oraz możliwość nałożenia na inwestora obowiązku budowy lub przebudowy drogi publicznej, kiedy inwestycja „niedrogowa” wymusza tego typu działanie wprowadzona Ustawą o drogach publicznych.

W odniesieniu do opłaty adiacenckiej należy zwrócić uwagę, że wymaga ona od gminy pokrycia kosztów infrastruktury na etapie realizacji, a procedura naliczania opłat jest dosyć skomplikowana i daje beneficjentom duże możliwości uniknięcia konieczności jej zapłacenia. Wymóg określenia różnicy wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę i jednocześnie nieprzekraczalny okres możliwości naliczenia opłaty (5 lat – niezależnie od czasu trwania procedury) są głównymi przyczynami unikania opłaty przez użytkowników infrastruktury. Jak piszą Nelicki i Zachariasz⁸, według badań Unii Metropolii Polskich stwierdzono, że wśród miast członkowskich unii opłata adiacencka jest środkiem niewystarczającym i pokrywającym koszty realizacji zadań infrastrukturalnych w minimalny sposób. Wyżej opisane wady powodują, że samorządy często ponoszą koszty związane chociażby z wynagrodzeniem rzeczoznawcy w procesie, który w efekcie kończy się umorzeniem opłaty lub wygaśnięciem okresu, w którym opłata może być pobrana. W efekcie w niektórych miast zaniechano całkowicie jej stosowania. Do miast tych należą: Katowice, Lublin, Rzeszów.

Drugi z opisanych instrumentów, wprowadzony przez znowelizowaną Ustawę o drogach publicznych⁹, jest użyteczniejszy. Nie posiada on przede wszystkim wady wtórności. Jednak konieczność przebudowy lub budowy infrastruktury drogowej, związanej z zamiarem inwestycyjnym, nałożona na inwestora (art. 16

⁶ Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r., DzU 2009, nr 19 poz. 100.

⁷ Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r., DzU nr 115 poz. 741 ze zm.

⁸ A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie i wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 10, s. 29–41.

⁹ Ustawa o drogach publicznych z dnia 21 marca 1985 r., DzU 2000, nr 71 poz. 838 ze zm.

tej ustawy) jest określona bardzo ogólnie, co również stwarza możliwości jej unikania¹⁰.

Oba instrumenty są ograniczone co do zakresu przedmiotowego i użyteczności. Sytuację tę miała poprawić nowa ustawa o planowaniu przestrzennym, jednak jej treść oraz data wejścia w życie są wciąż jeszcze przedmiotem dyskusji. Dostosowanie polskiego systemu planowania przestrzennego do potrzeb społecznych, uwarunkowań przestrzennych i wymagań UE wymaga wielu analiz. Wśród nich powinny się znaleźć szczegółowe analizy porównawcze instrumentów stosowanych do finansowania infrastruktury w innych krajach, zwłaszcza unijnych.

Instrumentu użytecznego w wykorzystaniu finansów prywatnych do realizacji różnych inwestycji infrastrukturalnych może dostarczyć samorządom i inwestorom prywatnym nowelizacja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym (Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, DzU 2009, nr 19, poz. 100).

Ustawa z roku 2005 narzucała zbyt sztywne ramy współpracy, która mogła dotyczyć jedynie realizacji celów publicznych, podczas gdy wiele zadań infrastrukturalnych, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, do celów publicznych się nie zalicza. Głównym celem nowelizacji była eliminacja zbędnych obciążeń administracyjnych oraz likwidacja nadmiernych ograniczeń, na przykład co do przedmiotu i treści umowy. Proponowane zmiany mogą stworzyć użyteczny instrument finansowania inwestycji infrastrukturalnych, odciążający budżety samorządów. Nowelizacja ustawy oparta jest na kilku podstawowych założeniach, między innymi przyznania zainteresowanym jak największej swobody kształtowania partnerstwa oraz ochrony uzasadnionych interesów partnerów prywatnych. W porównaniu z ustawą z roku 2005 nowelizacja z roku 2008 wprowadziła bardziej ogólną definicję przedsięwzięcia, oderwaną od celu publicznego, oraz zrezygnowała z definicji, że partnerstwo publiczno-prywatne to współpraca służąca wykonywaniu zadania publicznego, a także odstąpiła od narzucania przedmiotu partnerstwa i wniosła wiele innych korzystnych zmian.

3. Instrumenty finansowania infrastruktury w Wielkiej Brytanii

Nie bez znaczenia dla systemu planowania w Wielkiej Brytanii była powojenna nacjonalizacja prawa do zagospodarowania. Powszechne wykupienie od właścicieli możliwości zmiany zagospodarowania terenów niezabudowanych skutkowało tym, że władze planistyczne mogły narzucić na właścicieli określone warunki (w związku z wydaniem decyzji budowlanych) i zobligować do dzia-

¹⁰ A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne...*, wyd. cyt.

łań związanych z zagospodarowaniem terenu¹¹. Przyczyniło się to do stworzenia w systemie angielskim dwóch podobnie skutkujących instrumentów finansowania infrastruktury publicznej. Należą do nich:

- warunki planistyczne (*planning conditions*),
- zobowiązania planistyczne (*planning obligations*).

Warunki planistyczne są stosowane do określenia ograniczeń i kontroli sposobu, w jaki może być realizowane pozwolenie na budowę. Lokalne władze planistyczne mają w świetle prawa możliwość wydania decyzji planistycznych bezwarunkowo lub pod warunkami, jakie uznają za stosowne. Narzucenie warunków powinno być jednak poprzedzone analizą, czy warunek określony w decyzji spełnia następujące wymogi:

- jest niezbędny,
- dotyczy materii planistycznej,
- wiąże się z proponowanym zagospodarowaniem/zabudową danego terenu,
- jego spełnienie da się kontrolować,
- jest precyzyjny,
- jest racjonalny pod wszelkimi innymi względami.

Zobowiązania planistyczne powstają w chwili podpisania umowy między władzami samorządowymi a inwestorem. W odróżnieniu od warunków nie są narzucone i mają charakter negocjacyjny. O ile warunki są rodzajem ograniczeń w sposobie zagospodarowania i zazwyczaj narzucane są odnośnie do przestrzeni własnej inwestora, o tyle zobowiązania stosuje się przy realizacji dużych inwestycji i dotyczą one zazwyczaj realizacji przez inwestora infrastruktury zarówno technicznej, jak i społecznej. Zobowiązania mogą mieć również charakter deklaratywny, kiedy inwestor widzi w takim podejściu przyspieszenie procesu inwestycyjnego¹².

4. Finansowanie infrastruktury w Republice Federalnej Niemiec

W Niemczech istnieją dwie formy odciążenia budżetów gmin z kosztów budowy infrastruktury.

¹¹ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie Prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo, Wyd. Ernst & Young, Warszawa 2007, s. 26–27.

¹² The planning pack. 2006. *Sheet 14. Development control. Planning Obligations*, dostępny w Internecie: http://www.planningaid.rtpi.org.uk/pooled/articles/BF_PSART/view.asp?Q=BF_PSART_231650, dostęp: 6 stycznia 2010 r.

1. Porozumienie urbanistyczne – opiera się na zawartej między gminą a podmiotami prywatnymi umowie publiczno-prywatnej. Umowy tego typu zobowiązują podmioty prywatne do realizacji na własny koszt infrastruktury technicznej lub społecznej w związku z planowanym przedsięwzięciem budowlanym, natomiast gmina jest zobowiązana najczęściej do wszczęcia procedury planistycznej, skutkującej uchwaleniem planu zabudowy dla przewidzianego umową obszaru. Tak sfinansowana infrastruktura po zakończonej inwestycji jest przekazywana w zarząd gminom. Porozumienie urbanistyczne może zobowiązać inwestora prywatnego do realizacji wyżej wymienionej infrastruktury, lecz jedynie tych jej elementów, na realizację których nie są pobierane opłaty publiczne. Dodatkowo zobowiązania inwestora muszą być ściśle powiązane z projektowanym zamierzeniem i wręcz niezbędne do jego realizacji.

2. W celu realizacji infrastruktury publicznej gmina może również obciążyć kosztami jej realizacji właścicieli działek, którzy będą z niej korzystać. W tym celu gmina może ustalić opłatę adiacencką. Opłata taka może pokryć maksymalnie 90% kosztów związanych z realizacją infrastruktury. Przypomnieć warto, że w Polsce jest to zaledwie 50%. Jej ustalenie jest związane z uchwaleniem planu zabudowy i może dotyczyć tylko infrastruktury, która w tym planie została uwzględniona. Opłata nie jest opłatą powykonawczą i może zasilić budżet, stanowiąc bezpośrednie zabezpieczenie finansowe na realizację określonej w planie zabudowy infrastruktury bez warunku zbycia nieruchomości¹³.

5. Narzędzia finansowania infrastruktury we Francji

We Francji istnieją zasadniczo dwa sposoby przerzucania kosztów finansowania infrastruktury na inwestorów. Pierwszy to procedura zwana procedurą ZAC, związana z wyznaczonymi już na poziomie miejscowego planu (obecnie PLU¹⁴ lub uchwalanych przed 2002 r. POS) specjalnymi strefami o uzgodnionym rozwoju (*zones d'aménagement concerté ZAC*). Tego typu uzgodnione obszary rozwojowe mogą być wyznaczone w dwóch formach:

1. ZAC zorganizowany przez władze publiczne lub organizacje półpubliczne, w których to władze publiczne są finansowo odpowiedzialne za realizację inwestycji infrastrukturalnych.

2. ZAC tzw. prywatny. W obrębie tego rodzaju strefy na podstawie umowy między władzą publiczną a deweloperem obciąża się tę drugą stroną pewnymi

¹³ H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne...*, wyd. cyt.

¹⁴ Direction Generale de la Cooperation Internationale et du Developpement 2006, *Spatial planning and sustainable development policy in France*, wyd. Ministere des Affaires Etrangeres, s. 50–52.

zobowiązaniami. Deweloper jest odpowiedzialny za realizację projektu infrastrukturalnego, oczywiście czerpiąc z całej umowy określone korzyści, na przykład pozwolenia na wznoszenie obiektów wielkopowierzchniowych.

Procedura ZAC jest stosowana zazwyczaj do dużych przedsięwzięć, na przykład realizacji nowych, peryferyjnych osiedli, odnowy miast, rewitalizacji terenów przemysłowych¹⁵. W drodze stosowania tej procedury najczęściej zachodzą największe zmiany w zagospodarowaniu miast. Umowa podpisywana między deweloperem a samorządami lokalnymi musi dokładnie rozgraniczać zakres obowiązków i praw obydwu podmiotów oraz terminy realizacji zobowiązań. Wydzielenie stref ZAC wymaga również sporządzenia szczegółowego planu zagospodarowania *dokument d'orientations particulières d'aménagement (DOPA)*.

Inną formą finansowania zamierzeń infrastrukturalnych przez gminy jest finansowanie ze środków pochodzących z podatków wyznaczonych specjalnie na te cele. Podatki zwane *podatki d'urbanisme* obowiązują inwestora zazwyczaj po uzyskaniu pozwolenia na budowę. Ich wielkość i rozpiętość tematyczna może być różna w różnych gminach, w zależności od uchwał podjętych przez radę. Do najczęściej spotykanych należą:

1. Podatek infrastrukturalny – *taxe locale d'équipement (TLE)*. Ma służyć pokryciu kosztów lokalnej infrastruktury. W gminach małych poniżej 1000 mieszkańców jest podatkiem fakultatywnym.

2. Podatek związany z przestrzenią otwartą – *départementale des espaces naturels sensibles*. Ustalany fakultatywnie na pokrycie kosztów ochrony i utrzymania przestrzeni otwartych, zielonych i lasów dostępnych dla społeczności lokalnej.

3. Podatek na realizację wolnej architektury – *taxe départementale pour le financement des dépenses des conseils d'architecte, d'urbanisme et de l'Environnement (TDCAUE)*. Podatek pobierany jest na finansowanie wolnej architektury oraz ochronę architektonicznych dzieł sztuki.

4. Podatek autostradowy – *participation pour voies et réseaux (PVR)*. Pobierany w ramach projektów rozwojowych na pokrycie kosztów nowych lub udoskonalonych usług autostradowych.

5. Opłata za podłączenie do mediów – *taxe de raccordement à l'égout (PRE)*. Jest to opłata należna za podłączenia nieruchomości do już istniejących mediów komunalnych¹⁶.

Wymienione podatki i opłaty funkcjonują obok podatków od nieruchomości, związanych z prawem własności bądź innymi prawami do nieruchomości.

¹⁵ Z. Dembowski, *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej. Warszawa 1999, s. 42–57.

¹⁶ Internet French Property, dostępny w Internecie: <http://www.frenchproperty.com/guides/france/building/planning/>, dostęp: 6 stycznia 2010 r.

6. Podsumowanie

Opisane narzędzia finansowania infrastruktury powstały w różnych systemach planowania przestrzennego i były dostosowane do potrzeb, systemów prawnych, a także do mentalności konkretnych społeczeństw. Zasadniczo można jednak dopatrywać się w zasadach ich działania pewnych cech wspólnych. W większości przypadków są one dla siebie uzupełnieniem, tworząc kompletny zestaw narzędzi. Charakteryzuje je również pewna elastyczność, dająca możliwość dopasowania ich do konkretnych potrzeb. Analizując rodzaje tych narzędzi w opisanych krajach (Wielka Brytania, RFN, Francja), ze względu na źródło powstania można podzielić je na dwie grupy:

1. Powstałe w wyniku umowy – wymagają akceptacji inwestora i są wynikiem negocjacji stron.
2. Mają formę podatku – wynikają wprost z uregulowań prawnych lub uchwał władz lokalnych.

Różny jest również zakres przedmiotowy tych narzędzi, a także moment czasowy powstania zobowiązań. We wspomnianych trzech krajach Europy Zachodniej istnieje możliwość finansowania ze środków prywatnych zarówno infrastruktury technicznej, jak i społecznej. W tych krajach zobowiązania te powstają na etapie planowania bądź realizacji. Nie wymagają lub wymagają w niewielkim zakresie uruchamiania przez gminy środków własnych na realizację infrastruktury.

Na tle tych rozwiązań polski system finansowania infrastruktury wydaje się dziurawy, ubogi i nieskuteczny. Wadą systemu polskiego jest zakres przedmiotowy istniejących narzędzi. Dotyczą one realizacji jedynie infrastruktury technicznej i najczęściej sprowadzane są jedynie do podstawowego jej zakresu (drogi, wodociągi i kanalizacja). Nie ma instrumentu prawnego do realizacji infrastruktury społecznej ze środków niepublicznych. Istotnym błędem systemowym jest czas i warunki powstania zobowiązania (zwłaszcza opłaty adiacenckiej). Sytuację tę może poprawić stosowanie umów publiczno-prywatnych według znowelizowanej ustawy.

Marek Dylewski

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Praktyczne możliwości powiązania wieloletniej prognozy finansowej z budżetem zadaniowym

***Streszczenie.** Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła znaczące zmiany w zakresie gospodarki finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Najpoważniejsze zmiany to wprowadzenie obowiązku sporządzania wieloletniej prognozy finansowej oraz stosowania kontroli zarządczej. W artykule prowadzone są rozważania, na ile rozwiązania w zakresie obligatoryjnych elementów wieloletniej prognozy finansowej są zbieżne z budżetowaniem zadaniowym, którego obowiązku formalnie w jednostkach samorządu terytorialnego nie ma. Ponadto podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy budżet zadaniowy będzie spełniał wymogi formalne w zakresie konstrukcji i metodyki tworzenia wieloletniej prognozy finansów w jednostce samorządu terytorialnego?*

1. Wprowadzenie

Wieloletnia prognoza finansowa zgodnie z zapowiedziami i zapisami nowej ustawy o finansach publicznych ma stać się narzędziem wieloletniego planowania, stopniowo wprowadza inne spojrzenie i podejście do procesów budżetowych zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym. Dotychczasowe ustawy w zasadzie nie wykraczały poza okres jednego roku, jeśli chodzi o sam proces planowania budżetowego. W praktyce oznaczało to ewidentne zagrożenie brakiem ciągłości finansowej oraz nieodpowiedzialnym podejmowaniem decyzji, których negatywne skutki mogły być odczuwane w okresach przyszłych. Jednocześnie utrudniało to wdrażanie nowoczesnych rozwiązań planistycznym, z bud-

zetem zadaniowym włącznie. Jedynym elementem, który raczej informacyjnie wykraczał poza okres roczny była prognoza długu publicznego (która jest obecnie elementem wieloletniej prognozy finansowej), jednakże bez wskazywania metod i sposobów jej sporządzania oraz, co należy podkreślić, bez uwzględniania całości zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego.

Równocześnie coraz śmielej w otoczenie sektora publicznego w Polsce wkraça budżet zadaniowy – jako nowa metoda planowania i wykonywania zadań publicznych. Co prawda obowiązek planowania i wykonywania budżetu dotyczy tylko sektora rządowego, to jednak zapisy ustawy nie pozostawiają wątpliwości, że te same rozwiązania muszą być stosowane także w sektorze jednostek samorządu terytorialnego. Istota wskazanych dwóch narzędzi planowania i wykonywania budżetu wyraźnie wskazuje na ich wzajemne powiązania. Jak daleko te powiązania powinny sięgać? Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na to pytanie wraz ze wskazaniem potencjalnych konsekwencji zastosowania budżetu zadaniowego oraz wieloletniej prognozy finansowej.

2. Elementy wieloletniej prognozy finansowej

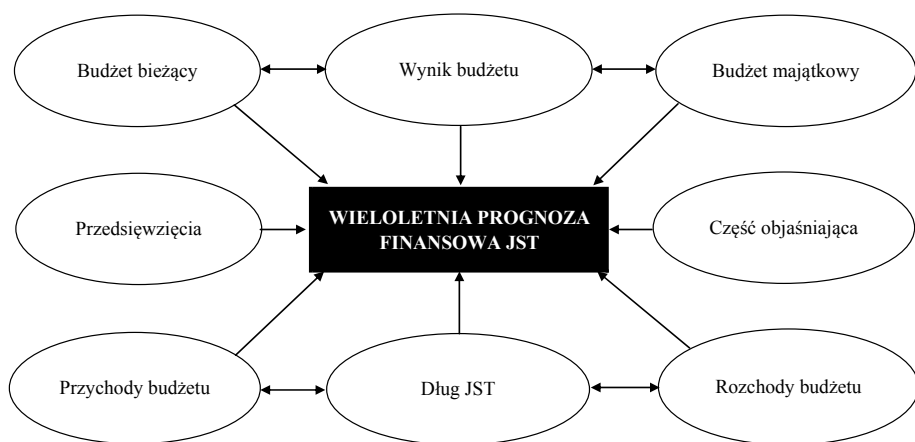
Nowa ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 roku stopniowo zaczyna wykraczać poza zakres budżetu rocznego¹. Z jednej strony to wyraz coraz wyraźniejszych postulatów związanych z odejściem od doraźnego i wycinkowego traktowania budżetu rocznego bez uwzględniania skutków przyjmowanych budżetów rocznych na lata przyszłe, a z drugiej – potrzeba skuteczniejszego zarządzania środkami publicznymi w celu uzyskiwania zadowalających efektów z ich angażowania. Wyrazem zmiany podejścia w procesie planowania wieloletniego jest wprowadzony od roku 2011 obowiązek przyjęcia wieloletniej prognozy finansowej (WPF). Prognoza ta nie ma już nic wspólnego z dotychczasową prognozą długu publicznego, która w nowych uwarunkowaniach będzie jednym z elementów WPF. Należy podkreślić, że jest ona przyjmowana w formie uchwały organu stanowiącego. Schematycznie obligatoryjną zawartość WPF zaprezentowano na rysunku 1.

Zgodnie z nowymi wymogami wieloletnia prognoza finansowa powinna być realistyczna i określać dla każdego roku objętego prognozą co najmniej:

– dochody bieżące oraz wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym na obsługę długu, gwarancje i poręczenia (budżet bieżący);

¹ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241.

- dochody majątkowe, w tym dochody ze sprzedaży majątku, oraz wydatki majątkowe budżetu jednostki samorządu terytorialnego (budżet majątkowy);
- wynik budżetu jednostki samorządu terytorialnego oraz przeznaczenie nadwyżki albo sposób sfinansowania deficytu;
- przychody i rozchody budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem długu zaciągniętego oraz planowanego do zaciągnięcia (budżet kapitałowy);
- kwotę długu jednostki samorządu terytorialnego wraz z określeniem wskaźników zadłużenia określonych w ustawie oraz sposób sfinansowania (pokrycia) spłaty długu;
- objaśnienia przyjętych wartości.



Rysunek 1. Obligatoryjny zakres wieloletniej prognozy finansowej jednostki samorządu terytorialnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

Jednakże największą komplikację powoduje zapis ustawy, który określa, że w planie wydatków wyszczególnia się także: kwotę wydatków bieżących i majątkowych wynikających z limitów wydatków na planowane i realizowane przedsięwzięcia, kwotę wydatków na wynagrodzenia i składki od nich naliczane oraz wydatki związane z funkcjonowaniem organów jednostki samorządu terytorialnego.

Zupełną nowością w procesie planowania wieloletniego jest obowiązek uwzględnienia przedsięwzięć, których zakres został stosunkowo precyzyjnie określony. Zgodnie z nowymi regulacjami, w załączniku do uchwały w sprawie

wieloletniej prognozy finansowej należy wyodrębnić każde planowane do realizacji przedsięwzięcie. Natomiast przez przedsięwzięcie rozumie się wieloletnie programy, projekty lub zadania, w tym związane z:

– programami finansowanymi z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz niepodlegające zwrotowi środki z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), oraz inne środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,

– umowami o partnerstwie publiczno-prywatnym,
– umowami, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy,

– gwarancjami i poręczeniami udzielanymi przez jednostki samorządu terytorialnego.

Dla każdego przedsięwzięcia określa się odrębnie: nazwę i cel, jednostkę organizacyjną odpowiedzialną za realizację lub koordynującą wykonywanie przedsięwzięcia, okres realizacji i łączne nakłady finansowe, limity wydatków w poszczególnych latach oraz limit zobowiązań.

Reasumując, należy wskazać, że w praktyce podstawowymi elementami WPF są: budżet bieżący, budżet majątkowy i budżet kapitałowy.

Budżet bieżący powinien spełniać wymogi art. 242 Ustawy o finansach publicznych. A mianowicie, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, w którym planowane wydatki bieżące są wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych. Jednocześnie należy podkreślić, że na koniec roku budżetowego wykonane wydatki bieżące nie mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki. Wyjątek, jaki uwzględniono w ustawie wskazuje, że wykonane wydatki bieżące mogą być wyższe niż wykonane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jedynie o kwotę związaną z realizacją wydatków bieżących z udziałem zagranicznych środków pomocowych, w przypadku gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Budżet majątkowy określa w praktyce wszystkie te przedsięwzięcia, które związane są z ponoszeniem wydatków majątkowych. Należy jednak w tym miejscu podkreślić, że ma on charakter ogólny, co oznacza, że nie zawsze można do konkretnego przedsięwzięcia przypisać określone dochody majątkowe ze względu na fakt, iż środki budżetowe (oprócz niektórych wyjątków) mają przeznaczenie ogólne. Tak więc porównanie pokrycia wydatków majątkowych z dochodami majątkowymi ma wymiar w zasadzie tylko informacyjny.

Budżet kapitałowy jest elementem spinającym możliwości finansowe JST w zakresie finansowania planowanego budżetu majątkowego. Jednocześnie powinien określać ramy czasowe spłat zadłużenia wraz z określeniem źródeł tych spłat (środki własne lub obce).

Wieloletnia prognoza finansowa sporządzana w jednostkach samorządu terytorialnego wprost nie odnosi się do problematyki budżetu zadaniowego. Ustawodawca pozostawia w tym zakresie pełną swobodę zarządzającym daną jednostką samorządu. Czy rzeczywiście tak jest, należy prześledzić ideę i koncepcję budżetowania zadaniowego.

3. Budżet zadaniowy – ujęcie formalne i praktyczne

Idea i koncepcja budżetowania zadaniowego miała swój początek w latach pięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych, gdy następowała reforma administracji publicznej, w której rozpoczęto proces zmian podejścia do procesu planowania budżetowego. Zmiana polegała przede wszystkim na skupieniu się nie na elementach istotnych do realizacji zadań, ale na ich efektach końcowych. W takim przypadku ważniejszy jest wybór metody realizacji zadania, a nie skład elementów potrzebnych do jego wykonania. To powodowało konieczność przejścia do budżetowania wieloletniego, co w pierwszych latach wdrażania nowej metody (także spotkało to odmianę budżetowania zadaniowego, jakim było programowanie budżetowe i PPBS system) wywołało niechęć i sprzeciw decydentów przyzwyczajonych do rocznego budżetu ujmowanego jako liniowy. Ponadto wymuszało to zupełnie inne podejście do procesów kontrolnych: z pasywnych i legalistycznych do aktywnych i menedżerskich. Także ta metoda wciąż ewoluuje i w obecnym stadium nosi miano nowego budżetowania zadaniowego (działaniowego), które najczęściej jest kojarzone z tzw. nowym zarządzaniem publicznym. Ostatnie stadium budżetowania zadaniowego to odmiana zarządzania poprzez cele, w którym kładzie się główny nacisk na elastyczność menedżerów, odejście od układu kasowego na rzecz memorialowego w zakresie ewidencji zdarzeń gospodarczych oraz, co jest z tym bezpośrednio związane, przejście do budżetowania wieloletniego.

Konkludując, należy stwierdzić, że metoda budżetowania zadaniowego jest w zasadzie zarządzaniem zorientowanym na pomiar efektów i ich maksymalizację przy określonych dostępnych środkach do ich realizacji. W takim przypadku nie liczy się metoda osiągnięcia zakładanych celów, ale otrzymany efekt². W uję-

² J. Diamond, *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economy*, International Monetary Found 2003. Working Paper WP/03/169, s. 4–10; zob. także J. Mercer, *Cascade Performance Budgeting*, John Mercer 2003.

ciu najnowszych osiągnięć w dziedzinie planowania budżetowego, budżetowanie zadaniowe (działaniowe) jest metodą zarządzania programami realizowanymi w sektorze publicznym, w tym i w jednostkach samorządu terytorialnego.

Istotą budżetu zadaniowego stosowanego w Polsce jest wprowadzenie zarządzania wydatkami publicznymi, poprzez cele odpowiednio skonkretyzowane i zhierarchizowane, na rzecz osiągnięcia określonych efektów, mierzonych za pomocą ustalonego systemu mierników. Jednocześnie budżet zadaniowy powinien pełnić dwie podstawowe funkcje: narzędzia zarządzania zadaniami publicznymi oraz czytelnej informacji dla polityków i obywateli³.

Nowa ustawa o finansach publicznych wprowadziła definicję budżetu w układzie zadań. Układ zadaniowy to odpowiednie zestawienie wydatków budżetu państwa lub kosztów jednostki sektora finansów publicznych, sporządzone według funkcji państwa, oznaczających poszczególne obszary jego działań oraz:

- zadań budżetowych grupujących wydatki według celów,
- podzadań budżetowych grupujących działania umożliwiające realizację celów zadania, w ramach którego podzadania te zostały wyodrębnione.

Zadania i podzadania winny być tworzone wraz z opisem celów tych zadań i podzadań, a także z bazowymi i docelowymi miernikami stopnia realizacji celów działalności państwa, oznaczającymi wartościowe, ilościowe lub opisowe, określenie bazowego i docelowego poziomu efektów z poniesionych nakładów⁴.

W zasadzie jest to jedyna definicja w ustawie, która w sposób ogólny określa istotę budżetu zadaniowego, z tym że należy podkreślić, iż odnosi się ona tylko i wyłącznie do budżetu państwa i jednostek sektora finansów publicznych, dotyczących funkcji państwa. W związku z tym w ujęciu formalnym budżet zadaniowy nie wiąże się bezpośrednio z jednostkami samorządu terytorialnego. Jakkolwiek ustawa o finansach publicznych wprost nie odnosi się do konieczności stosowania instytucji budżetu zadaniowego przez jednostki samorządu terytorialnego, to jednak nakłada pewne obowiązki, które w swojej istocie są elementami budżetu zadaniowego.

Kontrola zarządcza w jednostkach sektora finansów publicznych to 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:

- zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi,
- skuteczności i efektywności działania,
- wiarygodności sprawozdań,

³ *Nowe zarządzanie publiczne – skuteczność i efektywność*, red. T. Lubińska, Difin, Warszawa 2009, s. 41.

⁴ Art. 2 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

- ochrony zasobów,
- przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania,
- efektywności i skuteczności przepływu informacji,
- zarządzania ryzykiem.

Wystarczy spojrzeć na powyższe elementy, by stwierdzić, że aby w praktyce wypełnić narzucone ustawą cele kontroli zarządczej, niezbędna jest zmiana sposobu zarządzania i w rzeczywistości zastosowanie typowego budżetowania zadaniowego.

Ważne też jest w zakresie definiowania pojęcia budżetu zadaniowego zwrócenie uwagi na pominięcie w nim całkowicie problematyki dochodów i wpływów budżetowych, co w praktyce oznacza, że nie są one traktowane jako zadania, choć gromadzenie dochodów budżetowych jest bezpośrednio związane z dokonywaniem wydatków niezbędnych do ich osiągnięcia. Ponadto w praktyce pojawiają się takie aktywności sektora publicznego, w tym przede wszystkim w jednostkach samorządu terytorialnego, w których występuje odpłatna lub częściowo odpłatna realizacja usług publicznych. Wydaje się, że dopiero dwustronne spojrzenie na realizację zadań publicznych, z punktu widzenia gromadzonych dochodów oraz ponoszonych wydatków, daje większą przejrzystość i pozwala na pełniejsze uchwycenie efektywności realizacji zadań publicznych. W wieloletniej prognozie finansowej jednostki samorządu terytorialnego także rozważa się dochody i wydatki osobno, nie łącząc (nie grupując) ich w programy, przedsięwzięcia lub zadania.

4. Wieloletnia prognoza finansowa a budżet zadaniowy

Zapisy ustawowe nie wiążą bezpośrednio wieloletniej prognozy finansowej z budżetem zadaniowym. Jest to o tyle uzasadnione, iż nie wszystkie jednostki samorządu terytorialnego, ze względu na swoją wielkość i strukturę organizacyjną, kwalifikują się do wdrożenia w pełnym zakresie rozwiązań stosowanych w budżecie zadaniowym⁵. Jednakże trudno sobie wyobrazić tylko częściowe powiązanie budżetu zadaniowego z wieloletnią prognozą finansową. Wcześniej wspomniane wymogi w zakresie kontroli zarządczej nie pozostawiają w zasadzie żadnego wyboru i chcąc nie chcąc w celu zapewnienia spójności poszczególnych narzędzi (dokumentów typu budżet i wieloletnia prognoza finansowa) niezbędne jest powiązanie budżetu w ujęciu zadań oraz wieloletniej prognozy finansowej.

⁵ Por. M. Postuła, P. Perczyński, *Wdrażanie budżetu zadaniowego*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2009, s. 24–26.

W zależności od stopnia wykorzystania metod w zakresie budżetowania zadaniowego w danej jednostce samorządu terytorialnego, można określić następujące warianty powiązania wieloletniej prognozy finansowej z budżetem:

I wariant: budżet jednostki samorządu terytorialnego prowadzony jest na podstawie budżetu zadaniowego.

II wariant: budżet jednostki samorządu terytorialnego prowadzony jest z wykorzystaniem elementów budżetu zadaniowego.

III wariant: brak budżetu zadaniowego.

Najprostszym rozwiązaniem, które łączy budżet z wieloletnią prognozą finansową jest przypadek, w którym jednostka samorządu terytorialnego prowadzi swoją gospodarkę finansową na podstawie budżetu zadaniowego. Dzieląc całą swoją aktywność na poszczególne zadania, spełnia jednocześnie wymogi ustawowe dotyczące uwzględniania przedsięwzięć w prognozie. Załatwia to także problem umów zawieranych przez jednostkę samorządu, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Konieczne jest tylko przekształcenie poszczególnych zadań na części w zakresie budżetów: bieżącego, majątkowego oraz kapitałowego.

Drugi wariant jest już bardziej skomplikowanym rozwiązaniem, ponieważ nie standaryzuje wszystkich aktywności danej jednostki samorządu terytorialnego do poziomu zadań, ale tylko niektóre (najczęściej zadania inwestycyjne i projekty europejskie). Pozostaje zatem część aktywności, które nie będą traktowane jako przedsięwzięcia. Oznacza to, że nie jest możliwe proste przekształcenie planowanych do realizacji zadań publicznych na elementy prognozy. W praktyce będzie to zwykle przełożenie zadań, traktowanych jako przedsięwzięcia, na budżety: bieżący, majątkowy i kapitałowy oraz uzupełnienie ich o te aktywności, które nie zostały określone jako przedsięwzięcia. Jednakże należy wskazać na możliwość pojawienia się problemu umów zawieranych przez jednostkę samorządu, których realizacja w roku budżetowym i w latach następnych jest niezbędna do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy. Jeżeli nie są one potraktowane jako jedno zadanie, to niestety wynika z ustawy konieczność uwzględnienia w wieloletniej prognozie finansowej każdej z nich⁶.

Ostatni, trzeci wariant nie odnosi się w ogóle do budżetu zadaniowego i zadań jako takich, lecz do klasycznego budżetu i konieczności jego transponowania na poszczególne pozycje prognozy. W zasadzie podstawowym kryterium podziału poszczególnych dochodów i wydatków będzie tylko klasyfikacja budżetowa

⁶ Na problem ten wskazano także w opracowaniu: *Wieloletnia prognoza finansowa jednostki samorządu terytorialnego. Metodyka opracowania*, Warszawa, lipiec 2010, www.mf.gov.pl, dostęp: 10 lipca 2010 r.

i rodzajowa poszczególnych pozycji dochodów i wydatków. W praktyce oznacza to przekształcenie budżetu klasycznego na budżety: bieżący, majątkowy i kapitałowy, na podstawie wymogów ustawowych. W takim przypadku wieloletnia prognoza finansowa nie będzie miała charakteru porządkującego poszczególne zadania, a tylko wymiar formalnoprawny podporządkowany spełnieniem wymogów, w szczególności w zakresie zrównoważenia budżetu bieżącego oraz limitów w zakresie zadłużenia.

5. Podsumowanie

Przegląd poszczególnych wariantów możliwych do zastosowania w praktyce wyraźnie wskazuje, że pomimo braku obowiązku wprowadzenia budżetu zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego, to w dłuższym okresie, w miarę utrwalania się standardów w zakresie kontroli zarządczej, przejście budżetu państwa na budżet zadaniowy raczej wymusi stosowanie podobnych rozwiązań. Ujęte w ustawie rozwiązania to w praktyce sugestie grupowania aktywności jednostki samorządu terytorialnego w zadania, programy lub projekty. Jednakże wprost wymusza to inny sposób zarządzania usługami publicznymi w sektorze samorządowym. Wymaga to spojrzenia przez pryzmat funkcji pełnionych przez samorząd, a nie pryzmat klasyfikacji budżetowej. Realizacje celów głównych mogą wymagać aktywności samorządu w różnych dziedzinach (z punktu widzenia klasyfikacji budżetowej).

Wojciech Misterek

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Wykorzystanie instrumentów planowania w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa lubelskiego

Streszczenie. *Artykuł przedstawia stopień wykorzystania podstawowych narzędzi planowania przez jednostki samorządowe. Prezentuje badania dotyczące powszechności zastosowania strategii rozwoju, wieloletniego planu inwestycyjnego i wieloletniego planu finansowego w gminach i powiatach województwa lubelskiego oraz zmiany w tym zakresie na przestrzeni ostatnich sześciu lat. W publikacji zamieszczone są także badania wskazujące na ocenę pracowników samorządowych, dotyczącą przydatności wymienionych instrumentów w pozyskiwaniu środków pomocowych w projektach inwestycyjnych.*

1. Wprowadzenie

Poszerzający się zakres zadań publicznych realizowanych przez gminy, powiaty i województwa samorządowe oraz brak adekwatności w wysokości środków przekazywanych na ich wykonanie powiększają rozbieżności pomiędzy potrzebami inwestycyjnymi jednostek a możliwościami ich sfinansowania. W takiej sytuacji samorządy zmuszone są do wyboru najlepszych projektów zarówno w aspekcie zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej, jak i pozyskania niezbędnych źródeł ich finansowania. W konsekwencji wzrasta znaczenie planowania rozwoju i inwestycji, które nie tylko zwiększa efektywność realizowanych przedsięwzięć, ale i zapewnia większą ich społeczną akceptację.

Planowanie to zakres działań mających na celu projektowanie pożądanego obrazu przyszłości oraz sposobów jego najefektywniejszego osiągnięcia¹. W kontekście rozwoju jednostek samorządu terytorialnego polega ono z jednej strony na stworzeniu wizji społeczności i regionu w perspektywie długoterminowej, z drugiej – na określeniu ścieżki jej osiągnięcia. Ten drugi aspekt polega na wyłonieniu potencjalnych projektów inwestycyjnych oraz stworzeniu harmonogramu ich realizacji w celu zapewnienia bezpieczeństwa finansowego. Możemy więc wyróżnić plany o charakterze wizyjnym, takie jak strategia rozwoju JST, oraz plany urzeczywistniające te wizje poprzez konkretne działania. Przykładami dokumentów należących do tej drugiej grupy są: wieloletni plan inwestycyjny, wieloletni plan finansowy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

2. Dokumenty planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego

Polskie prawodawstwo nie nakazuje wprost jednostkom samorządu terytorialnego tworzenia dokumentów strategicznych, w tym strategii rozwoju. Jednak powołując się na art. 3 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju², stwierdzający, że za tę politykę oprócz Rady Ministrów odpowiedzialne są także JST, należy stwierdzić, że samorzady powinny ją prowadzić, opierając się na odpowiednich dokumentach strategicznych³. Literatura przedmiotu bardzo szeroko omawia problematykę strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego, zwracając uwagę zarówno na jej aspekt podmiotowy (zbiór kryteriów warunkujących proces podejmowania kluczowych decyzji), jak i aspekt przedmiotowy (zbiór działań podejmowanych przez władze lokalne obecnie i w przyszłości)⁴. Tym samym strategia rozwoju JST to długookresowy program zawierający zbiór celów długo- i średnioterminowych oraz kluczowych kierunków rozwoju i działań priorytetowych, a także diagnoza zasobów niezbęd-

¹ M. Dylewski, *Znaczenie i kierunki zmian w procesie planowania w sektorze publicznym w świetle akcesji Polski do Unii Europejskiej*, w: *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 95

² Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, DzU 09.1984 r. poz. 712, ze zm.

³ M. Graczyk, *Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Dobra praktyka w pozyskiwaniu funduszy europejskich*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Zielona Góra 2007, s. 27.

⁴ T. Dziurbejko, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2006, s. 78.

nych do osiągnięcia zaplanowanych celów w określonym horyzoncie czasu⁵. Strategia samorządu terytorialnego powinna więc być sformułowana w dokumencie określającym wizję funkcjonowania jednostki w przyszłości oraz planie jej wieloletniego rozwoju, pozwalającym na urzeczywistnienie tej wizji. Jej konstrukcja opiera się na trzech kluczowych elementach:

- celach rozwojowych i harmonogramie ich realizacji – ewentualnie strategia może także zawierać scenariusze pozwalające na modyfikację celów wraz ze zmieniającym się otoczeniem,
- zasobach ludzkich, rzeczowych, naturalnych i finansowych niezbędnych do osiągnięcia przyjętych celów,
- sposobie osiągnięcia celów poprzez optymalne wykorzystanie i rozmieszczenie przestrzenne i czasowe posiadanych zasobów⁶.

Stworzenie takiej strategii, a także jej świadome urzeczywistnianie zapewni samorządom możliwość określenia koncepcji rozwojowej, a w konsekwencji przekształcenie strukturalne funkcjonowania jednostki. Tym samym następuje ukierunkowanie działań na obszary kluczowe dla wzrostu gospodarczego regionu i poprawy życia jego społeczności⁷. Racjonalniej wykorzystywane są ograniczone zasoby, w szczególności zasoby pieniężne, które finansują spójne i ekonomicznie najefektywniejsze programy. Przygotowanie tego dokumentu pozwala także na wyznaczenie elementów planu obarczonych największym ryzykiem, co umożliwi zaplanowanie działań zabezpieczających przed nim⁸. Dodatkowo należy także pamiętać, że posiadanie strategii jest w wielu przypadkach warunkiem ubiegania się o środki finansowe z banku czy funduszy europejskich⁹.

Narzędziem usystematyzowania i sprecyzowania procesu realizacji zadań inwestycyjnych przewidzianych w strategii jednostki jest wieloletni plan inwestycyjny. Jest to zbiór projektów zaplanowanych do realizacji w perspektywie kilku lat, uwzględniający kolejność ich wykonywania oraz zakres rzeczowy¹⁰. Wieloletni plan inwestycyjny dzieli zadania na okresy roczne, określa koszty tych zadań oraz przypisuje środki niezbędne do ich wykonania. Tym samym zwiększa

⁵ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, Instytut Przedsiębiorczości i Samorządności, Warszawa 2000, s. 64–65.

⁶ M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 116–117.

⁷ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 202.

⁸ T. Kopyściański, J. Ignacy, *Charakterystyka barier wdrażania strategii rozwoju lokalnego na przykładzie gmin województwa dolnośląskiego*, „Finanse Komunalne” 2006, nr 12, s. 6.

⁹ D. Rusinowicz, P. Marcinkowski, *Plan rozwoju lokalnego jako znowelizowana strategia niezbędna w procesie absorpcji funduszy strukturalnych*, w: *Infrastruktura rozwoju społeczno-gospodarczego*, red. J. Brdulak, Ł. Wódkowski, Instytut Wiedzy, Warszawa 2004, s. 90.

¹⁰ M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie wieloletniego planu inwestycyjnego jako narzędzia wspomagającego kompleksowe planowanie i realizowanie inwestycji samorządowych*, w: *I Forum samorządowe...*, wyd. cyt., s. 158.

prawdopodobieństwo realizacji poszczególnych projektów oraz całej koncepcji rozwojowej jednostki poprzez zabezpieczenie finansowania z określonych źródeł. Dzięki tej konstrukcji następuje połączenie procesu planowania z budżetowaniem, czyli planowaniem krótkookresowym (rocznym). Wieloletni plan inwestycyjny powinien być corocznie aktualizowany i uzupełniany, czyli mieć charakter planu krocącego. Dzięki temu władze jednostki będą zawsze dysponowały aktualną koncepcją na kilka lat, co gwarantuje płynność działania i zmniejsza ryzyko polityczne. Wieloletni plan inwestycyjny jest również narzędziem komunikacji, służącym do prezentowania mieszkańcom, przedsiębiorcom lokalnym czy inwestorom zewnętrznym planów rozwoju infrastruktury w regionie¹¹. Gwarantuje to zarówno przejrzystość działań samorządu, jak i większą akceptację tych działań wśród społeczności lokalnej. Podsumowując można zauważyć, że wdrożenie wieloletniego planu inwestycyjnego niesie ze sobą wiele korzyści, do których należą:

- ujawnienie potrzeb i celów inwestycyjnych jednostki,
- ułatwienie wyboru priorytetowych zadań inwestycyjnych, zgodnych z celami strategicznymi i oczekiwaniami społecznymi,
- skonfrontowanie oczekiwań inwestycyjnych z możliwościami finansowymi,
- zwiększenie zdolności do pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania w bankach oraz innych instytucjach finansowych,
- zapewnienie komunikacji ze społecznością lokalną oraz przedsiębiorstwami w zakresie inwestycji infrastrukturalnych, co przekłada się na wzrost akceptacji tych działań¹².

Specyficznym obszarem planowania operacyjnego jednostek samorządu terytorialnego są finanse, gdyż to one warunkują możliwość realizacji zaplanowanych w strategii i wieloletnim planie finansowym działań. W tym aspekcie zasadne jest uzupełnienie wyżej omówionych dokumentów o wieloletni plan finansowy, który – przez analogię do regulacji planowania finansowego na szczeblu krajowym, zawartej w Ustawie o finansach publicznych – należałoby określić jako plan dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów budżetu sporządzany na kilka kolejnych lat.¹³ Znaczenie tego dokumentu systematycznie wzrasta wraz z rozpowszechnianiem się nowych instrumentów pozwalających na pozyskiwanie środków zwrotnych. Dodatkowo możliwość skorzystania z szerokiego spektrum funduszy bezzwrotnych, głównie finansowanych przez Unię Europejską, skłania do takiego planowania finansów, aby możliwe było zrealizowanie jak największej liczby projektów inwestycyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem

¹¹ U. Klewińska, *Wieloletni plan inwestycyjny*, t. 1, Agencja Rozwoju Komunalnego, Warszawa 1999, s. 18.

¹² M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Wykorzystanie wieloletniego...*, wyd. cyt., s. 159–160.

¹³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240, art. 103.

zabezpieczenia wkładu własnego dla projektów dotacyjnych. Odpowiednia konstrukcja wieloletniego planu finansowego, poparta systematycznym jego uzupełnianiem, wykorzystująca odpowiednie narzędzia analizy finansowej i planowania powinna umożliwić:

- racjonalniejsze wykorzystanie zdobytych środków, przez pełniejsze dopasowanie potrzeb do możliwości finansowych,
- zwiększenie zdolności kredytowej i tym samym poprawę dostępności do zewnętrznych źródeł finansowania,
- pozyskanie tańszych źródeł finansowania,
- lepszą komunikację z mieszkańcami jednostki,
- efektywniejszą realizację planów strategicznych i inwestycyjnych jednostki¹⁴.

3. Stopień zastosowania i ocena wykorzystania dokumentów planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie lubelskim

Zaprezentowane powyżej podstawowe trzy instrumenty planowania w jednostkach samorządu terytorialnego są niezbędne dla poprawnego prowadzenia przez nie działalności inwestycyjnej. W wielu przypadkach mogą i powinny one być uzupełniane o inne plany, jednak już dzięki tym opisanym dokumentom można usprawnić zarządzanie w samorządzie i efektywniej gospodarować ograniczonymi zasobami. Ich istnienie warunkuje spójność działań oraz odpowiedni dobór projektów akceptowanych ekonomicznie i społecznie. W konsekwencji zasadne jest zweryfikowanie, czy jednostki samorządu terytorialnego rzeczywiście wykorzystują dokumenty planistyczne. Badanie przeprowadzone wśród jednostek samorządu terytorialnego w województwie lubelskim w ramach realizacji grantu badawczego MNiSW nr N N113 240836 pt. „Uwarunkowania wykorzystania funduszy Unii Europejskiej przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie lubelskim” pozwalają na identyfikację stanu obecnego. W badaniu w tym zakresie uczestniczyły 84 samorządy, co stanowi 36% całej populacji. Dodatkowo informacje te zostaną porównane z analogicznymi informacjami pozyskanymi w roku 2004 w ramach projektu badawczego KBN nr 1 H02C 099 27 pt. „Analiza zdolności kredytowej gmin w województwie lubelskim”, w którym uczestniczyło 168 jednostek, czyli 72% populacji. Pozwoli to na zbadanie zmian, jakie zaszły w ciągu 6 lat w zakresie wykorzystania dokumentów planistycznych.

¹⁴ T. Dziurbejko: *Planowanie...*, wyd. cyt., s. 92.

3.1. Stopień zastosowania dokumentów planowania strategicznego

Jak pokazują wyniki badań zamieszczone w tabeli 1, pozytywnie należy określić zakres zastosowania instrumentów planistycznych przez jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy to zarówno stopnia ich wykorzystania, jak i zmiany, która nastąpiła w ciągu ostatnich 6 lat. Obecnie już wszystkie samorządy mają strategię rozwoju, co jest bez wątpienia efektem poprawy planowania w tych podmiotach oraz następstwem realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, gdzie wymagana jest zgodność z dokumentami strategicznymi beneficjenta i regionu. Jeszcze w roku 2004 prawie 20% jednostek, wśród których dominowały najmniejsze i najbiedniejsze gminy wiejskie, nie posiadało omawianego dokumentu (około 85%). Co ciekawe, poprzednie badanie wykazało, że nie opracował go jeden z największych ośrodków w regionie – miasto na prawach powiatu – Zamość oraz duży ośrodek miejski – Radzyń Podlaski.

Tabela 1. Liczba jednostek, które opracowały odpowiednie dokumenty planowania strategicznego i operacyjnego w roku 2004 i roku 2010 (w %)

Rok	Strategia JST	Wieloletni plan inwestycyjny	Wieloletni plan finansowy
2004	80,4	77,4	b.d.
2010	100,0	94,0	40

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podobna sytuacja wystąpiła w przypadku wieloletniego planu inwestycyjnego. Jak pokazały badania dokument ten posiada już obecnie blisko 95% ankietowanych podmiotów, czyli tylko w przypadku pojedynczych samorządów nie został on jeszcze opracowany. Zjawisko to dotyczy głównie małych gmin wiejskich, w których zrozumienie istoty stosowania instrumentów planistycznych jest znacznie mniejsze. Wynika to z jednej strony ze słabiej przygotowanej kadry zarządzającej, a z drugiej – z mniejszej aktywności inwestycyjnej, ograniczonej do pojedynczych, większych projektów. W poprzednim okresie badawczym sytuacja była znacznie gorsza, gdyż niewiele ponad $\frac{3}{4}$ samorządów dysponowało tym dokumentem. Na dodatek odpowiednio przygotowanego wieloletniego planu inwestycyjnego nie posiadały jednostki o dużym znaczeniu dla rozwoju regionu. Największy odsetek jednostek nieposiadających wieloletniego planu inwestycyjnego znajdował się wśród miast na prawach powiatów (75%), gmin miejskich (28,6%) oraz powiatów ziemskich (33,3%). Analizowane narzędzie planistyczne nie zostało opracowane w głównych ośrodkach regionu – w trzech miastach na prawach powiatu (Lublin, Chełm, Zamość) oraz w trzech znaczących centrach (Biłgoraj, Kraśnik, Tomaszów Lubelski). Oznacza to, że podmioty mające

kluczowe znaczenie dla inwestycji w regionie, w mniejszym stopniu korzystały z narzędzi do zarządzania działalnością inwestycyjną.

O pozytywnej sytuacji w zakresie planowania w jednostkach samorządowych województwa lubelskiego świadczą wyniki badań dotyczące ciągłości opracowania wieloletniego planu inwestycyjnego. Prawie 78% obecnie ankietowanych jednostek odpowiedziało, że przygotowany dokument ma charakter kroczący, czyli jest systematycznie uzupełniany o kolejne okresy w celu zapewnienia jego efektywności w zarządzaniu. Tak duży odsetek świadczy o zrozumieniu istoty planowania w samorządach oraz o umiejętności wykorzystania wieloletniego planu inwestycyjnego w gospodarce finansowej. Oznacza to także, że większość jednostek nie potraktowało opracowania omawianego narzędzia jako zjawiska jednorazowego, bez wpływu na funkcjonowanie podmiotu, lecz wykorzystuje je stale do racjonalnego gospodarowania ograniczonymi środkami finansowymi. Dla porównania, w poprzednich badaniach przeprowadzonych w roku 2004 sytuacja była podobna, gdyż blisko 80% respondentów zadeklarowało systematyczne uzupełnianie WPI o plany na kolejny rok budżetowy.

Ostatni badany dokument – wieloletni plan finansowy w ocenie z roku 2004 występował jedynie w przypadku pojedynczych samorządów, dlatego nie został poddany szczegółowej analizie. W chwili obecnej możemy zauważyć, że jego znaczenie wzrosło. Na jego posiadanie wskazuje 40% badanych samorządów, a dodatkowo w grupie tej znalazły się zarówno małe gminy wiejskie i wiejsko-miejskie, jak i duże ośrodki miejskie. Co ważne, w grupie posiadającej WPF, 60% respondentów deklaruje, że dokument ma charakter kroczący i jest systematycznie uzupełniany o plany finansowe na kolejny rok budżetowy.

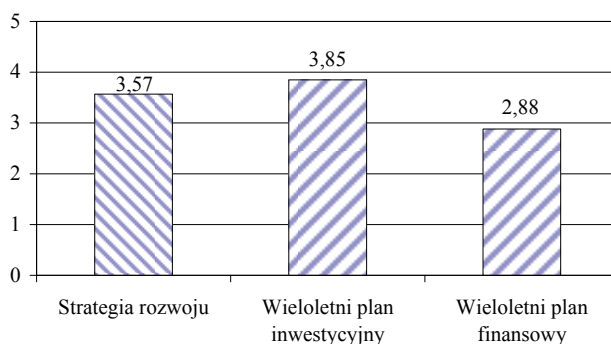
Zaskoczeniem jest brak zastosowania tego narzędzia zarządzania finansami i planowania finansowego wśród podmiotów o najtrudniejszej sytuacji dochodowej, czyli powiatów ziemskich. Ta grupa samorządów, borykając się z największymi kłopotami związanymi z wygospodarowaniem wolnych środków na działania inwestycyjne, zmuszona jest do systematycznego korzystania ze zwrotnych źródeł finansowania. Wdrożenie WPF pozwoliłoby im zarówno na efektywniejszy dobór narzędzi finansowych, jak i lepsze zaplanowanie przepływów pieniężnych, co ma szczególne znaczenie obecnie, gdy spowolnienie gospodarcze w kraju znacznie zmniejszyło wpływy budżetowe.

3.2. Ocena przydatności zastosowania dokumentów planowania strategicznego w pozyskiwaniu środków pomocowych UE

Jednostki samorządu terytorialnego w ostatnich latach stanęły przed szansą znacznego przyspieszenia działalności inwestycyjnej dzięki perspektywie uzyskania wsparcia inwestycyjnego po stronie różnorodnych programów pomocowych, w tym głównie finansowanych ze środków Unii Europejskiej. Możliwość ta

wymaga od nich jednak odpowiedniego – koncepcyjnego i technicznego – opracowania planów inwestycyjnych i rozwojowych jednostki, także w kontekście posiadanych zasobów. Jak pokazały poprzednie analizy, odpowiedzią na zaistniałą sytuację jest wzrost wykorzystania instrumentów planistycznych. Warto jednak zweryfikować, czy zdaniem samorządowców rzeczywiście wykorzystywane przez nich narzędzia mają wpływ na pozyskiwanie środków pomocowych.

Analiza danych zamieszczonych na rysunku 1 wskazuje na względnie wysoką ocenę przydatności omawianych instrumentów planowania strategicznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Najwyżej został oceniony wieloletni plan finansowy, który uzyskał ocenę średnią na poziomie 3,85. Co ważne, jak pokazują dane zamieszczone w tabeli 2, ponad $\frac{3}{4}$ respondentów przypisała temu instrumentowi dwie najwyższe noty, odpowiednio: 22,2% ocenę maksymalną 5, zaś 53,1% ocenę 4. Oznacza to, że większość pracowników samorządowych rozumie zasadę funkcjonowania i rolę WPI w realizowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, w tym projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Tylko niecałe 10% analizowanych samorządów określiło to narzędzie jako mało istotne, przypisując mu jedną z trzech najniższych ocen. W konsekwencji rysuje się bardzo pozytywny obraz wykorzystania przez jednostki samorządu terytorialnego wieloletniego planu inwestycyjnego. Z jednej strony systematycznie wzrasta liczba jednostek stosujących to narzędzie planistyczne, z drugiej – sami użytkownicy dostrzegają jego znaczącą rolę w kształtowaniu koncepcji rozwoju lokalnego i regionalnego.



Stosowana skala: od 0 – instrument nieprzydatny do 5 – instrument bardzo przydatny

Rysunek 1. Średnia ocena przydatności instrumentów planowania w pozyskiwaniu środków pomocowych przez JST w województwie lubelskim

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Nieznacznie niższa ocena przydatności w pozyskiwaniu środków pomocowych została przypisana strategii rozwoju (3,57). Na tak wysoką notę miała wpływ duża grupa respondentów oceniająca rolę tego dokumentu na poziomie maksymalnym (19,5%), kolejne 37,8% przypisało mu wysoką ocenę 4. Dodatkowo można zauważyć, że zaledwie niewiele ponad 12% ankietowanych samorządów uznało, że jest to dokument o niewielkim wpływie na pozyskiwanie środków pomocowych, przypisując mu jedną z trzech najniższych ocen.

Tabela 2. Struktura ocen przydatności instrumentów planowania w pozyskiwaniu środków pomocowych przez JST w województwie lubelskim (w %)

Rodzaj dokumentu	Ocena przydatności					
	0	1	2	3	4	5
Strategia rozwoju	3,7	2,4	7,3	30,5	37,8	19,5
Wieloletni plan inwestycyjny	2,5	1,2	6,2	16,0	53,1	22,2
Wieloletni plan finansowy	10,0	3,3	5,0	31,7	36,7	6,7

Stosowana skala: od 0 – instrument nieprzydatny do 5 – instrument bardzo przydatny

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zdaniem analizowanych jednostek samorządu terytorialnego, najmniejszy wpływ na skuteczność pozyskiwania środków pomocowych ma wieloletni plan finansowy. Świadczy o tym zarówno znacznie niższa ocena średnia (2,88), jak i duży odsetek respondentów, którzy uznali ten dokument jako nieprzydatny (10%) lub o niewielkim znaczeniu (8,3% – łącznie dla oceny 1 i 2). Wpływ na taką sytuację ma jeszcze niewielka powszechność zastosowania tego instrumentu zarządzania finansami oraz brak zrozumienia możliwości wynikających z zastosowania wieloletniego planowania finansowego. Wydaje się jednak, że trudna sytuacja dochodowa oraz stale zwiększające się zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego, będące wynikiem dużej aktywności inwestycyjnej w okresie spowolnienia, skłoni te podmioty do większego zaangażowania w planowanie źródeł finansowania oraz przepływów pieniężnych. W konsekwencji coraz większa grupa gmin i powiatów zdecyduje się na wdrożenie wieloletniego planu finansowego i prawdopodobnie będzie większa świadomość korzyści płynących z tego narzędzia, także w zakresie pozyskiwania środków pomocowych.

4. Podsumowanie

Zaprezentowane powyżej analizy wskazują na dużą powszechność zastosowania instrumentów planistycznych w jednostkach samorządu terytorialnego.

Dotyczy to w szczególności strategii rozwoju oraz wieloletniego planu inwestycyjnego, które zostały opracowane przez prawie wszystkie analizowane podmioty. Poza tym dla większości z nich są to dokumenty rzeczywiście wykorzystywane w praktyce, o czym świadczy zarówno powszechność zastosowania metody kroczącej w wieloletnim planie inwestycyjnym, jak i względnie wysokie oceny przydatności tych instrumentów w pozyskiwaniu środków pomocowych.

O rozwoju zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego świadczy także coraz powszechniejsze zastosowanie wieloletniego planowania finansowego, które przyczynia się do efektywniejszego doboru instrumentów dłużnych oraz właściwego prognozowania przepływów gotówkowych. Wydaje się, że rola tego instrumentu będzie wzrastała w najbliższych latach, gdyż jednostki samorządowe borykają się ze znacznymi problemami w zakresie pozyskiwania dochodów, co jest bezpośrednią konsekwencją spowolnienia gospodarczego. Oprócz tego wzrastające oczekiwania mieszkańców, kalendarz polityczny oraz możliwość realizowania inwestycji współfinansowanych przez Unię Europejską skłaniają do dalszej intensyfikacji działań. Tym samym gminy i powiaty coraz bardziej zadłużają się, a w takiej sytuacji konieczne jest stosowanie narzędzi pozwalających na dobór optymalnych źródeł i bezpieczną projekcję spłaty zobowiązań w czasie.

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Podstawy prawno-ekonomiczne partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce

***Streszczenie.** Podstawowym wymogiem stawianym przed partnerstwem publiczno-prywatnym jest dobrowolna, długookresowa współpraca podmiotów sektora publicznego i prywatnego. Pociąga to za sobą podział władzy i ryzyka w przedsięwzięciu, o czym decydują podmioty. Partnerstwo publiczno-prywatne przynosi korzyści wszystkim partnerom. Cele partnerstwa publiczno-prywatnego powinny być przejrzyste, tak aby strony z łatwością mogły je zrozumieć i podjąć się ich realizacji. W efekcie partnerstwo publiczno-prywatne stanowi jedną z możliwości wsparcia procesu rozwoju społeczno-gospodarczego. Przy ograniczonych środkach finansowych strony publicznej dobór partnera prywatnego daje możliwość realizacji potrzeb społecznych i planowanego procesu inwestycyjnego.*

1. Wprowadzenie

Intensywny rozwój gospodarek na świecie wymaga zwiększonych nakładów inwestycyjnych. Przed sferą publiczną stawiane są coraz większe wymagania. Rozmiar inwestycji, które powinny być realizowane – w myśl ustawodawstwa i potrzeb społecznych – wskazuje na konieczność ponoszenia coraz większych nakładów inwestycyjnych. Bariery rozwoju inwestycji są często niewystarczające środki finansowe. Jedną z możliwości pozyskania dodatkowych środków finansowych na wdrażanie inwestycji staje się współpraca sektora prywatnego i publicznego prowadzona w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Pojęcie partnerstwa publiczno-prywatnego w polskich realiach pojawiło się stosunkowo

niedawno. Przesłanką do jego wprowadzenia była decentralizacja władzy, wynikająca z ustawy o samorządzie terytorialnym z roku 1990. Ustawa ta przenosiła na poziom gminy realizację zadań i usług publicznych oraz potrzeb społecznych, tj. usług komunalnych, edukacji, służby zdrowia, dróg i innych¹. Przeszerogowanie zadań na niższy poziom uwidoczniło podstawową tego wadę – nie pociągało za sobą przesunięcia wystarczających środków finansowych, szczególnie w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych, wdrażania przepisów ochrony środowiska z zakresu gospodarowania odpadami stałymi, poprawy jakości wody pitnej, gospodarki ściekowej itp. W początkowym okresie władze publiczne powiększały deficyt budżetowy, zwiększając dług publiczny. W konsekwencji powstał zamysł partnerstwa publiczno-prywatnego, ułatwiającego wywiązanie się z zadań sektorowi publicznemu.

2. Uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno-prywatnego

Furtkę do wprowadzenia partnera prywatnego dał art. 44 Ustawy z dnia 26 listopada 1998 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 150, poz. 983 z późn. zm.), w myśl którego dotacja z budżetu państwa przyznawana w kolejnych latach na dofinansowanie inwestycji realizowanej przez jednostkę samorządu terytorialnego w sumie nie może przekroczyć (wyjątek to szkoły i inne placówki oświatowe) 50% wartości kosztorysowej inwestycji. Oznacza to zbiorowość podmiotu realizującego przedsięwzięcie: z jednej strony budżet państwa (do 50%), pozostała część to środki własne jednostek samorządu terytorialnego i/lub partnera prywatnego, i/lub wszelkie formy kredytowania inwestycji, np. kredyt bankowy, pożyczka, obligacje. Zgodnie z definicją partnerstwo publiczno-prywatne to powiązanie pomiędzy usługodawcami publicznymi i prywatnymi, mające na celu ułatwienie tym pierwszym realizacji podstawowych potrzeb społecznych im nadanych, obydwie strony wnoszą specyficzny wkład w proces świadczenia usług². W pierwszej ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym definicja partnerstwa brzmiała podobnie: „oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie”³. W drugiej ustawie w definicji zrezygnowano z narzucenia

¹ Na podstawie art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (DzU nr 16, poz. 95 ze zm.).

² Na podstawie B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentynowicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako szansa rozwoju lokalnego, bariery i korzyści*, w: *Uwarunkowania funkcjonowania sektora publicznego*, red. M. Oliński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Olsztyn 2006, s. 3.

³ Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU nr 169, poz. 1420 ze zm.).

przedmiotu partnerstwa, tzn. wykonania zadania publicznego. Poprawa przepisów okazała się niezbędna, aby wyeliminować nadmierne obciążenia administracyjne, dokonać likwidacji zbytnich ograniczeń oraz zweryfikować przedmiot i treść wymogów stawianych przed umową o partnerstwie publiczno-prywatnym. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym w porównaniu z ustawą z roku 2005 wprowadziła następujące zmiany:

– przyznano zainteresowanym jak największą swobodę kształtowania partnerstwa,

- ochronę najważniejszych interesów publicznych,
- ochronę uzasadnionych interesów partnerów prywatnych,
- ochronę długu publicznego,
- zapewniono zgodność z prawem Unii Europejskiej.

Zainteresowanie podmiotu prywatnego partnerstwem publiczno-prywatnym wynika głównie z oczekiwanych zysków. Podmiot biorący udział w partnerstwie publiczno-prywatnym ma charakter złożony. W ramach podmiotu publicznego mogą występować: rząd (bezpośrednio lub pośrednio przez podległe mu agencje), jednostki samorządu terytorialnego (najczęściej na poziomie lokalnym) oraz regionalne fundusze inwestycyjne⁴. Podmiotem prywatnym może być: przedsiębiorstwo, przedsiębiorcy prywatni, przedsiębiorcy zagraniczni, mieszkańcy regionu, banki, fundusze venture capital, firmy ubezpieczeniowe⁵. Art. 32 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym wprowadził wprost możliwości dofinansowania przedsięwzięć środkami unijnymi, przez co pośrednio w partnerstwie pojawiają się instytucje związane z pośrednictwem w pozyskiwaniu środków unijnych. Finansowanie partnerstwa może również wymagać dodatkowych środków pochodzących z kredytów lub pożyczek, co pościąga za sobą pośrednią obecność partnerów z tego zakresu.

Partner prywatny w partnerstwie publiczno-prywatnym może być wybrany w wyniku zastosowania przepisów ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi⁶ lub ustawy Prawo zamówień publicznych⁷. Zapłatą dla partnera prywatnego jest prawo do pobierania pożytków z przedsięwzięcia realizowanego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Zgodnie z najnowszymi zmianami opublikowanymi w DzU z 2010 r. nr 106, poz. 675 w Ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym wybór partnera prywatnego czerpiącego korzyści finansowe z przedmiotu partnerstwa w postaci prawa do pobierania pożytków z przedmiotu partnerstwa publiczno-prywatnego albo przede wszystkim to prawo wraz z za-

⁴ Na podstawie B. Nogalski, J. Szreder, P. Walentynowicz, wyd. cyt.

⁵ Tamże.

⁶ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (DzU nr 19, poz. 101 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity w DzU 2007, nr 223, poz. 1655 ze zm.).

płatą sumy pieniężnej odbywa się w oparciu o przepisy ustaw: ustawy o koncesjach na roboty budowlane lub usługi i/lub ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie nieuregulowanym w ustawie o partnerstwie publiczno-prywatnym. Jeżeli żadna ze wskazanych ustaw nie może zostać zastosowana, wówczas wybór partnera prywatnego dokonywany jest w taki sposób, aby zagwarantować zachowanie uczciwej i wolnej konkurencji oraz przestrzeganie prawa równego traktowania, przejrzystości i proporcjonalności⁸. Gdy partner publiczny wnosi wkład własny w postaci nieruchomości, to stosuje się dodatkowo przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami⁹.

W myśl przepisów Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym w sensie przedmiotowym partnerstwo dotyczy przedsięwzięć związanych z: budową lub remontem obiektu budowlanego; świadczeniem usług; wykonaniem dzieła, a w szczególności wyposażeniem składnika majątkowego w urządzenia, które podwyższą jego wartość lub użyteczność; świadczeniem usług połączonych z zarządzaniem składnikiem majątkowym wykorzystywanym do realizacji przedsięwzięcia publiczno-prywatnego lub jest z nim związany¹⁰.

Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument realizacji celów publicznych staje się działaniem długookresowym, tzn. podpisywana jest przez strony wieloletnia, notarialna umowa cywilnoprawna. Istotnym aspektem zawierania partnerstwa publiczno-prywatnego oprócz pozyskania kapitału jest podział ryzyka związanego z przeprowadzaną inwestycją. Podział ryzyka powoduje, że strony, a szczególnie strona publiczna ponosi tylko częściową odpowiedzialność finansową z racji niepowodzenia przedsięwzięcia. Zarówno podział ryzyka, jak i możliwość pozyskania dodatkowego kapitału umożliwiają wdrażanie większej liczby inwestycji. Kapitał prywatny w partnerstwie publiczno-prywatnym spełnia różne zadania, między innymi pozyskuje kapitał, szczególnie na najbardziej kapitałochłonne przedsięwzięcia; fizycznie przeprowadza inwestycję oraz zarządza przedsięwzięciem. Udział kapitału publicznego w przeprowadzanym partnerstwie publiczno-prywatnym może być zróżnicowany, nie ma prawnych podstaw określających dokładnie jego wielkość. Często przerzuca się ciężar finansowania na kapitał prywatny, choć w ustawodawstwie polskim jest mowa o równowadze pomiędzy partnerami i wspólnej realizacji przedsięwzięcia, opartej na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym¹¹.

⁸ Na podstawie art. 4 ust. 3 Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym po zmianach wynikających z Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU 2010, nr 106, poz. 675).

⁹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity DzU 2010, nr 102, poz. 651 ze zm.).

¹⁰ Na podstawie art. 2 pkt 4 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU 2009, nr 19, poz. 100).

¹¹ Na podstawie art. 1 ust. 2 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

3. Finansowe aspekty wdrażania przedsięwzięć realizowanych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego i podział ryzyka

Wkład własny uczestników przedsięwzięcia odnosi się do fizycznego poniesienia części wydatków, dopłaty do świadczonych w ramach inwestycji usług przez partnera prywatnego lub wniesienia składnika majątkowego. Z wniesionego składnika majątkowego w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego można skorzystać na zasadzie sprzedaży, użyczenia, użytkowania, najmu lub dzierżawy¹². Zakończenie postępowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego oznacza przekazanie składnika majątkowego, wykorzystywanego w przedsięwzięciu, przez partnera prywatnego partnerowi publicznemu w stanie nie gorszym niż był w momencie wnoszenia go, z uwzględnieniem jego zużycia w trakcie normalnego użytkowania (chyba że umowa inaczej przewiduje); przekazanie składnika majątkowego może nastąpić również na rzecz państwowej lub samorządowej osoby prawnej, lub spółki handlowej; przy zachowaniu co najmniej większościowego udziału jednostki samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa¹³. Jeżeli do partnerstwa publiczno-prywatnego został wniesiony wkład własny w postaci nieruchomości podmiotu publicznego, to podmiot prywatny ma prawo pierwokupu w przypadku jego sprzedaży w ciągu dwóch miesięcy od momentu zawiadomienia o zawarciu umowy z osobą trzecią. Zakończenie postępowania partnerstwa publiczno-prywatnego również daje prawo pierwokupu partnerowi prywatnemu w ciągu jednego roku od zakończenia trwania umowy, chyba że on źle wywiązywał się z porozumienia lub podpisano umowę z nowym partnerem prywatnym. Zawarta umowa staje się podstawą partnerstwa i nie przewiduje nanoszenia zmian; chyba że wynikają one z przesłanek, których strony nie mogły przewidzieć w dniu zawierania umowy. W tym aspekcie przewiduje się istotne zmiany w oczekujących przepisach. W nowym ujęciu zakaz dotyczy tylko istotnych zmian w umowie w porównaniu z ofertą, według której dokonano wyboru partnera prywatnego. Istnieje możliwość, że podmiot publiczny przewiduje w ogłoszeniu o wyborze partnera lub w dokumentacji postępowania przy jego wyborze możliwość dokonywania zmian oraz określił warunki takiej zmiany¹⁴. Wykonanie umowy może przebiegać za pomocą powołanej przez obie strony spółki kapitałowej, komandytowej lub komandytowo-akcyjnej, przy czym

¹² Na podstawie art. 9 ust. 1 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

¹³ Na podstawie art. 11 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

¹⁴ Na podstawie art. 13 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, po zmianach wynikających z Ustawy z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (DzU 2010, nr 106, poz. 675).

podmiot publiczny z punktu widzenia prawa nie może być komplementariuszem. Cel i przedmiot działania tej spółki muszą być spójne z zapisami umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym. Podmiot publiczny ma prawo pierwokupu akcji lub udziałów partnera prywatnego w spółce¹⁵.

Możliwości zawierania umów o partnerstwo publiczno-prywatne ze strony partnera publicznego są ograniczone przez prawo budżetowe. W ustawie budżetowej określa się maksymalną wysokość kwoty łącznej, do wysokości której organy administracji rządowej mogą w danym roku zaciągać zobowiązania¹⁶. Zgodnie z ustawą budżetową na rok 2010 kwota ta wynosi 1 000 000 tys. zł¹⁷. Jeżeli kwota wnoszona przez partnera publicznego przekracza 100 000 000 zł, to takie działanie wymaga zgody ministra właściwego do spraw finansów publicznych, z wyjątkiem środków przeznaczonych na finansowanie programów operacyjnych (art. 18 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym), o których mowa w Ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (DzU nr 227, poz. 1658 oraz z 2007 r. nr 140, poz. 984). Właściwy minister do spraw finansów publicznych, gdy udziela takiej zgody, kieruje się zasadą bezpieczeństwa finansów publicznych.

4. Skutki stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego

Rozwój społeczno-gospodarczy wymaga ponoszenia nakładów inwestycyjnych w wielu sferach życia. Realizacja takiego obszernego spektrum działań na każdym poziomie gospodarki nie zawsze jest możliwa. Wykorzystanie partnerstwa publiczno-prywatnego daje możliwość szerszej realizacji tych zadań. Istniejące niedobory po stronie finansów publicznych stanowią barierę postępu procesu inwestycyjnego, a partnerstwo publiczno-prywatne może skutecznie pomagać w likwidacji tej przeszkody, ponieważ strona publiczna pozyskuje kapitał prywatny na inwestycje. Kapitał ten może przybrać różną postać – od fizyczne, w formie środków pieniężnych, przez realizację prac inwestycyjnych do zarządzania pracami i/lub gotową inwestycją. Dobór partnera prywatnego odbywa się w warunkach konkurencyjnych, w związku z tym cena za pozyskanie partnera staje się racjonalna. Pojawienie się partnera prywatnego przenosi proces inwestycyjny na wyższy poziom wydajności i ekonomiki skali poprzez doświadczenie posiadane przez managerów sektora prywatnego oraz przenosi efektywną aloka-

¹⁵ Na podstawie art. 16 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

¹⁶ Art. 17 Ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym.

¹⁷ Art. 38 Ustawa budżetowa na rok 2010 (DzU.2010, nr 19, poz. 102).

cję i zarządzanie ryzykiem w wyniku zastosowania systemu kontroli i nagród¹⁸. Podział ryzyka pomiędzy oba podmioty publiczny i prywatny, a szczególnie częsta sytuacja przerzucania ryzyka na partnera prywatnego stanowią dla niego bodziec do osiągnięcia dobrych wyników. Realizacja tych wyników w partnerstwie publiczno-prywatnym powoduje zastosowanie najnowszych technologii, aby uzyskać wysoką efektywność lub ukierunkowanie własnych działań na inwestycyjność. Zawierane pomiędzy partnerami długoterminowe kontrakty zapewniają w gospodarce stabilizację, następuje optymalizacja kosztów poprzez odpowiedni proces planowania finansowania działalności. Długoterminowość realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego wykazuje dodatkowy atut dla kapitału prywatnego – chodzi o dostęp do możliwości angażowania kapitału w długoterminowe przedsięwzięcia, które do tej pory były trudno dostępne ze względu na zapisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych (tekst jednolity DzU z 2007 r. nr 223, poz. 1655 ze zm.), np. transport, komunikacja, ochrona środowiska, gospodarka komunalna, energetyka ciepła, usługi medyczne i inne¹⁹. Partner publiczny i prywatny, jako inwestorzy w partnerstwie publiczno-prywatnym, dążą do oszczędności w wyniku obniżki kosztów inwestycyjnych oraz zmniejszania kosztów eksploatacji²⁰. Partnerstwo publiczno-prywatne ma również wpływ na sytuację na rynku pracy, ponieważ przez wzrost liczby przedsięwzięć inwestycyjnych wzrasta zatrudnienie oraz polepsza się sytuacja na rynku pracy²¹. Efektem podejmowanych działań w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są inwestycje infrastrukturalne, które tworzą podstawę funkcjonowania gospodarki i przenoszą ją na wyższy poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, a także stanowią zachętę dla inwestorów zagranicznych do analizy efektywności inwestycji własnych.

5. Podsumowanie

We współczesnych gospodarkach współpraca pomiędzy różnymi partnerami i sferami staje się niezbędna z punktu widzenia: rozwoju społeczno-gospodarcze-

¹⁸ Na podstawie A. Grygiel, *Partnerstwo publiczno-prywatne*. Materiały z konferencji: Współdziałanie na rzecz przedsiębiorczości, Lublin, 31 marca 2004 r. Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, s. 5.

¹⁹ Na podstawie J. Cebulak, *Znaczenie partnerstwa publiczno-prywatnego we wdrażaniu polityki regionalnej Podkarpacia w procesie integracji europejskiej*, dostępny w Internecie: <http://kpa.im.sggw.waw.pl/files/nauka/50/1%2850%29.pdf>, s. 5, dostęp: 10 lipca 2010 r.

²⁰ Na podstawie M. Zieniewski, D. Sześciło, *Co zmienić by rozwinąć partnerstwo publiczno-prywatne w Polsce?*, Fundacja dla PIPER Forum Rozwoju Edukacji Ekonomicznej, Warszawa, wrzesień 2008, s. 9.

²¹ J. Cebulak, wyd. cyt.

go, postępu naukowo-technicznego, wymiany informacji, przepływu innowacji technicznych i organizacyjnych. Podstawę nawiązywania kontaktów pomiędzy partnerami stanowi partnerstwo publiczno-prywatne, w którym obie grupy podmiotów dążą do realizacji przedsięwzięć zaspokajających potrzeby społeczne, jednocześnie obydwie grupy czerpią korzyści z tych kontaktów. W Polsce działania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego są stosunkowo młode. Trzon wskazówek dla partnerstwa zawarto w Ustawie z dnia 28 lipca 2005 roku o partnerstwie publiczno-prywatnym (DzU nr 169, poz. 1420 ze zm.). Jednak ustawa ta stała się martwym aktem prawnym, gdyż jej przepisy utrudniały realizację przedsięwzięć w formule partnerstwa publiczno-prywatnego. Ustawy (ze względu na jej jakość) postanowiono nie poprawiać, a uchwalona w dniu 19 grudnia 2008 roku nowa ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym zawiera postulaty zgłaszane przez praktyków i ekspertów, przez co stosowanie partnerstwa staje się łatwe i przejrzyste. Korzyści z partnerstwa są ewidentne dla obydwu stron. W realizacji partnerstwa publiczno-prywatnego istotnym elementem staje się dobrowolność współpracy oraz zgoda na długi okres wspólnego działania. Cele postawione przez strony powinny być przejrzyste. Środki na finansowanie partnerstwa pochodzą z montażu finansowego. W partnerstwie publiczno-prywatnym dochodzi do wzajemnego ścierania się oraz dyfuzji różnych podejść – od racjonalności ukierunkowanej na ekonomię i technikę, przez aspekty polityczno-społeczne do kierunków humanistyczno-środowiskowych. Konsekwencją partnerstwa publiczno-prywatnego staje się wdrażanie działań, które do tej pory należały tylko do strony publicznej, a w tej chwili są one również w gestii podmiotu prywatnego. Duża liczba chętnych do nawiązania partnerstwa publiczno-prywatnego będzie wpływać na rozszerzenie wachlarza realizowanych inwestycji, tak aby nie dotyczyły one w większości przedsięwzięć z zakresu infrastruktury, ale realizowały również cele wyższe.

Monika Wakuła

Akademia Podlaska w Siedlcach

Analiza kondycji finansowej gminy jako instrument racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych

***Streszczenie.** Artykuł stanowi próbę przedstawienia znaczenia oceny sytuacji finansowej w racjonalizacji wykorzystania środków budżetowych. Do przeprowadzenia takiej oceny zazwyczaj stosuje się analizę finansową. Wykorzystanie tej metody badawczej oraz odpowiednich wskaźników przyczynia się do bardziej efektywnego wykorzystania uzyskiwanych dochodów, poprawy wiarygodności partnerskiej i kredytowej oraz zapewnienia krótko- i długookresowej płynności finansowej. Prowadzi to w efekcie do racjonalizacji we wszystkich aspektach działań służących zachowaniu swojej pozycji i dalszemu rozwojowi organizacji.*

1. Wprowadzenie

W działalności podstawowej jednostki samorządu terytorialnego finanse odgrywają istotną rolę. Aby wybrać odpowiedni wariant działania, jednostki samorządu terytorialnego muszą podejmować szereg decyzji. Istnieją decyzje, które dotyczą tylko i wyłącznie procesu gromadzenia, rozdysponowania i zarządzania publicznymi zasobami pieniężnymi. Noszą one nazwę decyzji finansowych. Decyzje te są częścią składową procesu zarządzania. Wynika to z tego, że realizują one prawo zarządzającego do decydowania lub współdecydowania o strategicznych kierunkach i zasadniczych celach danej jednostki samorządowej. Pozwala to na stwierdzenie, że decyzje finansowe są częścią składową zarządzania finansami rozumianego jako część procesu ogólnego zarządzania, który polega na regulowaniu i pozyskiwaniu źródeł finansowania działalności bieżącej i inwe-

stycyjnej. Rezultat tych decyzji może wpływać na sytuację finansową danej jednostki. Z tego też powodu zasadne jest poznanie zjawisk finansowych, procesów i problemów związanych z gospodarowaniem zasobami finansowymi, ważna jest także ich ocena oraz poprawna interpretacja uzyskanych wyników.

Narzędziem, które może być pomocne przy podejmowaniu właściwych decyzji jest analiza sytuacji finansowej budżetu jednostki samorządu terytorialnego.

Celem mniejszego opracowania jest próba wykazania znaczenia oceny sytuacji finansowej gminy w zwiększeniu racjonalności wykorzystania środków budżetowych.

2. Pojęcie kondycji finansowej gminy

W znaczeniu ogólnym kondycję można rozumieć jako stan, formę, położenie, sprawność danej jednostki. L. Bednarski i T. Waśniewski kondycję finansową utożsamiają z pojęciem sytuacji finansowej. Ocena jej ma na celu zidentyfikowanie głównie tych obszarów, które są niewłaściwie zarządzane i mogą przyczynić się do zagrożenia działalności danej jednostki.¹ Jako podstawowe źródło informacji potrzebnych do dokonania tej oceny wskazywane są sprawozdania finansowe oraz istotne informacje zewnętrzne. Ważnym instrumentem służącym do przeprowadzenia oceny sytuacji finansowej jest analiza wskaźnikowa, która stanowi element analizy finansowej.

Podobny pogląd wyraża M. Sierpińska². Uznaje ona, że kondycja finansowa i sytuacja finansowa są pojęciami tożsamymi i leżą w obszarze zainteresowań analizy finansowej. Analiza ta obejmuje wstępną i rozwiniętą analizę sprawozdań finansowych, źródła przychodów i kierunki rozchodów, analizę wyniku finansowego. Ocena sytuacji finansowej polega w głównej mierze na badaniu płynności finansowej, zadłużenia, sprawności działania. Jest ona podstawowym narzędziem podejmowania wszelkich decyzji.

Kondycja finansowa jest pewnego rodzaju barometrem możliwości rozwojowych jednostek, oczekiwanych przez władze tych jednostek.

J. Hozer, W. Tarczyński także równoważą pojęcia kondycji finansowej i sytuacji finansowej. Ich zdaniem wykorzystywane w analizie finansowej wskaźniki służą do opisu kondycji finansowej organizacji, a zakres tej analizy umożliwi identyfikację mocnych i słabych stron podmiotu gospodarczego oraz szans i za-

¹ L. Bednarski, T. Waśniewski, *Analiza finansowa w zarządzaniu przedsiębiorstwem*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 1996, s. 320.

² M. Sierpińska, D. Wędzki, *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, PWN, Warszawa 1997, s. 35.

grożeń. Obejmuje on ocenę płynności finansowej, zarządzanie aktywami, ocenę zadłużenia³.

Przedstawione powyżej definicje pojęcia kondycji finansowej prowadzą do wniosku, że najpowszechniejsze jest utożsamianie jej z sytuacją finansową danej jednostki. Ocena sytuacji finansowej dokonywana jest w kluczowych obszarach działalności (płynność, sprawność działania, zadłużenie) za pomocą zestawu wskaźników finansowych. Biorąc powyższe pod uwagę, kondycję finansową jednostki samorządu terytorialnego można zdefiniować jako stan jej finansów będący rezultatem działalności władz, mających na celu generowanie wystarczających środków finansowych do regulowania zobowiązań w określonym czasie. Osiągana pozycja finansowa powinna zapewnić organom samorządowym świadczenie usług na poziomie pożądanym przez mieszkańców⁴. W szerokim ujęciu kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego może odnosić się do długiego okresu czasu i dotyczyć możliwości pokrycia wszystkich wydatków działalności, biorąc pod uwagę zarówno wydatki, które pojawiają się zazwyczaj w każdym roku budżetowym, jak i wydatki, które pojawiają się tylko w danym roku budżetowym lub w kilku latach (np. związane z inwestycjami).

Przyjęta w niniejszym opracowaniu definicja kondycji finansowej pozwala sformułować wniosek, że może być ona traktowana jako rezultat szeroko pojętego zarządzania finansami (podejmowanie decyzji finansowych związanych z poszukiwaniem kapitału i decyzji inwestycyjnych) oraz jako determinanta procesów zarządczych⁵.

Praktyka działalności samorządów ukazuje, że jednostki samorządowe posiadające te same zasoby oraz funkcjonując w tych samych warunkach uzyskują różne efekty. Spowodowane to jest głównie jakością zarządzania, a w szczególności zarządzania finansami.

3. Racjonalizacja gospodarki budżetowej

Głównym celem zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego jest realizacja zadań publicznych i społecznych oraz zapewnienie podstaw do stabilnego i zrównoważonego rozwoju. Dlatego też dla prawidłowego zarządzania

³ J. Hozer, W. Tarczyński, M. Gazińska, K. Wawrzyniak, J. Batóg, *Metody ilościowe w analizie finansowej przedsiębiorstwa*, seria: Statystyka w praktyce, zeszyt 2, GUS, Warszawa 1997, s. 7.

⁴ S.M. Groves, *An introduction to Evaluating Financial Condition*, w: J. Matzer, *Practical Financial Management. New Techniques for local Government*, ICMA, Practical Management Series, Washington 1984, s. 14.

⁵ J. Czekaj, Z. Dresler, *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw. Podstawy teorii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 20.

finansami konieczne jest stosowanie odpowiednich instrumentów. Jednym z nich jest racjonalizacja gospodarki finansowej.

Racjonalizacja gospodarki finansowej gminy obejmuje zasadniczo dwa obszary: poszukiwanie możliwości zwiększania dochodów budżetowych oraz wzrost efektywności wydatków, co bezpośrednio wiąże się z lepszym wykorzystaniem majątku komunalnego. Obydwa działania należy przeprowadzić jednocześnie. Należy zgodzić się z E. Wojciechowskim, że preferowanie jednego z nich jest nieuzasadnione i nosi nazwę manipulacji, co uwidacznia się zwłaszcza w kampaniach wyborczych, kiedy politycy chętnie obiecują pokrycie wydatków, unikając źródeł ich finansowania⁶.

W definiowaniu racjonalizacji wydatków publicznych podkreśla się konieczność takiego ich kształtowania, które pozwala uzyskać największą użyteczność społeczną wydatkowanych środków publicznych⁷. Na podobne elementy zwraca uwagę E. Kornbergr-Sokołowska, przyjmując, iż pojęcie racjonalizacji wydatków publicznych obejmuje zarówno aspekt odpowiedniego kształtowania struktury wydatków publicznych poprzez jej ustalenie w różnych planach finansowych, jak i aspekt dokonywania wydatków ze środków publicznych w taki sposób, aby przy ograniczonym ich zakresie uzyskać jak największą użyteczność społeczną⁸. Wspomniana autorka bardzo celnie podkreśla również, iż w odniesieniu do sektora samorządowego rozważania powinny uwzględniać także kwestie dotyczące decentralizacji finansów publicznych, w tym samodzielności jednostek samorządu terytorialnego, w kontekście dominacji prawotwórczych działań państwowych. Granice samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego wyznaczone są zatem z jednej strony przez regulacje ustawowe, które określają samodzielność samorządu, z drugiej – przez zakres przekazanych na szczebel samorządu zadań i źródeł finansowania.

Pojęcie racjonalności oznacza oszczędne wykorzystywanie czynników produkcji pozostających do dyspozycji jednostki, co stanowi wyraz jej wewnętrznej efektywności działania.⁹

W przypadku gminy właściwym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie takich zasad racjonalności, jak:

– minimalizacja kosztów, tak by przy założonym efekcie możliwie zminimalizować ponoszone koszty osiągnięcia założonych celów,

⁶ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2004, s. 212.

⁷ S. Owsiak, *Programowanie budżetowe warunkiem racjonalizacji wydatków publicznych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 1 (specjalny), NIK, Warszawa 2004, s. 6.

⁸ E. Kornberger-Sokołowska, *Absorpcja środków Unii Europejskiej a racjonalizacja wydatków publicznych*, w: *Ekonomiczne i prawne problemy racjonalizacji wydatków publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, Wyd. UMCS w Lublinie, Lublin 2005, s. 161.

⁹ A. Melich, *Efektywność gospodarcza. Istota, metody, warunki*, PWE, Warszawa 1980, s. 18.

– maksymalizacja efektów, tak by maksymalizować osiągnięte efekty z wydatkowanych nakładów.

Podstawą do ustalania zakresu realizowanych zadań przez gminy jest wysokość dochodów budżetowych. Dlatego też występuje potrzeba zastosowania mechanizmów racjonalizujących gospodarkę finansową w płaszczyźnie dochodowej i wydatkowej budżetu gminy. Racjonalizacja strony dochodowej ma na celu wzrost wielkości budżetu, który uzależniony jest od stosowania instrumentów ekonomicznych i politycznych. Po stronie wydatkowej celem racjonalizacji jest wzrost efektywności gospodarowania i lepsze wykorzystanie majątku komunalnego. Wyrazem tego jest racjonalizacja kosztów świadczonych usług oraz kształtowanie rozwoju na podstawie pożądaných proporcji pomiędzy wydatkami bieżącymi i inwestycyjnymi¹⁰.

Racjonalne użytkowanie środków osiąga się dzięki makro- i mikroekonomicznemu podejściu do problemu racjonalizacji.

W płaszczyźnie makroekonomicznej chodzi o ustalenie racjonalnego poziomu i racjonalnej struktury wydatków publicznych. Racjonalizacja ta może być dokonywana w różnych przekrojach, na przykład funkcji państwa, rodzaju funduszy wykorzystywanych do alokacji środków publicznych, szczebla ich rozdysponowania.

Płaszczyzna mikroekonomiczna dotyczy podmiotów, które bezpośrednio wykorzystują środki publiczne na przykład jednostek budżetowych, zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych. W ujęciu tym chodzi o jak najlepsze dostosowanie wykorzystania środków publicznych do zadań realizowanych przez dany podmiot i jak najlepsze zaspokojenie potrzeb ludzkich¹¹.

Niezwykle istotnym problemem, warunkującym realizację procesu usprawniania gospodarki finansowej gminy, jest właściwy wybór i zastosowanie narzędzi racjonalizacji.

Podstawowymi instrumentami służącymi racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego są:¹² budżet zadaniowy, strategia rozwoju, wieloletni plan inwestycyjny (WPI), wieloletni plan finansowy (WPF), analiza koszty – korzyści, analiza sytuacji finansowej, audyt wewnętrzny.

Ze względu na cel opracowania uwaga skupiona zostanie na analizie sytuacji finansowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

¹⁰ C. Rudzka-Lorentz, J. Sierak, *Zarządzanie finansami w gminach*, w: *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003, s. 178.

¹¹ A. Kożuch, *Racjonalizacja gospodarki budżetowej*, „Współczesne Zarządzanie” 2007, nr 3, s. 44.

¹² M. Jastrzębska, *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego*, w: *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, red. A. Kożuch, K. Brzozowska, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2006, s. 83.

Ocena sytuacji finansowej ma wykazać, czy dana jednostka w krótkim i dłuższym okresie jest w stanie wypełniać swoje zobowiązania w stosunku do zleceniobiorców, kredytodawców, podatników, mieszkańców i innych podmiotów. Dobra kondycja finansowa jest dla władz lokalnych niezbędnym warunkiem realizacji bieżących usług publicznych, zapewnienia mieszkańcom potrzebnych dóbr oraz efektywnego realizowania priorytetowych zadań inwestycyjnych.

W ramach wieloletnich badań związanych ze sposobami oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego wyróżniano różne kryteria ich oceny. W wyniku analizy zgromadzonej literatury uznano, że jednymi z ważniejszych kryteriów badania kondycji finansowej są kryteria bazujące na ocenie tej kondycji – przy wykorzystaniu wskaźników finansowych. Konstrukcja wskaźnika finansowego określona jest jako relacja dwóch czynników ekonomicznych. Stosując metodę wskaźnikowego pomiaru i oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego, należy odróżnić dwa pojęcia: interpretację i ocenę wskaźników. Interpretacja dotyczy bardziej lub mniej udanego odwzorowania opisu rzeczywistości. Oddaje ekonomiczny sens wyniku badania konkretnego instrumentu pomiaru. Ocena natomiast posiada w sobie pierwiastek wartościujący, sytuujący badany obiekt względem jego cech objętych badaniem na dobrej lub złej, lepszej lub gorszej – w stosunku do punktu odniesienia – pozycji. Pierwotnym pojęciem jest interpretacja, gdyż nie należy oceniać zjawisk niezbadanych.

Poziom kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest istotny nie tylko dla władz tych jednostek. Stanem finansów gminy zainteresowane są zarówno podmioty z otoczenia wewnętrznego, jak i jednostki funkcjonujące w otoczeniu zewnętrznym.

Zainteresowanie oceną kondycji finansowej wynika z faktu ścisłego uzależnienia od sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego wielu podmiotów otoczenia. Oznacza to, że podmioty w zależności od sytuacji finansowej danej jednostki mogą (nie muszą, ale najczęściej to robią) korygować swoje instytucjonalne cele. Jednocześnie należy zaznaczyć, że największą rangę w tym zakresie posiada kształt obowiązującego systemu politycznego, system postaw i wartości uznanych w danym społeczeństwie¹³.

Dla każdego odbiorcy informacji o stanie finansów gminy korzystna jest pozytywna ocena. Inwestorzy w takim przypadku będą podejmować decyzje o przenoszeniu i rozwoju swojej działalności gospodarczej na terenie danej gminy. Prowadzić to będzie do zwiększania inwestycji, a tym samym i zatrudnienia. Wszystko to wpłynie na wzrost dochodów budżetowych danej jednostki. Z kolei ocena negatywna spowoduje działanie odwrotne, polegające na likwidacji i prze-

¹³ J.M. Samuelson, F.M. Wilkes, R.E. Brayshaw, *Management of Company Finance*, Chapman and Hall, London 1993, s. 2.

noszeniu swoich firm na tereny o bardziej sprzyjającym klimacie dla przedsiębiorców.

Korzystna ocena będzie wywoływać duże zainteresowanie wśród dostawców dóbr i usług na zawieranie kontraktów i współpracę z daną jednostką samorządową. Możliwa jest wtedy negocjacja i otrzymanie korzystnych cen na dane dobra i usługi.

Pozytywna ocena kondycji finansowej wpłynie również na duże zainteresowanie ze strony wierzycieli finansowaniem krótko- i długoterminowym, na elastyczność kontraktów. Rada Ministrów i pozostałe agendy rządowe dokonają pozytywnej akceptacji polityki samorządowej.

4. Ocena sytuacji finansowej gmin wiejskich powiatu siedleckiego

Jak zaznaczono wcześniej, badania kondycji finansowej można dokonać przy wykorzystaniu odpowiednich wskaźników finansowych. Ograniczenia związane z objętością niniejszej publikacji spowodowały, że w analizie wykorzystano tylko wybrane wielkości i wskaźniki.

Badanie sytuacji finansowej zostanie przeprowadzone w gminach wiejskich powiatu siedleckiego w latach 2007–2009. Do badania wybrano wskaźniki dynamiki dochodów i wydatków budżetowych. Uzyskane wyniki pozwalają ocenić tendencje w gospodarce finansowej oraz stopień stabilności poszczególnych grup dochodów i wydatków, co jest istotne w strategicznym modelu zarządzania. Kolejnymi wskaźnikami będą wskaźniki struktury wymienionych wyżej pozycji budżetu. Przedmiotem ich oceny jest struktura i stabilność wpływów i wydatków w czasie, a wyniki prowadzonej analizy pozwalają na dokonanie oceny prognoz finansowych.

Kolejnym obszarem poddanym analizie będzie zadłużenie podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Ocena poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego ma charakter formalny (ustawowy) i ekonomiczny. Ograniczenia prawne zadłużania się samorządów reguluje ustawa o finansach publicznych¹⁴. Oceny ekonomiczne natomiast polegają na badaniu zdolności kredytowej i płynności finansowej.

Analiza zdolności kredytowej powinna być jednym z celów analiz stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego. Jest ona jednym z instrumentów pozwalających na weryfikację poziomu ryzyka związanego z obsługą długu komunalnego gminy.

¹⁴ P. Swianiewicz, *Co to znaczy bezpieczne zadłużenie jednostki samorządowej?*, „Finanse Komunalne” 2005, nr 1–2, s. 8.

Badanie zdolności kredytowej jest procesem polegającym na monitorowaniu działalności gminy przez cały okres kredytowania. Najczęściej stosowane są trzy grupy kryteriów: jakościowe, ilościowe i charakteryzujące inne rodzaje ryzyka związanego z finansowaniem jednostek samorządu terytorialnego.

Ze względu na brak możliwości skwantyfikowania kryteriów, według¹⁵ których dokonuje się analizy jakościowej, zawiera ona czynnik subiektywny – osoby lub zespołu rozpatrującego wnioski o udzielenie kredytu. Wpływ oceny jakościowej na całość zdolności kredytowej gminy powinien być ograniczony. Możliwa jest również zupełna z niej rezygnacja i skupienie się wyłącznie na ocenie jakościowej, do której przystępuje się po ocenie jakościowej. Dokonuje się jej za pomocą wskaźników zawartych w tabeli 1.

Tabela 1. Wskaźniki zadłużenia

Nazwa wskaźnika	Sposób obliczania
Wskaźnik zadłużenia ogólnego	$(\text{zobowiązania ogółem} / \text{dochody budżetowe}) \times 100$
Wskaźnik spłaty zadłużenia w ciągu roku budżetowego	$(\text{przypadające do spłaty łączne zadłużenie w danym roku budżetowym} / \text{dochody budżetowe}) \times 100$
Wskaźnik wielkości zadłużenia na mieszkańca	$(\text{zobowiązania ogółem} / \text{liczba mieszkańców})$

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium SA, Warszawa 2004, s. 120.

Analiza dynamiki dochodów budżetowych (średnio na gminę) wykazała, że przez wszystkie analizowane lata rósł ich poziom. Najwyższy 15% osiągnięto w roku 2009. Wzrost ten był spowodowany głównie wzrostem subwencji, który w badanym roku wyniósł 23%. W latach 2007–2009 wśród dochodów badanych jednostek spadek odnotowały tylko środki otrzymane z Unii Europejskiej. Może to świadczyć o zmniejszającej się aktywności gmin w pozyskiwaniu nowych środków na realizację zamierzonych inwestycji.

W roku 2009 zaobserwowano wzrost udziału subwencji ogólnej w dochodach budżetowych gmin o 3,8 pkt proc. To właśnie ogólny transfer środków z budżetu państwa do budżetu gminy stanowił główne źródło finansowania ich zadań. Dochody własne, które pochodzą z własnej bazy ekonomicznej i dają swobodę w decydowaniu o ich przeznaczeniu, stanowiły w dochodach ogółem w roku 2009 31%. Ich udział powoli, ale systematycznie wzrastał, co należy uznać za zjawisko korzystne.

¹⁵ W. Gonet, *Zastosowanie budżetu zadaniowego do oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2007, nr 1–2, s. 31.

Najniższy, bo kształtujący się na poziomie 1,3% udział w dochodach ogółem miały środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Potwierdzeniem zmniejszenia stopnia otrzymywania tych funduszy jest spadek ich udziału w strukturze dochodów budżetowych w roku 2009 o 1,5 pkt procentowego w stosunku do roku 2007.

Analiza wydatków budżetowych wykazała ich 24,5% wzrost w roku 2009 w stosunku do roku 2007. Głównym ich składnikiem w roku 2009 były wydatki na cele bieżące. Stanowiły one 73% wszystkich wydatków. Pozostałą część stanowiły wydatki majątkowe. W całości były przeznaczane na inwestycje. Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost tych wydatków o 55,5% w roku 2009. Może świadczyć to o dążeniu władz samorządowych do poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej, co wpłynie na poprawę jakości życia mieszkańców, przyczyni się do napływu nowych inwestorów. W dłuższym okresie może się to przełożyć wzrost dochodów własnych podstawowych jednostek samorządu terytorialnego.

Dokonując zestawienia dochodów i wydatków budżetowych badanych gmin, można zauważyć, że tylko w roku 2007 wystarczało im swoich środków na pokrycie dokonywanych wydatków. Pozostałe lata zamknięte zostały niedoborem budżetowym, który w roku 2009 wyniósł 923,7 tys. zł średnio na gminę. Należy zaznaczyć, że osiągnięcie niedoboru nie zawsze świadczy o pogarszającej się sytuacji finansowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego. Niezwykle istotna jest treść ekonomiczna tej kategorii. Występują gminy, które pomimo osiągnięcia wyższej różnicy pomiędzy dochodami a wydatkami znajdują się w lepszej sytuacji finansowej niż gminy osiągające nadwyżkę budżetową. Wpływa na to wiele czynników, między innymi wykorzystanie do zarządzania swoimi finansami jednego z instrumentów racjonalizujących gospodarkę finansową: analizy finansowej.

Niedobory budżetowe pokrywane są przez gminy poprzez zaciągnięte zobowiązania. Na ich podmiotową strukturę w badanych gminach składają się kredyty i pożyczki, zobowiązania wymagalne i pozostałe, które w znacznej mierze obejmują przyjęte depozyty. Największy udział w zobowiązaniach mają kredyty i pożyczki. W analizowanych gminach praktycznie znikome znaczenie ma emisja papierów wartościowych. Może to wynikać z dość wysokich kosztów ich emisji oraz niechęci władz samorządowych do sięgania po nowe instrumenty pokrywania niedoborów. Analizując poziom wskaźnika ogólnego zadłużenia, można stwierdzić, że jest on niewysoki i daleki od ustawowych ograniczeń. Relacja zobowiązań do wydatków inwestycyjnych w dwóch badanych gminach przekroczyła 100%. Świadczy to o tym, że zobowiązania zaciągane były w celu finansowania wydatków inwestycyjnych, co z wielu względów jest uzasadnione, ponadto ze środków uzyskanych z pożyczek publicznych finansowane były wydatki bieżące, które powinny mieć swoje źródło pokrycia w dochodach bieżących.

5. Podsumowanie

Reasumując można stwierdzić, że analiza wskaźnikowa jest ważnym narzędziem oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Dotyczy ona kluczowych obszarów funkcjonowania gminy, takich jak, równowaga finansowa, płynność finansowa i zdolność kredytowa. Badanie powyższych relacji pomiędzy poszczególnymi wielkościami finansowymi zawartymi w budżecie i innych sprawozdaniach finansowych wskazuje na aktualną kondycję danej jednostki. Cykliczne powtarzanie tych badań umożliwia ustalenie kierunków wzrostu lub obniżania się poziomu poszczególnych wskaźników. Zbliżenie do wartości progowych (w przypadku spadku wartości poszczególnych relacji) stanowi sygnał ostrzegawczy dla decydentów finansowych. Wczesne dostrzeżenie zachodzących zmian daje władzom samorządowym możliwość podjęcia działań korygujących, mających na celu właściwe wykorzystanie środków budżetowych. Analiza finansowa pozwala zatem lepiej i efektywniej zarządzać środkami publicznymi

Marcin Wiśniewski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Ocena zdolności kredytowej gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego w świetle metod wielowymiarowej analizy porównawczej

***Streszczenie.** W niniejszym artykule autor podjął próbę skonstruowania miernika zdolności kredytowej gminy. W tym celu wykorzystano metody wielowymiarowej analizy porównawczej, w szczególności jej narzędzie, jakim jest zmienna syntetyczna. Zaprojektowany miernik agreguje informacje finansowe na temat działalności gminy, co pozwala uzyskać pełen obraz jej sytuacji finansowej, determinującej w największym stopniu jej zdolność do spłaty dotychczasowego i potencjalnego długu. Skonstruowany miernik wypróbowano w działaniu, wyznaczając jego wartości dla gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Otrzymane rezultaty pozwoliły na sformułowanie generalnych wniosków na temat kształtowania się jakości kredytowej badanych gmin.*

1. Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce, realizując swoje zadania często decydują się na ich sfinansowanie w sposób zwrotny. Wielkość zadłużenia samorządu terytorialnego sukcesywnie się zwiększa, a jego jednostki stanowią ważną grupę kapitałobiorców na rynku finansowym. Pożyczanie kapitałów pieniężnych zawsze wiąże się z ryzykiem, iż nie zostaną one oddane ich właścicielom wraz z należnymi odsetkami. Nawet w przypadku finansowania JST należy liczyć się z zagrożeniem terminowości spłaty pożyczonych środków pieniężnych. Dlatego też w przypadku kredytowania JST badanie ich zdolności kredytowej wydaje się nie mniej ważne niż w przypadku zwrotnego finansowania podmiotów sektora prywatnego.

Dług samorządowy w dominującej większości składa się z kredytów i pożyczek udzielonych przez banki. Ponadto, nawet jeśli JST sfinansuje swoją działalność za pomocą emisji dłużnych papierów wartościowych, to w znaczącej większości zostaną one nabyte także przez banki. Stąd wynika, iż oceną zdolności kredytowej JST zajmują się w Polsce przede wszystkim banki. Oprócz nich oceny takiej dokonują agencje ratingowe, jednakże z uwagi na wysoki koszt rating nadal nie jest zbyt popularny wśród JST. Od lat postuluje się wprowadzenie powszechnego systemu oceny kredytowej JST, który mógłby wpłynąć na zdynamizowanie rynku długu samorządowego, a przez to przyczynić się do lepszej alokacji kapitałów pieniężnych oraz spadku kosztów finansowania zwrotnego dla samorządu terytorialnego.

W swoich badaniach¹ autor od kilku lat zajmuje się opracowaniem wskaźnika, za pomocą którego można by ocenić poszczególne JST w Polsce pod względem posiadanej zdolności kredytowej i skonstruować ich ranking. W niniejszym artykule zostanie przedstawiona autorska propozycja syntetycznego miernika zdolności kredytowej podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, tj. gminy, oraz będzie zaprezentowane jego funkcjonowanie na przykładzie oceny gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego.

2. Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w ocenie zdolności kredytowej gminy

Zdolność kredytowa została formalnie zdefiniowana – w ustawie Prawo bankowe – jako zdolność kredytobiorcy do terminowej spłaty kredytu wraz z odsetkami w terminach umownych. Od posiadania takiej zdolności bank uzależnia przyznanie kredytu. Jednakże ocena, czy dany podmiot będzie w stanie spłacać swój dług, jest niezwykle trudna, gdyż de facto sprowadza się ona do prognozowania przyszłej kondycji finansowej potencjalnego dłużnika, co wiąże się zawsze z możliwością popełnienia błędu.

Posiadanie zdolności kredytowej uzależnione jest od wielu czynników zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Ocena tych pierwszych jest bardziej wymierna, w przypadku zaś czynników jakościowych ich właściwa ocena zależy przede wszystkim od doświadczenia, wiedzy oraz intuicji osoby, która ją sporządza. Od wielu lat prowadzi się badania (głównie dla rynku amerykańskiego),

¹ Badania realizowane były w ramach projektu badawczego MNiSzW nr N N113 051835, których wyniki zostały zaprezentowane w przygotowanej przez autora rozprawie doktorskiej pt. *Ocena zdolności kredytowej gminy na podstawie wielowymiarowej analizy porównawczej*, obronionej 14 października 2009 r. na Wydziale Ekonomii Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, promotor rozprawy: prof. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapucińska.

których celem jest uzyskanie odpowiedzi, które czynniki odgrywają największą rolę w opisywaniu zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego. Również autor podjął takie badania w Polsce, stosując metody dyskryminacyjne. Konkretnie, autor oszacował liniową funkcję dyskryminacyjną, która na podstawie wskaźników finansowych, opisujących sytuację poszczególnych gmin, klasyfikowała niemalże ze stuprocentową trafnością gminy według posiadanego ratingu. W badaniu za zmienne opisujące posłużyły wskaźniki finansowe dla oceny sytuacji finansowej JST – opracowywane przez Ministerstwo Finansów, zaś klasyfikacji dokonywano do dwóch grup: gmin o ponadprzeciętnym ratingu kredytowym (A i A–) oraz gmin o przeciętnym ratingu kredytowym (BBB+, BBB, BBB–). Analizowano wyłącznie międzynarodowe ratingi długoterminowe, nadane gminom przez agencje „wielkiej trójki”, tj. Moody’s, Standard&Poor’s i Fitch, gdyż jedynie takie oceny mogą być porównywane ze sobą².

Rezultaty przeprowadzonych badań wskazywały, że za pomocą informacji finansowych można w wystarczający sposób opisać zdolność kredytową gminy. Otrzymane wyniki wydają się merytorycznie uzasadnione, ponieważ dane finansowe JST zapewne odzwierciedlają nie tylko ten finansowy aspekt funkcjonowania jednostki, ale i inne aspekty, w tym również jakościowe. Przykładowo, jeżeli dana gmina jest dobrze zarządzana, posiada dobrą infrastrukturę dla rozwoju przemysłu, na jej terenie znajdują się walory potrzebne do rozwoju przemysłu czy turystyki, to wszystkie te czynniki w dużym stopniu znajdą swoje odbicie w dobrych wartościach wskaźników finansowych opisujących jej działalność.

Szczegółowe badania przeprowadzone przez autora pokazały również, iż wartości wskaźników finansowych opisujących różne aspekty finansów gmin wykazują także wysoką korelację pomiędzy sobą. Konkretnie, jeżeli dana gmina posiada dobrą sytuację finansową, to z dużym prawdopodobieństwem znajdzie to swoje odzwierciedlenie we wskaźnikach dochodów, wydatków, wyniku czy zadłużenia. Dlatego autor do badania tak złożonego zjawiska, jakim jest zdolność kredytowa, zdecydował się na stworzenie miary syntetycznej, agregującej informacje o wszystkich finansowych aspektach funkcjonowania gminy.

W celu przebadania większej liczby gmin, autor wykorzystał opracowanie Ministerstwa Finansów, w którym zestawione są wartości podstawowych wskaźników finansowych dla każdej JST w Polsce³. Ostatecznie zostało wybranych

² Szerzej na temat wyników badań przeprowadzonych dla rynków rozwiniętych oraz wyników badań przeprowadzonych przez autora dla rynku polskiego w artykule autora: *Analiza dyskryminacyjna jako narzędzie szacowania ocen wiarygodności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego – przegląd badań i próba aplikacji w Polsce*, w: *Wielowymiarowa analiza danych gospodarczych – metody i zastosowania*, red. D. Appenzeller, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2009, nr 124, s. 143–162.

³ *Wskaźniki do oceny finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, luty 2009, www.mf.gov.pl, dostęp: 10 lipca 2010 r..

dziesięć wskaźników, które były najbardziej reprezentatywne, nie powielały informacji innych wskaźników, a zarazem wykazywały duży związek ze wskaźnikami niewziętymi pod uwagę, Wskaźnikami tymi są:

- X_1 – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem,
- X_2 – udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem,
- X_3 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
- X_4 – udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych,
- X_5 – udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących,
- X_6 – udział dochodów bieżących w dochodach ogółem,
- X_7 – obciążenie wydatków bieżących wydatkami na wynagrodzenia i pochodne,
- X_8 – relacja transferów bieżących do wydatków bieżących,
- X_9 – udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem,
- X_{10} – udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących.

Pomocne w budowaniu miary zdolności kredytowej gminy stały się narzędzia wielowymiarowej analizy porównawczej. Analiza ta dedykowana jest zjawiskom złożonym, a jednym z jej narzędzi, pozwalającym opisać takie zjawiska, jest zmienna syntetyczna. Konstrukcja takiej zmiennej polega na odpowiednim zagregowaniu grupy wskaźników w jeden. W tym celu analizowane wskaźniki (zmiennie diagnostyczne) sprowadza się do jednego mianownika, korzystając z technik standaryzacji i normalizacji.

Do stworzenia syntetycznego miernika zdolności kredytowej gminy autor zagregował wskazane powyżej wskaźniki, korzystając z metod szkoły krakowskiej (A. Zeliaś, T. Grabiński). Konkretnie, aby ujednoczyć zakres zmienności badanych wskaźników, wykorzystano przekształcenie ilorazowe (dzieląc wartość wskaźnika przez jego wartość maksymalną w populacji). Następnie ujednotwiono charakter zmiennych do stymulant – destymulantom zmieniono znak na przeciwny. Ostatecznie, aby uzyskać wyłącznie dodatnie wartości agregowanych zmiennych, wartości zmiennych o ujemnym znaku powiększono o wyznacznik $\delta = -\min_{i,j} \{x'_{ij}\} + \frac{1}{5} s_{x'}$, przy czym wyrażenie $\min_{i,j} \{x'_{ij}\}$ stanowi wartość minimalną dla całej macierzy zmiennych unormowanych x'_{ij} i odpowiednio $s_{x'}$ stanowi odchylenie standardowe wszystkich elementów tej macierzy. Ostatecznej agregacji znormalizowanych wartości wskaźników dokonano w sposób bezwzorcowy, poprzez ich uśrednienie⁴.

⁴ Podstawowe informacje dotyczące zasad konstruowania zmiennej syntetycznej znaleźć można m.in. w: W. Grabiński, S. Wydymus, A. Zeliaś, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-ekonomicznych*, PWN, Warszawa 1989.

3. Badanie zdolności kredytowej gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego za pomocą miernika syntetycznego

Syntetyczny miernik zdolności kredytowej gminy, którego konstrukcję zaprezentowano w poprzednim punkcie, zostanie niniejszym zastosowany w stosunku do gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego. Wybór gmin tych województw był podyktowany afiliacją autora oraz miejscem publikacji. W szczególności badaniu poddano 340 gmin, których wielkość i charakter zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Gminy poddane badaniu w podziale na rodzaje

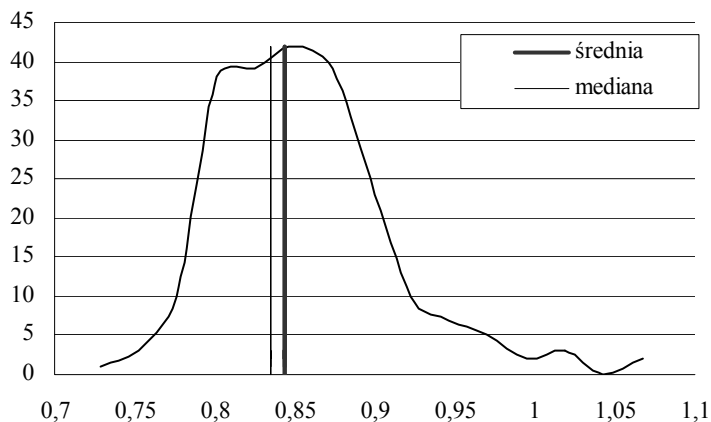
Rodzaj gminy	Ludność	Liczebność		Razem
		Wielkopolskie	Zachodniopomorskie	
Gminy wiejskie	< 5 tys.	29	27	56
	> 5 tys.	88	25	113
Gminy miejsko-wiejskie	< 15 tys.	62	37	99
	> 15 tys.	28	14	42
Gminy miejskie	< 25 tys.	10	4	14
	> 25 tys.	5	4	9
Miasta na prawach powiatu	< 200 tys.	3	2	5
	> 200 tys.	1	1	2
Razem		226	114	340

Źródło: opracowanie własne.

Dla każdej gminy badanych województw wyznaczono wartość syntetycznego miernika zdolności kredytowej⁵. Duża liczba badanych gmin nie pozwala na to, aby zaprezentować wartości wskaźnika dla każdej z nich. Wyniki badania zostaną zatem zaprezentowane w sposób syntetyczny. W pierwszej kolejności zostaną zaprezentowane rozkłady wartości zmiennych w poszczególnych województwach wraz z podstawowymi ich charakterystykami, a następnie zostaną przedstawione gminy, które cechowały się najwyższą wartością wskaźnika, jako swoista egzemplifikacja przeprowadzonego badania.

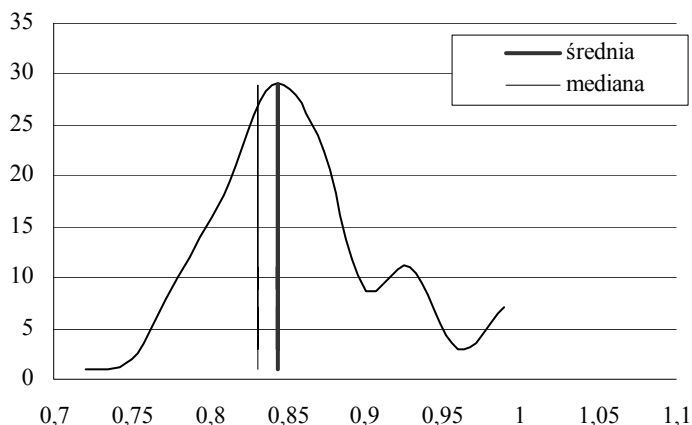
⁵ Wartości potrzebne do wyznaczenia wartości stałej δ uzyskano uwzględniając wartości znormalizowanych wskaźników dla całej populacji gmin w Polsce.

Na wykresach 1 i 2 zaprezentowano **rozkład wartości wskaźnika** w gminach badanych województw. Oprócz histogramu na wykresach zaznaczono wartość średniej oraz mediany, jakie uzyskiwał wskaźnik w badanych województwach.



Wykres 1. Rozkład empiryczny wartości syntetycznego miernika zdolności kredytowej gmin województwa wielkopolskiego

Źródło: opracowanie własne.



Wykres 2. Rozkład empiryczny wartości syntetycznego miernika zdolności kredytowej gmin województwa zachodniopomorskiego

Źródło: opracowanie własne

Bardziej szczegółowych informacji na temat kształtowania się wartości miernika w badanych populacjach gmin wielkopolskich i zachodniopomorskich zaprezentowano dodatkowo w tabeli 2.

Tabela 2. Charakterystyki rozkładu wartości syntetycznego miernika zdolności kredytowej gminy w podziale na województwa

Charakterystyka rozkładu	Województwo	
	wielkopolskie	zachodniopomorskie
Średnia arytmetyczna	0,8440	0,8444
Średnia ważona liczbą mieszkańców	0,8748	0,8699
Mediana	0,8346	0,8317
Odchylenie standardowe	0,0560	0,0612
Współczynnik zmienności losowej	0,0664	0,0725
Kurtoza	2,6287	0,7434
Współczynnik asymetrii	1,1720	0,7795

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych zaprezentowanych na wykresach i w tabeli łatwo stwierdzić, iż przeciętnie gminy województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego charakteryzowały się podobnym poziomem wartości syntetycznego miernika zdolności kredytowej. W obydwu przypadkach gminy o wyższej liczbie ludności cechowały się wyższą wartością wskaźnika niż gminy mniej zaludnione, przy czym w Wielkopolsce miało to większe znaczenie niż na Pomorzu Zachodnim.

Obydwie populacje gmin cechowały się relatywnie niskim zróżnicowaniem pod względem osiąganych wartości miernika – współczynnik zmienności losowej (relacja odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej) przyjął niską wartość: 6,6% dla gmin wielkopolskich i 7,3% dla gmin zachodniopomorskich. Potwierdzenie niskiego zróżnicowania jakości kredytowej gmin w poszczególnych województwach uzyskano również poprzez wyznaczenie wartości kurtozy rozkładu. W obydwu przypadkach wartość tej cechy rozkładu jest dodatnia, co wskazuje na wysoki poziom koncentracji wartości wskaźnika dla wszystkich gmin wokół ich średnich w populacjach (leptokurtoza). Należy jednak zaznaczyć, że ta koncentracja jest relatywnie większa w gminach wielkopolskich, co znalazło także odzwierciedlenie w wartości wspomnianego już współczynnika zmienności losowej. Konkludując, gminy wielkopolskie są mniej zróżnicowane pod względem jakości kredytowej niż gminy zachodniopomorskie.

W przypadku każdego z województw rozkład wartości miernika wykazywał prawostronną asymetrię – wskazuje na to niższa wartość mediany od średniej, a także dodatnia wartość wskaźnika asymetrii. Oznacza to, że większość gmin

w badanych województwach charakteryzowała się niższą jakością kredytową niż przeciętna. Zatem gmin o najwyższej wartości miernika było relatywnie mniej, ale ich zdolność kredytowa była zdecydowanie wyższa od przeciętnej.

Kolejnym elementem prezentacji wyników przeprowadzonego badania jest **przedstawienie gmin o najwyższej wartości miernika**, celem wyciągnięcia ogólnych wniosków. W tabeli 3 przedstawiono zestawienie 20 najlepszych gmin województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego w rankingu jakości kre-

Tabela 3. Gminy województw wielkopolskiego i zachodniopomorskiego o najwyższej wartości syntetycznego miernika zdolności kredytowej

Miejsce w rankingu	Nazwa gminy	TERYT			Rodzaj gminy	Syntetyczny miernik zdolności kredytowej
		WK	PK	GK		
1.	Suchy Las	30	21	15	GW>5	1,091496955
2.	Tarnowo Podgórne	30	21	17	GW>5	1,071987375
3.	Kołoźrzeg	32	08	04	GW>5	1,018970218
4.	Kleczew	30	10	04	GMW<15	1,015452934
5.	Dopiewo	30	21	05	GW>5	1,011513041
6.	Kalisz Pomorski	32	03	03	GMW<15	1,011110675
7.	Police	32	11	04	GMW>15	1,010856183
8.	Dobra Szczecińska	32	11	01	GW>5	1,004468865
9.	Swarzędz	30	21	16	GMW>15	1,004305193
10.	Komorniki	30	21	07	GW>5	0,992043018
11.	Ustronie Morskie	32	08	07	GW<5	0,986179085
12.	Rewal	32	05	07	GW<5	0,985335864
13.	Szczecinek	32	15	01	GM>25	0,974805524
14.	Przykona	30	27	06	GW<5	0,973009550
15.	Puszczykowo	30	21	02	GM<25	0,968089048
16.	Złotów	30	31	01	GM<25	0,956891751
17.	Czerwonak	30	21	04	GW>5	0,953500648
18.	Piła	30	19	01	GM>25	0,947460054
19.	Kórnik	30	21	09	GMW>15	0,946719899
20.	Dziwnów	32	07	01	GMW<15	0,935695331
...
29.	Poznań	30	64	00	MNPP>200	0,928077283
...
59.	Szczecin	32	62	00	MNPP>200	0,891859839

Źródło: opracowanie własne.

dytowej, mierzonej syntetycznym miernikiem – dodano również stolice regionów, które znalazły się na dalszych miejscach. W tabeli 3 oprócz nazwy gminy podano jej numer TERYT – pierwsze dwie cyfry tego numeru (WK) oznaczają, w jakim województwie dana gmina leży (odpowiednio: 30 – wielkopolskie, 32 – zachodniopomorskie), kolejne cyfry określają powiat (PK) i samą gminę (GK). Wskazano także rodzaj gminy, zapisując intuicyjnie: GW – gmina wiejska, GMW – gmina miejsko-wiejska, GM – gmina miejska i MNPP – miasto na prawach powiatu, a znakiem nierówności i liczbą określono liczbę mieszkańców w tysiącach.

Na podstawie sporządzonego rankingu można zauważyć pewne prawidłowości w kształtowaniu się jakości kredytowej gmin. Gminy charakteryzujące się najwyższą wartością miernika są to najczęściej:

- gminy, które znajdują się w sąsiedztwie aglomeracji miejskich (podpozańskie: Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Dopiewo, Swarzędz, Komorniki, Puszczykowo, Czerwonak oraz podszczecińskie: Dobra Szczecińska i Police),
- gminy, na terenie których zlokalizowany jest przemysł – głównie wydobywczy (Kleczew, Przykona, Police),
- gminy będące miejscowościami turystyczno-wypoczynkowymi (Kołobrzeg, Kalisz Pomorski, Ustronie Morskie, Rewal, Szczecinek, Dziwnów).

Nadrzędnym powodem, dla którego takie, a nie inne gminy wykazują najwyższą jakość kredytową, jest ich potencjał dochodowy. To właśnie zdolność do generowania dochodów – w szczególności dochodów własnych – przesądza o możliwości zaciągania przez gminę długu, gdyż to właśnie te dochody stanowią źródło spłaty zaciąganych zobowiązań. Można się zastanawiać, dlaczego stolice województw znalazły się na dalszych miejscach w skonstruowanym rankingu. Wydaje się, że wynika to z kilku kwestii: po pierwsze, jednostki te są połączeniem gminy miejskiej i powiatu grodzkiego, a jak powszechnie wiadomo, powiaty cechują się niższą niezależnością (w szczególności dochodową) niż gminy. Po drugie, miasta te prowadzą szereg inwestycji, które były już do tej pory finansowane w sposób zwrotny, a co przełożyło się na wysoki poziom dotychczasowego zadłużenia i skutkowało obniżeniem oceny końcowej.

4. Podsumowanie

Badanie zdolności kredytowej jest procesem złożonym, dlatego też od wielu lat próbuje się wynaleźć narzędzie ułatwiające i przyspieszające podejmowanie decyzji, czy dany podmiot jest zdolny do zaciągnięcia długu, czy nie. W niniejszym artykule autor zaproponował takie narzędzie, które mogłoby zostać wykorzystane w procesie kredytowania gmin. Konstrukcja miernika bazuje na kon-

cepcji zmiennej syntetycznej, która jest narzędziem wielowymiarowej analizy porównawczej.

Rezultaty otrzymane w badaniu gmin za pomocą proponowanego wskaźnika nie zaskakują – otrzymana klasyfikacja gmin wydaje się zgodna z przewidywaniami. Zdaje się, że fakt ten należy odczytywać na korzyść zaprojektowanej miary. Stanowi ona sformalizowany sposób oceny kredytowej gminy, który może ułatwić podejmowanie decyzji kredytowej (bankom lub nabywcom obligacji komunalnych), ale również może pomóc władzom gmin w podejmowaniu decyzji dotyczących finansowania zwrotnego.

**Rozwój przestrzenny
ze szczególnym uwzględnieniem
rozwoju lokalnego i regionalnego**

Andrzej Biłozor

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Zarządzanie przestrzenią miejską

***Streszczenie.** Pewnym przejawem i miernikiem rozwoju miasta są zmiany ilościowe, jakościowe i strukturalne w użytkowaniu ziemi, zachodzące w określonym czasie i przestrzeni. Procesy te związane są z aktywnością człowieka w określonym czasie na danym obszarze. W zakresie zagospodarowania przestrzennego polegają na wypieraniu mniej intensywnych form użytkowania ziemi przez formy bardziej intensywne. W artykule zaprezentowane zostaną możliwości prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań własnych gminy, takich jak uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzenie procesu scalenia podziału oraz uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną.*

1. Wprowadzenie

Miasta jako obszary o najwyższej koncentracji ludności i działalności gospodarczej mogą rozwijać się intensywnie – przez rozbudowę obszarów już zurbanizowanych, albo ekstensywnie – przez zajmowanie coraz to nowych obszarów niezurbanizowanych. Nieustanne dążenie do pozyskiwania coraz nowszych terenów pod zabudowę mieszkaniową, szukanie alternatywnych rozwiązań do lokalizacji inwestycji, potrzeba określania właściwego kierunku zagospodarowania, nowe regulacje prawne oraz sposoby zarządzania miastem wymagają nieustannego doskonalenia metod planistycznych przez łączenie nowych dyscyplin naukowych, mających na celu regulowanie procesów rozwojowych miast i łagodzenie konfliktów powstających w trakcie ich przebiegu. Powstające na potrze-

by zarządzania przestrzenią miasta opracowania powinny wskazywać najlepsze z możliwych do zastosowania rozwiązań technicznych i technologicznych, organizacyjnych, finansowo-ekonomicznych, biorąc pod uwagę kwestie ekologiczne, potrzeby rynku oraz aspekty prawne i środowiskowe. W artykule zostaną zaprezentowane możliwości prawno-organizacyjne i finansowe, umożliwiające realizację zadań własnych gminy, takich jak uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przeprowadzenie procesu scalenia podziału oraz uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną.

2. Zarządzanie przestrzenią miejską

Zarządzanie przestrzenią miasta może być rozumiane przede wszystkim jako zespół analiz i przedsięwzięć, które mają na celu optymalną realizację (egzekucję) prawa miejscowego ustanowionego przez zapisy istniejących już planów zagospodarowania przestrzennego. W takim ujęciu zarządzanie przestrzenią miasta powinno być traktowane jako działalność polegająca na współtworzeniu wszelkich opracowań planistycznych, jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, oraz na prowadzeniu analiz przestrzennych umożliwiających między innymi:

- opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- określenie stawki procentowej opłaty planistycznej,
- określenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości oraz wyposażenia w elementy infrastruktury technicznej,
- wskazanie obszarów, na których dopuszczalne jest przeprowadzanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości,
- formułowanie wniosków o konieczności wprowadzenia zmian w planach zagospodarowania przestrzennego, wynikających z analizy optymalności wykorzystania przestrzeni¹.

Przestrzenny rozwój miast przejawiający się wzrostem popytu na nowe tereny wywiera znaczący wpływ na otaczające je użytki – głównie rolne. Zapotrzebowanie na nowe niezurbanizowane tereny budowlane, znacznie tańsze od nieruchomości w miastach, wywołuje reakcje zarówno samorządów gminnych, rolników, jak i nierolniczej ludności wiejskiej. Zbieżność ich interesów bądź występujące sprzeczności w odniesieniu do konwersji ziemi mogą zarówno przyspieszać, jak i hamować przebieg rozwoju miasta. Wynika to z faktu, że każda

¹ T. Bajerowski, S. Czyża, K. Szuniewicz, *Zarządzanie przestrzenne*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2008, s. 6–8.

z wymienionych instytucji czy grup społecznych posiada pewien zakres praw własności do ziemi, które może realizować w zależności od hierarchii przyświecających im celów². Ograniczenia w wykorzystaniu gruntów rolnych na cele nierolnicze wynikają również z przepisów prawa. Reguluje je Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z dnia 3 lutego 1995 roku³, według której ochrona gruntów rolnych polega głównie na ograniczaniu przeznaczania gruntów rolnych na cele nierolnicze lub nieleśne, zapobieganiu procesom degradacji i dewastacji gruntów rolnych oraz szkodom w produkcji rolniczej, powstającym w wyniku działalności nierolniczej, rekultywacji i zagospodarowaniu gruntów na cele rolnicze. Wszystkie ograniczenia mają jednak jedną wspólną cechę: nie są absolutne i można je wszystkie przezwyciężyć⁴. Ograniczenia w rozwoju nie mają charakteru bezwzględnego i są możliwe do pokonania. Wymaga to jednak najczęściej poniesienia znacznych nakładów finansowych, co może stanowić kolejny próg rozwoju miasta, a sam proces planowania przestrzennego jest skomplikowany i długotrwały. Wszelkie możliwe nakłady oraz korzyści tego procesu, jakie musi ponieść gmina, dokładnie reguluje Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁵ oraz Ustawa o gospodarce nieruchomościami⁶. Obciążenia finansowe gmin, będące następstwem uchwalenia planu miejscowego, który jest podstawą do szybkiego rozwoju przestrzennego, to:

- obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane na nieruchomościach.
- obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości do realizacji celów publicznych – drogi, tereny zielone, inne lokalne cele publiczne
- obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury – budowa dróg, sieci kanalizacyjnej, sieci deszczowej, sieci wodociągowej, sieci gazowej, sieci energetycznej i oświetlenia ulic, sieci telekomunikacyjnej, urządzenie terenów zielonych
- obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego – koszty opracowania planu, wykonania wycen dla ustalenia różnych rekompensat i nabycia nieruchomości.

² A. Wasilewski, K. Krukowski, *Wylączenie gleb z rolniczego użytkowania na terenach gmin podmiejskich*, (Komunikaty, raporty, ekspertyzy 477), Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej. Warszawa 2002.

³ Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, DzU nr 16, poz. 78 ze zm.

⁴ B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, PAN, Warszawa 1984.

⁵ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80, poz. 717 ze zm.

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU nr 115, poz. 741 ze zm.

Możliwe źródła dochodów gminy przy realizacji ustaleń planu miejscowego to:

- opłata planistyczna – naliczana w wysokości maksymalnie 30% od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu,
- opłaty adiacenckie – z tytułu podziału nieruchomości (maksymalnie 30% od wzrostu wartości nieruchomości), z tytułu podziału i scalenia nieruchomości (maksymalnie 50% od wzrostu wartości nieruchomości), z tytułu uzbrojenia w infrastrukturę techniczną (maksymalnie 50% od wzrostu wartości nieruchomości),
- dochody z podatku od nieruchomości – zmiana podatku z rolnego lub leśnego na podatki od nieruchomości, podatki od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem,
- dochody związane z obrotem nieruchomościami – podatki od czynności cywilnoprawnych,
- inne dochody – z podatków od działalności gospodarczej.

Przejawem i miernikiem rozwoju miasta są zmiany ilościowe, jakościowe i strukturalne w użytkowaniu ziemi, zachodzące w określonym czasie i przestrzeni. W zakresie zagospodarowania przestrzennego polegają na wypieraniu mniej intensywnych form użytkowania ziemi przez formy bardziej intensywne⁷. Nowe formy użytkowania przestrzeni wymagają najczęściej wprowadzenia nowych uregulowań prawnych, własnościowych i powierzchniowych, co realizowane jest przez proces scaleń i podziałów nieruchomości.

Procedura scalenia i podziału nieruchomości stanowi ważne narzędzie pozwalające skonkretyzować ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w przypadku gdy te wskazania w sposób istotny różnią się od bieżącej struktury własnościowej gruntów⁸. Istotą procedury scalenia i podziału jest podejmowanie przez organy gminy takich działań, które pozwolą na dostosowanie struktury własnościowej gruntów do ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, w sytuacji gdy wytyczne w nich zawarte w istotny sposób naruszają już zastałą strukturę własnościową gruntów. „Jeżeli ze względu na przyjęte w planie miejscowym sposoby zagospodarowania i zabudowy terenu zachodzi potrzeba ukształtowania tego zagospodarowania i zabudowy w sposób w znacznym stopniu odmienny od istniejących w terenie granic nieruchomości, ustalenia tego planu, jako prawa miejscowego, mogą być realizowane jedynie wówczas, gdy granice tych nieruchomości zosta-

⁷ T. Bajeroski i in., *Propozycja zastosowania logiki rozmytej w rozwiązywaniu problemów decyzyjnych z zakresu gospodarki przestrzennej. Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej*, red. H. Rogacki, Bogucki, Wydawnictwo Naukowe, Poznań 2002.

⁸ Z. Bojar, *Podziały nieruchomości*, Wydawnictwo Gall, Katowice 2005.

ną dostosowane do ustaleń w tym planie”⁹. Oczywiście podjęcie takich działań przez gminę spowoduje w konsekwencji znaczne wydłużenie procesu związanego z opracowaniem i uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak ostatecznie zrealizowanie scalenia i podziału dla danego obszaru ułatwi późniejszy proces inwestycyjny, a mianowicie: da tym samym możliwość realizacji ustaleń planów miejscowych, co będzie miało swój bezpośredni skutek w łatwości uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Decyzję o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości podejmuje rada gminy, kierując się zapisami Ustawy o gospodarce nieruchomościami, Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz zapisami rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie scalenia i podziału nieruchomości¹⁰ oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹¹. Natomiast czynności poprzedzające postępowanie podejmuje wójt, burmistrz lub prezydent miasta, a służą one do przeprowadzenia analizy okoliczności uzasadniających dokonanie procedury. Analiza okoliczności uzasadniających dokonanie scalenia i podziału nieruchomości dotyczy:

- przeznaczenia i warunków zagospodarowania terenu, ustalonych w planie miejscowym,
- wniosków właścicieli lub użytkowników wieczystych w sprawie scalenia i podziału nieruchomości,
- dotychczasowej struktury przestrzennej nieruchomości,
- stanu istniejącej infrastruktury technicznej i potrzeby jej rozbudowy,
- możliwości sfinansowania przez gminę wydatków związanych z budową lub rozbudową urządzeń infrastruktury technicznej oraz innych kosztów związanych z przeprowadzeniem scalenia i podziału nieruchomości,
- zgodności dokumentów określających stan prawny nieruchomości z danymi katastru nieruchomości¹².

Gmina może dokonać scalenia i podziału nieruchomości, poza granicami obszarów wymagających takich zabiegów, na wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych, posiadających ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem, lub z urzędu, gdy na obszarze przewidzianym do scalenia i podziału gmina jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym ponad 50% powierzchni gruntów. Jest to pierwszy i często najbardziej konfliktowy etap całego procesu, ze względu na nieodwracalne skutki przestrzenne i własnościowe. Dodać należy

⁹ Tamże.

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, DzU nr 86, poz. 736.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU nr 164, poz. 1587.

¹² Z. Bojar, *Podziały nieruchomości...*, wyd. cyt.

jeszcze obowiązkowe działania, jakie muszą być podjęte przez gminę w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Możliwe konflikty społeczne oraz wysokie koszty przeprowadzenia całego procesu planowania i realizacji inwestycji w znacznym stopniu ograniczają rozwój miasta.

W dalszej części artykułu przedstawiona zostanie analiza finansowa przeprowadzenia procesu scalenia i podziału grupy nieruchomości, która może wspomóc prawidłowy sposób gospodarowania przestrzenią, a szczegółowa analiza prognozowanych wydatków, jakie musi ponieść miasto (gmina) oraz dochodów – korzyści, jakie może przynieść, powinna ułatwić proces decyzyjny z zakresu gospodarki finansowej i przestrzennej.

3. Analiza finansowa przedsięwzięcia

Procedura scalenia i podziału nieruchomości odgrywa ważną rolę w zarządzaniu przestrzenią miasta, ponieważ w jego wyniku dochodzi do całkowitego przeobrażenia istniejącej struktury przestrzennej nieruchomości i ukształtowania nowej, zgodnej z ustaleniami planu miejscowego. Poniżej przedstawiona zostanie skrócona analiza finansowa przeprowadzenia procesu inwestycyjnego, którego realizacja jest możliwa po dokonaniu szczegółowych analiz dotyczących:

a) oszacowania kosztów realizacji planu miejscowego przy uwzględnieniu w szczególności:

- procedury scalenia i podziału,
- odszkodowań za działki gruntu wydzielone pod nowe drogi,
- budowy urządzeń infrastruktury technicznej;

b) uzyskania danych dotyczących:

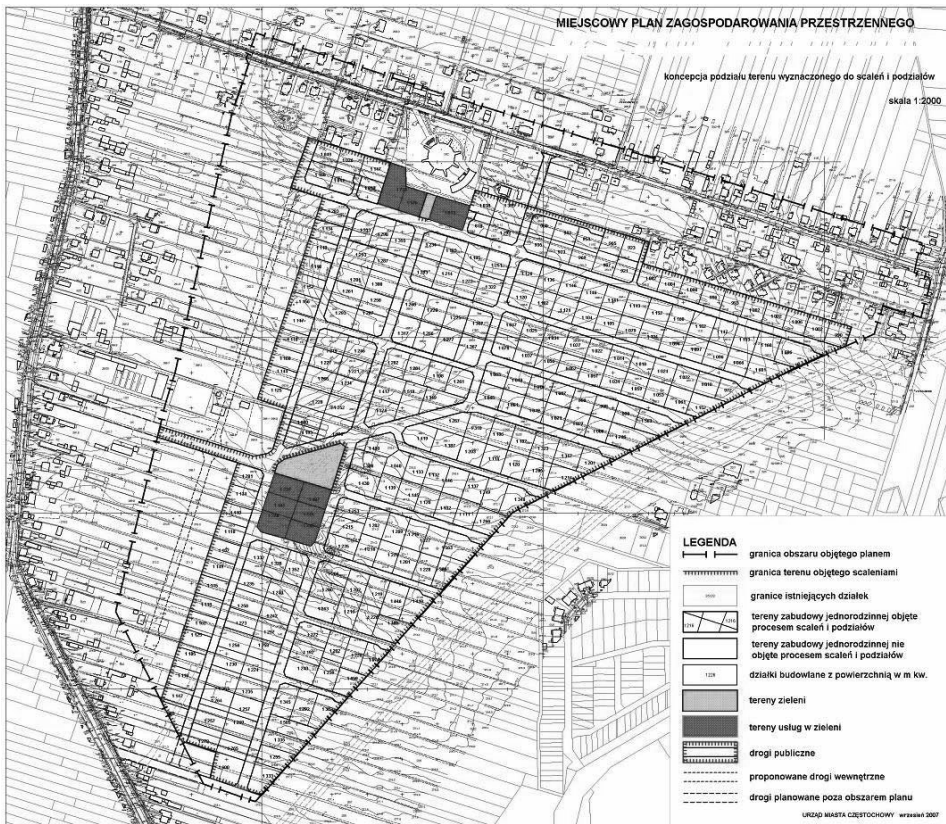
- obciążeń finansowych gminy,
- obciążeń finansowych właścicieli nieruchomości (w tym wariantowe propozycje stawek opłat planistycznych i adiacenckich).

Synteza takiej analizy (bez szczegółowych opisów zasad wyceny nieruchomości oraz metod kosztorysowania), która w odpowiednim wariantcie umożliwi nie tylko realizację zadań własnych gminy, ale i określi wysoki prawdopodobny dochód z przeprowadzenia całej inwestycji. Są to główne elementy analizy finansowej wstępnego studium wykonalności przeprowadzenia procesu scalenia i podziału terenu położonego w Częstochowie w dzielnicy Kiedrzyń, opracowanego w Katedrze Planowania i Zagospodarowania Przestrzennego UWM w Olsztynie dla Urzędu Miasta w Częstochowie w roku 2008 (materiał nieopublikowany).

Celem analizy jest obliczenie szacunkowego kosztu przeprowadzenia procesu scaleń i podziałów na terenie objętym sporządzanym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, który na analizowanym obszarze wprowadzi następujące sposoby użytkowania terenu, oznaczone jako:

- tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
- tereny usług,
- tereny zieleni.

Istniejąca funkcja (rolna) oraz struktura użytkowania gruntów na danym terenie, ze względu na rozdrobnienie struktury własnościowej (obszar opracowania planu dotyczy 57 właścicieli) oraz istniejący podział nieruchomości, nie odpowiada aktualnym warunkom społeczno-gospodarczym i potrzebom właścicieli i na ich wniosek ma zostać przekształcona w nową, optymalną formę użytkowania. Według projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (rys. 1), teren o powierzchni 38,7688 ha ma zostać przeznaczony pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną wolno stojącą (252 działki mieszkaniowe o średniej



Rysunek 1. Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla analizowanego terenu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UM Częstochowy.

powierzchni 1181 m²) oraz zabudowę usługową (9 działek usługowych o średniej powierzchni 1320 m²–1,1889 ha). W terenie wyznaczone są drogi lokalne (15 m) i dojazdowe (10 m) (7,0132 ha) oraz tereny zieleni (0,4272 ha).

Największym obciążeniem finansowym gminy, znacznie ograniczającym możliwości przestrzennego rozwoju, jest realizacja zadań własnych polegających na budowie urządzeń infrastruktury technicznej.

Projektowana sieć urządzeń inżynierskich, miejsce jej podłączenia do istniejących sieci oraz kosztorys inwestorski zostały opracowane w koncepcji budowy urządzeń inżynierskich dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego analizowanego obszaru – tabela 1. W koncepcji budowy dla narzuconej planem siatki ulic ustalono ich klasy (ulice klasy L – szerokość jezdni 5,5 m, szerokość chodników w zależności od lokalizacji 1,5–2,5 m; ulice klasy D – szerokość jezdni 4,5 m, szerokość chodników w zależności od lokalizacji 1,5–2,0 m) oraz zaprojektowano w nich przebieg: kanalizacji deszczowej, kanalizacji sanitarnej oraz sieci wodociągowej, wyznaczając ich zagłębienie i średnicę.

Całkowite koszty realizacji inwestycji, jakie musi ponieść gmina, kształtują się na poziomie przedstawionym w tabeli 2.

Tabela 1. Koszty budowy urządzeń infrastruktury technicznej (w zł)

1.	Ulice klasy „L”	3.065.170
2.	Ulice klasy „D”	1.869.896
3.	Kanały deszczowe	1.028.082
4.	Kanały sanitarne	1.203.664
5.	Wodociągi	1.102.987
	Razem	8.269.779

Źródło: opracowanie własne.

W opisanym procedurze scalenia i podziału są brane pod uwagę jedynie grunty stanowiące własność osób prywatnych, a koszty odszkodowań i dopłaty za dodatkowe grunty zostały zbilansowane.

Trudności przy prognozowaniu wydatków i dochodów pojawiają się przy kwantyfikacji opłat planistycznych i ich rozłożeniu w czasie, gdyż nie znamy wyprzedzająco zachowań uczestników rynku nieruchomości odnośnie do sprzedaży gruntów po wprowadzeniu planu miejscowego. Na potrzeby niniejszej prognozy rozkład prawdopodobieństwa zmiennej losowej (zbycia nieruchomości) w analizowanym terenie przedstawiono w dwóch wariantach: intensywnym oraz umiarkowanym, które określają maksymalną liczbę sprzedanych nieruchomości w okresie 5 lat.

Tabela 2. Całkowite koszty realizacji inwestycji (w zł)

Koszty	
Opłaty wynikające z procedury scalenia i podziału nieruchomości (odszkodowania dla właścicieli za grunty przeznaczone pod drogi i tereny zielone)	1 777 140
Opłaty wynikające z uchwalenia MPZP (odszkodowania dla właścicieli za grunty wykupione przez gminę na skutek realizacji zapisów MPZP)	238 234
Łączny koszt procesu inwestycyjnego (opracowanie planistyczne, opracowanie dokumentacji geodezyjnej, opłaty sądowe)	282 795
Koszty wybudowania infrastruktury technicznej	8.269.779
Suma	10 567 948

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Wariantowa prognoza sprzedaży nieruchomości (w %)

Sprzedaż	MN	U
Intensywna	50,00	45,00
Umiarkowana	35,00	25,00

Źródło: opracowanie własne.

Do określenia wpływów i wydatków gminy wynikających z uchwalenia MPZP oraz procesu scalenia i podziału konieczne było określenie wartości nieruchomości dla poszczególnych funkcji planistycznych. Analiza projektu MPZP pozwoliła na określenie powierzchni konturów, a w następstwie – nieruchomości dla każdej z funkcji planistycznych. Oszacowane wartości nieruchomości oraz prognoza ich sprzedaży umożliwiają określenie prognozowanych dochodów gminy, uzyskanych z opłat planistycznych (O_p) i adiacenckich (O_A) – określonych dla różnych stawek procentowych – oraz z podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC). Dochody gminy określono w ośmiu wariantach – dla różnych wysokości stawek procentowych opłat planistycznych i adiacenckich.

4. Podsumowanie

Rozwój miast uwarunkowany jest wieloma czynnikami natury technicznej, społecznej, ekonomicznej, a planowanie jego przestrzennego rozwoju, jako typowego przykładu procesu decyzyjnego, w wyniku którego następuje określenie sposobu użytkowania ziemi, jest procesem skomplikowanym i długotrwałym, a co za tym idzie, obciążonym dużym ryzykiem. Proces ten musi być poprzedzony szeregiem studiów i analiz, które określić muszą jego zasadność.

Tabela 4. Dochody gminy w okresie trwania prognozy

Wyszczególnienie	Wariant 1				Wariant 2			
	intensywna sprzedaż				umiarkowana sprzedaż			
	0,10	0,15	0,20	0,30	0,10	0,15	0,20	0,30
Stawka procentowa Op								
Dochody z opłaty planistycznej (Op) w okresie 5 lat od uchwalenia MPZP	940 000	1 408 000	1 885 000	2 797 000	658 000	987 000	1 315 000	1 973 000
Dochody z PCC	407 000				281 000			
Stawka procentowa OA	0,10		0,20		0,30			0,50
Dochody gminy z tytułu opłaty adiacenckiej (OA)	3 326 000		6 512 000		9 890 000			16 450 000
WARIANTY	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII
Dochody w okresie trwania prognozy	4 673 000	5 141 000	8 804 000	9 716 000	10 829 000	11 158 000	18 046 000	18 704 000

Źródło: opracowanie własne.

W analizowanym przykładzie potencjalne koszty gminy z tytułu przeprowadzenia procesu inwestycyjnego wynoszą ok. 10 567 948 zł. Potencjalne dochody gminy kształtują się na poziomie od ok. 4 673 000 zł w wariancie umiarkowanym, przy 10% stawce opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej, aż do ponad 18 704 000 zł w wariancie intensywnym z przyjętą stawką procentową w maksymalnej wysokości: 30% – opłata planistyczna i 50% – opłata adiacencka. Z przeprowadzonej analizy wynika, że inwestycja będzie opłacalna dla gminy począwszy od wariantu 5, w którym prognozowany dochód wyniósł 10 829 000 zł, przy 15% stawce dla opłaty planistycznej i 30% stawce dla opłaty adiacenckiej. Warianty od 7 do 8 zakładają odpowiednio: 20% – opłata planistyczna i 50% – opłata adiacencka oraz 30% – opłata planistyczna i 50% – opłata adiacencka (wszystkie warianty zakładają maksymalną ściągalność opłat planistycznych i adiacenckich).

Opłacalność przedmiotowej inwestycji wynika przede wszystkim z realnych możliwości egzekwowania należności przez gminę z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich. Wyniki analizy wskazują, iż przedział potencjalnych wpływów do budżetu gminy jest szeroki i w dużej mierze uzależniony od wysokości przyjętej stawki procentowej zarówno dla opłaty planistycznej, jak i adiacenckiej. Sama analiza, w której w wariantowy sposób uwzględniono różne stawki opłaty planistycznej i adiacenckiej może się stać przydatnym narzędziem w planowaniu rozwoju przestrzeni miejskiej.

Danuta Guzał-Dec
Magdalena Zwolińska-Ligaj

Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Wykorzystanie walorów środowiska przyrodniczego w kreowaniu wielofunkcyjności gmin objętych siecią Natura 2000

***Streszczenie.** W opracowaniu przedstawiono działania samorządów służące kreowaniu wielofunkcyjnego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000. Analizie poddano szczególnie uwarunkowania rozwoju funkcji turystyki, jako sposobu wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju.*

Opracowanie powstało na podstawie wyników badań empirycznych przeprowadzonych w ramach projektu pt. „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski”. Badaniami objęto przedstawicieli samorządu terytorialnego – wójtów/burmistrzów reprezentujących 14 gmin regionu Zielone Płuca Polski, w których udział obszaru chronionego Natura 2000 w ogóle powierzchni gminy wynosi 80% i więcej.

1. Wprowadzenie

Ważnym kierunkiem realizowania koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich jest wykorzystywanie i pogłębianie ich wielofunkcyjności. Wielofunkcyjność obszarów wiejskich w kontekście założeń koncepcji rozwoju zrównoważonego wymaga szerokiego podejścia interpretacyjnego, tzn. uwzględniającego zarówno potrzebę rozwijania różnorodnej działalności społeczno-gospodarczej człowieka na obszarach wiejskich, w tym działalności pozarolniczej,

jak i akcentującego rozliczne funkcje terenów wiejskich związane z kształtowaniem i ochroną ich krajobrazu kulturowego i naturalnego¹.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich rozumiany jako osiąganie równoczesnego postępu na trzech płaszczyznach, tj. ekonomicznej, społecznej i ekologicznej jest w znacznej mierze uzależniony od przebiegu procesu rozwoju ich funkcji ekonomicznych. Rozwój pozarolniczych funkcji oddziałuje bowiem korzystnie na społeczno-ekonomiczne aspekty funkcjonowania wsi. Wielofunkcyjność wzmacniając aspekt ekonomiczny i racjonalizując aspekt społeczny jest więc sposobem realizacji koncepcji rozwoju trwałego i zrównoważonego².

Rozwój wielofunkcyjny wsi jest zatem ważnym czynnikiem, a zarazem elementem procesu rozwoju zrównoważonego, ale jedynie w sytuacji gdy rozwój funkcji ekonomicznych obszarów wiejskich nie wiąże się z negatywnymi konsekwencjami dla ich sfery przyrodniczej. Wielofunkcyjność powinna więc uwzględniać respektowanie zasad zrównoważonego rozwoju w każdej z dziedzin działalności społeczno-gospodarczej człowieka, realizowanej na obszarach wiejskich³. W przeciwnym razie może zostać ograniczony zakres szeroko rozumianych funkcji obszarów wiejskich w społeczeństwie. Z drugiej strony należy zauważyć, że źródłem rozwoju funkcji pozarolniczych obszarów wiejskich mogą być zachowane, o wysokiej jakości, walory przyrodnicze i krajobrazowe tych obszarów.

Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich jako koncepcja mająca znaleźć zastosowanie w praktyce, wymaga między innymi podejścia terytorialnego, będącego konsekwencją specyfiki, unikatowości zasobów i walorów, jakimi dysponuje dana gmina. Wiąże się ono z potrzebą określenia na bazie powyższych walorów i zasobów unikatowych form i kierunków rozwoju funkcji obszaru wiejskiego, co jest warunkiem ich wykorzystania w procesie rozwoju. Tradycje w zakresie rozwijanych na danym terenie funkcji społeczno-ekonomicznych oraz niepowtarzalność dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego tworzyć mogą możliwości dla lokalnych procesów rozwojowych. Ważnym, szerszym ich uwarunkowaniem jest sieć Natura 2000, która z jednej strony przyczynia się do zaakcentowania rangi lokalnych walorów środowiska naturalnego, a z drugiej – rodząc konsekwencje prawne – budzi wątpliwości dotyczące możliwości rozwojowych działalności społeczno-ekonomicznej.

Utworzenie Europejskiej Sieci Ekologicznej Natura 2000 było wyrazem zaniepokojenia społeczeństwa Unii Europejskiej o stan środowiska przyrodni-

¹ Por. J. Bański, W. Stola, *Przemiany struktury przestrzennej i funkcjonalnej obszarów wiejskich w Polsce*, „Studia Obszarów Wiejskich”, t. 3, Warszawa 2002, s. 16.

² Por. European Commission, Agriculture Directorate-General: *A framework for indicators for the economic and social dimensions of sustainable agriculture and rural development*, 2001, s. 3.

³ K. Koreleski, *Rozwój wielofunkcyjny jako koncepcja aktywizacji gospodarczej wsi i rolnictwa*, „Zeszyty Naukowe AR im. H. Kołłątaja w Krakowie” 1998, nr 59, s. 14.

czego i chęci podjęcia działań mających, zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju, służyć odnowie i zachowaniu dziedzictwa „naturowego” dla przyszłych pokoleń, a konkretnie – ochronie siedlisk i gatunków zagrożonych wyginieciem. Polska jako członek Unii Europejskiej została zobowiązana do wyznaczenia na swoim terytorium sieci obszarów Natura 2000, na podstawie kryteriów naukowych określonych w dyrektywie ptasiej⁴ i dyrektywie siedliskowej⁵. Przepisy powyższych dyrektyw zostały w Polsce przetransponowane do Ustawy o ochronie przyrody⁶.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań służących kreowaniu wielofunkcyjnego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000, ze szczególnym uwzględnieniem funkcji turystyki, jako sposobu wykorzystania lokalnych zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju.

Opracowanie opiera się na wynikach badań empirycznych przeprowadzonych w okresie kwiecień – lipiec 2009 roku w ramach projektu pt. „Społeczno-gospodarcze uwarunkowania zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich objętych siecią Natura 2000 na terenie Zielonych Płuc Polski”⁷. Badaniom poddano przedstawicieli samorządu terytorialnego – wójtów/burmistrzów i radnych reprezentujących 14 gmin regionu Zielone Płuca Polski, w których udział obszaru chronionego Natura 2000 w ogóle powierzchni gminy wynosi 80% i więcej⁸.

Narzędziami wykorzystanymi w badaniach były kwestionariusz ankiety skierowany do radnych oraz kwestionariusz wywiadu z wójtem (burmistrzem). Na potrzeby niniejszego opracowania wykorzystano materiał empiryczny pochodzący z wywiadów z 14 wójtami/burmistrzami badanych gmin.

2. Działania podejmowane przez urzędy gmin ukierunkowane na wykorzystanie zasobów i walorów gmin w procesie rozwoju

Przedstawiciele wszystkich badanych gmin potwierdzili, że urząd gminy podejmuje działania ukierunkowane na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie jej rozwoju, deklarując jednocześnie realizowanie szeregu działań w tym zakresie. Istotnym obszarem działań podejmowanych przez wszystkie

⁴ Dyrektywa Rady 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979 r. w sprawie ochrony dziko żyjącego ptactwa.

⁵ Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. o ochronie siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory.

⁶ Ustawa z dnia 16 kwietnia o ochronie przyrody, DzU nr 92, poz. 880 z późn. zm.

⁷ Projekt rozwojowy nr N R11 0012 04 finansowany przez NCBiR.

⁸ Badane gminy to: Białowieża, Brok, Brańszczyk, Czarna Białostocka, Giby, Gródek, Jedwabno, Lelkowo, Piecki, Płaska, Ruciane-Nida, Sępólno, Sztabin i Świętajno.

samorządy był rozwój turystyki i rekreacji oraz powiązana z nim dbałość o czystość i estetykę gminy (tab. 1).

Tabela 1. Deklarowane przez wójtów (burmistrzów) działania podejmowane przez urząd gminy, ukierunkowane na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie rozwoju

Działania podejmowane przez urząd gminy	Liczba wskazań
Dbłość o estetykę gminy	14
Rozwijanie turystyki i/lub rekreacji	14
Zachowanie i promocja lokalnego dziedzictwa przyrodniczego	13
Zachowanie i promocja lokalnego dziedzictwa kulturowego	12
Wspieranie rozwoju produktów i usług opartych na lokalnych zasobach, tradycyjnych sektorach gospodarki lub lokalnym dziedzictwie	7
Promocja ekologicznych kierunków i form działalności gospodarczej	6
Promocja gminy jako obszaru objętego siecią Natura 2000	6
Kultywowanie tradycyjnych zawodów i rzemiosła	5
Wykorzystanie energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych w celu poprawienia warunków prowadzenia działalności kulturalnej lub gospodarczej	4
Wspieranie przedsiębiorstw realizujących inwestycje proekologiczne	1
Ogółem	82

Źródło: badania IRWiR PAN.

Charakterystyczne jest, że w przypadku niemal wszystkich samorządów zadeklarowano aktywność w zakresie zachowania i promocji lokalnego dziedzictwa przyrodniczego, lecz niespełna połowa z nich wykorzystywała w działalności promocyjnej fakt objęcia terenu gminy siecią Natura 2000. Gminy promujące sieć Natura 2000 na swoim terenie, realizowały tę działalność często w ramach Lokalnych Grup Działania. W przypadku pozostałych gmin to uwarunkowanie nie było uwypuklane w związku z postrzeganiem sieci Natura 2000 jako czynnika zmniejszającego atrakcyjność inwestycyjną gminy.

Promocja lokalnych walorów przyrodniczych i kulturowych odbywała się przede wszystkim za pośrednictwem lokalnych mediów oraz na bazie inicjatyw podejmowanych przez gminę wspólnie z instytucjami i organizacjami na bieżąco z nią współpracującymi, na przykład nadleśnictwami. Rzadziej spotykane było wspieranie rozwoju produktów i usług opartych na lokalnych zasobach, tradycyjnych sektorach gospodarki lub lokalnym dziedzictwie, w tym kultywowanie tradycyjnych zawodów lub rzemiosła, realizowane głównie przez gminne ośrodki kultury.

Kierunkiem działań zbieżnym z wdrażaniem koncepcji zrównoważonego rozwoju jest promowanie proekologicznych form i kierunków działalności gospodarczej zarówno w rolnictwie, jak i pozarolniczych działach gospodarki obszarów wiejskich. W przypadku badanych gmin promowanie dotyczyło głównie rolnictwa ekologicznego. Nieliczne były przypadki wykorzystania energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych lub wsparcia przedsiębiorstw realizujących inwestycje proekologiczne.

3. Turystyka jako preferowany kierunek wykorzystania zasobów przyrodniczych w procesie rozwoju badanych gmin

Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że jednym z podstawowych kierunków dywersyfikacji gospodarki badanych gmin, który biorą pod uwagę władze lokalne, jest rozwój ich funkcji turystycznej. W trakcie badań dziesięciu wójtów (burmistrzów) potwierdziło, że turystyka ma duże lub bardzo duże znaczenie dla rozwoju gminy. W przypadku pozostałych gmin znaczenie turystyki zostało określone jako przeciętne lub małe. Szanse na wzmacnianie funkcji turystyki dotyczą szczególnie tych nielicznych gmin, które dodatkowo charakteryzuje dość dobrze wykształcona infrastruktura turystyczna oraz rozpoznawalna przez turystów oferta.

Duże znaczenie turystyki dla przebiegu procesu rozwojowego gminy, zdaniem badanych, wynikało głównie z bogatych walorów przyrodniczych i kulturowych gminy, które w sposób naturalny predestynują ją do rozwijania tej funkcji. Ponadto, jak wskazywano, ze względu na obecność obszarów chronionych rozwój funkcji przemysłu jest w wielu przypadkach istotnie ograniczony i model wielofunkcyjnego rozwoju gminy w tej sytuacji powinien się oprzeć na rozwijaniu turystyki.

Zauważyć należy, że badani postrzegają rolę turystyki w rozwoju gminy w szerokim ujęciu – tzn. uwzględniając jej potencjalny wpływ na pozostałe sektory lokalnej gospodarki, polegający między innymi na umożliwianiu rozwoju przedsiębiorczości pozarolniczej w sektorze usług, wykorzystaniu lokalnych zasobów czynnika pracy, rozszerzaniu bazy podatkowej gminy.

Wójtowie/burmistrzowie, którzy dostrzegali przeciętną bądź małą rolę turystyki w rozwoju gminy wskazywali takie problemy, jak ten, że turystyka stanowi jedynie dodatkowe źródło dochodów, eksploatowane przez krótki czas w roku i ukierunkowanie gospodarki gminy głównie na intensyfikację tej funkcji nie wystarczy, aby gminie zapewnić trwałe podstawy rozwoju. Inne przesłanki takich opinii wynikały z licznych problemów, głównie natury finansowej, ograniczających rozwój turystyki, która znajduje się we wstępnej fazie rozwoju ze względu na niedostatki w zakresie infrastruktury turystycznej.

Wśród wspólnych problemów zgłaszanych przez wójtów/burmistrzów, dotyczących rozwoju działalności turystycznej na terenie gminy, wskazać należy następujące:

- brak bazy turystycznej, w tym zaplecza hotelarsko-gastronomicznego, punktów informacji turystycznej, brak lokalnych przedsiębiorców, którzy mogliby zapewnić kompleksową obsługę gości,
- niedostateczne zintegrowanie podmiotów zainteresowanych rozwojem turystyki, w tym brak stowarzyszeń gospodarstw agroturystycznych i innych organizacji wzmacniających potencjał kwaterodawców, w konsekwencji obserwowany jest niedostatek w zakresie koordynowania i podejmowania wspólnych działań oraz brak systemów wymiany informacji turystycznej,
- niedostateczny poziom rozwoju i niska jakość infrastruktury technicznej,
- niewielkie zainteresowanie inwestorów,
- brak terenów lub ograniczenia ich wykorzystania na cele rozwoju turystyki, wynikające z objęcia terenu gminy siecią obszarów prawnie chronionych, w tym siecią Natura 2000,
- brak środków i trudności w pozyskaniu środków ze źródeł zewnętrznych, w tym funduszy strukturalnych Unii Europejskiej.

Pomimo dostrzeganych licznych i trudnych do rozwiązania problemów rozwoju tego sektora, wszyscy wójtowie/burmistrzowie przyznali, że rola turystyki w rozwoju gminy w perspektywie najbliższych lat (do roku 2013) będzie się zwiększała, ale będą to zmiany o charakterze drobnych kroków. Zdaniem większości (10) badanych do roku 2013 dotychczasowa rola turystyki w rozwoju gminy nie ulegnie radykalnym zmianom. Trzech badanych uznało, że turystyka będzie odgrywała mniejszą rolę niż obecnie, głównie za sprawą rozwoju innych, pozarolniczych dziedzin rozwoju lokalnej gospodarki, natomiast jeden badany stwierdził, że większą.

Charakterystyczne jest, że władze samorządowe badanych gmin postrzegały siebie jako instytucję w największym stopniu zaangażowaną w rozwój turystyki na terenie gminy (w skali zaangażowania 1–5, gdzie 1 oznacza bardzo słabe zaangażowanie, a 5 bardzo silne, średnia – 3,85). Sytuacja ta może oznaczać świadomość własnej roli i znaczenia oddolnych działań w zakresie rozwoju turystyki lub wskazywać na niedostateczną aktywność innych instytucji i organizacji. Drugą najbardziej zaangażowaną instytucją, według przedstawicieli samorządów, są nadleśnictwa (średnia 3,23), a następnie władze samorządowe powiatu (3,15), ODR-y (2,75), stowarzyszenia agroturystyczne (2,70), parki narodowe/krajobrazowe (2,30) oraz biura i agencje turystyczne (2,10).

Aktywność władz samorządowych w zakresie podejmowania działań ukierunkowanych na rozwój turystyki i rekreacji dotyczyła w dużej mierze podejmowania projektów miękkich – organizowania imprez kulturalnych, rekreacyjnych lub sportowych (12 gmin wskazało ten kierunek działań), przygotowywania

i wydawania folderów oraz innych publikacji informacyjnych, promocji gminy na targach i imprezach turystycznych (11), tworzenia lub modernizowania bazy informacji turystycznej oraz stron internetowych (10), inicjowania powstania i wspierania lokalnych stowarzyszeń turystycznych (7) oraz współtworzenia lokalnej organizacji turystycznej (LOT) (5).

W odniesieniu do działań wymagających zaangażowania znacznych nakładów finansowych, wskazać należy takie obszary aktywności władz samorządowych, jak: realizacja projektów finansowanych ze środków zagranicznych, służących rozwojowi turystyki (9), budowa, odbudowa lub oznakowanie małej infrastruktury turystycznej (8), zachowanie i promocja tradycyjnej zabudowy wiejskiej (6), zachowanie, odtwarzanie, zabezpieczanie lub oznakowanie lokalnego dziedzictwa krajobrazowego (5).

Ważnym kierunkiem działań na rzecz promocji i rozwoju turystyki, w obliczu dostrzeganych trudności, jest wzmacnianie współpracy z różnego typu instytucjami i organizacjami. Przedstawiciele samorządów lokalnych najczęściej współpracowali na rzecz rozwoju lokalnej turystyki z takimi instytucjami, jak: starostwa powiatowe (4) oraz w ramach Lokalnych Grup Działania (4). Gminy włączały się w inicjatywy podejmowane przez starostwo powiatowe, biorąc udział w targach turystycznych i innych imprezach promujących ofertę gminy, uczestnicząc w organizacji konkursów, na przykład na zabytek, najładniejszą zagrodę, współpracując w zakresie pozyskiwania funduszy, tworzenia i modernizowania bazy informacji turystycznej oraz stron internetowych, a także biorąc udział w budowie, odbudowie i oznakowaniu małej infrastruktury turystycznej.

W ramach LGD gminy uczestniczyły i inspirowały inicjatywy organizacji, której były członkiem. Ich działania koncentrowały się na próbach uruchamiania lokalnego potencjału turystycznego, tzn. na inwestycjach, przygotowywaniu lokalnych atrakcji, wytyczaniu szlaków turystycznych, opracowywaniu produktów turystycznych, promocji oraz koordynowaniu działań turystycznych.

Do innych instytucji i organizacji, z którymi badane gminy realizowały współpracę należały ośrodki doradztwa rolniczego (3), stowarzyszenia agroturystyczne (3), lokalne organizacje turystyczne (3), PTTK (3), LP (2) oraz urzędy marszałkowskie (2).

4. Podsumowanie

Przedstawiciele samorządów badanych gmin powszechnie deklarowali podejmowanie działań ukierunkowanych na wykorzystanie zasobów i walorów gminy w procesie jej rozwoju. Istotnym obszarem działań podejmowanych przez wszystkie samorządy był rozwój turystyki i rekreacji. Rzadziej spotykane było wspieranie rozwoju produktów i usług opartych na lokalnych zasobach, tradycyj-

nych sektorach gospodarki lub lokalnym dziedzictwie, obejmującym także kultywowanie tradycyjnych zawodów lub rzemiosła.

Zauważyć można, że rozwój turystyki postrzegać należy jako czynnik rozwoju pozostałych sektorów gospodarki gminy. Ważnym kierunkiem kreowania wielofunkcyjności badanych gmin powinna się stać dywersyfikacja różnych form turystyki. Wobec dużego potencjału walorów przyrodniczych tych gmin, a jednocześnie licznych barier w rozwoju turystyki, jej pozytywnym zmianom powinna służyć współpraca gmin poprzez tworzenie lokalnych produktów międzygminnych. Niezbędna jest także aktywna współpraca urzędów gmin z instytucjami i społecznością lokalną oraz instytucjami o charakterze ponadlokalnym – w celu realizacji przedsięwzięć służących rozwojowi bazy turystycznej. Potrzeba także zintegrowania podmiotów zainteresowanych rozwojem turystyki, stworzenia stowarzyszeń gospodarstw agroturystycznych i innych organizacji wzmacniających potencjał kwaterodawców w zakresie koordynowania i podejmowania wspólnych działań oraz stworzenia systemów wymiany informacji turystycznej.

Wskazane jest podjęcie współpracy gmin objętych siecią Natura 2000 w kraju i za granicą (w ramach współpracy partnerskiej) w celu powielania pozytywnych rozwiązań służących rozwojowi gmin. Niezbędne jest zaangażowanie się gmin w promocję marki „Gmina Naturowa”, a także stworzenie lobby tych gmin – stowarzyszenia na wzór ZGWRP, reprezentującego swoje potrzeby i interesy na szczeblu centralnym.

Oprócz postulatów dotyczących szczebla lokalnego można wskazać pewne warunki/wytyczne niezbędne do spełnienia na szczeblu centralnym, umożliwiające racjonalne (uwzględniając postulat kreowania rozwoju zrównoważonego) wykorzystanie zasobów przyrodniczych w procesach rozwoju badanych gmin. Bez spełnienia tych warunków dywersyfikacja lokalnych gospodarek w kierunku rozwoju turystyki wydaje się nierealna. Do najważniejszych postulatów zaliczyć należy: stworzenie preferencyjnych warunków rozwoju bazy turystycznej w gminach objętych siecią Natura 2000, stworzenie preferencyjnych warunków realizacji inwestycji proekologicznych w tych gminach, określenie preferencji dla proekologicznych form przedsiębiorczości na terenach naturowych oraz wpisanie tych preferencji w strategię i programy rozwoju ogólnokrajowego i regionalnego oraz stworzenie i promocja marki „Gmina Naturowa”.

Iwona Ładysz

Dolnośląska Szkoła Wyższa

Znaczenie lotniska Wrocław-Strachowice dla rozwoju przestrzennego i bezpieczeństwa ekonomicznego wrocławskiego obszaru metropolitalnego

***Streszczenie.** Zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego i możliwości rozwoju regionu metropolitalnego wymaga od władz samorządowych stworzenia trwałych podstaw gospodarczych. Współcześnie w dobie integracji i współpracy krajów i regionów szczególnego znaczenia nabiera transport lotniczy. W prezentowanych badaniach skoncentrowano się na dwóch aspektach: perspektywach rozwoju wrocławskiego obszaru metropolitalnego w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego z Dolnego Śląska w odniesieniu do transportu lotniczego oraz polityce dotyczącej transportu lotniczego Wrocławia.*

1. Wprowadzenie

Stworzenie możliwości rozwoju regionalnego i zapewnienie bezpieczeństwa ekonomicznego regionu metropolitalnego i jego stabilności wymaga od władz samorządowych stworzenia trwałych podstaw infrastrukturalnych. Konieczne staje się wykreowanie możliwości racjonalnego i efektywnego wykorzystania w przyszłości miejscowych zasobów oraz dotychczasowego sukcesu społeczno-gospodarczego. W związku z tym w *Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku* określono misję regionu: „Dolny Śląsk to region, który łączy Polskę z Europą”¹, natomiast wizja brzmi: „Dolny Śląsk europejskim regionem

¹ *Strategia rozwoju województwa dolnośląskiego do 2020 roku*. Załącznik do Uchwały nr XLVIII/649/2005 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego z dnia 30 listopada 2005 r., s. 39.

węzłowym”. W dłuższej perspektywie jednym z celów, zgodnie ze strategią, jest zwiększenie spójności przestrzennej i infrastrukturalnej regionu dolnośląskiego i jego integracja z europejskimi obszarami wzrostu². Zatem istotne stało się ukształtowanie i rozwój zrównoważonego pod względem społecznym, ekonomicznym i ekologicznym regionalnego sektora transportu, który przyczyniłby się do podniesienia pozycji konkurencyjnej Dolnego Śląska, w tym też wrocławskiego obszaru metropolitalnego.

Z uwagi na fakt, że właśnie transport jest działem gospodarki narodowej, który zwiększa użyteczność dóbr poprzez ich przemieszczanie w przestrzeni, stąd jego ciągła rozbudowa czy modernizacja jest nieodzowna dla tworzenia trwałych podstaw rozwoju nie tylko Dolnego Śląska, lecz i całego kraju. Poza tym transport rozwinięty na wysokim poziomie jest warunkiem i czynnikiem dynamizowania wzrostu gospodarczego³. Powinno się więc zwiększać nakłady na transport lotniczy, drogowy, morski i śródlądowy, ponieważ umożliwi to jego rozwój i jednocześnie wpłynie na sprawność funkcjonowania poszczególnych działów gospodarki regionalnej i krajowej⁴. Należy jednak zauważyć, że musi on bazować na nowoczesnych sieciach, które pozwolą zapewnić efektywną, terytorialną i gałęziową integrację działalności transportowej. Jest to niezbędne, jeżeli chcemy osiągnąć wysoki poziom jakości i bezpieczeństwa usług transportowych, a co za tym idzie, podnieść przy tym bezpieczeństwo ekonomiczne kraju. Stosowny zapis znajduje się w *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, gdzie mówi się o konieczności rozwoju sieci lotnisk i lotniczych urządzeń naziemnych w Polsce⁵.

Współcześnie w dobie integracji i współpracy krajów i regionów szczególnego znaczenia nabiera transport lotniczy. W prezentowanych badaniach skoncentrowano się na dwóch aspektach: perspektywach rozwoju wrocławskiego obszaru metropolitalnego w opinii przedstawicieli samorządu terytorialnego z Dolnego Śląska w odniesieniu do transportu lotniczego oraz polityce dotyczącej transportu lotniczego Wrocławia. Celem artykułu jest ukazanie znaczenia lotniska Wrocław–Strachowice dla rozwoju przestrzennego i bezpieczeństwa ekonomicznego wrocławskiego obszaru metropolitalnego.

² Nt. spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej zob. szerzej m.in.: J. Ładysz, *Polityka strukturalna Polski i Unii Europejskiej*, PWE, Warszawa 2008.

³ *Transport*, red. W. Rydzkowski, K. Wojewódzka-Król, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008, s. 2.

⁴ J. Burnewicz, W. Grzywacz, *Ekonomika transportu*, WKŁ, Warszawa 1989, s. 42

⁵ *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 19.

2. Lotnisko Wrocław–Strachowice jako wizytówka transportu lotniczego na Dolnym Śląsku

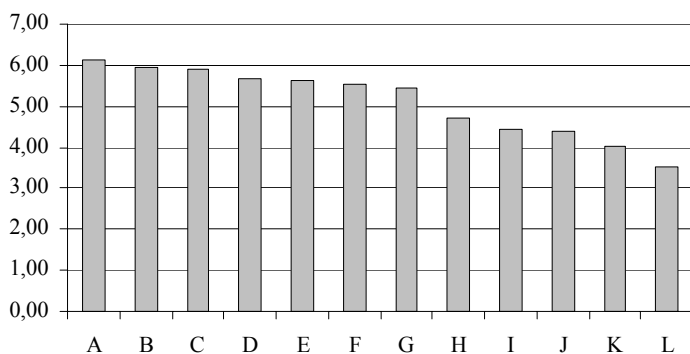
Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej pozwoliło na szereg zmian na rynku przewozów lotniczych, w tym przede wszystkim umożliwiono operowanie z krajowych portów lotniczych europejskich towarzystw lotniczych, a głównie niskokosztowych przewoźników. Było to korzystne z uwagi na zwiększenie liczby przewożonych pasażerów. Dzięki temu poszerzono ofertę przewozową Portu Lotniczego im. Mikołaja Kopernika we Wrocławiu, co pozwoliło na dalszy rozwój transportu lotniczego w obrębie wrocławskiego obszaru metropolitalnego i jego regionu. Spore znaczenie transportu lotniczego dla perspektyw rozwoju tego obszaru podkreślali przedstawiciele jednostek terytorialnych wszystkich szczebli samorządowych województwa dolnośląskiego w trakcie przeprowadzonych przez autorkę badań ankietowych dotyczących wzrostu konkurencyjności wrocławskiego obszaru metropolitalnego we współczesnej przestrzeni społeczno-gospodarczej Dolnego Śląska⁶.

Stolica Dolnego Śląska obecnie jest silnym centrum społecznym, kulturalnym, naukowym i ekonomicznym. Stanowi to w dużej mierze o atrakcyjności i konkurencyjności tego miasta dla inwestorów. Lokalizacja geopolityczna między takimi miastami, jak Warszawa, Berlin i Praga stanowi jego strategiczny atut, zwłaszcza że miasto cechuje się dobrze rozwiniętą infrastrukturą drogową, pozwalającą na połączenie metropolii wrocławskiej z całym kontynentem, a poza tym posiada także port lotniczy umożliwiający szybszą komunikację między dużymi miastami w kraju i za granicą. Wrocław posiada stosunkowo dobre połączenia lotnicze z głównymi miastami Europy Środkowowschodniej, a ponadto można zauważyć, że jest położony w bliskiej odległości lotu samolotem od większości głównych europejskich metropolii. Z wrocławskiego lotniska można się udać między innymi do Rzymu, Warszawy, Gdańska, Monachium, Frankfurtu, Düsseldorfu, Barcelony, Alicante, Bristolu, Glasgow, East Midlands, Brukseli i Dublina, a także do Liverpoolu, Kopenhagi, Oslo, Shannon, Cork, Paryża, Mediolanu, Londynu, Bolonii, Eindhoven, Doncasteru, Sheffieldu oraz Dortmundu. Lądują tu samoloty następujących linii lotniczych: LOT-u, EUR-LOT-u, LUFTHANSY, RAYANAIR, WIZZAIR, SAS, NORWEGIAN i JETAIR. Właśnie w poszerzeniu zasięgu połączeń krajowych i międzynarodowych ankietowani widzieli duże możliwości dalszego rozwoju Wrocławia i jego obszaru metropolitalnego⁷. Jest to o tyle istotne, że rozwój transportu lotniczego stanowi jeden z podstawowych czynników świadczących o atrakcyjności lokalizacyjnej

⁶ I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 151.

⁷ Szerzej: tamże.

jednostki przestrzennej, na którą zwracają uwagę inwestorzy zagraniczni, zaraz po przejrzystości i stabilności środowiska politycznego, prawnego⁸.



Gdzie:

- A Przyciąganie strategicznych inwestorów
- B Wzrost innowacyjności i poziomu świadczonych usług
- C Rozszerzanie zasięgu połączeń komunikacji międzynarodowej
- D Rozwój turystyki i baz noclegowych
- E Rozwój usług internetowych w ramach rynku finansowego
- F Rozwój centrów badawczo-rozwojowych i centrów zaawansowanej technologii
- G Rozszerzenie oferty studiów dla obcokrajowców
- H Dalszy wzrost ośrodków tworzących obszar metropolitalny
- I Lokalizacja siedzib instytucji reprezentujących struktury kierowania, zarządzania i kontroli w skali międzynarodowej
- J Dalszy przyrost wielkości potencjału demograficznego, w tym przede wszystkim pochodzącego z migracji
- K Przejmowanie kolejnych funkcji w zarządzaniu gospodarką regionu
- L Przenoszenie działalności gospodarczej poza metropolię

Rysunek 1. Perspektywy rozwoju wrocławskiego obszaru metropolitalnego w ocenie przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego województwa dolnośląskiego

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań ankietowych w: I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce – na przykładzie wrocławskiego obszaru metropolitalnego*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 151.

W celu zwiększenia oferty połączeń międzynarodowych stolicy Dolnego Śląska z europejskimi miastami konieczne stało się rozbudowanie wrocławskiego lotniska. Środki konieczne do realizacji takiego zadania pochodzą z programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko”. Wśród głównych priorytetów pro-

⁸ *Otwarty świat. Badanie atrakcyjności inwestycyjnej Europy 2008*, Raport Ernst & Young.

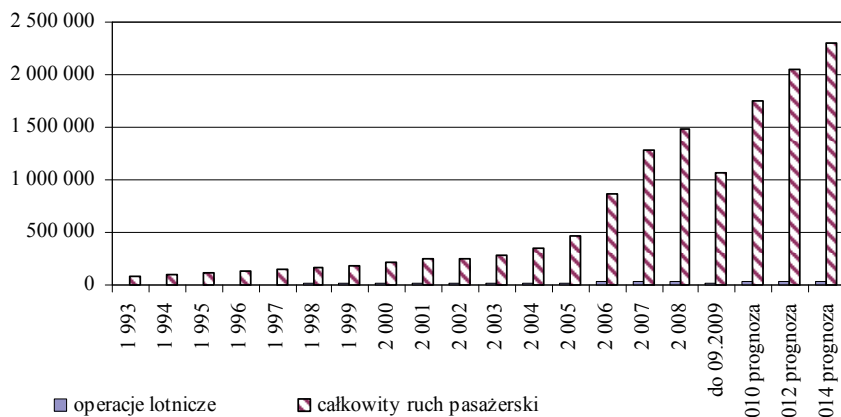
gramu operacyjnego znajduje się rozwój transeuropejskich sieci transportowych TEN-T (*Trans-European Network for Transport*). Wynika to z ważności portów lotniczych dla rozwoju integracji europejskiej. O wzroście znaczenia wrocławskiego portu lotniczego świadczy przyjęcie zasady, że będzie on dodatkowo przyjmować samoloty w wypadku występowania trudnych warunków meteorologicznych.

Lotnisko Wrocław–Strachowice jest jednym z beneficjentów programu, który najwcześniej otrzymał środki na rozbudowę, głównie z uwagi na znaczenie Wrocławia w sieci miast europejskich i siłę gospodarczą otaczającego regionu. Pieniądze unijne zostały przeznaczone na budowę nowego terminalu o powierzchni ok. 40 tys. m² i kubaturze ponad 330 tys. m³ oraz na budowę i rozbudowę płyt lotniska. Inwestycja jest bardzo istotna dla dalszego rozwoju wrocławskiego obszaru metropolitalnego, ponieważ pozwoli na zwiększenie przepustowości terminalu: z 1,2 mln pasażerów do 3,2 mln rocznie, a docelowo nawet 7 mln pasażerów każdego roku. Zgodnie z prognozami lotnisko będzie w stanie obsłużyć znacznie większą liczbę pasażerów rocznie (niż miało to miejsce dotychczas), współpracując z biznesowymi i „dolotowymi” portami lotniczymi, jakimi są Jelenia Góra i Lubin.

Wrocławski port lotniczy do tej pory bardzo chętnie wykorzystywali tani przewoźnicy, jednak zauważa się także wzrost zainteresowania ze strony LOT-u i Lufthansy. Najczęstszymi samolotami lądującymi we Wrocławiu są samoloty klasy C1 i C2. Są to na przykład samoloty boeing 737-800, boeing 757-200, ATR 42 i 72, airbus A320 i inne. Poza tym zdarzają się też lądowania samolotów klasy C3 (JUMBO JET) oraz samolotów nienależących do klasy samolotów pasażerskich, na przykład ruslan i C17.

Na rysunku 2 zaprezentowano dotychczasowe zmiany, jakie nastąpiły od roku 1993 – z prognozą do roku 2014 – w zakresie wykonywanych operacji lotniczych i obsługi ruchu pasażerskiego.

Zarząd wrocławskiego lotniska systematycznie stara się zwiększać liczbę i zakres wykonywanych operacji lotniczych. W ciągu pierwszych dziesięciu analizowanych lat liczba operacji wzrosła trzykrotnie, a pięciokrotnie – do roku 2010. Wzrost obsługi o blisko 30 000 pasażerów można uznać za ogromny sukces zarówno władz samorządowych, jak i zarządu lotniska Wrocław-Strachowice. Całkowity ruch pasażerski wzrósł z 81 366 osób w 1993 do blisko 1 486 442 – w roku 2008, a biorąc pod uwagę dotychczasowe zmiany, liczba pasażerów wzrośnie w bieżącym roku do blisko 2 000 000. Podobne tendencje występują w przypadku ruchu regularnego i czarterowego. Ruch regularny wzrósł z 74 884 w roku 1993 do 1 243 930 w roku 2008, natomiast ruch czarterowy – z 3 820 do 233 481.



Rysunek 2. Operacje lotnicze i ruch pasażerski na lotnisku Wrocław-Strachowice w latach 1993–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Lotniska Wrocław-Strachowice.

Zarządowi portu lotniczego udało się uzyskać dofinansowanie na rozbudowę płaszczyzn lotniskowych, tzn. remont istniejącej i budowę nowej płyty postojowej, drogi kołowania i drogi szybkiego zejścia, a także płaszczyzny do odladania samolotów. Działania te wpłyną pozytywnie na komfort podróży pasażerów i zmniejszenie uciążliwości wynikającej z istnienia lotniska dla mieszkańców Wrocławia, ponieważ zaplanowano wybudowanie ekranu akustycznego w pobliżu już istniejącego terminalu, co pozwoli na ograniczenie hałasu emitowanego podczas operacji lotniskowych naziemnych. Dzięki podjętym pracom ograniczony zostanie także negatywny wpływ oddziaływania lotniska na społeczność lokalną i środowisko naturalne poprzez stałe monitorowanie poziomu hałasu wokół lotniska i poszukiwanie nowych możliwości ograniczenia jego emisji, poza tym dokonywana będzie ciągła kontrola gruntów i wód w rejonie lotniska. Zgodnie z wynikami badań rozbudowa wrocławskiego lotniska⁹ nie stanowi też zagrożenia dla fauny i flory występującej w okolicy realizacji inwestycji; nie wpłynie negatywnie na oddalony o ok. 1 km Park Krajobrazowy Dolina Bystrzycy i projektowany Specjalny Obszar Ochrony Siedlisk Łęgi nad Bystrzycą; nie wpłynie niekorzystnie na środowisko wodne w rejonie prowadzonych prac; nie doprowadzi do wykraczających poza normy, emisji zanieczyszczeń powietrza w okolicy realizacji inwestycji; nie zaburzy prawidłowej polityki gospodarowania odpadami podczas wykonywania prac; nie stanowi zagrożenia dla potencjalnych zabytków

⁹ Serwis informacyjny Portu Lotniczego Wrocław SA, dostęp w Internecie: <http://www.air-port.wroclaw.pl/term2011.php?inf=srodowisko>, dostęp: 23 czerwca 2010 r.

chronionych, znajdujących się w obszarze inwestycji; nie spowoduje ponadnormatywnego zwiększenia promieniowania elektromagnetycznego na terenie portu lotniczego ani w jego otoczeniu.

Władze Wrocławia dążą się do zwiększenia otwartości miasta dla przyjeżdżających i odwiedzających. Jednym ze sposobów realizacji tego celu jest właśnie nowoczesny terminal pasażerski, który będzie skomunikowany z centrum miasta, a przez to zacznie stanowić jakby bramę wjazdową regionu. Poza tym ładne, oferujące coraz szersze usługi lotnisko stanowić będzie swoistą wizytówkę Wrocławia-Miasta Spotkań. Warto wspomnieć, że nowy terminal będzie obejmował 3 kondygnacje oraz jedną podziemną, zaoferuje podróżnym parkingi na ponad 1000 samochodów, 8 stanowisk kontroli bezpieczeństwa, 21 stanowisk odprawy biletowo-bagażowej, sale konferencyjne oraz bary i kawiarnie, a także aptekę, bank i galerię handlową. Dodatkowym powodem wymuszającym zdynamizowanie ruchu lotniczego na Dolnym Śląsku jest perspektywa UEFA EURO 2012™.

Należy zauważyć, że prace nad rozbudową lotniska Wrocław-Strachowice są prowadzone systematycznie i szybko. Aktualnie jest montowana konstrukcja stalowa budynku odpraw pasażerskich. Na plac budowy przywożone są etapami kolejne maszyny, które będą montowały, spawały i łączyły poszczególne fragmenty gigantycznej konstrukcji. Niektóre części zgodnie z planami architektonicznymi mają imponujące rozmiary: „na przykład prawie dwudziestometrowe słupy stalowe podtrzymujące konstrukcję dachu, widoczne wewnątrz terminalu w hali przylotów i odlotów”¹⁰.

Dużą rolę w podnoszeniu znaczenia lotniska Wrocław-Strachowice dla rozwoju przestrzennego i bezpieczeństwa ekonomicznego wrocławskiego obszaru metropolitalnego odgrywają władze samorządowe, w szczególności wojewódzkie. „Do kompetencji samorządów należą bowiem zagadnienia związane z gospodarowaniem terenami, a także uaktywnianiem działalności wokół lotniska i rozwijanie infrastruktury okołolotniskowej. W pewnym początkowym okresie rozwoju portu lotniczego, zanim port osiągnie wystarczające przychody, samorządy mają także znaczącą rolę w udzielaniu pomocy publicznej oraz inicjowaniu opracowań pozwalających w odpowiedzialny sposób podejmować decyzje inwestycyjne. I, co należy podkreślić, najczęściej nie uchylają się od tego przywileju”¹¹.

Samorządowcy dolnośląscy starają się sprostać wyzwaniu związanemu z budową infrastruktury lotniskowej i jednocześnie prowadzą inwestycje związane z polepszeniem dojazdu do lotniska Wrocław-Strachowice. Należą do nich mię-

¹⁰ <http://www.airport.wroclaw.pl/term2011>, dostęp 23 czerwca 2010 r.

¹¹ *Lotniska to szansa na rozwój regionów. Rozmowa z Eugeniuszem Wróblem, podsekretarzem stanu w Ministerstwie Transportu*, „Rzeczpospolita”, 20 czerwca 2007 r.

dzy innymi: budowa obwodnicy autostradowej Wrocławia i węzła prowadzącego na lotnisko, przebudowa ulicy Granicznej od ronda do nowego i starego terminalu, poszerzenie jezdni z dwóch do czterech pasów, budowa Alei Stabłowickiej do ulicy Kosmonautów, która ma ułatwić dojazd z drogi krajowej nr 94, ponadto w planach jest połączenie Dworca Świebodzkiego z portem lotniczym.

Dzięki działaniom podjętym na wrocławskim obszarze metropolitalnym coraz bardziej pozytywnie zaczęto oceniać miasto Wrocław i jego okolice, co przyczyniło się do uznania go za jedno z najbardziej atrakcyjnych inwestycyjnie miast w kraju. Inwestorzy zagraniczni za jego główne atuty uznali: chłonność i wielkość lokalnego rynku, zamożność społeczności lokalnej i jej aktywność gospodarczą, jakość czynnika ludzkiego, rozumianą jako poziom wykształcenia i kwalifikacji, oraz klimat społeczny dla inwestycji. Wrocław oceniany jest jako miasto posiadające wysokiej jakości kapitał ludzki i miasto stanowiące centrum nauki, oświaty, kultury i sztuki. Silnym atutem wrocławskiego obszaru metropolitalnego jest także stan i różnorodność infrastruktury technicznej, zarówno lotniczej, drogowej, jak i śródlądowej, zwiększającej dostępność komunikacyjną, a także infrastruktury społecznej i instytucjonalnej, stwarzającej możliwości rozwoju współpracy gospodarczej¹².

3. Podsumowanie

Wrocławskie lotnisko jest jednym z większych portów lotniczych w Polsce, zajmując czwartą pozycję co do wielkości w kraju. Ostatnie lata przyniosły radykalne zmiany, które przyczyniły się do intensywnego rozwoju portu lotniczego Wrocław–Strachowice. Duże znaczenie miały takie wydarzenia, jak otwarcie granic państwowych dla Polaków po wejściu do strefy Schengen, wejście linii lotniczej Ryanair czy też zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Dolnego Śląska w ocenie inwestorów, którzy bardzo chętnie korzystają z transportu lotniczego, by skrócić czas podróży.

Motorem rozwoju transportu lotniczego w województwie dolnośląskim stały się też zbliżające Mistrzostwa Europy 2012, dodatkowo wymuszające budowę nowego terminalu, aby lotnisko było w stanie przyjąć znacznie większą liczbę pasażerów niż dotychczas.

Lotnisko Wrocław–Strachowice stoi jeszcze przed szeregiem wyzwań. Przykładowo wrocławskiemu lotnisku brakuje połączenia transatlantyckiego, jakie posiadają Warszawa i Kraków, co zwiększyłoby możliwości rozwoju miasta Wrocławia i zmniejszyłoby utrudnienia dla podróżnych, jeśli chodzi o sposób kontynuowania podróży bez szukania dodatkowych połączeń komunikacyjnych.

¹² I. Ładysz, *Konkurencyjność obszarów metropolitalnych w Polsce...*, wyd. cyt., s. 152.

Problemem wrocławskiego portu lotniczego jest także za mały parking. Obecny nie zaspokaja wszystkich potrzeb i zdarza się, że brak miejsca, zwłaszcza w sezonie letnim. Zgodnie z planami rozbudowy lotniska przy budowanym terminalu powstanie nowy parking na 1000 samochodów, jednakże nasuwa się wątpliwość, czy sprosta on wymaganiom blisko 7 mln pasażerów rocznie, których ma obsługiwać wrocławskie lotnisko.

Warto wskazać na fakt, iż przedstawiona rozbudowa i modernizacja lotniska w stolicy Dolnego Śląska oprócz istotnych korzyści dla całego regionu może przyczynić się także do powiększenia istniejących dysproporcji w dostępności komunikacyjnej pozostałych miejscowości, szczególnie tych położonych peryferyjnie, co negatywnie wpłynie na spójność przestrzenną regionu.

Rozbudowa i modernizacja portu lotniczego we Wrocławiu wpływa pozytywnie na bezpieczeństwo ekonomiczne regionu i wrocławskiego obszaru. W odniesieniu do handlu umożliwi zwiększenie swobody przepływu towarów i usług, co wpływa pozytywnie na zapewnienie płynności zaopatrzenia cywilnego i wojskowego. W tym drugim przypadku szczególne znaczenie ma płynność zaopatrzenia w wyposażenie wojskowe i w uzbrojenie oraz związane z nimi technologie. Poza tym przyczynia się do realizacji „Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej”, w kontekście budowania zrównoważonego sektora transportu lotniczego, który opiera się na nowoczesnych sieciach pozwalających na integrację działalności transportowej pod względem terytorialnym i gałęziowym, a także podnosi poziom jakości i bezpieczeństwa usług lotniczych. Rozwój lotniska wrocławskiego pozwala również na integrację polskiej infrastruktury transportowej z infrastrukturą ogólnoeuropejską.

Podsumowując można stwierdzić, że władze miasta Wrocławia mają spójną i jasną wizję rozwoju metropolii i regionu, która daje duże możliwości przyszłego rozwoju wrocławskiego obszaru metropolitalnego. Jednym z celów ich działania jest budowanie infrastruktury ekonomicznej, która będzie sprzyjała tworzeniu dogodnych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej na tym obszarze. Zainicjowano dużą liczbę ważnych projektów inwestycyjnych, które niejednokrotnie są realizowane wspólnie z sąsiednimi gminami i marszałkiem województwa dolnośląskiego. Dzięki temu możliwe jest powiększanie efektu końcowego tych inwestycji, a co za tym idzie, osiągnięcie harmonijnego rozwoju społeczno-gospodarczego wrocławskiego obszaru metropolitalnego. Jednakże podjęcie się tylu zadań inwestycyjnych łączy się z rosnącym zadłużeniem miasta.

Poza tym warto podkreślić, że władze Wrocławia dążą do współpracy z sąsiednimi gminami między innymi w celu poprawienia połączeń komunikacyjnych na obszarze metropolitalnym i rozwinięcia sprawnego transportu publicznego łączącego Wrocław z okolicznymi gminami, co zwiększyłoby stopień mobilności przestrzennej ludności. Nawiązano współpracę (także z marszałkiem województwa dolnośląskiego) dotyczącą stworzenia szybkich połączeń kolejowych. Całość

tych działań niewątpliwie będzie się przyczyniała do swobodniejszego przepływu ludności, a także do lepszego wykorzystania infrastruktury technicznej, w tym lotniczej, jeśli umożliwimy szybsze i sprawniejsze przemieszczanie się po Wrocławiu i w kierunku lotniska. Wymagało to między innymi budowy obwodnicy autostradowej oraz rozbudowy sieci dróg. Inwestycje podjęte na obszarze metropolitalnym Wrocławia są dostosowane do europejskiej normy naciskowej dla pojazdów ciężarowych, co ma zdecydowanie poprawić stan utrzymania ogółu dróg. Poza tym priorytetem staje się zintegrowanie polskiej sieci transportowej z infrastrukturą ogólnoeuropejską.

Katarzyna Pawlewicz
Adam Pawlewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Analiza koncentracji i lokalizacji jako metoda wyznaczania obszarów do zalesiania w planowaniu rozwoju lokalnego na przykładzie gminy Jonkowo

***Streszczenie.** Zalesianie użytków rolnych, których z punktu widzenia racjonalnej gospodarki rolniczej wykorzystanie jest nieefektywne (nieopłacalne), daje możliwość alternatywnego ich wykorzystania, a tym samym może się przyczynić do uzyskania dodatkowych źródeł dochodów.*

W artykule przedstawiono metodę wyznaczania i kwalifikacji obszarów do zalesiania na przykładzie gminy Jonkowo. Analizując przestrzenne zróżnicowanie cech środowiska przyrodniczego z punktu widzenia zalesiania, dobrym rozwiązaniem jest wykorzystanie współczynnika koncentracji oraz lokalizacji. Dzięki takiemu postępowaniu jest możliwe ustalenie hierarchii ważności, pilności i kolejności dokonywania prac zalesieniowych w poszczególnych na przykład jednostkach administracyjnych, biorąc pod uwagę możliwości finansowe.

1. Wprowadzenie

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego to proces długotrwałych zmian jakościowych i ilościowych. Zmiany te mają charakter celowy, czyli są ukierunkowane na zamierzoną poprawę stanu istniejącego. Termin „rozwój lokalny” odnosi się zatem do dwóch podstawowych pojęć: terytorium, które może być rozumiane między innymi jako przestrzeń wyznaczona granicami administracyjnymi na przykład gminy, sołectwa, oraz zmiana, która dokonuje się na danej przestrzeni¹.

¹ A. Noworól, *Planowanie rozwoju lokalnego*, w: *ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 2006, s. 85.

Zwiększanie powierzchni zalesień stanowi ważny element polityki państwa. „Krajowy program zwiększania lesistości” zakłada systematyczny wzrost lesistości do 30% w 2020 i 33% do roku 2050². Zalesianie stwarza także niepowtarzalną szansę, aby użytkom rolnym, niespełniającym wymogów racjonalnej produkcji rolniczej nadać nowy, alternatywny sposób wykorzystania, co tym samym może wpłynąć na dodatkowe źródło dochodów rolników, wzrost przedsiębiorczości.

Gospodarkę przestrzenną, traktowaną jako efekt prowadzonej działalności na danej przestrzeni, interesują między innymi odchylenia rzeczywistego rozmieszczenia produkcji od układu regularnego, wymodelowanego z założeniem jednolitości warunków przyrodniczych. Rozmieszczenie rzeczywiste nie jest regularne, gdyż warunki naturalne wpływające na produkcję zmieniają się w sposób bardzo niesystematyczny, tym samym wpływając na rodzaj użytkowania ziemi i intensywność produkcji rolnej. W koncepcjach przestrzenno-gospodarczych rozważane jest zróżnicowanie powierzchni ziemi i jego wpływ na lokalizację działalności gospodarczej³. Prowadząc badania nad przestrzenią, bardzo często poszukuje się informacji o stopniu skupienia i zróżnicowania cech środowiska przyrodniczego na obszarach badawczych. Mogą temu służyć miary koncentracji oraz miary lokalizacji. W artykule przedstawiono metodę wyznaczania i kwalifikacji obszarów do zalesiania na przykładzie gminy Jonkowo.

2. Opis metody

Pierwszy etap to ocena koncentracji wybranych cech na obszarze badawczym. Koncentracja to miara statystyczna, która daje możliwość określenia stopnia skupienia lub rozproszenia elementów pewnego zbioru⁴. Miary koncentracji są charakterystykami liczbowymi, służącymi do określenia stopnia nierównomierności rozkładu danej cechy między poszczególne jednostki zbiorowości⁵. Zatem jednym ze sposobów rozpatrywania zjawiska koncentracji jest nierównomierny podział ogólnej sumy wartości cech między poszczególne jednostki zbiorowości⁶. Można wyróżnić dwie metody analizy koncentracji – graficzną i analityczną.

² Krajowy program zwiększania lesistości, (aktualizacja 2003 r.), Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2003, mps., s. 3.

³ R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 26.

⁴ Z. Dembowska, *Metody i techniki w planowaniu przestrzennym. Metody i techniki szczegółowe*, cz. 2, Zakład Wydawnictw Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1989, s. 21.

⁵ T. Grabiński, *Mierniki koncentracji i lokalizacji przestrzennej*, w: *Badania przestrzenne rynku i konsumpcji. Przewodnik metodyczny*, red. S. Mynarski, PWN, Warszawa 1992, s. 76.

⁶ U. Siedlecka, *Charakterystyki liczbowe struktury zbiorowości*, w: *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 74.

Metoda graficzna polega na sporządzeniu i ocenie tzw. wykresu (krzywej) koncentracji Lorenza. Sporządzony jest poprzez nanoszenie punktów o współrzędnych równych skumulowanym odsetkom wartości cechy oraz liczebności. Łącząc te punkty odcinkami, uzyskuje się wielobok koncentracji, następnie wygładzając uzyskany wielobok za pomocą krzywej otrzymuje się krzywą koncentracji. Przekątna kwadratu wyznacza linię równomiernego rozkładu. Obszar między przekątną a krzywą koncentracji jest nazywany polem koncentracji (wielobok koncentracji). Im krzywa koncentracji leży bliżej przekątnej (im mniejsze jest pole koncentracji), tym bardziej rozkład cechy jest równomierny, tzn. charakteryzuje się mniejszym stopniem koncentracji i odwrotnie⁷. Należy jednak zwrócić uwagę, że metoda graficzna daje możliwość przybliżonej oceny koncentracji. Precyzyjne pomiary umożliwia metoda analityczna.

Metoda analityczna polega na wyznaczeniu współczynnika koncentracji, tj. stosunku pola koncentracji a do połowy powierzchni kwadratu:

$$K = \frac{a}{5000}. \quad (1)$$

Współczynnik jest nazywany *współczynnikiem koncentracji Lorenza*. Jest on miarą niemianowaną, przyjmuje wartość 0 w przypadku równomiernego podziału (brak koncentracji) i 1 w przypadku całkowitej koncentracji, a zatem $0 \leq K \leq 1$ ⁸.

W ocenie koncentracji wykorzystuje się następującą skalę wartości współczynnika:

- (0–0,2) – niski stopień koncentracji,
- <0,2–0,5) – średni stopień koncentracji,
- <powyżej 0,5) – wysoki stopień koncentracji⁹.

W praktyce dokładne obliczenie pola koncentracji jest skomplikowane i zastępuje się go wyznaczeniem sumy pól odpowiednich figur geometrycznych (trapezów i trójkątów). Wzór współczynnika koncentracji przyjmuje wtedy postać:

$$K = 1 - \frac{1}{100n} \sum_{i=1}^k z_{ics} + z_{i-1cs} \quad (2)$$

gdzie:

- z_{ics} – skumulowana częstość cechy z_i ,
- z_{i-1cs} – skumulowana częstość cechy z_{i-1} ¹⁰.

⁷ T. Grabiński, *Mierniki...*, wyd. cyt., s. 80.

⁸ Tamże, s. 61.

⁹ Tamże, s. 91.

¹⁰ Tamże, s. 84–85.

Do obliczenia współczynnika koncentracji oraz indywidualnych współczynników lokalizacji posłużono się tabelami pomocniczymi. Wzór tabeli pomocniczej przedstawia tabela 1.

W kolejnym etapie wyznaczono współczynnik lokalizacji (iloraz lokalizacji). Iloraz lokalizacji to liczba obiektów na obszarze i do liczby obiektów na obszarze j ¹¹. Miara lokalizacji oznacza zatem określenie stopnia podobieństwa rozkładu dwóch cech między poszczególne jednostki zbiorowości. Inaczej mówiąc, jest to iloraz udziału procentowego badanego zjawiska i udziału procentowego zjawiska podstawowego. Współczynnik lokalizacji jest zbudowany analogicznie do współczynnika koncentracji. Różnica polega na tym, że miary koncentracji określają podobieństwo między rozkładem jednej cechy a hipotetycznym rozkładem równomiernym, natomiast miary lokalizacji zawsze odnoszą się do dwóch różnych cech¹².

W analizie lokalizacji stosuje się głównie metody analityczne, chociaż można również zastosować graficzne. Metoda graficzna polega na sporządzeniu wykresu krzywej lokalizacji Lorenza i porównaniu jej z położeniem linii równomiernego rozkładu. Wykres lokalizacji jest zbudowany podobnie jak wykres koncentracji, ale na osiach wykresu – zamiast wartości skumulowanych procentów jednej cechy – są odkładane kumulanty dwóch cech¹³.

Analityczna metoda oceny lokalizacji przestrzennej polega na wyznaczaniu oraz interpretacji indywidualnych i sumarycznych współczynników lokalizacji. Współczynniki indywidualne są obliczane wg wzoru:

$$L_i = \frac{z_{ics}}{w_{ics}}. \quad (3)$$

Pokazuje on relacje między udziałem cech z oraz w w i -tej jednostce przestrzennej. Współczynnik L_i jest równy 1, jeżeli udziały te są jednakowe. Jeśli udział i -tej jednostki przestrzennej w zakresie cechy z jest większy niż w zakresie cechy w , to $L_i > 1$, natomiast jeżeli $L_i < 1$, sytuacja jest odwrotna¹⁴. Na potrzeby niniejszej pracy, do oceny lokalizacji założono następującą skalę wartości współczynnika:

- (0–0,5) – niski stopień lokalizacji,
- <0,5–1,0) – średni stopień lokalizacji,
- <powyżej 1,0) – wysoki stopień lokalizacji.

Obliczone wskaźniki (koncentracji oraz lokalizacji) umożliwiają podjęcie decyzji o kolejności i pilności dokonywania prac zalesieniowych w poszczególnych

¹¹ Z. Dembowska, *Metody...*, wyd. cyt., s. 21.

¹² T. Grabiński, *Mierniki...*, wyd. cyt., s. 94.

¹³ Tamże, s. 95.

¹⁴ Tamże, s. 97.

Tabela 1. Struktura pomocniczej tablicy obliczeniowej do wyznaczenia współczynnika koncentracji oraz ilorazu lokalizacji

Objekt badawczy	Powierzchnia		Częstości względne		Częstości skumulowane		Pole figury	z_i/w_i	Iloraz lokalizacji
	cecha w_i (ha)	cecha z_i (ha)	cecha w_{icw} (%)	cecha z_{icw} (%)	cecha w_{ics} (%)	cecha z_{ics} (%)			
–							–	(%)	–
1	w_1	z_1	$(w_1/\Sigma w)100$	$(z_1/\Sigma w)100$	w_{icw}	z_{icw}	$\sum_{i=1}^k \frac{z_{ics} + z_{1ics}}{2} \cdot w_{icw}$	z_1/w_1	z_{icw}/w_{icw}
2	w_2	z_2	$(w_2/\Sigma w)100$	$(z_2/\Sigma w)100$	$w_{icw} + w_{2cw}$	$z_{icw} + z_{2cw}$	$\sum_{i=1}^k \frac{z_{ics} + z_{2ics}}{2} \cdot w_{2cw}$	z_2/w_2	z_{2cw}/w_{2cw}
3	w_3	z_3	$(w_3/\Sigma w)100$	$(z_3/\Sigma w)100$	$w_{2cw} + w_{3cw}$	$z_{2cw} + z_{3cw}$	$\sum_{i=1}^k \frac{z_{ics} + z_{3ics}}{2} \cdot w_{3cw}$	z_3/w_3	z_{3cw}/w_{3cw}
.									
.									
n	w_n	z_n	$(w_n/\Sigma w)100$	$(z_n/\Sigma w)100$	100	100	$\sum_{i=1}^k \frac{z_{ics} + z_{nics}}{2} \cdot w_{ncw}$	z_n/w_n	z_{ncw}/w_{ncw}
Razem	Σ	Σ	Σ	Σ	–	–	Σ	–	–

w_p, z_p – wybrane do analizy cechy, w_{icw}, z_{icw} – częstości względne wybranych do analizy cech; w_{ics}, z_{ics} – częstości skumulowane wybranych do analizy cech.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Grabiński, *Mierniki koncentracji i lokalizacji przestrzennej*, w: *Badania przestrzenne rynku i konsumpcji. Przewodnik metodyczny*, red. S. Młynarski, PWN, Warszawa 1992, s. 76–105; U. Siedlecka, *Charakterystyki liczbowe struktury zbiorowości*, w: *Statystyka. Elementy teorii i zadania*, Akademia Ekonomiczna im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1997, s. 73–76.

jednostkach badawczych (obrębach). Analizie koncentracji i lokalizacji poddano następujące cechy środowiska naturalnego:

- lasy oraz grunty zadrzewione i zakrzewione,
- grunty klas VI i VIz wraz z nieużytkami.

Wybrano te cechy środowiska naturalnego, gdyż – zdaniem autorów – powierzchnia tych dwóch cech środowiska przyrodniczego może mieć znaczący wpływ na podjęcie decyzji o przeprowadzeniu zalesiania w danych jednostkach (obrębach). Ponadto, wybór tylko dwóch cech stanowi duże ułatwienie prac analitycznych.

Zaproponowaną metodę przetestowano na obiekcie badawczym, którym była gmina Jonkowo w woj. warmińsko-mazurskim.

3. Przykład zastosowania zaproponowanej metody

Na terenie gminy Jonkowo jest zlokalizowanych 21 obrębów geodezyjnych¹⁵. Obrębom tym nadano kolejno, sortując alfabetycznie, oznaczenie liczbowe: Gamerki Wielkie – 1, Garzewko – 2, Giedajty – 3, Godki – 4, Gutkowo – 5, Jonkowo – 6, Kajny – 7, Łomy – 8, Mątki – 9, Nowe Kawkowo – 10, Polejki – 11, Porbady – 12, Pupki – 13, Stare Kawkowo – 14, Stętkiny – 15, Szałstry – 16, Warkały – 17, Węgajty – 18, Wilimowo – 19, Wołowno – 20, Wrzesina – 21.

W celu oceny kolejności i pilności dokonywania zalesień w poszczególnych jednostkach (obrębach) ustalono stopień koncentracji i lokalizacji wybranych cech środowiska przyrodniczego na tle całej gminy. Wykorzystano do tego celu współczynnik koncentracji oraz iloraz lokalizacji opierające się na analizie struktury gruntów na obszarze badawczym.

Pierwszą analizowaną cechą środowiska przyrodniczego zlokalizowaną na obszarze badawczym była koncentracja lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na terenie gminy. Z przeprowadzonej oceny wynika, że współczynnik koncentracji osiągnął wartość równą 0,46 (tab. 2), co oznacza średni stopień koncentracji tej cechy na obszarze gminy Jonkowo. Krzywa koncentracji jest oddalona od krzywej równomiernego rozkładu (rys. 1).

Najniższą wartość współczynnika lokalizacji powierzchni lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych otrzymały następujące obręby: Garzewko, Polejki, Łomy, Porbady, Węgajty – rysunek 2. Wyniki takie należy tłumaczyć małym zalesieniem, zadrzewieniem i zakrzewieniem, tj. poniżej 20% powierzchni obrębu. Największą wartość współczynnika uzyskały następujące obręby: Stętkiny, Giedajty, Gamerki Wielkie, Gutkowo, Szałstry, Wilimowo, Warkały,

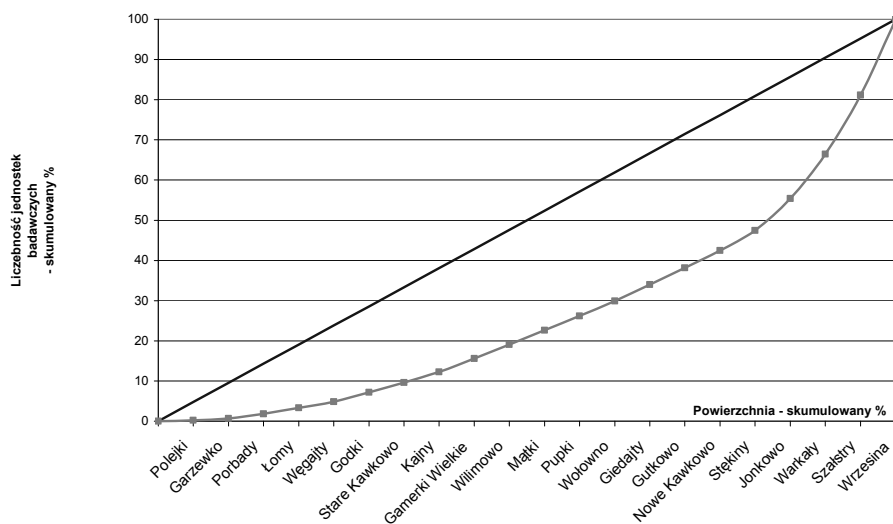
¹⁵ Informacje Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Olsztynie.

Tabela 2. Obliczenia pomocnicze do wyznaczenia współczynnika koncentracji dla lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych

Wykaz obrębów	Powierzchnia		Częstości względne		Częstości skumulowane		Pole figury	Pow. Ls i Lz do pow. ogólnej obrębów	Iloraz lokali- zacji
	obrębów	Ls i Lz	pow. obrębów do pow. całej gminy	pow. Ls i Lz, do pow. Ls i Lz. ogółem	pow. obrębów	pow. Ls i Lz			
Garzewko	445,51	28,69	2,64	0,43	3,84	0,68	1,23	6,44	0,16
Polejki	201,63	16,46	1,20	0,25	1,20	0,25	0,15	8,17	0,21
Łomy	770,95	99,06	4,57	1,50	11,23	3,33	11,81	12,85	0,33
Porbady	475,96	76,41	2,82	1,15	6,66	1,84	3,55	16,05	0,41
Węgajty	561,04	99,56	3,33	1,50	14,56	4,84	13,58	17,75	0,45
Stare Kawkowo	761,84	159,67	4,52	2,41	22,10	9,63	38,05	20,96	0,53
Mątki	1015,61	232,60	6,02	3,51	36,21	22,61	125,56	22,90	0,58
Wołowno	874,09	247,41	5,18	3,74	46,19	29,92	145,37	28,31	0,72
Pupki	809,28	236,69	4,80	3,57	41,01	26,18	117,05	29,25	0,75
Godki	510,18	157,86	3,02	2,38	17,58	7,22	18,23	30,94	0,79
Nowe Kawkowo	882,65	284,77	5,23	4,30	58,97	42,48	211,04	32,26	0,82
Jonkowo	1543,00	521,97	9,15	7,88	73,07	55,38	470,53	33,83	0,86
Kajny	464,97	172,07	2,76	2,60	24,85	12,23	30,13	37,01	0,94
Stęki	834,13	331,96	4,95	5,01	63,92	47,49	222,47	39,80	1,01
Giedajty	654,89	269,78	3,88	4,07	50,08	33,99	124,08	41,19	1,05
Gamerki Wielkie	532,66	224,34	3,16	3,39	28,01	15,62	43,97	42,12	1,07
Gutkowo	617,98	277,17	3,66	4,19	53,74	38,18	132,21	44,85	1,14
Szałstry	1575,43	970,14	9,34	14,65	89,29	81,13	689,33	61,58	1,57
Wilimowo	367,71	230,30	2,18	3,48	30,19	19,10	37,84	62,63	1,60
Warkały	1160,83	735,01	6,88	11,10	79,95	66,48	419,31	63,32	1,61
Wrzesina	1806,78	1249,61	10,71	18,87	100,00	100,00	970,11	69,16	1,76
RAZEM	16867,11	6621,53	100,00	100,00	–	–	3825,61	–	–
K = 0,46; Kg = 0,46									

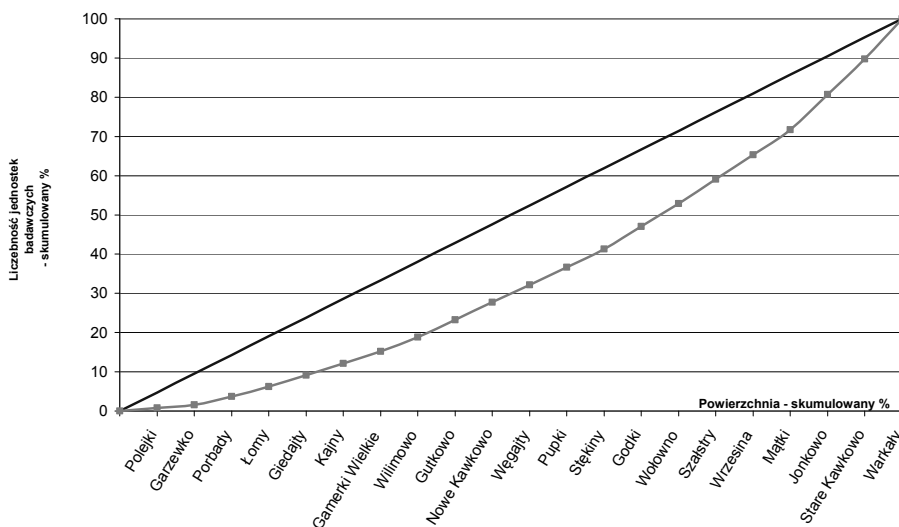
Oznaczenia: Ls – lasy; Lz – grunty zadrzewione i zakrzewione.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 1. Krzywa koncentracji powierzchni lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych na tle powierzchni gminy Jonkowo

Źródło: opracowanie własne.

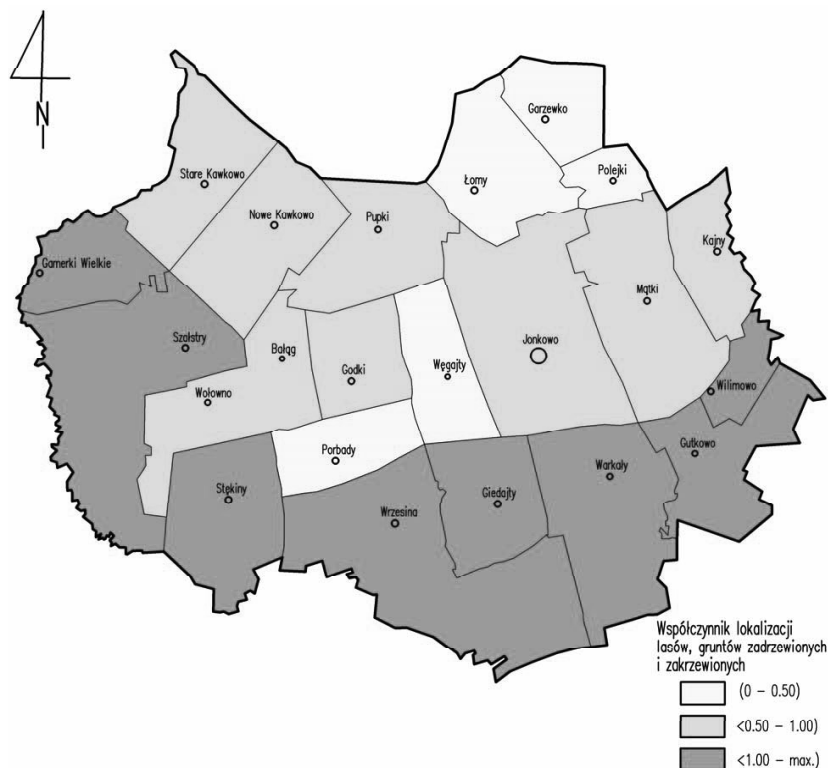


Rysunek 2. Wizualizacja indywidualnych współczynników lokalizacji lasów, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych w obrębach geodezyjnych gminy Jonkowo

Źródło: opracowanie własne.

Wrzesina, gdzie wartość indywidualnych współczynników lokalizacji wyniosła powyżej 1,0 (rys. 2). W przypadku tych obszarów należy to tłumaczyć dużą powierzchnią lasów, zadrzewień i zakrzewień, sięgającą nawet powyżej 60% powierzchni obrębu.

Współczynnik koncentracji dla gruntów klas VI i VIz oraz nieużytków jest mniejszy i na ocenianym obszarze wyniósł 0,29 (tab. 3). Wielobok koncentracji jest niewielki, a krzywa koncentracji bardziej zbliżona do krzywej równomiernego rozkładu (rys. 3). Jak można zauważyć, rozmieszczenie tej cechy na obszarze analizowanej gminy jest bardziej równomierne. Zatem poziom skoncentrowania klas VI i VIz oraz nieużytków jest niższy niż koncentracja lasów, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych.



Rysunek 3. Krzywa koncentracji powierzchni gruntów klas VI i VIz oraz nieużytków na tle powierzchni gminy Jonkowo

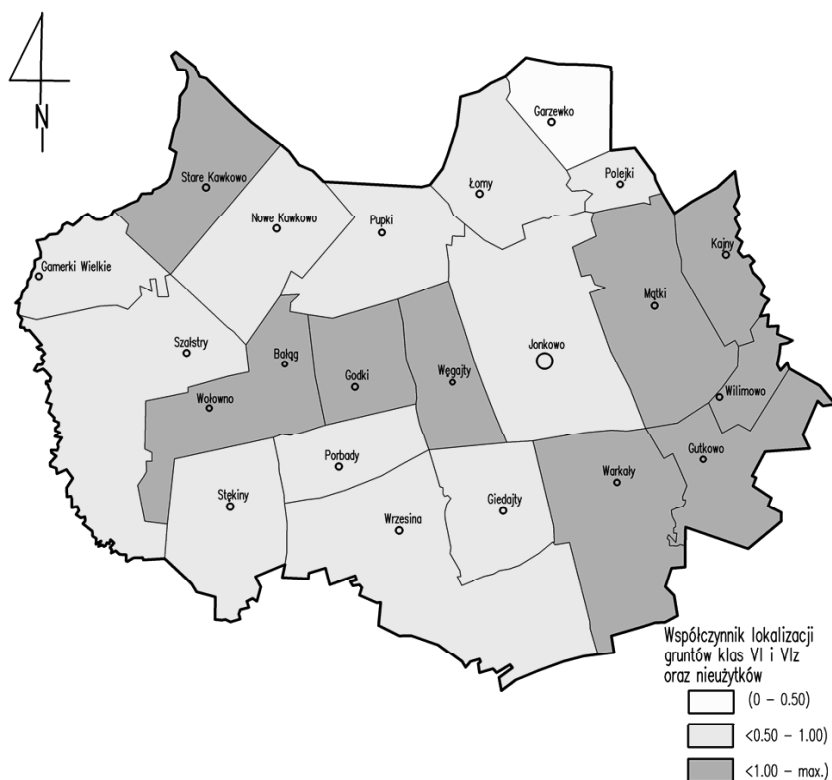
Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Obliczenia pomocnicze do wyznaczenia współczynnika koncentracji dla gruntów klas VI i VIz oraz nieużytków

Wykaz obrębów	Powierzchnia		Częstości względne		Częstości skumulowane		Pole figury	Pow. klas VI, VIz, N do ogólnej pow. obrębów	Iloraz lokali- zacji
	obrębów	klas VI, VIz, N	pow. obrębów do pow. całej gminy	pow. klas VI, VIz, N do pow. klas VI, VIz, N ogółem	pow. obrębów	pow. klas VI, VIz, N			
Stare Kawkowo	761,84	162,38	4,52	9,08	93,12	89,74	384,83	21,31	2,01
Godki	510,18	103,18	3,02	5,77	48,20	47,04	133,55	20,22	1,91
Wilimowo	367,71	65,51	2,18	3,66	23,21	18,87	37,13	17,81	1,68
Warkały	1160,83	183,39	6,88	10,26	100,00	100,00	652,92	15,80	1,49
Węgajty	561,04	79,19	3,33	4,43	35,43	32,13	99,52	14,11	1,33
Gutkowo	617,98	79,01	3,66	4,42	26,87	23,28	77,21	12,79	1,21
Wołowno	874,09	103,91	5,18	5,81	53,38	52,85	258,81	11,89	1,12
Kajny	464,97	52,61	2,76	2,94	17,87	12,11	29,32	11,31	1,07
Mątki	1015,61	113,39	6,02	6,34	79,45	71,71	412,67	11,16	1,05
Gamerki Wielkie	532,66	55,30	3,16	3,09	21,03	15,20	43,12	10,38	0,98
Jonkowo	1543,00	160,12	9,15	8,96	88,60	80,66	696,93	10,38	0,98
Stęki	834,13	83,20	4,95	4,65	45,17	41,27	192,57	9,97	0,94
Pupki	809,28	80,08	4,80	4,48	40,23	36,61	164,92	9,90	0,93
Nowe Kawkowo	882,65	79,05	5,23	4,42	32,10	27,71	133,41	8,96	0,84
Giedajty	654,89	52,31	3,88	2,93	15,11	9,17	29,91	7,99	0,75
Porbady	475,96	37,38	2,82	2,09	6,66	3,70	7,50	7,85	0,74
Polejki	201,63	14,24	1,20	0,80	1,20	0,80	0,48	7,06	0,67
Szałstry	1575,43	111,21	9,34	6,22	62,72	59,07	522,67	7,06	0,67
Wrzesina	1806,78	112,56	10,71	6,30	73,43	65,36	666,45	6,23	0,59
Łomy	770,95	45,36	4,57	2,54	11,23	6,24	22,73	5,88	0,56
Garzewko	445,51	14,60	2,64	0,82	3,84	1,61	3,18	3,28	0,31
RAZEM	16867,11	1787,98	100	100	–	–	4569,85	–	–
K = 0,29; Kg = 0,29									

Źródło: opracowanie własne.

Oceniając indywidualne współczynniki lokalizacji gruntów klas VI i VIz oraz nieużytków, wykazano, że wśród analizowanych obrębów najwyższą wartość uzyskały następujące obręby: Małki, Kajny, Wołowo, Gutkowo, Węgajty, Warkały, Wilimowo, Godki, Stare Kawkowo – rysunek 4. Otrzymane rezultaty wynikają z dużych powierzchni najslabszych gruntów, czyli klas VI i VIz oraz nieużytków, w strukturze gruntów obrębów, stanowiących nawet ponad 21% ich powierzchni. Najmniejszą wartość współczynnika, równą 0,31, uzyskał obręb Garzewko (rys. 4). Powierzchnia klas VI i VIz oraz nieużytków wyniosła tutaj niewiele powyżej 3% powierzchni obrębu.



Rysunek 4. Wizualizacja indywidualnych współczynników lokalizacji gruntów klas VI i VIz oraz nieużytków w obrębach geodezyjnych gminy Jonkowo

Źródło: opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Głównym działaniem człowieka jest efektywne wykorzystywanie uwarunkowań przyrodniczych, ekonomicznych oraz społecznych danego terenu w celu szybkiego i pewnego osiągnięcia korzyści. Analizując przestrzenne zróżnicowanie cech środowiska przyrodniczego z punktu widzenia możliwości zalesiania, dobrym rozwiązaniem jest wykorzystanie współczynnika koncentracji oraz lokalizacji. Dzięki takiemu postępowaniu jest możliwe ustalenie hierarchii ważności, pilności i kolejności dokonywania prac zalesieniowych w poszczególnych jednostkach administracyjnych w kontekście na przykład podziału środków finansowych.

Założono, że o kolejności i pilności dokonywania zalesień w poszczególnych obrębach decydować będzie zakwalifikowanie ich przede wszystkim na podstawie oceny koncentracji. Przeprowadzona analiza wykazała średni stopień koncentracji tej cechy na obszarze gminy Jonkowo. Oddalona krzywa koncentracji od krzywej równomiernego rozkładu wskazuje na potrzebę dalszych obliczeń. W przypadku braku koncentracji o pilności zalesień będą decydowały inne czynniki niż przyrodnicze.

Kolejny etap obejmował ocenę lokalizacji opisanych cech, a więc obręb powinien charakteryzować się niską wartością współczynnika lokalizacji lasów oraz gruntów zadrzewionych i zakrzewionych, tj. poniżej 0,5, a przy tym wysoką wartością współczynnika lokalizacji dla klas VI i VIz oraz nieużytków, tj. powyżej 1,0.

Konkludując, według uzyskanych wyników, do zalesień w pierwszej kolejności powinny być przeznaczone grunty położone w obrębie Węgajtów. Spośród ocenianych obrębów obszar Węgajtów miał niską wartość współczynnika indywidualnej lokalizacji lasów, gruntów zadrzewionych i zakrzewionych (0,45) oraz wysoką wartość współczynnika indywidualnej lokalizacji klas VI i VIz oraz nieużytków (1,33).

Marta Szaja

Uniwersytet Szczeciński

Wizerunek przestrzeni ważnym instrumentem współczesnej polityki przestrzennej miast na przykładzie miasta Szczecina

***Streszczenie.** W artykule zaprezentowano główny powód, dla którego w miastach prowadzona jest polityka przestrzenna. Szczegółowo opisano jeden z instrumentów polityki przestrzennej – wizerunek przestrzeni. Ponadto ukazano znaczenie wizerunku dla dalszego rozwoju miast. Przedstawiono także metody kreowania pozytywnego wizerunku jednostki terytorialnej.*

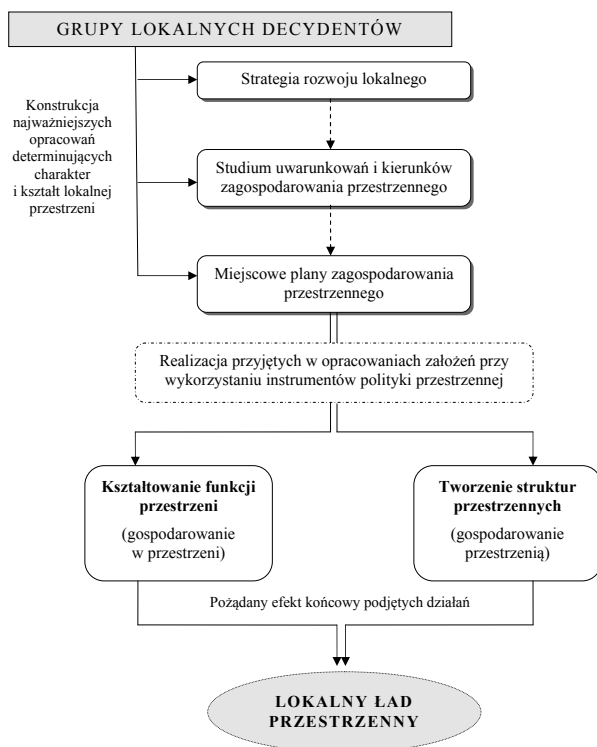
1. Wprowadzenie

Najważniejszym celem współczesnej polityki przestrzennej jest takie projektowanie i zarządzanie danym terytorium, by w konsekwencji otrzymać pożądany ład przestrzenny. Realizowany jest on głównie poprzez odpowiednie, adekwatne do zatwierdzonych planów i strategii rozwoju, gospodarowanie w przestrzeni (czyli kształtowanie jej funkcji) i gospodarowanie przestrzemią (czyli tworzenie odpowiednich struktur przestrzennych). Ład przestrzenny jest więc rezultatem sprawnego funkcjonowania terytorialnego systemu społeczno-gospodarczego. Jednakże aby go uzyskać, niezbędne jest korzystanie przez właściwe podmioty (przede wszystkim przez lokalnych włodarzy) z odpowiednich instrumentów (rys. 1).

Do najistotniejszych instrumentów wspomagających kreowanie polityki przestrzennej w miastach zaliczyć można przede wszystkim¹:

- planowanie przestrzenne,
- politykę inwestycyjną,
- gospodarkę nieruchomościami,
- instrumenty finansowe i prawne oraz
- wizerunek przestrzeni.

Po to, by efektywnie realizować swoje zamierzenia odnośnie do danego obszaru, władze miasta muszą wpiery dokonać rzetelnej oceny każdego z dostępnych im instrumentów polityki przestrzennej. Dotyczy to głównie realnej możliwości ich wykorzystania, a następnie odpowiedniej koordynacji i synchronizacji z pozostałymi instrumentami.



Rysunek 1. Ogólny schemat realizacji zasadniczego celu polityki przestrzennej

Źródło: opracowanie własne.

¹ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 116–136.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja jednego z istotniejszych instrumentów polityki przestrzennej – wizerunku przestrzeni. Podjęta zostanie próba ukazania metod kreowania pozytywnego image'u miasta, skutecznej promocji miejskiej przestrzeni oraz znaczenia tych elementów w procesie realizacji polityki przestrzennej przez lokalne władze.

2. Umiejscowienie i rola wizerunku w polityce przestrzennej miast

Zgodnie z zasadą subsydiarności, w myśl której istotne zadania i kompetencje publiczne przekazano do realizacji władzom szczebla lokalnego i regionalnego, celowe jest, by to samorzady terytorialne powzięły pełną odpowiedzialność za powodzenie podejmowanych przez siebie inicjatyw i działań. Wiąże się to tym samym z koniecznością realizacji samodzielnej i konsekwentnej polityki rozwoju, której celem nadrzędnym będzie wzmacnianie siły jednostki terytorialnej i jej konkurencyjności w stosunku do innych jednostek samorządowych. W tym celu wykorzystuje się szereg instrumentów, które pomagają w kompleksowym zarządzaniu miastem. „Aktualni odbiorcy oferty miejskiej² coraz częściej bowiem dokonują jej wyboru na podstawie ogólnego wrażania, jakie sprawia na nich dane miasto”³. Z kolei suma wrażeń, poglądów i postaw, jakie osoba lub grupa osób ma w stosunku do określonego miejsca, jest uznawana za ogólną charakterystykę pojęcia wizerunku.⁴

Wizerunek⁵ bywa często identyfikowany z pojęciem tożsamości. Terminy te zostały jednak wyraźnie rozróżnione w literaturze anglojęzycznej, w której wizerunek określa się słowem *image*, natomiast tożsamość – *identity*. Dzięki tej dyferencjacji, tożsamość charakteryzuje się jako „zespół atrybutów i wartości umożliwiających prezentowanie jednostki osadniczej otoczeniu w szczególnie wyrazisty sposób, w celu jej bezbłędnej identyfikacji”⁶.

W procesie kreowania wizerunku miasta wykorzystuje się przede wszystkim „rzeczywisty potencjał danego obszaru, na który składa się zespół specyficznych

² Za odbiorców oferty miejskiej uznaje się nie tylko turystów, ale i potencjalnych inwestorów, osoby chcące podjąć dalszą naukę czy pracę na terenie miasta oraz lokalnych mieszkańców i przedsiębiorców.

³ Por. A. Stanowicka-Traczyk, *Strategia kształtowania wizerunku na przykładzie miast polskich*, w: *Marketing terytorialny. Możliwości aplikacji, kierunki rozwoju*, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 366.

⁴ Por. A. Łuczak, *Wizerunek miasta*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1–2, s. 83.

⁵ Istota wizerunku nie została dotychczas w literaturze jednoznacznie zdefiniowana, ponieważ problematyka kształtowania wizerunku jest przedmiotem zainteresowania wielu nauk, między innymi zarządzania, psychologii, socjologii.

⁶ Por. J. Penc, *Rynek wizerunku firmy*, „Marketing Serwis” 1998, nr 4.

cech, postaw i tradycji, możliwości oraz norm i więzi społecznych wpływających na rozwój całego terytorium⁷ – czyli lokalne atrybuty. Tym samym wskazuje to na silną współzależność pomiędzy obiema kategoriami oraz fakt, iż to tożsamość determinuje i nadaje kształt wizerunkowi miasta. Jak wcześniej wspomniano, image jest bowiem „zbiorem opinii wśród klientów, dostawców, instytucji finansowych i administracyjnych, inwestorów krajowych i zagranicznych, kształtowanych na podstawie ich wyobrażeń, obserwacji zachowań oraz wzajemnych relacji”⁸.

Na podstawie zaprezentowanych twierdzeń i wniosków można założyć, iż odbiorcy wizerunku miasta są poniekąd również jego twórcami (por. rys. 2). Struktura powiązań i interakcji między funkcjonującymi na terenie miasta podmiotami, realizującymi swoje partykularne cele, tworzy pewien obraz miejscowości, który jest nieustannie interpretowany i oceniany głównie przez zewnętrznych adresatów oferty miejskiej. Lokalni beneficjenci przestrzeni miejskiej kreują jej wizerunek między innymi poprzez tworzenie kolejnych struktur i funkcji przestrzeni. Jednakże „warunkiem osiągnięcia pożądaných przekształceń w przestrzeni jednostki osadniczej jest w znacznym stopniu wcześniejsze, odpowiednie ukształtowanie świadomości podmiotów mających lub mogących mieć wpływ na kształt tejże przestrzeni⁹. Z tego też względu niezbędne jest przede wszystkim stworzenie i upowszechnienie wizerunku miasta, który będzie stymulował decyzje i zachowania przestrzenne odpowiadające przyjętej wcześniej polityce przestrzennej”¹⁰.

Jak wynika z uprzednich analiz, interpretacja wizerunku miasta jest dość plastyczna. Oddaje tym samym charakter pojęcia, które zmienia zabarwienie wskutek podjętych przez miasto działań, jak również samo może je determinować. Image to bowiem mozaika pewnych odczuć i subiektywnych opinii na temat jednostki osadniczej. Umiejętnie ukształtowany i rozpowszechniony w świadomości odbiorców może skutecznie kreować pozytywne zmiany zarówno w sposobie postrzegania miejscowości, jak i w rzeczywistym procesie transformacji miejskiej przestrzeni.

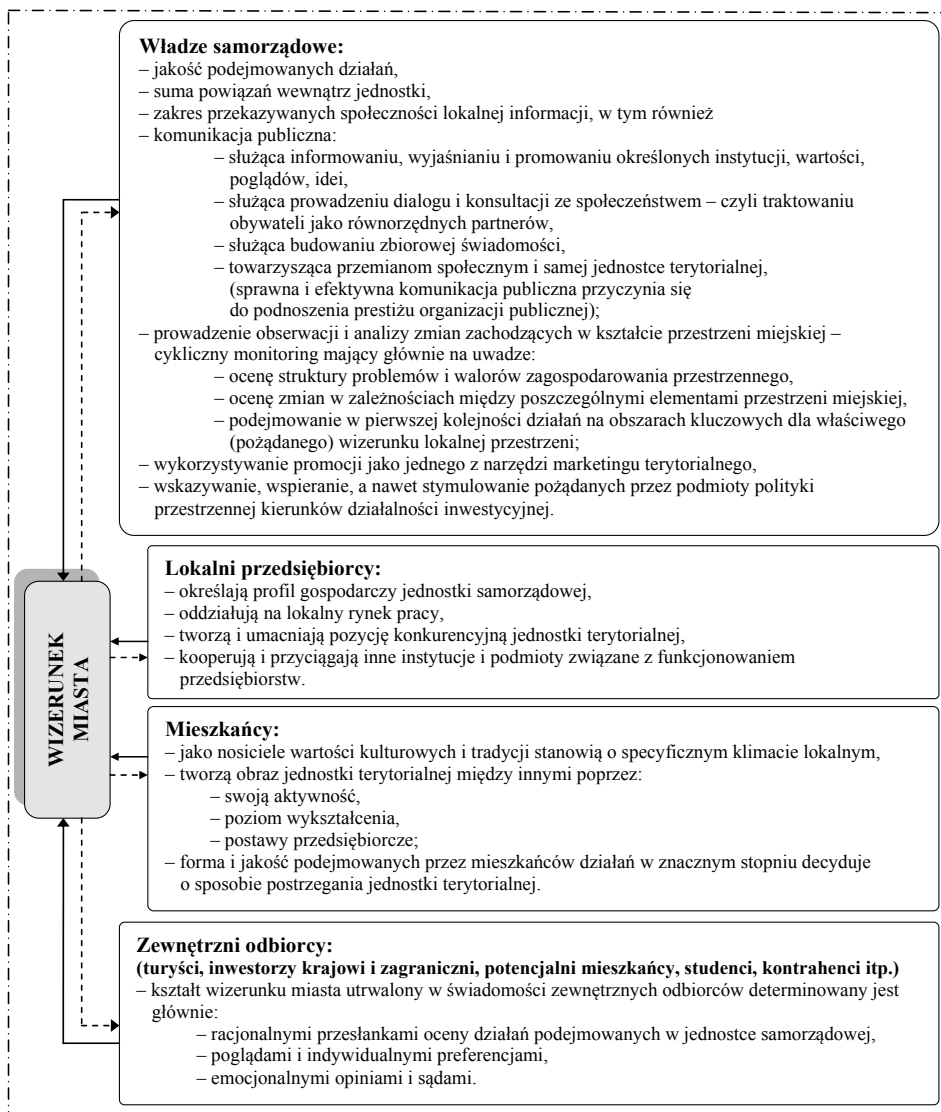
Władzom samorządowym, które dysponują ukształtowanym i silnie ugruntowanym wizerunkiem miasta dużo łatwiej jest planować i wyznaczać kolejne cele do realizacji. Co więcej, pozytywny image może stanowić wielką pomoc w po-

⁷ Por. *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, red. E. Hope, Wyd. Scientific Publishing Group, Gdańsk 2005, s. 199.

⁸ Por. G. Rosa, *Marketing regionalny w budowaniu wizerunku samorządu w integrującej się Europie*, w: *I Forum Samorządowe. Polska samorządność w integrującej się Europie*, Wyd. Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 425.

⁹ Za podmioty mogące mieć faktyczny wpływ na kształt miejskiej przestrzeni uznaje się przede wszystkim lokalnych władarzy, ale również lokalnych przedsiębiorców i społeczność.

¹⁰ Por. W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna...*, wyd. cyt., s. 132–133.



Rysunek 2. Wpływ poszczególnych beneficjentów przestrzeni miejskiej na kształt wizerunku miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego. Zarys*, Wyd. Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2006, s. 132–135; *Public relations instytucji użyteczności publicznej*, red. E. Hope, Wyd. Scientific Publishing Group, Gdańsk 2005, s. 197–209.

dejmowaniu (często niełatwych) decyzji w sytuacjach kryzysowych, ponieważ niweluje ich negatywne skutki. Jest również podstawą lojalności mieszkańców, których aktywność i przedsiębiorczość bezsprzecznie stanowią fundament dla dalszego rozwoju jednostki samorządu terytorialnego.

3. Metody kreowania wizerunku przestrzeni na przykładzie miasta Szczecina

Wyrazisty wizerunek miasta sprzyja jego indywidualizacji i zróżnicowaniu na tle innych jednostek osadniczych o podobnych funkcjach, na przykład miast turystycznych, przemysłowych, akademickich. „Staje się często drogowskazem do oceny wiarygodności ofert przedstawianych inwestorom i miarą atrakcyjności lokalizacji inwestycji. Dlatego też prezentowany obraz musi być wiarygodny, mieć potwierdzenie w istniejących realiach i jednocześnie ukazywać możliwości do wykorzystania potencjału przestrzeni miejskiej”¹¹. Potencjałem w przypadku jednostki terytorialnej jest oferowany przez nią produkt. Z kolei produktem terytorialnym jest zbiór zróżnicowanych elementów materialnych i niematerialnych, stanowiących łącznie ofertę rynkową jednostki, skierowaną do różnych grup odbiorców¹².

Miasto jako produkt składa się z sześciu podstawowych atrybutów¹³:

- projektu urbanistycznego miasta (urban design),
- infrastruktury,
- podstawowych usług świadczonych przez miasto,
- atrakcji (nawiązujących przede wszystkim do przyrody, kultury, sportu czy rozrywki),
- mieszkańców.

W zależności od typu docelowych adresatów oferty miejskiej, większą uwagę i środki finansowe poświęca się na uatrakcyjnianie wybranych części składowych produktu miejskiego, a w dalszej kolejności na ich intensywną promocję. Promocja jest elementem marketingu terytorialnego, którego głównym celem jest przede wszystkim sprzedaż (często nie w sensie dosłownym) odpowiednich fragmentów lokalnej przestrzeni, traktowanej jako produkt terytorialny. Narzędzia i środki promocji są bardzo zróżnicowane, począwszy od prasy, radia, targów,

¹¹ Por. *Public relations instytucji użyteczności publicznej...*, wyd. cyt., s. 206.

¹² Por. *Lokalne układy partnerskie*, red. J. Karwowski, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004, s. 67.

¹³ *Marketing terytorialny. Możliwości aplikacji, kierunki rozwoju*, red. H. Szulce, M. Florek, Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 218.

wystaw, Internetu, a skończywszy na różnego rodzaju katalogach, wzornikach i poradnikach wskazujących pożądane tereny i sposoby ich zagospodarowania.

Materiały promocyjne mogą zawierać informacje na przykład o zasadach udzielania zwolnień w podatkach lokalnych, partycypacji władz lokalnych w kosztach remontów zabytkowych obiektów, określania priorytetów dla budowy i modernizacji infrastruktury komunalnej oraz partycypacji miasta w kosztach budowy przyłączy do budynków na pewnych obszarach. Inny przykład stanowią poradniki dla inwestorów, czyli informatory zawierające podstawowe ustalenia miejscowych planów, a także informacje o innych zasadach lokalnej polityki przestrzennej, elementarne informacje o lokalnych warunkach przestrzennych, wymogach proceduralnych itp.¹⁴

Szeroko zakrojone działania promocyjne podejmowane są również przez stolicę województwa zachodniopomorskiego – miasto Szczecin. Aktywność promocyjna miasta ma zarówno charakter zewnętrzny, jak i wewnętrzny. Promocja zewnętrzna wspiera proinwestycyjne starania jednostki terytorialnej, wykorzystując wszystkie dostępne narzędzia komunikacji marketingowej, od bezpośredniej prezentacji ofert inwestycyjnych Szczecina podczas targów, wystaw, seminariów, poprzez organizowanie własnych imprez biznesowych, umożliwiających bezpośrednie kontakty przedstawicielom szczecińskiego środowiska gospodarczego z potencjalnymi inwestorami, aż po działania mające stworzyć silny lobb-ing na rzecz miasta w polskich i europejskich środowiskach biznesowych¹⁵.

Inne stosowane formy promocji to na przykład zamieszczanie materiałów i artykułów o charakterze informacyjno-promocyjnym w prasie polskiej i zagranicznej, działalność w Związku Miast Bałtyckich, Unii Metropolii Polskich, Związku Miast Polskich, Związku Miast i Gmin Morskich, Stowarzyszeniu Gmin Polskich Euroregionu Pomerania, a także opracowywanie materiałów promocyjnych¹⁶. Wykorzystuje się również bardziej nowoczesne, niestandardowe metody promocji, jak podczas jednej z edycji Dni Województwa (2009 r.), odbywających się w Poznaniu. Pracownicy szczecińskiego biura promocji robili wtedy zainteresowanym przechodniom zdjęcia na tle panoramy Szczecina. Fotografie drukowano na miejscu, a każde zdjęcie brandowano logo miasta i adresem strony internetowej¹⁷.

¹⁴ W.A. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna...* wyd. cyt., s. 133.

¹⁵ http://www.szczecin.pl/raport06/html/18_3.htm, dostęp: 12 lipca 2010 r.

¹⁶ <http://www.szczecin.pl/raport2000/promocja/formy.htm>, dostęp: 12 lipca 2010 r.

¹⁷ Opracowano na podstawie informacji umieszczonych na stronie: http://samorząd.infor.pl/temat_dnia/artykuly/387741,nowoczesne_metody_promocji_miast_i_regionow.html, dostęp: 12 lipca 2010 r.

W roku 2007 Szczecin przystąpił do projektu „Europejska Stolica Kultury 2016”. Logo projektu pt. „Szczecin Europejską Stolicą Kultury 2016” nawiązuje do placu Grunwaldzkiego i promienistego układu ulic w mieście¹⁸.



Rysunek 3. Logo projektu pt. „Szczecin Europejską Stolicą Kultury 2016”

Źródło: <http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/51,84459,6792530.html?i=0>, dostęp: 12 lipca 2010 r.

Natomiast w roku 2008 miasto opracowało i przyjęło „Długoterminową strategię marki Szczecin”, która podsumowuje wizerunek miasta oraz określa jego największe atuty. Szczecin jest obecnie promowany jako „Pływający Ogród”, miasto wypełnione niezwykłą zielenią i wodą w jego centrum¹⁹.



Rysunek 4. Symbol wizji miasta „Szczecin Floating Garden 2050” („Pływający Ogród”)

Źródło: http://www.szczecin.eu/marka/strategia_marki, dostęp: 12 lipca 2010 r.

W drugiej połowie roku 2009 władze miasta ogłosiły przetarg na opracowanie projektu systemu informacji miejskiej (SIM)²⁰. W tym celu należało mię-

¹⁸ http://szczecin.gazeta.pl/szczecin/1,84459,6792530,Logo_ESK_2016_wybrane__Co_dalej_.html, dostęp: 12 lipca 2010 r.

¹⁹ http://pl.wikipedia.org/wiki/Szczecin#Promocja_miasta, dostęp: 12 lipca 2010 r.

²⁰ Prace nad stworzeniem SIM prowadzi firma Loża A5, wybrana przez miasto w postępowaniu przetargowym.

dzy innymi stworzyć opisy budynków, ulic, parków, nabrzeży, tras rowerowych i wodnych, tras turystycznych, terenów rekreacyjnych, form mebli miejskich²¹. SIM jest bowiem zbiorem elementów składających się na oznakowanie miasta. W swojej genezie jest bliski systemowi orientacji przestrzennej. W głównym założeniu ma ułatwiać przemieszanie się po Szczecinie oraz odnajdowanie oznakowań miejsc, budynków oraz punktów użyteczności publicznej, czyli w sposób naturalny przeprowadzać przez tkankę miejską, doprowadzając do poszukiwanego miejsca. SIM jest użytkowym rozwiązaniem projektowym, mającym służyć mieszkańcom oraz przybywającym do Szczecina²².

Cechą odróżniającą SIM od innych oznakowań występujących w przestrzeni miejskiej, jest graficzne wyrażenie w nim indywidualnej osobowości miasta. Dlatego też w pracach nad szczecińskim „Systemem informacji miejskiej” analizowane są plany miasta, historyczne rozwiązania, jakie występowały i nadal są obecne w mieście oraz wizję „Floating Garden” (FG).

Stworzony system ma być uniwersalnym rozwiązaniem, które nie tylko pozwoli na sprawne odnalezienie poszukiwanych miejsc w municypalnej przestrzeni, ale jednocześnie będzie oddawało unikatowy charakter Szczecina²³.

Głównym celem szczecińskiego „Systemu informacji miejskiej” jest ujednoczenie wizerunku miasta spójnego z wizją „Floating Garden 2050”, poprawa ładu przestrzennego, podnoszenie rangi turystycznej Szczecina i poprawa bezpieczeństwa w przestrzeni miejskiej²⁴.

4. Podsumowanie

Nadrzędnym celem wszelkich działań podejmowanych w mieście jest satysfakcja i wzrost zamożności lokalnych beneficjentów miejskiej przestrzeni. Logicznym następstwem realizacji powyższych dążeń jest konieczność nieustannej współpracy z innymi jednostkami terytorialnymi. Władze miast konkurują przede wszystkim o przywiązanie i lojalność mieszkańców, zainteresowanie

²¹ Meble miejskie są to wszystkie elementy drobnej architektury miejskiej, takie jak ławki, wiaty przystanków autobusowych i przystanków tramwajowych, słupy ogłoszeniowe, tablice informacyjne, „witacze” przy wjazdach do miejscowości, budki telefoniczne, słupki, ogrodzenia, kosze na śmieci, stojaki rowerowe, latarnie uliczne, mające wpływ na ogólną estetykę przestrzeni miejskiej.

²² Opracowano na podstawie informacji umieszczonych na stronie: http://www.szczecin.eu/marka/aktualnosci/10986-system_informacji_miejskiej_poczatek_konsultacji.html, dostęp: 12 lipca 2010 r.

²³ Tamże.

²⁴ Opracowano na podstawie informacji umieszczonych na stronie: http://www.szczecin.eu/marka/system_informacji_miejskiej, dostęp: 12 lipca 2010 r.

inwestorów, turystów, studentów, wykwalifikowanych pracowników czy uwagę przedstawicieli mediów. W efekcie powstaje bardzo silna potrzeba wykreowania atrakcyjnego wizerunku miasta. Jednakże budowa pozytywnego obrazu jednostki samorządowej jest dość zawiłym procesem. Polega na umiejętnym połączeniu wszelkich materialnych i niematerialnych atrybutów miejsca oraz racjonalnych i emocjonalnych czynników, które determinują odczucia i opinie ostatecznych odbiorców przekazu. Dlatego też niezwykle istotną rolę odgrywa świadomość (zarówno miejskich włodarzy, jak i samych mieszkańców) tego, jak miasto jest postrzegane przez otoczenie. Dzięki temu można zidentyfikować błędy lub zaniechania popełnione w procesie kreowania wizerunku. Diagnoza aktualnego stanu pomaga również wskazać rodzaj decyzji i działań, jakie powinny być podjęte, by ów wizerunek przestrzeni poprawić lub całkowicie zmienić.

Dobry przykład w tym ujęciu stanowi zaprezentowany w artykule przypadek Szczecina, który jako pierwszy odniósł się do opracowania „Systemu informacji miejskiej” w sposób całościowy, tworząc ów system w korelacji z wizją miasta „Floating Garden 2050” („Pływający Ogród”).

**Prawne i ekonomiczne
problemy gospodarki finansowej
jednostek samorządu terytorialnego**

Marek Białkowski

Uniwersytet Szczeciński

Wzajemne relacje podmiotów w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – wybrane zagadnienia prawne

***Streszczenie.** Realizacja zadań publicznych – zazwyczaj kosztownych – jest niezwykle ważnym obowiązkiem, który ciąży na organach państwa i samorządu. Nawiązywanie współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym zmierza przede wszystkim do liberalizacji funkcjonowania podmiotów prywatnych, ale także przeniesienia znacznych kosztów, wynikających z inwestycji, we wrażliwe sektory gospodarki, takie jak ochrona środowiska, gospodarka wodno-ściekowa, transport, drogi czy ochrona socjalna, energetyka i telekomunikacja. Tym samym pojawia się ekspektatywa przeniesienia ryzyka inwestycyjnego w dużej mierze na podmioty prywatne. Na domiar wszystkiego ważnym zagadnieniem jest także racjonalizacja wydatków. Inwestor prywatny będzie zmuszony do wprowadzania takiego systemu zarządzania, aby w rezultacie inwestycja przynajmniej się bilansowała, ale jednocześnie prowadząc swoją działalność, będzie zmierzał do osiągnięcia jak najwyższego zysku, jednakże musi w tych zabiegach uwzględnić zasobność społeczności lokalnych.*

W tym kontekście powstawanie związków publiczno-prywatnych na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym stanowi doskonałe rozwiązanie, które w Polsce zyskuje coraz szersze grono zwolenników, a zmiany ustawowe, co prawda dokonywane zbyt ostrożnie, idą w dobrym kierunku.

1. Wprowadzenie

Realizacja zadań publicznych zawsze należała do sfery zarezerwowanej wyłącznie dla państwa. Jednakże zmiany, jakie zaistniały zwłaszcza w ostatnim czasie, a które wymusił wolny rynek, a także zwiększone potrzeby finansowe sa-

morządów lokalnych spowodowały radykalną zmianę podejścia władz samorządowych do poszukiwania rozwiązań alternatywnych, a więc pozabudżetowych. Owe dodatkowe środki zazwyczaj służą konieczności realizacji zadań o charakterze publicznym, ciążących na organach samorządowych, przede wszystkim należących do sfery usług użyteczności publicznej. Nowe regulacje prawne o charakterze kompetencyjnym, nakładając na nie nowe zadania, nie zawsze wskazywały źródła ich finansowania, a co za tym idzie, budżet centralny albo przekazywał minimalne środki na ich finansowanie, albo w ogóle nie wskazywał, z jakich środków zadania te mogłyby być finansowane. Wówczas rozpoczęto poszukiwania rozwiązań dla coraz pilniejszych zadań. W tym celu rozpoczęto współpracę z organami samorządowymi w innych krajach europejskich, takich jak Wielka Brytania, Irlandia, Francja, Republika Federalna Niemiec, a nawet Australia, przyglądając się temu, jak sobie poradziły z tym problemem samorządy tych krajów.

Na podstawie dokonanych analiz stwierdzono, że samorządy tam funkcjonujące, chcąc wypełnić swoje obowiązki, zmuszone zostały do poszukiwania innych, niż dotychczas źródeł finansowania i w tym celu zaangażowały środki podmiotów prywatnych, oferując im w zamian wynagrodzenie na odpowiednim poziomie w długoterminowej perspektywie. Obszarami szczególnego zainteresowania sektora prywatnego były inwestycje związane z ochroną środowiska, gospodarką odpadami, zaopatrzeniem w wodę i jednocześnie gospodarką wodno-ściekową, w tym także transportem. W ten oto sposób postanowiono te doświadczenia wykorzystać również w Polsce¹. Na tej kanwie zaczęły powstawać inicjatywy oddolne, opierając się na istniejących regulacjach prawnych, wynikających z ustawy Kodeks cywilny² (zwanej dalej Kc), a w szczególności art. 353 Kc, statuującego zasadę swobody umów. Zarówno samorządy różnego szczebla, jak i prywatni przedsiębiorcy posiadający osobowość prawną oraz pełną zdolność do czynności prawnych, zmierzali do powoływania umownych związków gospodarczych o charakterze publiczno-prywatnym, których celem byłaby realizacja właśnie zadań publicznych. Wobec tego przy braku stosownych regulacji prawnych oraz konieczności sformalizowania świadczenia usług na rzecz sektora publicznego, potrzeby praktyki wymogły szukanie właściwych rozwiązań prawnych. W pierwszej kolejności podmioty prywatne zawierały umowy z sektorem publicznym na podstawie ogólnych regulacji prawa cywilnego bądź prawa handlowego. Przy czym mało istotna wydawała się klasyfikacja takiej umowy do tzw. umów *sui generis* czy umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, które to pojęcie było wówczas obce i nieznanne w zakresie prawa w ogóle, a prawa gos-

¹ B.P. Korbus, M. Strawiński, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Nowa forma realizacji zadań publicznych*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2009, s. 42–43.

² Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93 z późn. zm.

podarczego publicznego w szczególności. Sytuacja ta uległa radykalnej zmianie po uchwaleniu Ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym³ (zwanej dalej PPP).

Szczególnie należy podkreślić, że podobne formy współpracy wspiera również Komisja Europejska, która wskazuje, iż niektóre realizacje zadań publicznych mogą być dokonywane także dzięki źródłom pochodzącym spoza sektora środków publicznych. Przy czym środki te (jej zdaniem) mogłyby być wydatkowane szczególnie na działania związane z transportem i ochroną środowiska⁴ (w polskich regulacjach prawnych zadania te zostały nieco poszerzone ze względu na wieloletnie zaniedbania w realizacji zadań publicznych).

Zaletą tego rodzaju współpracy podmiotów gospodarczych i ich partnerów z sektora finansów publicznych jest to, że aby zapewnić opłacalność tego rodzaju inwestycji, kontrakty o charakterze publiczno-prywatnym należy zawierać na dłuższe okresy, o rozpiętości czasowej oscylującej od kilku do kilkudziesięciu lat⁵. Tak długi czas trwania kontraktów podyktowany jest koniecznością utrzymania w długiej perspektywie czasowej stałej i stosunkowo niskiej ceny oferowanych opłat za wykonane usługi lub wykonywanie praw z koncesji, przy zapewnieniu jednocześnie dość niskich opłat za korzystanie z nich. Innymi słowy, inwestor prywatny musi w ten sposób zapewnić sobie możliwość odzyskania zainwestowanego kapitału w dłuższej perspektywie czasowej, przy jednoczesnej możliwości uzyskania dochodu na odpowiednim poziomie.

Pamiętać bowiem należy, że instytucja partnerstwa publiczno-prywatnego została wprowadzona do polskiego systemu prawnego przede wszystkim w celu liberalizacji prywatnej przedsiębiorczości oraz w celu rozszerzenia jego uprawnień o cele użyteczności publicznej. Ponadto pojawienie się prywatnych inwestorów spowodowało powstanie różnych form ich zaangażowania w działalność publiczną, począwszy od zarządzania do całkowitego przejścia własności obiektów. Obecnie dość popularną formą prowadzenia działalności publiczno-prywatnej na majątku publicznym są umowy franchisingowe, które jednak w tego rodzaju przypadkach przyjmują formę koncesji udostępnianych przez podmioty publiczne prywatnemu przedsiębiorcy, umożliwiające mu wykonywanie usług infrastrukturalnych⁶. Wobec tego można założyć, że tworzenie związków o charakterze publiczno-prywatnym jest doskonałym narzędziem w zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnych.

³ Obecnie obowiązująca wersja ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym pochodzi z dnia 19 grudnia 2008 r., DzU 2009, nr 19, poz. 100 z późn. zm.

⁴ B.P. Korbus, M. Strawiński, wyd. cyt., s. 44.

⁵ Tamże, s. 51.

⁶ M. Wenclik, *Sfera publiczna i prywatna – interakcje*, w: *Partnerstwo publiczno-prywatne. Zagadnienia teorii i praktyki*, red. M. Perkowski, Temida 2, Białystok 2007, s. 28–29.

Dodatkową zaletą powstawania i funkcjonowania partnerstwa sektora publicznego z sektorem prywatnym jest wola podmiotu publicznego, który w ten sposób może zmierzać do jeszcze większej transparentności w oferowaniu usług publicznych, a także przeniesienia części ryzyka gospodarczego na inwestora prywatnego⁷. Zanim jednak przedsiębiorca podejmie stosowną decyzję, musi skalkulować sobie możliwość i wysokość stopy zwrotu z uwzględnieniem wszystkich zmiennych i tych znanych, w momencie przystępowania do takiej inwestycji, i tych, które mogą się pojawić w obrocie gospodarczym w przyszłości, bazując przy tym na dotychczas zdobytym doświadczeniu.

2. Podmioty porozumienia umownego

Niejako z definicji partnerstwa publiczno-prywatnego wynika sprawa wzajemnych relacji dwóch podmiotów zawartego kontraktu na realizację zadań publicznych przez podmiot z jednej strony publiczny, a z drugiej – podmiot prywatny. Aby wskazać kto i w jakim zakresie będzie mógł uczestniczyć w takiej współpracy, należy wskazać, jakimi przymiotami będą się musiały te grupy wykazywać. Należy jednak pamiętać, że odnosząc się do pierwszej ze wspomnianych kategorii, a więc do podmiotów publicznych, będziemy mieli do czynienia z pewnym zbiorem obejmującym wszystkie państwowe i komunalne osoby prawne, ale również jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które w zakresie swojej działalności są podporządkowane organom władzy publicznej. Stąd też wynika wniosek, iż w tym względzie muszą one stanowić własność Skarbu Państwa bądź własność samorządową. Dla naszych rozważań przyjęto, że w ten czy inny sposób omawiać będziemy zagadnienia związane z najliczniejszą grupą, a więc tą reprezentowaną przez samorzady, którymi – zgodnie z art. 4 ust. 1, pkt 2 Ustawy o finansach publicznych⁸ (zwaną dalej ufp) – są właśnie gminy, powiaty i samorząd województwa oraz ich związki, dla którym przyjmujemy wspólną kategorię określaną mianem jednostek samorządu terytorialnego. W ramach zadań, jakie mają one do wykonania są takie, które są zbywalne i takie, które do zbywalnych nie należą⁹. Niezależnie od przyjętego modelu zadań wskazać należy, że zwłaszcza zadania zbywalne stanowią przedmiot szczególnego zainteresowania podmiotów prywatnych, które zamierzają nawiązać współpracę w celu wspólnego realizowania zadań publicznych.

⁷ M. Moszoro, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze użyteczności publicznej*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2010, s. 210.

⁸ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

⁹ M. Wenclik, wyd. cyt., s. 19–21.

Dla pełności obrazu nie należy zapominać o drugiej stronie umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, a więc o podmiotach z zakresu sektora prywatnego, do których należą przede wszystkim podmioty z zakresu szeroko rozumianego biznesu. Podmioty te, w odróżnieniu do podmiotów publicznych, są zasadniczo nastawione na osiąganie zysku. W odróżnieniu od podmiotu publicznego, podmiot prywatny dysponuje środkami własnymi, ale jednocześnie ta okoliczność nie uniemożliwia mu występowanie o środki o charakterze publicznym, a więc chociażby o środki unijne¹⁰, dzięki którym możliwe jest wsparcie prowadzonej przez niego działalności. Przy czym pojęcie partnera prywatnego nie może być rozumiane w znaczeniu podmiotu gospodarczego w myśl art. 4 ust. 1 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej¹¹ (zwanej dalej usdg), lecz tak, jak to ujmuje treść art. 431 Kc. Dzieje się tak dlatego, że definicja podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, wynikająca z treści art. 431 K.c. ma szerszy zakres podmiotowy, niż regulacja wynikająca z art. 4 ust. 1 usdg. Obejmuje swym zakresem i te podmioty, które funkcjonują w ramach usdg, i te, do których stosuje się Kc, ale i te działające na podstawie Ustawy o pożytku publicznym i wolontariacie¹² (zwanej dalej uppw), obejmującej swym zakresem także te spośród nich, które funkcjonują jako podmioty użytku publicznego¹³. Ponadto o ile usdg przewiduje konieczność prowadzenia działalności gospodarczej w sposób profesjonalny w celu osiągnięcia zysku, o tyle przedsiębiorcy wykonujący swoją działalność w ramach PPP, jako przedsiębiorstwa pożytku publicznego, wypracowany zysk mogą wykorzystać na inny cel tylko w tym przypadku, gdy ten cel będzie wyraźnie wskazany w statucie, akcie założycielskim lub innym podobnym dokumencie.

Dla rozważań z zakresu podziału na sektor prywatny i sektor publiczny doniosłą rolę odgrywa realizacja zadań publicznych. Źródeł zadań o charakterze publicznym należy poszukiwać w pierwszym rządzie przede wszystkim w konstytucji RP¹⁴ (zwanej dalej KRP), a dokładniej w art. 165. W jego treści wskazano, że jednostki samorządu terytorialnego mają osobowość prawną i w tym zakresie przysługuje im prawo własności i inne prawa majątkowe. Wobec tego przysługuje im również ochrona sądowa. Zgodnie bowiem z art. 64 § 1 Kodeksu postępowania cywilnego¹⁵ (zwanego dalej Kpc) polega ona na zdolności wystę-

¹⁰ Tamże, s. 21.

¹¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, DzU 2007, nr 155, poz. 1095 z późn. zm.

¹² Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o pożytku publicznym i wolontariacie, DzU 2003, nr 96, poz. 873 z późn. zm.

¹³ M. Wenclik, wyd. cyt., s. 21.

¹⁴ Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, DzU 1997, nr 78, 483 z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, DzU 1964, nr 43, poz. 96 z późn. zm.

powania w procesie jako strona. Można wobec tego powiedzieć, że każdy kto ma zdolność prawną, ma też zdolność sądową¹⁶ i podlega ochronie sądowej. W tym przypadku podobnie sprawa wygląda z jednostkami samorządu terytorialnego, którym przyznano przymiot osoby prawnej, właśnie w rozumieniu art. 33 Kc. Łącznie wszystkie wskazane elementy dają podstawę do stania się podmiotem prawa cywilnego. Poza tym niezwykle ważną regulacją dla funkcjonowania podmiotów publicznoprawnych jest treść art. 166 Konstytucji, gdzie w ust. 1 podano, że zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostki samorządu terytorialnego jako zadania własne.

Czasami jednak pojawiają się wątpliwości co do zakresu zadań, jakie mają być realizowane przez samorządy, a jakie przez administrację rządową. Wówczas tego rodzaju spory kompetencyjne między nimi rozstrzygają sądy administracyjne. Jest to niezwykle ważne, gdyż tylko na podstawie wyroku sądu administracyjnego będzie możliwe poszerzenie katalogu kompetencji organów samorządu terytorialnego o jeszcze inne zadania niewymienione w treści żadnej z ustaw tzw. pakietu samorządowego.

3. Struktura i zakres regulacji prawnych

Podstawę do zawierania umów z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego stanowi jedna z form w postaci przetargu, negocjacji konkurencyjnych bądź bezpośrednio zawieranie kontraktu.

Zawierając jednak takie porozumienia, należy mieć przede wszystkim na względzie wykonywanie zadań publicznych. Dla ich określenia nie należy zapominać o konieczności wskazania istotnych korzyści, jakie z takiej współpracy muszą zaistnieć po stronie podmiotu publicznego. Na tę okoliczność wskazuje wprost art. 203, ust. 2 KRP, gdzie wyznacznikiem postępowania wskazującego taką okoliczność jest legalność (działanie w granicach i na podstawie przepisów prawa), gospodarność (działanie rozsądne, oszczędne i przemyślane), rzetelność¹⁷ (postępowanie wiernie odwzorowujące rzeczywistość, a więc wiarygodne, przejrzyste).

Ustalając przedmiot pojęcia partnerstwa publiczno-prywatnego należy uwzględnić okoliczność, że nie ma ono jednoznacznej definicji ani ustalonego zakresu. Jego zakres znaczeniowy różni się w zależności od tego, jak w tym względzie rozwijały się potrzeby praktyczne. Dzięki wejściu w życie Ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym do zakresu polskiego prawa, wprowadzo-

¹⁶ P. Telenga, *Postępowanie rozpoznawcze*, w: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, red. A. Jakubecki, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 101–102.

¹⁷ M. Moroszo, *wyd. cyt.*, s. 221–222.

ny został nowy pozakodeksowy typ umowy nazwanej: o partnerstwie publiczno-prywatnym¹⁸ (zwanej dalej PPP), a po drugie w art. 1 ust. 2 wskazywano, że partnerstwo publiczno-prywatne to oparta na umowie o partnerstwie publiczno-prywatnym współpraca podmiotu publicznego i partnera prywatnego, służąca realizacji zadania publicznego, jeżeli odbywa się na zasadach określonych w ustawie. Tym samym określono zakres przedmiotowy regulacji, określając jednocześnie, że wszelkie działania z zakresu partnerstwa publiczno-prywatnego mogą odbywać się jedynie na podstawie przepisów ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym.

Obecnie obowiązująca wersja definicji partnerstwa publiczno-prywatnego, w związku z nowelizacją ustawy PPP z roku 2008, nieco zyskała. Zmieniony został w sposób zasadniczy zakres przedmiotowy partnerstwa publiczno-prywatnego. W nowym brzmieniu art. 1 ust. 2 PPP stwierdza się, że przedmiotem partnerstwa publiczno-prywatnego jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka pomiędzy podmiotem publicznym i partnerem prywatnym. Zaznaczyć przy tym wypada, że konstrukcja zawarta w ustawie zmierza w dużej mierze do podziału ryzyka w działalności inwestycyjnej pomiędzy inwestora prywatnego i publicznego, którzy wspólnie będą odpowiedzialni za realizację przyjętego ryzyka inwestycyjnego, z pewną przewagą przejścia niekorzystnego przebiegu zdarzeń gospodarczych przez podmiot prywatny.

Ponadto tak przyjęta konstrukcja partnerstwa publiczno-prywatnego, jak na to wskazuje przytoczona definicja, skorelowana jest w ustawie z treścią art. 4 ust. 1 i 2, w którym kreślono sposób wyboru partnera prywatnego. Zgodnie z tym zapisem, ów partner może być wybrany w ściśle określony sposób, który może przybrać dwojaki kształt. W art. 4 ust. 1 podmiot prywatny będzie wybierany zgodnie z zapisami Ustawy z dnia 9 stycznia 2009 roku o koncesjach na roboty budowlane lub usługi¹⁹ (zwanej dalej uknrbiu), natomiast w pozostałych przypadkach przewidzianych w art. 4 ust. 2, procedura wyboru partnera prywatnego będzie się odbywała na podstawie procedury przetargowej, dla której zamiennie w przepisach stosuje się nazwę konkursu, w myśl ustawy z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych²⁰ (zwanej dalej Pzp).

Podobnie, jak w brzmieniu poprzednio obowiązujących zapisów o PPP, także w znowelizowanych zapisach PPP nie uregulowano w treści samej ustawy, bodajże jednej z zasadniczych kwestii, a mianowicie zasad, na jakich należałoby dokonywać obliczeń wynagrodzenia z racji świadczonych usług i zaangażowania

¹⁸ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne w sferze usług komunalnych*, Ośrodek Doskonalenia i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007, s. 7.

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

²⁰ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2010, nr 113, poz. 759 z późn. zm.

kapitału przez partnera prywatnego. Przyjęta w PPP formuła nie zakłada, aby podjęcie realizacji zadania przez podmiot prywatny miał charakter nieodpłatny, to przy rozważaniach tego typu trzeba bowiem z szeregu regulacji prawnych wybrać jednakowoż te, z których wniosek przeciwny dałoby się wywieść.

Wskazuje na to ogólna reguła wynikająca z prawa cywilnego, w myśl której w relacjach cywilnych regułą jest odpłatność świadczeń, natomiast nieodpłatność stanowi wyjątek i musi być w sposób wyraźny opisany i wskazany. Na potwierdzenie tej tezy należy wskazać chociażby treść art. 6 PPP, gdzie w ust. 1 mówi się, iż najkorzystniejsza jest oferta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans wynagrodzenia, tym samym ustawodawca sam nakłada obowiązek przyjęcia najkorzystniejszej oferty, dla której kryterium jest jedynie bilans wynagrodzenia, jakie zakłada podmiot prywatny zamierzający przystąpić do realizacji zadania publicznego. Ponadto w art. 7 ust. 1 wskazano definicję samego partnerstwa publiczno-prywatnego, jaką przyjął prawodawca, regulując tę dziedzinę aktywności gospodarczej.

Wedle jej zapisów, przez umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem, co jednoznacznie wskazuje na odpłatność tego rodzaju umów. Przy czym wynagrodzenie w tym przypadku ma stanowić uprawnienie przyznane podmiotowi prywatnemu w zamian za poniesienie całości wydatków na realizację przedsięwzięcia, w tym również tych, które zostaną poniesione przez osoby trzecie związane z którąkolwiek ze stron umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym²¹.

Natomiast podmiot publiczny zobligowany został jedynie do współdziałania w celu osiągnięcia przyjętego zamierzenia, przede wszystkim poprzez wniesienie wkładu własnego. Dysproporcja podjętego przez podmiot prywatny ryzyka dodatkowo zdaje się uzasadniać przyjętą na wstępie tezę. Tym bardziej iż podmiot prywatny angażując się kapitałowo, liczy przede wszystkim na zysk, który w ujęciu umownym stanowi właśnie wynagrodzenie z tytułu wypełnienia przyjętego na siebie zobowiązania.

4. Organizacyjne formy współpracy

Podstawową formą prawną, umożliwiającą podjęcie współpracy przez podmiot prywatny i samorząd, są spółki i to zarówno o charakterze osobowym, jak i publicznym. Taką możliwość przewiduje przede wszystkim art. 14 ust. 1 PPP, w którym wskazuje się również pewną zasadę, a mianowicie, że w celu realizacji umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym w jej treści możliwy jest zapis,

²¹ E. Kowalczyk, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Komentarz do ustawy z przykładami klauzul umownych*, s. 14–15.

wskazujący konieczność powołania w tym celu przez obie zainteresowane strony – publiczną i prywatną – spółki prawa handlowego.

Ponadto podobne możliwości wynikają z brzmienia art. 2 Ustawy o gospodarce komunalnej²² (zwanej dalej ugk). Z jej treści wynika wprost reguła, iż gospodarka komunalna może być prowadzona przez jednostki samorządu terytorialnego w formie samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Doprecyzowania tej zasady można się doszukać w art. 9 ugk, na podstawie którego możliwe jest tworzenie przez samorząd terytorialny spółek o charakterze kapitałowym w postaci spółki z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółki akcyjnej oraz spółek osobowych, do których w tym przypadku zaliczyć należy spółkę komandytową i komandytowo akcyjną. Poza tym brzmienie art. 10 ust. 3 ugk poszerza tenże katalog, mówiąc, że organy samorządu terytorialnego mają możliwość posiadania udziałów i akcji w jednostkach organizacyjnych i spółkach zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na jego rzecz, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy. W ten sposób treść ustawy nakreśla właśnie zakres możliwości zaangażowania kapitału publicznego, wskazując jednocześnie formy organizacyjno-prawne jego udziału oraz nakreśla granice zaangażowania się podmiotu publicznego w sferę działalności podmiotu prywatnego²³. Dzięki tym zapisom podmioty prywatne, a także publiczne mogą z łatwością nakreślić wspólne ramy współpracy, nie narażając się na zarzut braku upoważnień prawnych dla tworzenia organizacji gospodarczych realizujących zadania publiczne. Co jest również ważne, to fakt, że formy partnerstwa najczęściej powstają w wyniku wykorzystania jednej z form spółek, natomiast z rzadka powoływane są do życia z formie zakładów budżetowych. Wynikać może to z zapowiedzi sfer rządowych, które w ten czy inny sposób mają wyeliminować ten rodzaj funkcjonowania jednej ze struktur samorządowych na rzecz jednostek budżetowych.

5. Podstawy realizacji zadań publicznych

Dość istotnym elementem przy tworzeniu zamierzeń organizacyjno-prawnych partnerstwa publiczno-prywatnego jest możliwość działania na ściśle określonych obszarach wskazanych w ustawach samorządowych, na podstawie których możliwa jest realizacja wspólnych zamierzeń. W polskich realiach prawnych zadania te zostały zawarte w kilku aktach prawnych z zakresu ustaw samorządowych. W pierwszym rzędzie należy zwrócić uwagę na treść art. 7 Ustawy o samorządzie

²² Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU 1997, nr 9, poz. 43 z późn. zm.

²³ M. Moroszo, wyd. cyt., s. 222–223.

gminnym²⁴ (zwanej dalej sg), gdzie wskazano, iż w gruncie rzeczy to na gminie spoczywa obowiązek wypełnienia katalogu zbiorowych potrzeb wspólnoty. Te z nich, które mogą stanowić przedmiot zainteresowania podmiotów prywatnych znajdują się ust 3 i 4 tegoż zapisu i odnoszą się do katalogu usług doskonale wpisujących się w możliwości realizacyjne podmiotów publiczno-prywatnych. Chodzi tutaj w szczególności o wspólne wykonywanie zadań związanych z funkcjonowaniem wodociągów i zaopatrzeniem w wodę, usuwaniem i oczyszczaniem ścieków komunalnych, utrzymaniem czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzeniem w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, a także funkcjonowaniem lokalnego transportu zbiorowego. Jak należy się domyślać, nie jest to zbiór zamknięty, gdyż w miarę przesuwania się zadań samorządów terytorialnych i ciągłego postępu procesu decentralizacji państwa, będzie się poszerzał o nowe zadania.

Po kolejnej reformie samorządowej przeprowadzonej w roku 1998 pojawiły się nowe możliwości dla tworzenia i funkcjonowania różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego. Jego ramy prawne znalazły swoje odzwierciedlenie w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym²⁵ (zwanej dalej sp). W brzmieniu art. 4 ust. 1 pkt 6 i 12 oraz 13 tej ustawy wskazano te spośród zadań, które między innymi mogą stanowić przedmiot zawierania i funkcjonowania na szerszą (bo regionalną skalę) tego typu podmiotów. W ramach tychże regulacji należy wskazać chociażby transport drogowy i drogi publiczne oraz gospodarkę wodną, ochronę środowiska i ochronę przyrody, co stanowi dość znaczną bolączkę samorządów, zwłaszcza w ostatnich latach. Ranga tych zadań dla społeczności lokalnych, jak również koszty jej prowadzenia są bardzo znaczne. Stąd też organy powiatowe zmuszone są poszukiwać innych pozabudżetowych środków na finansowanie zadań własnych, co doskonale wpisuje się w formułę partnerstwa publiczno-prywatnego.

Nieco podobnie sprawa się przedstawia z zdaniami, za których realizację odpowiada województwo samorządowe. Tutaj jednak (tak jak w poprzednich dwóch wypadkach) o możliwościach podjęcia współpracy z podmiotem prywatnym dla realizacji zadań publicznych w ramach województwa samorządowego decydują przepisy Ustawy o samorządzie województwa²⁶ (zwanej dalej sw), a w szczególności katalog zawarty w art. 14 ust. 1 pkt 8–10, gdzie znalazły się takie zagadnienia, jak: ochrona środowiska, gospodarki wodnej, transportu drogowego i dróg publicznych. Zatem wachlarz możliwych do podjęcia działań na różnych szczeb-

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001, nr 114, poz. 1591 z późn. zm.

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, DzU 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, DzU 2001, nr 142, poz. 1590 z późn. zm.

lach organizacji samorządu w Polsce, w ramach inicjatyw publiczno-prywatnych jest bardzo szeroki. Przede wszystkim inicjatywa w tym względzie leży po stronie podmiotów publicznych, a przede wszystkim od ich dobrej woli może zależeć kwestia nawiązania współpracy. Nie można jednak zapominać, że podmiot prywatny nie będzie w tym aliansie zastępował zobowiązań jednostki samorządowej, bo nie taka jest tutaj jego rola. W ramach istniejącej współpracy może on jedynie zmierzać do jak najlepszego wykorzystania możliwości współpracy w celu osiągnięcia jak najwyższego zysku.

6. Wybór partnera prywatnego

Powstanie i funkcjonowanie podmiotów publiczno-prawnych następuje zazwyczaj z potrzeby, jaką w tym zakresie przejawia podmiot publiczny, który wysuwając taką inicjatywę musi już na wstępie określić w sposób przejrzysty cenę i jakość zamawianej usługi. Podmiot prywatny również w znacznej mierze poniesie ryzyko inwestycyjne z tym związane. W odpowiedzi na tak sformułowane potrzeby, przedsiębiorca może oczekiwać, a nawet żądać (po przedstawieniu odpowiednich kalkulacji) zawarcia wieloletniego kontraktu²⁷. Często jednak ostatecznie o tak określoną ofertę publiczną stara się nie jeden, lecz kilka podmiotów. Wobec tego zawsze przy realizacji tego rodzaju zadań należy wskazać sposób na wyłonienie jednego z nich. Z praktycznego punktu widzenia istnieje kilka metod służących temu celowi. Natomiast to, która z nich spełni oczekiwania samorządu, zależeć będzie od samego podmiotu publicznego.

Najczęstszą formą wyboru partnera prywatnego, jaka pojawia się w samorządach lokalnych, jest przetarg oparty na procedurze zapraszania – przez komórki organizacyjne podmiotu publicznego – do składania ofert przez inwestorów prywatnych²⁸. W ten sposób podmioty te zapewniają sobie możliwość wyboru najtańszej oferty. Ponadto zaproszenie do składania ofert gwarantuje transparentność działań organu jednostki samorządu terytorialnego, tworząc tym samym większe zainteresowanie potencjalnych podmiotów. Najczęściej bowiem kryterium ceny jest dla tego rodzaju postępowań najważniejsze. Jednakże zwłaszcza w ostatnim czasie kryterium ceny zastępowane jest przez jakość proponowanych rozwiązań w stosunku do wydatków, jakie będzie musiał ponieść podmiot publiczny. Gdy jednak pojawiają się wątpliwości, także i w takich przypadkach należałoby powrócić do kryterium ceny.

Niezależnie od przyjętej formy pojawiają się przetargi jedno- i dwuetapowe. W procedurze jednoetapowej organ publiczny otrzymuje dokumentację, w której

²⁷ M. Moszoro, wyd. cyt., s. 210.

²⁸ Tamże, s. 212.

prywatny inwestor wskazuje swoje oczekiwania i przedstawia propozycje realizacyjne wspólnego zamierzenia. W takich przypadkach dokumentacja może być udostępniana wszystkim zainteresowanym podmiotom. Procedura ta jest preferowana wszędzie tam, gdzie zmierza się do obniżenia kosztów całego przedsięwzięcia lub gdy istnieje pewna bariera czasowa, związana z wdrożeniem projektu, lub gdy nie ma podstaw do przeprowadzenia procedury wstępnej oceny wniosku.

Natomiast w przetargach dwuetapowych na wstępie powołuje się grupę do spraw oceny wniosku, której głównym zadaniem jest opracowanie listy oferentów, jacy będą brani pod uwagę w drugim etapie. Na tym bowiem etapie mogą być rozważane propozycje odnoszące się również do wyboru potencjalnego partnera. Tego rodzaju rozwiązanie jest stosowane szczególnie w takich przypadkach, kiedy oferty muszą być dokładnie przeanalizowane, a jednocześnie koszt przygotowania oferty jest dość wysoki i to na tyle wysoki, aby stanowić barierę nie do pokonania dla mniej rzetelnych podmiotów o słabszej kondycji finansowej. Właśnie z tego względu w procedurach dwuetapowych dokumentacja ofertowa nie jest udostępniana innym zainteresowanym podmiotom, a powody są dość prozaiczne: często właśnie koszt sporządzenia oferty decyduje o możliwości przystąpienia do przetargu, na co niejednokrotnie małe i często nierzetelne podmioty prywatne pozwolić sobie nie mogą. Zaletą tego rodzaju postępowania jest to, że powołana komisja przetargowa przykłada szczególną wagę do ceny składanych w tej formie ofert²⁹. Obecnie często stosowaną procedurą przetargową jest procedura stosowana przy budowie stadionów piłkarskich oraz związanej z tym przedsięwzięciem budowy autostrad.

Drugą formą wyłaniania podmiotu prywatnego są negocjacje konkurencyjne, w których zainteresowany podmiot publiczny wskazuje kryteria odnośnie do poziomu świadczonych usług i w oparciu o nie poszukuje wśród operatorów prywatnych tych, którzy spełnią jego oczekiwania. W tym przypadku działania zainteresowanej strony publicznej muszą wypełniać kryteria określone w ustawie Prawo zamówień publicznych³⁰ (zwanej dalej Pzp). Do wyboru oferty i zawarcia umowy dochodzi w wyniku prowadzenia negocjacji jedynie z wybranym oferentem. Zaletą tej metody jest to, że z jednej strony wybrany podmiot nie będzie zaniżał ceny do tego stopnia, który w konsekwencji może w późniejszym etapie zmusić go do konieczności renegeacji warunków zawartej uprzednio umowy. Z drugiej jednak strony (ze względu na brak jawności ofert) może prowadzić do uniemożliwienia porównywania ofert, tak jak to ma miejsce w przypadku przetargów otwartych, gdzie dokumentacja przetargowa złożona przez wielu zainteresowanych oferentów jest dostępna dla członków komisji przetargowej.

²⁹ B.P. Korbus, M. Strawiński, wyd. cyt., s. 232–234.

³⁰ Ustawa z dnia 9 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, DzU 2010, nr 113, poz. 759.

Wreszcie trzecią metodą jest bezpośrednio zawieranie kontraktu. Mamy z nią do czynienia wtedy, gdy podmiot prywatny wystąpi z wnioskiem, a jednocześnie ideą jego wykonania. W tym przypadku realizacja pomysłu jest uzależniona od woli strony publicznej, jednakże to strona prywatna zmierza do bezpośrednich negocjacji, tzw. kontraktu menadżerskiego, który w tym przypadku będzie miał charakter umowy cywilnoprawnej o zarządzanie. Zaletą tego typu działań jest to, że zmusza ona firmy prywatne, zainteresowane prowadzeniem działalności publiczno-prywatnej, do poszukiwania oryginalnych rozwiązań w zakresie zarządzania usługami o charakterze publicznym. Nadto koszty systemu bezpośredniego zawierania tego typu umowy są relatywnie niskie, co z kolei powoduje dość duże zainteresowanie strony prywatnej zawieraniem umów wykorzystujących tę metodę. Trzeba przy tym pamiętać, że dla właściwego przeprowadzenia tego rodzaju procedury należy dołożyć niezbędnych starań, aby wstępne kryteria kwalifikacyjne były obiektywne i przejrzyste³¹ dla wszystkich zainteresowanych oraz by jednocześnie nie faworyzowały jedynie pewnej grupy przedsiębiorców, szczególnie zainteresowanych pozytywnym dla nich rozstrzygnięciem.

Analizując jednak specyfikę regulacji prawnych odnoszących się do tworzenia wzajemnych relacji, nie sposób pominąć regulacji zawartych w innych ustawach, które mają, jeżeli nie bezpośredni, to przynajmniej pośredni wpływ na kształt nawiązanej współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Do tej grupy należy art. 37 ust. 1 pkt 11 Ustawy o gospodarce nieruchomościami³² (zwanej dalej ugn), na podstawie którego podmiot samorządowy ma możliwość dysponowania nieruchomościami na rzecz podmiotu prywatnego lub nowo utworzonej spółki o charakterze publiczno-prywatnym, jeżeli bezprzetargowe zbycie lub przeniesienie własności stanowi wniesienie wkładu własnego przez podmiot publiczny, jako wykonanie czynności, do której zobowiązała się strona publiczna w trakcie ustalania zasad i form wzajemnych relacji. Zauważyć przy tym należy, że znowelizowane brzmienie art. 37 ust. pkt 11 ugn doprecyzowuje nieco zagadnienie odnoszące się bezpośrednio do formy przekazywania nieruchomości samorządu terytorialnego na rzecz podmiotu publiczno-prywatnego i wskazuje, że aby przekazanie miało charakter zgodny z prawem, partner prywatny musi zostać wyłoniony w trybie art. 4 ust. 1 lub 2 PPP, a wobec tego musi się odbywać na podstawie zapisów knrib lub Pzp, co w założeniu ustawodawcy ma się przyczynić do wzmocnienia relacji partnerskich pomiędzy stroną publiczną a prywatną, a tym samym wzmocni możliwość realizacji zadania przyjętego do realizacji w ramach zawartego PPP.

³¹ M. Moszoro, wyd. cyt., s. 212–213.

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, DzU 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm.

7. Podsumowanie

Współpraca dwóch podmiotów pochodzących z różnych sektorów, zwłaszcza podmiotów prywatnych z podmiotami prywatnymi, realizujących zadania publiczne, jest niezwykle złożonym problemem. Stworzenie ram prawnych takich relacji jest również wielkim wyzwaniem, w grę bowiem wchodzi zawsze wykluczające się wzajemnie grupy interesów. Tym bardziej że w Polsce w przeszłości korzystanie z usług prywatnego przedsiębiorcy nie zawsze było mile widziane. Obecnie współpraca przedsiębiorców z podmiotami publicznymi opiera się najczęściej na dwóch zasadniczych regulacjach prawnych. Pierwsza z nich to ustawa Prawo zamówień publicznych. Dzięki jej zapisom stworzony został system zaspokajania wewnętrznych potrzeb podmiotów publicznych. Drugą niezwykle ważną regulacją prawną jest Ustawa o partnerstwie publiczno-prywatnym, dzięki której pojawiła się możliwość realizacji potrzeb społeczności lokalnej. Można wobec tego stwierdzić, że w obszarze dotychczas zastrzeżonym wyłącznie dla sektora publicznego, można realizować przedsięwzięcia w ramach PPP, w dużej mierze finansowane przez podmioty prywatne. Odnosi się to takich dziedzin, jak ochrona środowiska, zaopatrzenie w wodę, gospodarka wodno-ściekowa, transport, budowa i zarządzanie obiektami infrastrukturalnymi.

Obszarów, w jakich możliwa jest współpraca i budowanie wzajemnych relacji przedsiębiorców i podmiotów publicznych można wymienić więcej, jednak potrzeby w tym względzie będzie regulował wolny rynek. Wszystkie przedsięwzięcia zmierzają do zaspokajania podstawowych potrzeb społeczności lokalnych. W związku z tym nie może być tutaj mowy o jakichkolwiek brakach w regulacjach prawnych. Obecnie dokonane zmiany w przepisach ustawy PPP bardziej dostosowały jej brzmienie do potrzeb i oczekiwań przedsiębiorców i samorządów, ułatwiając im nawiązywanie współpracy w większym stopniu, niż to miało miejsce dotychczas. Ustawodawca jednak nie zmienił podejścia, jeżeli chodzi o formy współpracy i nadal preferuje spółki prawa handlowego, co oczywiście z punktu widzenia gospodarowania środkami publicznymi jest ze wszechmiar wskazane. Poza tym sposoby wyłaniania partnerów prywatnych na podstawie procedur przetargowych sprawiają, że ich dobór nie jest przypadkowy, a dokonywany jest o jasne i przejrzyste zasady, zgodnie z którymi ostateczną decyzję podejmuje organ publiczny. Dość ciekawą kwestią jest pojawienie się środków unijnych przeznaczonych na realizację wielkich inwestycji infrastrukturalnych. Dopuszczenie podmiotów prywatnych do ich pozyskiwania jest również ważne, acz jak się obserwuje stopień ich wykorzystania, to nasuwa się postulat jeszcze większego uproszczenia procedur umożliwiających sięganie po nie właśnie przez PPP. Zwłaszcza że te ostatnie dość chętnie wchodzi w obszary zaniedbane gospodarczo, a więc ochronę środowiska, rzadziej natomiast w transport. W tych dziedzinach funkcjonująca infrastruktura jest przestarzała i wymaga pilnych in-

westycji. Poza tym należałoby rozważyć realizowanie przez podmioty publiczno-prywatne w szerszym niż dotychczas zakresie przedsięwzięć obejmujących swym zakresem transport, a nawet energetykę czy telekomunikację. Poza tym niezwykle ważnymi zadaniami, jakie mogłyby być realizowane przez podmioty publiczno-prywatne są te, które prowadzą do racjonalizacji wydatków na edukację, ochronę socjalną czy budownictwo socjalne.

Niezwykłą rolę do odegrania ma w tym względzie prawodawca, od którego woli zasadniczo zależy wycofywanie się z tych obszarów, o których była mowa, na rzecz podmiotów publiczno-prawnych i wprowadzenie w tym względzie jedynie ścisłego nadzoru państwowego, na kształt nadzoru właścicielskiego, sprawowanego przez samorządy lokalne.

Piotr Bury
Joanna Rogalska

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy Jana Kochanowskiego w Kielcach

Subwencja ogólna dla wybranych powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego

***Streszczenie.** Artykuł przedstawia strukturę subwencji dla wybranych powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego: buskiego, kazimierskiego, kieleckiego, koneckiego i pińczowskiego w latach 2004-2009. Analiza obejmuje wszystkie trzy części subwencji: oświatową, wyrównawczą i równoważącą. Powiaty zostały dobrane na podstawie wielkości dochodów podatkowych na jednego mieszkańca oraz stopy bezrobocia w poszczególnych jednostkach.*

1. Wprowadzenie

Subwencja jest jednym z dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST), wymienionych w Konstytucji RP. Zgodnie z ustawą zasadniczą dochodami JST są¹: dochody własne, subwencja ogólna oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Za najistotniejsze źródło finansowania JST uważa się dochody własne. Ich wysoki udział w strukturze dochodów uważany jest za przejaw samodzielności i wysokiej aktywności władz samorządowych w pozyskiwaniu środków. Jednakże Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego² nie pozwala powiatom realizować dochodów własnych na wysokim poziomie. Subwencja

¹ Art. 167 ust. 2 Konstytucji RP, DzU 1997, nr 78, poz.483.

² Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 230, poz. 1966.

ogólna, z wyjątkiem gmin miejskich i miast na prawach powiatu, to najczęściej bardzo ważne źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

W artykule zaprezentowano zróżnicowanie wielkości subwencji ogólnej oraz jej części składowych w wybranych powiatach ziemskich województwa świętokrzyskiego. Zasady przydzielania subwencji poszczególnym jednostkom uwzględniają różne kryteria; do analizy zostały wybrane powiaty charakteryzujące się wartościami skrajnymi wskaźników takich, jak bezrobocie oraz dochody podatkowe.

2. Subwencja ogólna – charakterystyka

Subwencja ogólna na przestrzeni ostatnich 10 lat ulegała wielu modyfikacjom. Do roku 2004 funkcjonowała w podziale na cztery części³: podstawową, rekompensującą, drogową oraz oświatową. Reforma finansów publicznych pozwoliła w roku 2003 na uchwalenie nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Kolejna zmiana w ustalaniu mechanizmów i algorytmów naliczania subwencji ogólnej wprowadzona została Ustawą z dnia 7 września 2007 roku o zmianie Ustawy o dochodach JST⁴, która zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2008 roku.

Zasadniczymi cechami subwencji jest jej obiektywność i ogólność. Przejawia się to w metodach jej obliczania oraz w określeniu ustawowych zasad i kryteriów jej przyznawania. Ponadto środki transferowane w ramach subwencji nie wymuszają finansowania określonych zadań. Jako podstawowe funkcje subwencji ogólnej należy wymienić:

- zapewnienie środków na finansowanie zadań oświatowych,
- wyrównanie dysproporcji dochodowych między JST przez redystrybucję pionową (część wyrównawcza) oraz redystrybucję poziomą (części równoważąca i regionalna).

W praktyce można subwencji przypisać jeszcze jedną funkcję – instrumentu gwarantowania bieżącej płynności jednostek samorządowych – głównie ze względu na znaczny udział subwencji w ogólnej kwocie dochodów JST oraz przekazywanie jej w sposób systematyczny, w miesięcznych ratach⁵.

³ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003, DzU 1998, nr 150, poz. 983.

⁴ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o zmianie Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz Ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, DzU 2007, nr 191, poz. 1370.

⁵ Patrz: A. Hanusz, A. Niezgodą, P. Czerwski, *Dochody budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, Oficyna a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2009, s. 209.

Zatem zadaniem subwencji jest zwiększanie środków finansowych, jakimi dysponują JST w ramach dochodów własnych, oraz częściowe wyrównanie poziomu dochodów między poszczególnymi JST. Subwencje powinny umożliwiać wszystkim JST, bez względu na ich własną bazę dochodową, realizację obywatelskich zadań własnych.

Należy pamiętać, że środki wpływające z subwencji to suma niezależnie obliczanych części składowych, a nazwy poszczególnych części nie wyznaczają ani celu, ani sposobu wydatkowania uzyskanych środków. Nazewnictwo to ma zapewnić elastyczność rozdziału środków, gdyż każda z części subwencji i kwot w ramach tych części zawiera algorytmy wykorzystujące różnorakie kryteria.

Od roku 2004 subwencja ogólna dla powiatów składa się z trzech niezależnie obliczanych części: wyrównawczej, równoważącej oraz oświatowej. Subwencja ogólna przysługuje wszystkim powiatom. Oczywiście nie jest to jednoznaczne z automatycznym przyznaniem określonej kwoty każdemu z nich. Otrzymanie części subwencji związane jest ze spełnieniem pewnych określonych warunków (patrz tab. 1).

Pierwsza część subwencji – wyrównawcza – jest przeznaczona dla wszystkich JST oraz, co ważne, tworzy system wsparcia finansowany z budżetu państwa (redystrybucja pionowa). Istotą tej części jest ochrona jednostek najsłabszych ekonomicznie, a także wyrównywanie różnic w dochodach między jednostkami każdego ze szczebli samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Podstawowe kryteria wykorzystywane przy naliczaniu poszczególnych części subwencji ogólnej dla powiatów

Część wyrównawcza subwencji ogólnej	
Kwota podstawowa	wskaźnik dochodów podatkowych na 1 mieszkańca ($P < P_p$)
Kwota uzupełniająca	stopa bezrobocia w powiecie i w kraju ($B > 1,1B_k$)
Część równoważąca subwencji ogólnej	
9% kwoty	wydatki na rodziny zastępcze
7% kwoty	otrzymują jednostki, w których w roku budżetowym nie działał powiatowy urząd pracy, a jego zadania realizowane są przez inny powiat
30% kwoty	długość dróg powiatowych na 1 mieszkańca
30% kwoty	długość dróg wojewódzkich i krajowych w granicach miast na prawach powiatu (przeznaczona tylko dla miast na prawach powiatu)
24% kwoty	dochody w roku bazowym i dochody w roku budżetowym
Część oświatowa subwencji ogólnej	
- sposób podziału określony corocznie w drodze rozporządzenia ministra właściwego ds. oświaty w porozumieniu z ministrem właściwym ds. finansów i przedstawicielami JST	

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach JST oraz Ustawy z dnia 7 września 2007 r. o zmianie ustawy o dochodach JST oraz Ustawy o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego, DzU 2007, nr 191, poz. 1370.

Część wyrównawcza subwencji ogólnej została podzielona na kwotę podstawową i uzupełniającą. Kwota podstawowa wyrównuje dysproporcje dochodowe i jej wielkość jest tym większa, im większa jest luka dochodowa danej jednostki w porównaniu ze średnią krajową. Kwota podstawowa przeznaczona jest dla tych powiatów, w których wskaźnik dochodów podatkowych⁶ na mieszkańca w powiecie (P) jest mniejszy niż analogiczny wskaźnik obliczany dla całego kraju (Pp).

Kwota uzupełniająca kierowana jest do jednostek, które charakteryzują się pewnymi mierzalnymi cechami powodującymi, że poziom niektórych wydatków musi być w tych jednostkach wyższy niż przeciętny⁷. W przypadku powiatów jako wielkość, której poziom w istotny sposób wpływa na wysokość niezbędnych wydatków przyjęto „wskaźnik B”, będący ilorzem stóp bezrobocia w powiecie i w kraju.

Druga część subwencji – równoważąca – tworzona jest jako suma wpłat do budżetu państwa dokonywanych przez te powiaty, w których wskaźnik P jest większy od 110% wskaźnika Pp. Innymi słowy, powstaje ona z wpłat powiatów bogatszych na rzecz powiatów biedniejszych (redystrybucja pozioma). Sposób rozdziału tych środków od 1 stycznia 2008 roku został zapisany w cytowanej ustawie o dochodach JST. Należy tu podkreślić, że zapisy ustawowe powielają rozwiązania zawarte w rozporządzeniach na lata 2006 i 2007 i przedstawiają się następująco:

a) 9% kwoty rozdzielane jest z uwzględnieniem wydatków na rodziny zastępcze, wykonanych w roku poprzedzającym rok bazowy; jednym z warunków niezbędnych do uzyskania środków w ramach tej części jest brak obowiązku wpłaty do budżetu państwa lub jeżeli wpłata ta była ustalona w kwocie niższej niż 1 mln zł,

b) 7% kwoty otrzymują jednostki, w których w roku budżetowym nie działał powiatowy urząd pracy, a jego zadania realizowane są przez inny powiat,

c) 30% kwoty uzyskują te powiaty, w których długość dróg powiatowych w przeliczeniu na mieszkańca jest większa niż analogiczna długość dróg powiatowych w kraju,

d) 30% kwoty uzyskują miasta na prawach powiatu w zależności od długości dróg wojewódzkich i krajowych znajdujących się w ich granicach,

e) 24% kwoty uzyskują powiaty, w których kwota planowanych dochodów powiatu na rok budżetowy jest niższa od kwoty planowanych dochodów powiatu w roku bazowym.

⁶ Przez dochody podatkowe rozumie się łączną kwotę wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, art. 22 ust. 3 Ustawy z dnia 13 listopada 2003 o dochodach JST.

⁷ E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 573.

Ostatnią częścią subwencji, jaką może otrzymać powiat, jest część oświatowa. Jest ona jednocześnie jedyną częścią, która posiada zagwarantowaną wysokość w wydatkach budżetu państwa. Kwota przeznaczona na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich JST jest ustalana corocznie w ustawie budżetowej w wysokości łącznej kwoty części subwencji ogólnej, nie mniejszej niż przyjęta w ustawie budżetowej roku poprzedzającego dany rok budżetowy, skorygowanej o kwotę innych wydatków z tytułu zmiany realizowanych zadań oświatowych⁸. Sposób rozdziału środków (algorytm) podawany jest corocznie w drodze rozporządzenia ministra edukacji narodowej w porozumieniu z ministrem finansów i przedstawicielami JST. Mimo corocznych zmian, ogólna koncepcja podziału środków w ramach tej części subwencji pozostaje niezmienną. Jej podstawę stanowi liczba uczniów przeliczeniowych, zależna od typów i rodzajów klas, szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych prowadzonych przez te jednostki, a także liczba nauczycieli według stopni awansu zawodowego.

3 Struktura subwencji w wybranych powiatach ziemskich województwa świętokrzyskiego

W regionie świętokrzyskim znajduje się 13 powiatów ziemskich oraz jedno miasto na prawach powiatu – Kielce. Do analizy zostały wybrane powiaty ziemskie charakteryzujące się wartościami skrajnymi takich wskaźników, jak: bezrobocie oraz dochody podatkowe. Powiaty buski i pińczowski charakteryzują się najniższym poziomem bezrobocia, najwyższym zaś – powiaty konecki i kielecki. Biorąc pod uwagę dochody podatkowe, najbogatszym powiatem jest buski, najbiedniejszym – kazimierski.

Część wyrównawcza złożona jest z kwoty podstawowej i kwoty uzupełniającej, które obliczane są w zależności od wielkości dochodów podatkowych i stopy bezrobocia. Analizując tabelę 1 i 2 można zauważyć, iż żaden z wymienionych powiatów nie uzyskał dochodów podatkowych na poziomie średniej krajowej, stąd można wysnuć wniosek, że żaden z powiatów nie dokonywał wpłat na część równoważącą subwencji. Ponadto każdy z powiatów otrzymał kwotę podstawową ($P < Pp$). Natomiast kwotę uzupełniającą otrzymały powiaty kielecki oraz konecki. Jest to widoczne w kwocie globalnej – oba powiaty otrzymały największą pulę środków w ramach części wyrównawczej (tab. 3). W przeliczeniu na jednego mieszkańca najwięcej środków otrzymały również oba wymienione powiaty.

Drugą częścią subwencji jest część równoważąca. Do końca roku 2007 sposób jej rozdziału regulowały rozporządzenia ministra finansów, od stycznia 2008

⁸ E. Ruśkowski, J. Salachna, *Finanse lokalne po akcesji*, Oficyna a Wolters Kulwer Business, Warszawa 2007, s. 137.

Tabela 2. Podstawowe dane do wyliczania subwencji dla wybranych powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego w latach 2004–2009

Powiaty	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Poziom bezrobocia – B (%)					
buski	12,5	12,1	10,7	9,0	8,8	8,9
kazimierski	13,9	13,0	12,5	10,9	10,0	11,3
kielecki	28,5	27,2	23,4	20,2	19,4	18,7
konecki	32,1	30,1	26,7	23,1	22,0	20,1
pińczowski	15,8	15,2	12,1	9,3	8,1	8,4
Polska (Bk)	19,0	17,6	14,8	11,2	9,5	11,9
	Dochody podatkowe per capita – P (zł)					
buski	42,63	58,85	61,91	77,93	92,27	85,62
kazimierski	26,90	35,36	42,07	47,41	57,29	47,78
kielecki	32,14	45,07	51,14	68,08	83,55	78,19
konecki	36,76	50,53	62,23	78,73	88,76	83,37
pińczowski	43,33	53,99	58,76	71,72	85,64	73,04
Polska (Pp)	46,22	69,99	80,33	108,24	123,62	113,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych.

Tabela 3. Części subwencji dla wybranych powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego w latach 2004–2009

Część subwencji	Powiat	2004	2005	2006	2007	2008	2009
		w tys. zł					
1	2	3	4	5	6	7	8
wyrównawcza	buski	2 506,9	2 217,3	2 457,7	3 190,1	4 143,7	5 051,4
	kazimierski	1 528,2	1 512,8	1 698,9	2 294,2	2 643,8	3 419,4
	kielecki	7 100,5	7 921,0	9 839,8	13 372,4	16 289,9	21 990,7
	konecki	3 094,0	3 543,0	4 354,0	5 865,0	6 887,0	9 689,6
	pińczowski	1 482,1	1 420,6	1 366,5	1 997,8	2 484,3	3 105,6
	średnia*	2 741,5	2 629,8	3 040,0	4 341,3	5 115,3	6 902,3
równoważąca	buski	3 298,3	3 044,7	2 603,1	2 104,5	2 432,6	3 037,2
	kazimierski	1 463,0	1 289,0	1 041,8	1 064,4	1 171,6	1 457,9
	kielecki	5 047,6	4 026,4	1 863,7	2 629,4	3 055,0	3 878,0
	konecki	2 828,6	2 123,5	1 454,2	1 842,8	1 991,8	2 523,8
	pińczowski	1 768,1	1 582,3	1 519,6	1 201,9	1 309,4	1 633,5
	średnia*	1 895,9	1 773,5	1 405,5	1 222,7	1 437,9	1 814,1

1	2	3	4	5	6	7	8
oświatowa	buski	21 581,9	26 340,4	26 654,9	30 267,6	34 316,8	37 243,8
	kazimierski	9 240,0	8 936,6	9 545,7	10 430,5	12 690,6	14 561,8
	kielecki	15 095,4	14 490,2	15 820,2	15 595,7	14 091,4	19 729,4
	konecki	16 412,2	16 927,9	16 938,3	18 049,5	20 022,0	22 966,9
	pińczowski	9 839,4	10 006,6	10 443,5	10 821,3	10 268,8	11 182,9
	średnia*	17 786,5	19 166,5	19 377,4	20 352,2	22 550,3	24 530,3
uzupełnienie subwencji ogólnej	buski	1 041,5	61,0	945,9	964,9	0	0
	kazimierski	581,6	657,2	573,6	466,6	0	82,6
	kielecki	1 849,9	1 037,8	597,1	1 000,0	57,0	1 227,6
	konecki	558,4	208,2	60,4	544,2	0	47,8
	pińczowski	561,8	650,0	100,0	0	0	43,9
	średnia*	600,0	524,7	513,1	578,7	8,3	455,1
		per capita					
wyrównawcza	buski	33,69	29,84	33,24	43,40	56,56	143,33
	kazimierski	42,16	41,95	47,49	64,65	74,71	97,02
	kielecki	36,02	40,05	49,55	67,14	81,42	109,37
	konecki	36,49	41,93	51,69	70,02	82,60	116,45
	pińczowski	34,81	33,61	32,44	47,61	59,57	75,02
	średnia*	32,99	31,73	36,79	52,71	62,27	84,15
równoważąca	buski	44,33	40,98	35,21	28,63	33,20	15,11
	kazimierski	40,36	35,75	29,13	30,00	33,11	41,37
	kielecki	25,60	20,36	9,38	13,20	15,27	19,29
	konecki	33,36	25,13	17,26	22,00	23,89	30,33
	pińczowski	41,53	37,44	36,07	28,65	31,40	39,46
	średnia*	22,82	21,40	17,01	14,85	17,50	22,12
oświatowa	buski	290,08	354,49	360,49	411,73	468,41	508,59
	kazimierski	254,89	247,83	266,86	293,93	358,61	413,18
	kielecki	76,57	73,26	79,67	78,30	70,43	98,12
	konecki	193,56	200,36	201,07	215,48	240,11	276,02
	pińczowski	231,09	236,74	247,91	257,90	246,24	270,13
	średnia*	214,05	231,28	234,53	247,11	274,50	299,06
uzupełnienie subwencji ogólnej	buski	14,00	0,82	12,79	13,12	0,00	0,00
	kazimierski	16,04	18,23	16,04	13,15	0,00	2,34
	kielecki	9,38	5,25	3,01	5,02	0,29	6,11
	konecki	6,59	2,46	0,72	6,50	0,00	0,57
	pińczowski	13,19	15,38	2,37	0,00	0,00	1,06
	średnia*	7,22	6,33	6,21	7,03	0,10	5,55

* średnia dla wszystkich powiatów ziemskich województwa świętokrzyskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Banku Danych Regionalnych.

roku zapis dotyczący algorytmów zawarto w ustawie o dochodach JST. Jednakże nie ten rok jest rokiem przełomowym, gdyż zapisy ustawy powielają rozwiązania przyjęte we wspomnianych rozporządzeniach na lata 2006 i 2007 (w latach 2004 i 2005 stosowany był jeszcze inny algorytm). Z punktu widzenia analizowanych powiatów, jak również pozostałych wchodzących w skład województwa świętokrzyskiego, rozwiązanie to można uznać za gorsze od obowiązującego poprzednio. Rozbieżności między analizowanymi jednostkami są mniejsze niż w przypadku części wyrównawczej. Dzieje się tak głównie dlatego, że przy konstrukcji algorytmu brane są pod uwagę inne wskaźniki. W odniesieniu do powiatów ziemskich pierwszorzędne znaczenie mają długość dróg powiatowych oraz zmiany we wpływach dochodowych z wybranych części subwencji.

Trzecia część subwencji – oświatowa – to część, która dla powiatów (oraz gmin) ma dominujące znaczenie. Regulowana jest corocznie rozporządzeniem ministra edukacji narodowej. Kwota otrzymywana przez dany powiat jest pochodną zakresu realizowanych przezeń zadań oświatowych, obliczaną na podstawie przeliczeniowej liczby uczniów objętych zadaniami szkolnymi i pozaszkolnymi oraz liczby nauczycieli i uzyskanymi przez nich stopniami awansu zawodowego. Część ta złożona jest z trzech części: bazowej, uzupełniającej oraz na zadania pozaszkolne. Globalnie najczęściej, dużo ponad średnią, otrzymują powiaty buski i ostrowiecki, zaś najmniej – powiaty kazimierski i pińczowski. W przeliczeniu na osobę zdecydowanie najmniejszą kwotę otrzymuje jednak powiat kielecki, zaś powiaty kazimierski i pińczowski otrzymują w przeliczeniu na mieszkańca ponad średnią wyliczoną dla wszystkich powiatów województwa świętokrzyskiego.

4. Podsumowanie

Przeprowadzone badania miały ukazać złożoność systemu subwencjonowania powiatów. Dzięki uwzględnieniu wielu różnorodnych kryteriów, środki te są rozdysponowywane adekwatnie do różnorodnych potrzeb istniejących na danym obszarze. Subwencja w założeniu ma tworzyć system przekładający się na niwelowanie różnic w poziomie dochodów w stosunku do stanu pierwotnego generowanego przez dochody własne. Innymi słowy, ma pomóc w podniesieniu dochodów jednostek najsłabszych ekonomicznie i tych wykonujących najwięcej zadań. Weryfikacja tych założeń zawarta została w tabeli 4.

Spośród analizowanych powiatów ziemskich, buski posiada najwyższe w regionie dochody podatkowe, ponadto charakteryzuje się najniższą w regionie stopą bezrobocia. Jednocześnie otrzymuje znaczące środki w ramach wszystkich części subwencji. Powiat kielecki, charakteryzujący się dość niskimi dochodami

podatkowymi i wysoką stopą bezrobocia, otrzymuje najwięcej środków w ramach części wyrównawczej oraz równoważącej. Mimo tak znaczących środków (w odniesieniu do średniej wielkości w powiatach województwa świętokrzyskiego) jednostka ta jest najbiedniejszym powiatem województwa świętokrzyskiego.

Tabela 4. Dochody ogółem na jednego mieszkańca w wybranych powiatach ziemskich województwa świętokrzyskiego w latach 2004–2009

Powiat	2004	2005	2006	2007	2008	2009
buski	665,66	763,18	767,50	849,43	1 025,05	1 146,90
kazimierski	615,35	629,43	815,76	736,94	827,87	977,78
kielecki	329,57	386,32	426,68	435,06	531,00	581,68
konecki	474,79	543,96	559,40	627,71	687,09	889,34
pińczowski	537,08	627,37	636,71	715,33	793,93	821,04
średnia*	524,40	568,42	613,58	674,01	763,48	880,14

* średnia dla powiatów województwa świętokrzyskiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

Przyczyn dużych rozbieżności między dochodami ogólnymi powiatów może być wiele. Na przykład wpływ na wielkość dochodów mogą mieć dotacje celowe, które w powiatach województwa świętokrzyskiego stanowią ok. 20–25% ich budżetów, czy też rosnący udział dochodów własnych w strukturze budżetu. (tab. 5).

Tabela 5. Budżety powiatów województwa świętokrzyskiego według głównych źródeł dochodów w latach 2004–2008 (%)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008
dochody własne	19,67	22,60	23,48	24,32	28,82
subwencja	55,16	55,53	54,19	51,52	46,41
dotacje	25,17	21,88	22,33	24,16	24,76

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Regionalnych.

Podsumowując, subwencjonowanie stosowane jest w wielu krajach, również w tych z rozwiniętą gospodarką rynkową. Jednakże działanie to ma swoje plusy i minusy. Główną zaletą jest brak ograniczenia co do przeznaczenia i sposobu wydatkowania środków oraz osłonowy charakter subwencji. Dzięki swojej konstrukcji wpływa oraz na zmniejszenie różnic w rozpiętości budżetów, wynikają-

cych z uwarunkowań społeczno-gospodarczych, przez co umożliwia minimalny poziom zaspokojenia potrzeb. Z drugiej strony subwencja może prowadzić do osłabienia w podejmowaniu inicjatyw mających na celu zwiększenie środków w ramach dochodów własnych.

Edyta Dwojak

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Cienie i blaski wprowadzonych zmian w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości

***Streszczenie.** Wprowadzone zmiany w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości stanowią kolejny przykład na to, jak polskie ustawodawstwo w negatywny sposób wpływa na kondycję finansową samorządów lokalnych.*

Na przykładzie gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego zostanie przedstawiona w niniejszym artykule analiza planowanych i wykonanych dochodów z tytułu podatku od nieruchomości w latach 2002–2007, z podziałem na dochody pozyskane od podatników będących osobami fizycznymi i prawnymi. Zaprezentowana zostanie również niska wrażliwość na wprowadzone zmiany w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości podmiotów będących osobami prawnymi.

1. Wprowadzenie

Od wejścia w życie Ustawy z dnia 30 października 2002 roku o zmianie Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw¹, oraz Ustawy o podatku rolnym z dnia 10 października 2002 roku² nie dokonano do dnia dzisiejszego większych zmian w zakresie zasad opodatkowania podatkiem rolnym i od nieruchomości. Celem niniejszego artykułu jest zaprezentowa-

¹ Ustawa z dnia 30 października 2002 r. o zmianie Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU nr 200, poz. 1683.

² Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie Ustawy o podatku rolnym, DzU nr 200, poz. 1680.

nie obowiązujących zmian na przykładzie gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie: czy wprowadzone zmiany rzuciły na wysokość dochodów z tytułu podatku od nieruchomości gmin wiejskich cień czy blask?

2. Zmiany w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych oraz o podatku rolnym

Nowelizacja Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 30 października 2002 roku stanowi bez wątpienia przełom nie tylko w przedmiocie nowych zasad, które zostały w niej uregulowane, ale również zastosowane zostały rozwiązania mogące stanowić pierwsze kroki do wprowadzenia w najbliższej przyszłości w Polsce podatku katastralnego. Do pierwszych symptomów podatku katastralnego w znowelizowanej ustawie można zaliczyć obowiązek prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym. Ewidencja podatkowa nieruchomości powinna zawierać dane o podatniku i przedmiotach podlegających opodatkowaniu. Informacje zawarte w tej ewidencji wynikać mają w szczególności z danych pochodzących z ewidencji gruntów i budynków, z ksiąg wieczystych oraz innych prowadzonych ewidencji i rejestrów, czyli ze źródeł, które stanowiłyby wiarygodną podstawą do ustalenia wartości nieruchomości podlegającej opodatkowaniu. Już w wielu krajach Unii Europejskiej podstawy opodatkowania nieruchomości nie stanowi powierzchnia, lecz wartość nieruchomości³.

W uzasadnieniu do zapisów znowelizowanej ustawy możemy przeczytać, że jednym z celów wprowadzenia zmian było zwiększenie dochodów własnych gmin z tytułu podatków lokalnych, zapewnienie większej stabilności dochodów z tytułu podatków lokalnych, a także wzmocnienie autonomii gmin w administrowaniu podatkami lokalnymi. Analiza, która zostanie przedstawiona w niniejszym artykule, potwierdzi, że wprowadzone zmiany w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych spowodowały w dużym stopniu odwrotne skutki niż te, które wskazał ustawodawca w uzasadnieniu.

Znowelizowana Ustawa z 2002 roku o podatkach i opłatach lokalnych zawiera w art. 1a słowniczek pojęć ustawowych, mających bardzo duże znaczenie przede wszystkim dla wymiaru podatku od nieruchomości. We wcześniejszej ustawie podatkowej brak było takiego usystematyzowania pojęć, co powodowało duże problemy interpretacyjne. Sformułowanie definicji można zaliczyć do pozytywnych cech wprowadzonej nowelizacji ustawy.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004, s. 603.

Najważniejsze zapisy zawarte w art. 1a Ustawy dotyczą nowej definicji budynku, która stanowi, że jest to obiekt budowlany w rozumieniu przepisów prawa budowlanego, który jest trwale związany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych, który posiada fundamenty oraz dach⁴. Tak sprecyzowane pojęcie budynku diametralnie zmieniło zasady opodatkowania budynków podatkiem od nieruchomości – zmiany te kształtują się na korzyść osób fizycznych – największej grupy podatników, ale stanowią jednocześnie poważne uszczuplenie dochodów gmin z tego tytułu. Zgodnie z art. 3 ust. 4 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, która obowiązywała do końca roku 2002, za budynek uważany był obiekt budowlany umocowany w ziemi lub na ziemi, posiadający ściany lub słupy, lub filary oraz pokrycie dachowe. O kwalifikacji obiektu jako budynku decydowało więc w pierwszej kolejności pokrycie dachowe (wystarczyło, aby budynek posiadał dach), które mogło być wsparte zarówno na ścianach, jak i słupach.

W art. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zdefiniowane zostało również pojęcie budowli. Podobnie jak w określeniu definicji budynku, również w tym przypadku ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁵ i określonego w niej pojęcia budowli. W przypadku gdy budowle znajdują się na posesjach prywatnych i są wykorzystywane przez osoby fizyczne na własne potrzeby, nie będą podlegały podatkowi od nieruchomości, gdy zaś są związane z działalnością gospodarczą, obciąży je podatek wynoszący 2% wartości stanowiącej podstawę obliczenia amortyzacji⁶. Najczęściej jednak budowle te są wykorzystywane przez podatników na cele osobiste i nie podlegają podatkowi od nieruchomości.

Podobnie jak w przypadku podatku od nieruchomości, również w podatku rolnym wprowadzone zostały Ustawą w sprawie zmiany Ustawy o podatku rolnym z dnia 10 października 2002 roku⁷ duże zmiany w zakresie podstawy opodatkowania gruntów. Zmiany, które zostały wprowadzone od 1 stycznia 2003 roku miały bardzo duży wpływ na kształt dochodów gmin wiejskich, myślę, że jeszcze większy niż nowa definicja budynku. To za sprawą tego, że każdy podatnik posiada grunty, w których w mniejszym bądź większym stopniu zmieniły się zasady jego opodatkowania, ale nie każdy posiada budynki, które nie mieszczą się w brzmieniu nowej definicji budynku. Według wyżej wymienionej ustawy podstawę opodatkowania podatkiem rolnym stanowią grunty sklasyfikowane

⁴ A.M. Dereń, *Podatki w 2003 r. Omówienie zmian w obowiązujących przepisach podatkowych. Wybrane zagadnienia. Stan prawny na dzień 15.02.2003 r.*, Wydawnictwo „AJG”, Zakład Pracy Chronionej – Oficyna Wydawnicza, Bydgoszcz 2003, s. 143.

⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU nr 156, poz. 1118 ze zm.

⁶ A.M. Dereń, *Podatki w 2003 r.*, wyd. cyt., s. 144.

⁷ Ustawa z dnia 10 października 2002 r. o zmianie ustawy o podatku rolnym, DzU nr 200, poz. 1680.

w ewidencji gruntów i budynków jako użytki rolne lub jako grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych, z wyjątkiem gruntów zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej innej niż działalność rolnicza. Ta szeroka definicja przedmiotu opodatkowania podatkiem rolnym z dniem 1 stycznia 2003 roku zastąpiła zasadę, że opodatkowaniu tym podatkiem podlegają tylko określone w ustawie grunty gospodarstw rolnych o łącznej powierzchni przekraczającej 1 ha. Dotychczas wszystkie grunty (bez względu na to, czy były sklasyfikowane jako użytki rolne czy nie), których powierzchnia nie przekraczała 1 ha fizycznego⁸ były opodatkowane stawką od 1 m² powierzchni. Stawka ta była niższa dla gruntów stanowiących użytki rolne (gruntów użytkowanych rolniczo) i wynosiła od 0,03 w roku 2000 do 0,06 zł w roku 2002 od 1 m². Dla gruntów tzw. pozostałych, a więc takich, na których znajdowały się zabudowania bądź stanowiły powierzchnię (działkę) niezabudowaną stawka była wyższa i wynosiła maksymalnie w 2002 roku 0,09 zł od 1 m² powierzchni. Od 1 stycznia 2003 roku każdy grunt, który posiadał klasę ziemi wynikającą z prowadzonej ewidencji gruntów i budynków będzie podlegał opodatkowaniu stawką stanowiącą równowartość pieniężną 5 q żyta. W stosunku do gruntów gospodarstw rolnych stawka ustalana jest od 1 ha przeliczeniowego⁹ i wynosi równowartość 2,5 q żyta. Przykładowa średnia cena skupu żyta za okres pierwszych trzech kwartałów roku 2001 wynosiła 37,19 zł za 1 q. Wartość ta miała zastosowanie do naliczenia podatku rolnego na rok 2002. Odpowiednio w okresie objętym analizą, czyli w latach 2002–2007, wartości przedstawiały się następująco: na rok 2003 – 33,45 zł, na rok 2004 – 34,57 zł, na rok 2005 – 37,67 zł, na rok 2006 – 27,88 zł i na rok 2007 – 35,52 zł. Na rok 2010 cena wynosi 34,10 zł za 1q, co oznacza, że w okresie objętym analizą jest wyższa tylko od tej, która obowiązywała na lata 2003 i 2006. Ustawodawca dał możliwość radzie gminy, aby w drodze stosownej uchwały, mogła obniżyć tę cenę i przyjąć niższą jako podstawę obliczenia podatku rolnego na obszarze danej gminy. Równowartość pieniężna ceny żyta oczywiście stanowi korzystniejszą stawkę dla podatników będących osobami fizycznymi, przede wszystkim dlatego, że jest niższa. Jeżeli podatnik posiadał grunt o powierzchni 1 ha fizycznego, to w roku 2002 płacił rocznie podatek w wysokości 600,00 zł (10 000 m² × 0,06 zł za 1m²), a po dokonaniu zmian, czyli od 1 stycznia 2003 roku, przy założeniu oczywiście, że grunt podatnika nie został sklasyfikowany jako użytek

⁸ ha fizyczny gruntu = 10 000 m² powierzchni gruntu.

⁹ ha przeliczeniowy gruntu ściśle związany jest z rodzajem gruntu, którego dotyczy, inaczej oblicza się go w stosunku do gruntów ornych, inaczej do łąk i pastwisk. Każda gmina w Polsce zaklasyfikowana jest do 1 z czterech okręgów podatkowych, w zależności od warunków ekonomicznych i produkcyjno-klimatycznych. Każdy okręg posiada odpowiednio ustalone przeliczniki w stosunku do poszczególnych klas gruntu. Okręgi mają inne wartości dla gruntów ornych, a inne dla łąk i pastwisk. Przelicznik mnoży się przez odpowiednią powierzchnię gruntu i otrzymujemy powierzchnię ha przeliczeniowego.

rolny w V i VI klasie, które w ogóle nie podlegają podatkowi rolnemu, podatek wyniósłby 185,95 zł ($37,19 \text{ zł} \times 5q$), co stanowi 31% kwoty, którą płacił wcześniej. Jeżeli do tego nasz podatnik posiada budynki o charakterze gospodarczym, które nie były trwale związane z gruntem (wiata lub szopa drewniana), które są wyłączone z opodatkowania, to pozostaje do zapłacenia tylko podatek od nieruchomości za dom, bo ten chyba w żadnym przypadku nie może być niezłączony z gruntem.

Uszczuplenia budżetów gmin wiejskich nie zrekompensował również fakt podwyższenia stawki od gruntów pozostałych: z 0,09 zł od 1 m² w roku 2002 do 0,30 zł od 1 m² na rok 2003, 0,31 na rok 2004, 0,32 na rok 2005, 0,33 na rok 2006 i 0,34 na rok 2007. Obecnie na rok 2010 stawka wynosi 0,39 zł za 1m². W ocenie ustawodawcy zmianę tę można zakwalifikować pewnie jako pozytywne oddziaływanie na wysokość dochodów własnych gmin wiejskich oraz zwiększenie kompetencji władz lokalnych w zakresie stanowienia prawa. Ustawodawca nie tylko dał możliwość władzom samorządowym windowania stawek do maksymalnych ich granic, ale i zniósł obowiązujący do końca roku 2002 zapis, w świetle którego rada gminy mogła obniżyć stawki podatku od nieruchomości na dany rok nie więcej niż do wysokości 50% górnych granic zapisanych w ustawie. Podwyższenie stawki w pozycji: pozostałe grunty nie mogło przynieść pozytywnego efektu z kilku powodów, przede wszystkim dlatego, że władze gmin wiejskich, głównie ze względów politycznych, nie chciały swoim wyborcom tak znacznie podwyższać stawek, a poza tym zdecydowana większość gruntów na obszarach wiejskich jest sklasyfikowana, więc podatek od nieruchomości w tej pozycji praktycznie przestał istnieć.

Do „blasków” wprowadzonych zmian w podatku od nieruchomości od roku 2003 nie można zaliczyć również uprzywilejowania lekarzy, którym ustawowo zagwarantowano niższą stawkę dla budynków przeznaczonych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczeń zdrowotnych: 3,46 zł od 1 m² powierzchni, zamiast 17,31 zł, jak dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Odpowiednio na rok 2010 stawki przedstawiały się następująco: 4,16 zł i 20,51 zł. Przez 7 i pół roku obowiązywania ustawy ustawodawca, jak widać, nie zmniejszył dysproporcji w opodatkowaniu budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie świadczeń zdrowotnych.

3. Analiza dokonanych zmian w zakresie podatku od nieruchomości na przykładzie gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego

Wprowadzone od 1 stycznia 2003 roku zmiany w Ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, które zostały omówione powyżej, całkowicie odmiennie

przedstawiają się na przykładzie osób fizycznych i prawnych. Osoby fizyczne i prawne są, oprócz jednostek organizacyjnych, w tym spółek nieposiadających osobowości prawnej, podatnikami podatku od nieruchomości, zgodnie z zapisami art. 3 ust. 1 Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Zdefiniowanie osób prawnych i fizycznych nie nastęrcza żadnych trudności, ponieważ zostały one określone w kodeksie cywilnym¹⁰. Cechą charakterystyczną osób fizycznych jest posiadanie od chwili urodzenia zdolności prawnej, zgodnie z art. 8 k.c. Osobami prawnymi natomiast w myśl art. 33 k.c. są podmioty, którym przepisy szczególnie przyznały osobowość prawną. Osobowość prawna danej jednostki organizacyjnej może wynikać albo wprost z ustawy, tak jak w przypadku gminy, powiatu, województwa, albo też z dokonania wpisu do określonego rejestru, na przykład Krajowego Rejestru Sądowego¹¹. Osobami prawnymi, które zostały wpisane do rejestru są spółki prawa handlowego, w tym spółki z o.o., akcyjne, ale również spółdzielnie, a więc podmioty nastawione na osiągnięcie zysku.

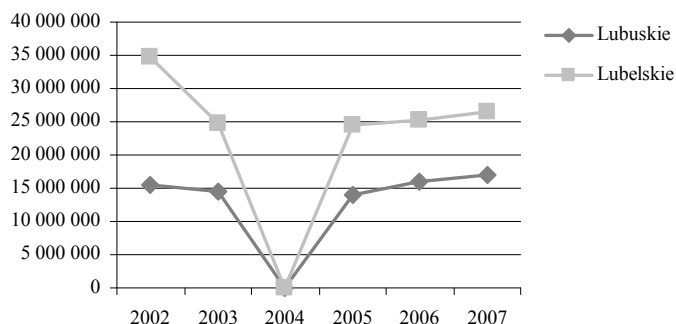
Analiza planu i wykonania dochodów z tytułu podatku od nieruchomości, która została przeprowadzona na przykładzie gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego w latach 2002–2007, potwierdzi powyżej sformułowane tezy, że dokonane w roku 2002 rewolucyjne zmiany w zakresie opodatkowania podatkiem od nieruchomości i rolnym inaczej przedstawiają się na przykładzie osób fizycznych, a zupełnie odmiennie na tle osób prawnych. Można użyć nawet takiego stwierdzenia, że osoby prawne, czyli duże firmy, przedsiębiorstwa i spółki są mało wrażliwe, a nawet można zauważyć wzrost dochodów w budżetach gminnych z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych. Wyjaśnienie takiego stanu rzeczy jest dosyć proste. Osoby prawne, takie jak spółki, nie są podmiotami, które posiadają grunty rolne, łąki czy lasy, nie posiadają również bardzo często budynków, które nie odpowiadają definicji budynku zapisanej w ustawie. Są to podmioty posiadające duże hale produkcyjne, które stoją na gruntach wykorzystywanych na działalność gospodarczą, co oznacza, że nieistotne jest, jaki jest to grunt i w jakiej klasie, tu decydujące znaczenie ma fakt, że jest wykorzystywany na cele działalności gospodarczej, a to w konsekwencji oznacza, że może i jest opodatkowany stawką określoną od 1 m² powierzchni, odpowiednio gruntu i budynku związanego z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stawki te są wysokie, najwyższe wśród stawek określonych przez radę danej gminy w uchwale podatkowej na dany rok. Na rok 2010 stawka wynosi 20,51 zł od 1 m².

Do analizy wytypowane zostały nieprzypadkowo 2 województwa: lubuskie i lubelskie. Te województwa łączy nie tylko specyficzne położenie – jedno na zachodzie, a drugie na wschodzie Polski, ale również to, że oba zajmują pod wzglę-

¹⁰ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, DzU nr 16, poz. 93 ze zm.

¹¹ L. Etel, *Podatki od nieruchomości*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 108.

dem liczby gmin wiejskich drugie miejsce w kraju. Województwo lubuskie jest drugie od końca pod względem najmniejszej liczby posiadanych gmin wiejskich, ma ich 41. Mniej, bo 36 gmin wiejskich posiada tylko województwo opolskie. Natomiast województwo lubelskie zajmuje 2. miejsce w Polsce pod względem największej liczby gmin wiejskich. W Lubelskim jest 171 gmin wiejskich. Na pierwszym miejscu jest województwo mazowieckie z 229 gminami o charakterze wiejskim. Ogółem w Polsce jest 1576 gmin wiejskich.



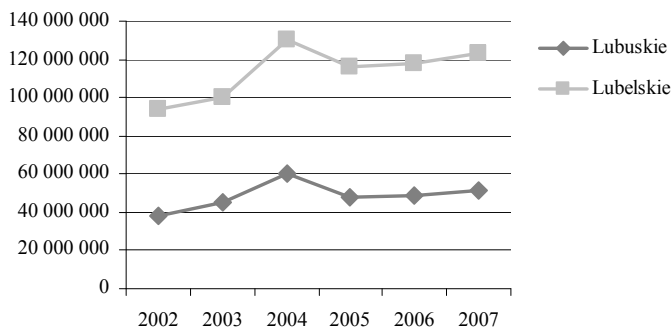
Rysunek 1. Planowane dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za lata 2002–2007 gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego.

Na każdym rysunku wygląd krzywej został zniekształcony przez dane z roku 2004. Przyczyną tego były zapisy wprowadzone w rozporządzeniu Ministra Finansów z 1 sierpnia 2003 roku¹², w świetle których usunięty został z klasyfikacji budżetowej rozdział 75616 – wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych. W konsekwencji wszystkie wpływy z wyżej wymienionych podatków zostały uwzględnione w rozdziale 75615 – wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od spadków i darowizn, podatku od czynności cywilnoprawnych oraz podatków i opłat lokalnych. Z uwagi na fakt, że w rozdziale 75615 zawsze ewidencjonowane były wpływy dotyczące osób prawnych, na potrzeby analizy przyjęto, że w roku 2004 plan oraz wpływy z podatku od nieruchomości w całości zostały przypisane do osób prawnych, a w stosunku do osób fizycznych przyjęto wartość zerową. Minister Finansów

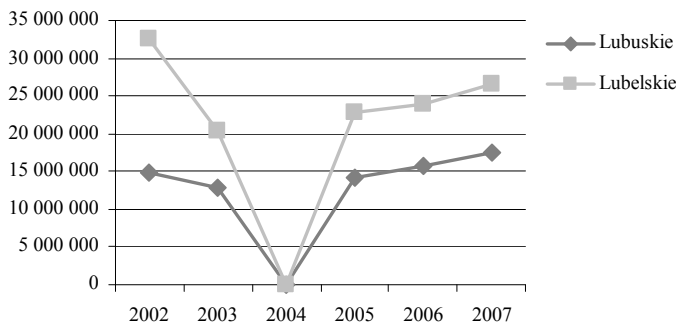
¹² Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 1 sierpnia 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, DzU nr 137, poz. 1307.

rozporządzeniem z dnia 20 września 2004 roku¹³ przywrócił do klasyfikacji budżetowej rozdział 75616.



Rysunek 2. Planowane dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych

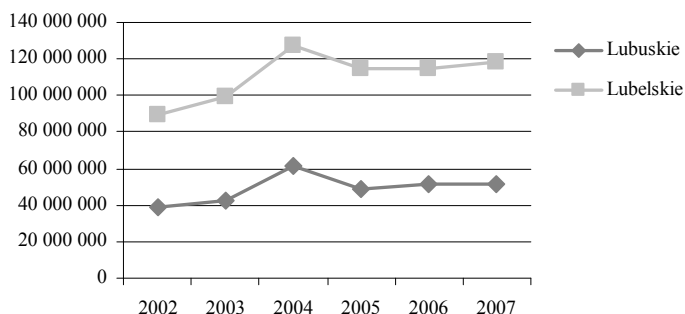
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za lata 2002–2007 gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego.



Rysunek 3. Wykonane dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za lata 2002–2007 gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego.

¹³ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, DzU nr 209, poz. 2132.



Rysunek 4. Wykonane dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań Rb-27S z wykonania dochodów budżetowych za lata 2002–2007 gmin wiejskich województwa lubuskiego i lubelskiego.

Przedstawione na rysunkach 1–4 krzywe potwierdzają powyżej sformułowaną tezę, że zmiany wprowadzone w zakresie podatku od nieruchomości mocniej odbiły się na podatnikach będących osobami fizycznymi niż prawnymi. Wykonanie dochodów przedstawione na rysunku 3 jest niższe od dochodów zaplanowanych, co obrazuje rysunek 1. Z rysunków wynika ponadto, w szczególności z rysunków 1 i 3, że w województwie lubelskim bardziej niż w województwie lubuskim widoczne są zmiany w związku z wprowadzeniem od stycznia 2003 roku zmian w zakresie podatku od nieruchomości i rolnego. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest bez wątpienia fakt, że województwo lubelskie posiada zdecydowanie większą liczbę gmin wiejskich, w konsekwencji ma również większą powierzchnię, niż województwo lubuskie, użytków rolnych. Z ostatnich, dostępnych w tym zakresie danych GUS wynika, że na koniec roku 2008 w województwie lubelskim, obok województwa podlaskiego i podkarpackiego w porównaniu z rokiem 2003 był największy wzrost powierzchni gospodarstw rolnych (o 6,9%) oraz największy, bo o 7,2% przyrost powierzchni gruntów ornych. Natomiast województwo lubuskie charakteryzowało się najmniejszą liczbą gospodarstw rolnych (47,9 tys)¹⁴. Z danych GUS wynika również, że najliczniejszą grupę podmiotów, którzy prowadzili działalność na terenach wiejskich, były osoby fizyczne (81,8%), a nie prawne. Spółki prawa handlowego stanowiły 3,7%, stowarzyszenia i organizacje społeczne 3,3%, a spółdzielnie 0,6%. Na terenie województwa lubelskiego na koniec roku 2008 z 53 242 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą – 42 244 stanowiły osoby fizyczne, 1241 – spółki prawa handlowego, 535 – spółdzielnie, 2 – przedsiębiorstwa państwowe oraz podmioty działające w innej formie. Natomiast w tym samym okresie w województwie lubuskim na 23 903 podmioty prowadzące działalność, 19244 to osoby fizyczne, 1323 – spół-

¹⁴ *Charakterystyka obszarów wiejskich w 2008 r.*, GUS, Warszawa 2010, s. 87.

ki prawa handlowego, 147 – spółdzielnie, 2 – przedsiębiorstwa państwowe oraz podmioty działające w innej formie¹⁵.

Prawidłowości, jakie można zaobserwować na wszystkich 4 rysunkach, zarówno tych, które prezentują planowane, jak i wykonane dochody z tytułu podatku od nieruchomości na terenie gmin wiejskich województwa lubelskiego oraz lubuskiego są takie same. Oznacza to, że dopiero w roku 2006 został przekroczony poziom dochodów zaplanowanych i wykonanych z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych w stosunku do tego, który był zaplanowany (wykonany) na rok 2002, a więc na rok przed dokonaniem zmian w podatku od nieruchomości. Natomiast zaplanowane (wykonane) dochody z tytułu podatku od nieruchomości od osób prawnych na rok 2003 w województwie lubelskim i lubuskim były wyższe od tych, które zaplanowane (wykonane) zostały na rok 2002, co potwierdzałoby po raz kolejny wcześniej sformułowaną tezę, że wprowadzone zmiany w podatku od nieruchomości spowodowały uszczuplenie budżetów gmin wiejskich z tytułu podatku od nieruchomości od osób fizycznych, a zwiększenie dochodów od osób prawnych.

4. Podsumowanie

Zmiany w zakresie podatku rolnego i od nieruchomości wprowadzone w wyniku nowelizacji Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych z dnia 30 października 2002 roku oraz zmiany ustawy o podatku rolnym z dnia 10 października 2002 roku rzuciły cień na wysokość dochodów gmin wiejskich, natomiast stanowiły zielony blask banknotów w portfelu przeciętnego podatnika. Zastosowane zmiany stanowią kolejny przykład z polskiego ustawodawstwa, kiedy to wprowadzone rozwiązania działają na szkodę finansów samorządów lokalnych. Samorządy lokalne tylko z nazwy mogą rządzić się same, bo tak naprawdę są trybikiem w całym mechanizmie sterowanym przez aparat państwowy. Dochody z podatku od nieruchomości, które zajmują kluczową pozycję w strukturze dochodów własnych każdej gminy, w szczególności wiejskiej, zostały choć w części osłonięte przez osoby prawne, których podatność na zmiany okazała się zdecydowanie mniejsza niż w przypadku osób fizycznych. Ten fakt powinien być wzięty pod uwagę przez władze lokalne, szczególnie w ich działaniach zmierzających do stworzenia na terenie gmin takich warunków, które zachęcałyby podmioty będące osobami prawnymi do prowadzenia właśnie tam działalności gospodarczej.

¹⁵ Tamże, s. 80.

Agnieszka Krzemińska

Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Sektor local government na tle sektora general government w Polsce i krajach Unii Europejskiej

***Streszczenie.** Rozszerzenie Unii Europejskiej o kolejnych dwanaście państw ma istotne znaczenie zarówno dla „starych”, jak i „nowych” państw Wspólnoty, wśród których jest również Polska. Uczestnictwo naszego kraju w Unii Europejskiej po reformie ustrojowej z roku 1999 stanowi ogromne wyzwanie w działalności jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ decentralizacja administracji publicznej przesunęła ciężar odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy na władze samorządowe.*

Celem artykułu jest analiza sektora local government w Polsce na tle sektora general government. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak realne tempo wzrostu PKB, dochody i wydatki sektora local government oraz sektora general government w relacji do PKB, nominalna dynamika dochodów i wydatków sektora local government oraz sektora general government. Empiryczna analiza zostanie również przeprowadzona poprzez wykorzystanie udziału dochodów sektora local government w dochodach ogółem sektora general government i udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government oraz porównanie sektora local government w Polsce z krajami Unii Europejskiej.

1. Wprowadzenie

Rozszerzenie Unii Europejskiej o kolejnych dwanaście państw ma istotne znaczenie zarówno dla „starych”, jak i „nowych” państw Wspólnoty, wśród których jest również Polska. Uczestnictwo naszego kraju w Unii Europejskiej po reformie ustrojowej z roku 1999, która polegała na utworzeniu trójstopniowego podziału terytorialnego kraju, stanowi ogromne wyzwanie w działalności jednostek samo-

rządu terytorialnego¹. Decentralizacja administracji publicznej przesunęła ciężar odpowiedzialności za rozwój społeczno-gospodarczy na władze samorządowe. Jednostki samorządu terytorialnego otrzymały kompetencje w zakresie rozwoju lokalnego i regionalnego. Uzyskały one możliwość samodzielnego prowadzenia polityki finansowej w zakresie dochodów i wydatków, co wiąże się z zasadą subsydiarności². Wsparcie finansowe i możliwość dalszej integracji gospodarczej z państwami członkowskimi otworzyły przed jednostkami samorządu terytorialnego nowe perspektywy rozwoju. Dały szansę na podjęcie nowych przemian strukturalnych w celu zmniejszenia dystansu rozwojowego wobec innych samorządów terytorialnych Unii Europejskiej.

Decentralizacja jest czynnikiem, który wyznacza skalę i tempo rozwoju lokalnego i 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 obywatela. Organy samorządowe mogą wykazywać większe zainteresowanie i odpowiedzialność za potrzeby społeczności lokalnych³. Z drugiej jednak strony istnieje ryzyko utraty kontroli nad zdecentralizowanym systemem finansów samorządowych i konieczność podjęcia działań koordynacyjnych ze strony państwa⁴.

Finanse samorządu terytorialnego są częścią finansów publicznych. Ich rola i miejsce w strukturze finansów publicznych zależy od takich czynników, jak: struktura organizacyjna finansów publicznych, stopień decentralizacji władzy publicznej czy struktura i system finansowy samorządu terytorialnego⁵. Zatem celem artykułu jest analiza sektora local government w Polsce na tle sektora general government. Realizacji tak wyznaczonego celu posłuży analiza takich wskaźników, jak: realne tempo wzrostu PKB, dochody i wydatki sektora local government oraz sektora general government w relacji do PKB, nominalna dynamika dochodów i wydatków sektora local government oraz sektora general

¹ L. Patrzałek, *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSB, Poznań–Wrocław 2007, s. 289.

² Zgodnie z nią organy państwowe powinny wykonywać jedynie te zadania, które nie mogą być należycie zrealizowane przez wspólnoty społeczne i indywidualne podmioty. Jednostki samorządu terytorialnego powinny realizować zadania, które będą służyć podnoszeniu racjonalności i skuteczności wydatkowania środków publicznych. K. Piotrowska-Marczak, *Problemy samodzielności finansowej samorządów lokalnych w świetle reformy*, w: *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*, t. 2, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 1998, s. 37.

³ M. Kosek-Wojnar, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007, s. 28.

⁴ A. Filipiak, A. Szewczuk, *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, t. 1, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2006, nr 426, s. 65.

⁵ E. Ruśkowski, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2004, s. 16.

government. Empiryczna analiza zostanie również przeprowadzona poprzez wykorzystanie udziału dochodów sektora local government w dochodach ogółem sektora general government i udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government oraz porównanie sektora local government w Polsce z krajami Unii Europejskiej.

2. Sektor local government w Polsce na tle sektora general government

Dokonując oceny z punktu widzenia salda sektora general government można zauważyć, że w całym analizowanym okresie występował deficyt. Natomiast sektor local government odnotował nadwyżkę rządu 0,1% PKB jedynie w roku 2004. Biorąc pod uwagę najbardziej syntetyczną miarę, jaką jest dynamika PKB oraz stan sektora general government i local government mierzony udziałem dochodów i wydatków w relacji do PKB oraz saldem sektora general government oraz saldem sektora local government można wyodrębnić trzy okresy: 2001–2002 i 2003–2007 oraz 2008–2009. Występują w nich odmienne tendencje w zakresie PKB i sytuacji sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz sektora local government. Pierwszy okres charakteryzuje się wyraźnym spadkiem dynamiki PKB i znacznym wzrostem deficytu w Polsce. Drugi natomiast cechuje wzrost realnej stopy PKB i stopniowa poprawa ujemnego salda. W trzecim natomiast ma miejsce spadek dynamiki PKB i znaczny wzrost deficytu. Podobna sytuacja wystąpiła w sektorze local government. Znacznemu spadkowi dynamiki PKB w latach 2001–2002 towarzyszył wzrost deficytu sektora local government. W latach 2003–2007 miał miejsce znaczny wzrost dynamiki PKB i stopniowa poprawa ujemnego salda sektora local government. Natomiast lata 2008–2009 charakteryzowały się spadkiem realnej stopy PKB i znacznym wzrostem deficytu sektora local government.

Dokonując analizy danych zawartych w tabeli 1 należy stwierdzić, że dwa pierwsze lata analizowanego okresu to czas znacznego spadku realnego PKB, któremu towarzyszył zarówno wzrost dochodów, jak i wydatków w relacji do PKB. Dochody wzrosły z poziomu 38,5% PKB w 2001 do 39,3% PKB w roku 2002, podczas gdy w roku 2000 wyniosły 38,1% PKB. Natomiast udział wydatków w tym samym czasie wzrósł z 43,8% PKB do 44,3% PKB, a w roku 2000 stopa alokacji wydatków w Polsce kształtowała się na poziomie 41,1% PKB. Średnia nominalna dynamika wydatków w tym czasie wyprzedzała dynamikę dochodów o 2,6 pkt procentowego, a dynamikę PKB o 4,3 pkt procentowego, co tłumaczy wzrost deficytu do poziomu średnio ponad 5% PKB.

Tabela 1. Udział wydatków, dochodów, deficytu sektora general government i local government w PKB, dynamika PKB, udział dochodów sektora local government w dochodach sektora general government, udział wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government w Polsce w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dochody (% PKB)	38,1	38,5	39,3	38,5	37,2	39,4	40,2	40,3	39,6	37,4
Wydatki (% PKB)	41,1	43,8	44,3	44,7	42,6	43,4	43,9	42,2	43,3	44,5
Saldo (% PKB)	-3,0	-5,3	-5,0	-6,2	-5,4	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,1
Dynamika dochodów	11,1	15,8	0,6	-10,4	3,1	26,5	13,8	14,5	14,5	-19,2
Dynamika wydatków	13,4	21,9	-0,2	-7,7	1,7	22,0	12,4	9,9	19,6	-12,0
PKB nominalne*	17,9	14,3	-1,3	-8,6	6,6	19,7	11,3	14,3	16,5	-14,4
PKB realne	4,3	1,2	1,4	3,9	5,3	3,6	6,2	6,8	5,0	1,7
Dochody sektora local government (% PKB)	12,9	13,6	13,1	12,6	13,0	13,1	13,4	13,4	14,0	13,9
Wydatki sektora local government (% PKB)	13,4	14,1	13,5	13,0	12,9	13,2	13,7	13,3	14,1	15,0
Saldo sektora local government (% PKB)	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-1,2
Dynamika dochodów sektora local government	12,0	20,1	-5,0	-12,0	9,8	20,6	14,3	14,0	21,4	-14,9
Dynamika wydatków sektora local government	8,5	20,3	-5,3	-12,0	5,7	22,7	15,3	11,5	23,4	-8,9
Dochody sektora local government/wydatki sektora general government (%)	34,0	35,3	33,3	32,7	34,8	33,2	33,4	33,2	35,2	37,1
Wydatki sektora local government/wydatki sektora general government (%)	32,5	32,1	30,5	29,1	30,2	30,4	31,2	31,6	32,6	33,8

* PKB według cen rynkowych zgodnie z metodologią Eurostatu.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostat, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

Lata 2003–2007 to okres prosperity następujący po wyraźnym obniżeniu tempa wzrostu PKB w latach 2001–2002 do średnio zaledwie 1,3% rocznie. Uśredniona roczna dynamika realnego PKB w latach 2003–2007 wyniosła 5,1%. W roku 2007 odnotowano najwyższy od roku 1997 realny wzrost PKB, który wyniósł 6,8%. Przyspieszenie tempa wzrostu PKB przyczyniło się do poprawy salda sektora general government. Natomiast w roku 2009 wyraźnie były widoczne skutki kryzysu globalnego, ponieważ realna stopa PKB spadła do poziomu 1,7%, a deficyt wzrósł ponaddwukrotnie i wyniósł 7,1% PKB. Wydatki rosły wolniej

o 1,8 pkt procentowego od dochodów i o 1 pkt procentowy od PKB. Pozwoliło to na zmniejszenie średniej stopy alokacji wydatków z poziomu 44% PKB w latach 2001–2002 do 43,4% PKB w latach 2003–2007 oraz nieznacznie obniżyć deficyt z poziomu 5% PKB do 4,2% PKB.

W latach 2008–2009 dynamika wydatków była wyższa od dynamiki dochodów i od PKB, co skutkowało wzrostem stopy alokacji wydatków i spadkiem stopy redystrybucji dochodów oraz pogorszeniem deficytu. Wzrost wydatków sektora general government do PKB w okresie dekonjunktury jest wyrazem wysokich wydatków sztywnych⁶.

Odnosząc się do sektora local government należy stwierdzić, że w latach 2001–2002 wydatki sektora local government rosły wolniej niż wydatki sektora general government i szybciej niż PKB, co spowodowało spadek udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem. Ograniczeniu uległa również stopa alokacji przez sektor local government. Spadła ona z poziomu 14,1% PKB w roku 2001 do 13,5% PKB w roku 2002.

Natomiast w latach 2003–2007 wydatki sektora local government rosły szybciej o 1 pkt procentowy od wydatków sektora general government i wolniej niż PKB. Szybszy wzrost wydatków sektora local government niż sektora instytucji rządowych i samorządowych skutkowało wzrostem udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government ogółem. Wskaźnik ten wzrósł z poziomu 29,1% wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w roku 2003 do 31,6% w roku 2007. Znaczny wzrost wydatków sektora local government znalazł również odzwierciedlenie we wskaźniku udziału wydatków sektora local government w PKB. Wzrósł on z poziomu 13% w roku 2003 do 13,3% w roku 2007.

W latach 2008–2009 wydatki sektora local government rosły szybciej o 0,5 pkt procentowego od wydatków sektora general government i o 6,2 pkt procentowego od PKB. Wyższy wzrost wydatków sektora local government niż wydatków sektora general government skutkowało wzrostem udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government z poziomu 32,6% w roku 2000 do 33,8% w roku 2009. Przełożyło się to również na zwiększenie wydatków sektora local government w relacji do PKB z poziomu 14,1% PKB w roku 2008 do 15% PKB w roku 2009.

Co się tyczy dochodów sektora local government, należy stwierdzić, że w latach 2003–2007 rosły one wolniej o 0,16 pkt procentowego od dochodów sektora general government i o 0,7 pkt procentowego szybciej od PKB. Dochody sekto-

⁶ Zalicza się do nich głównie: subwencje dla jednostek samorządu terytorialnego, obsługę długu publicznego, dotacje dla FUS, KRUS, wydatki na obronę narodową, wpłaty do budżetu Unii Europejskiej.

ra local government zarówno w relacji do PKB, jak i ich udziału w dochodach ogółem sektora general government od roku 2004 systematycznie wzrastały. Było to związane z obowiązywaniem nowych przepisów regulujących dochody samorządów. Wzrost ich udziałów we wpływach podatkowych z PIT i CIT poprawił ich sytuację finansową. Dochody sektora local government rosły nominalnie o 9,8 pkt procentowego, a wydatki zaś o 5,7 pkt procentowego. W rezultacie saldo sektora local government wykazało po raz pierwszy niewielką nadwyżkę, w wysokości 0,2 mld zł, co stanowiło 0,1% PKB.

Zatem poziom wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government ogółem wskazuje na dość dużą decentralizację wydatkowania środków. Rosnący udział dochodów sektora local government w dochodach sektora instytucji rządowych i samorządowych od roku 2004 może świadczyć o wzroście samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

3. Sektor local government oraz sektor instytucji rządowych i samorządowych w Polsce i pozostałych krajach Unii Europejskiej

Dochody sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w badanym okresie charakteryzowały się tendencją malejącą zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej. Dochody sektora general government w latach 2000–2009 stanowiły średnio 44,9% PKB w UE-15, 38,7% PKB w UE-12⁷ oraz 38,9% PKB w Polsce. Poziom tego wskaźnika był zatem zbliżony do „nowych” krajów Wspólnoty i o 6 pkt procentowych niższy niż w UE-15⁸. Wyższy poziom miały tylko kraje skandynawskie oraz Francja i Austria (48% PKB). Najniższy poziom tego wskaźnika, prawie dwa razy niższy niż w Szwecji czy Danii, w krajach o najwyższym zakresie ingerencji finansów publicznych w gospodarkę wystąpił w Rumunii (32,1% PKB), Słowacji, Irlandii, Litwie i Łotwie (34% PKB). W „starych” krajach Unii Europejskiej, z wyjątkiem Grecji (36,9% PKB) i Hiszpanii (34,7% PKB) oraz Wielkiej Brytanii (40,3% PKB) poziom dochodów sektora general government do PKB był relatywnie wyższy niż w „nowych”. Na tle UE-12 wskaźnik ten był niższy niż na Węgrzech (45,8% PKB), Estonii (43,6% PKB), Cyprze i Malcie (40% PKB), ale znacznie wyższy niż w Rumunii.

W krajach Unii Europejskiej przez system finansów publicznych przechodzi ponad połowa PKB. W roku 2009 dochody sektora instytucji rządowych i samo-

⁷ Do UE-12 zalicza się: Bułgarię, Czechy, Estonię, Cypr, Łotwę, Litwę, Węgry, Malte, Polskę, Rumunię, Słowenię, Słowację.

⁸ Do UE-15 zalicza się: Belgię, Danię, Niemcy, Irlandię, Grecję, Hiszpanię, Francję, Włochy, Luksemburg, Holandię, Austrię, Portugalię, Finlandię, Szwecję, Wielką Brytanię.

rządowych stanowiły średnio 43,9% PKB w UE-27, a wydatki zaś 50,7% PKB. W Polsce wydatki sektora general government w relacji do PKB kształtowały się na poziomie 44,5% PKB. Wskaźnik ten był niższy o 6,7 pkt procentowego od przeciętnej w państwach UE-15 i identyczny z UE-12. W „starych” krajach Unii Europejskiej poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB był relatywnie wyższy niż w „nowych” państwach Unii Europejskiej. Ponadto kraje UE-12 charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem w tym zakresie. W Rumunii wydatki sektora general government stanowiły 40,4% PKB podczas gdy w Estonii 45,4% PKB, czy na Węgrzech 49,8% PKB. Najwyższy udział wydatków w relacji do PKB wystąpił w krajach skandynawskich oraz we Francji (55,6% PKB) i Belgii (54,2% PKB). Najniższy poziom wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych do PKB wystąpił na Słowacji i w Bułgarii (40% PKB). Niższym zakresem ingerencji państwa w gospodarkę przez system finansów publicznych charakteryzowała się większość „nowych” państw członkowskich Unii Europejskiej. Największy zakres sektora publicznego w tej grupie krajów wystąpił na Węgrzech. Polska z wydatkami sektora general government w relacji do PKB na poziomie 44,5% PKB należy do państw o stosunkowo wysokim ich udziale w PKB i znacznym stopniu ingerencji państwa w procesy gospodarcze. W Polsce, podobnie jak w UE-12 i UE-15, od roku 2004 wskaźnik ten charakteryzował się tendencją malejącą. Wyjątkiem były lata 2008–2009, gdzie wystąpił jego wyraźny wzrost.

Saldo sektora general government w badanym okresie ulegało stopniowemu ograniczaniu od roku 2004 zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach Unii Europejskiej. Wyjątek stanowiły lata 2008–2009, gdy widoczne były skutki kryzysu globalnego i wzrost tego wskaźnika. W Polsce w latach 2003–2007 miało miejsce stopniowa redukcja stosunkowo wysokich deficytów w relacji do PKB. W roku 2007 został on obniżony do poziomu 1,9% PKB z 6,2% PKB w roku 2003. W roku 2008 ujemne saldo sektora general government wzrosło o 1,8 pkt procentowego w porównaniu z rokiem poprzednim do poziomu 3,7% PKB i do 7,1% PKB w roku 2009. Poziom nierównowagi fiskalnej w Polsce mierzony relacją deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB w porównaniu z większością krajów Unii Europejskiej należy uznać za stosunkowo wysoki. W roku 2009 był on o 0,6 pkt procentowego wyższy niż średni deficyt w krajach UE-12 i o 0,3 pkt procentowego niż w UE-15. Wyższe ujemne saldo odnotowały tylko Portugalia (9,4% PKB), Wielka Brytania (11,3% PKB), Litwa i Łotwa (8,9% PKB), Francja (7,6% PKB), Grecja (13,5% PKB), Hiszpania (11,2% PKB) i Irlandia (14,3% PKB). Najniższy poziom tego wskaźnika wystąpił w krajach skandynawskich, które przez większość okresu odnotowywały nadwyżki budżetowe. W Danii wskaźnik ten wyniósł w roku 2009 2,8% PKB, w Szwecji 1,1% PKB, a w Finlandii 2,4% PKB. W porównaniu z UE-12 najwyż-

sze ujemne saldo sektora general government odnotowała Litwa i Łotwa (8,9% PKB), a najniższe Malta (3,8% PKB).

Dochody sektora local government w relacji do PKB w Polsce, podobnie jak w „starych” i „nowych” krajach Unii Europejskiej, systematycznie rosły w badanym okresie, podczas gdy sektora general government spadały. W Polsce wzrosły one z poziomu 12,9% PKB w roku 2000 do 13,9% PKB w roku 2009, co przedstawia tabela 2. W UE-12 w roku 2009 stanowiły one 11,2% PKB, a w roku 2000 było to 9,9% PKB. W UE-15 w 2009 roku uplasowały się na poziomie 12% PKB, a w roku 2000 wynosiły 10,8% PKB. W Polsce w roku 2009 wskaźnik ten kształtował się na poziomie 13,9% PKB i był wyższy o 1,9 pkt procentowego niż w „starych” krajach Unii Europejskiej i o 2,7 pkt procentowego niż w „nowych” państwach Unii Europejskiej. Najwyższy poziom tego wskaźnika wystąpił w krajach skandynawskich – Danii (36,7% PKB), Szwecji (26,5% PKB) i Finlandii (22,3% PKB). Należy dodać, że poziom dochodów sektora general government do PKB w tych krajach był znacznie wyższy od średniej dla „starych” krajów Unii Europejskiej. Dochody sektora local government w „starych” krajach Unii Europejskiej były wyższe niż w „nowych”, przy czym charakteryzowały się znacznym zróżnicowaniem. Na przykład na Malcie stanowiły one 0,7% PKB, na Cyprze – 2,1% PKB, a w Czechach czy na Węgrzech – 11% PKB.

Odnosząc się do wydatków sektora local government w relacji do PKB należy stwierdzić, że zwiększały się one, podobnie jak w przypadku sektora general government zarówno w UE-12, jak i w UE-15. Może to zatem świadczyć o rosnącej funkcji alokacyjnej finansów publicznych na szczeblu samorządowym. W Polsce wydatki sektora local government do PKB kształtowały się w roku 2009 na poziomie 15% PKB. Wskaźnik ten był o 2,6 pkt procentowego wyższy od przeciętnej w UE-15 i o 3,1 pkt procentowego niż w UE-12. Zatem poziom wydatków sektora local government w „starych” i „nowych” państwach członkowskich Unii Europejskiej był zbliżony. Wyższy poziom tego wskaźnika wystąpił w krajach skandynawskich oraz Holandii (17,8% PKB). Z obserwacji danych zawartych w tabeli 3 wynika, że państwa, w których niski był udział dochodów sektora local government do PKB, niski był również poziom wydatków sektora local government do PKB. Do tej grupy można zaliczyć między innymi takie kraje, jak: Cypr (2,2% PKB), Luksemburg (5,3% PKB), Malta (0,6% PKB), Austria (8,1% PKB). Do drugiej należą państwa, w których poziom tego wskaźnika kształtował się na poziomie 11–17% PKB. Są to między innymi: Czechy (12,3% PKB), Włochy (16,6% PKB), Węgry (11,8% PKB), Polska (15% PKB). Do trzeciej należą państwa, które w analizowanym okresie posiadały wysoki udział dochodów i wydatków sektora local government do PKB. Zalicza się do nich kraje skandynawskie, w których wskaźnik ten kształtował się na poziomie 26,8% PKB dla Szwecji, 22,8% PKB dla Finlandii i 37,5% PKB dla Danii.

Tabela 2. Dochody sektora local government jako procent PKB w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	10,8	10,8	10,9	11,1	11,1	11,1	11,2	11,2	11,3	12,0
UE15	10,8	10,8	10,9	11,1	11,1	11,1	11,2	11,3	11,4	12,0
UE12	9,9	10,6	10,5	10,8	10,8	10,7	10,9	10,8	11,0	11,2
Belgia	6,2	6,3	6,6	6,9	6,6	6,7	6,6	6,7	6,7	7,1
Bułgaria	7,5	6,4	7,7	6,2	7,2	6,2	7,0	7,2	7,2	7,3
Czechy	9,1	9,7	10,6	12,8	12,4	11,8	11,7	11,6	11,1	11,7
Dania	31,8	32,4	32,8	33,7	33,6	33,2	33,5	32,2	33,2	36,7
Niemcy	7,6	7,2	7,1	6,9	7,0	7,2	7,4	7,5	7,5	7,5
Estonia	8,0	9,2	9,7	9,3	9,1	9,1	9,2	9,3	10,4	11,0
Irlandia	12,1	13,2	13,9	14,3	14,3	6,5	6,8	6,8	7,4	8,0
Grecja	2,5	2,7	2,6	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6	2,7	3,1
Hiszpania	6,1	5,9	5,9	5,8	5,9	6,0	6,3	6,3	6,0	6,6
Francja	9,9	9,8	10,1	10,3	10,6	10,7	10,8	10,8	10,9	11,6
Włochy	13,9	14,5	14,1	14,5	14,5	14,7	14,5	14,9	15,2	16,3
Cypr	1,5	1,5	1,5	1,6	1,8	2,1	2,0	1,9	1,8	2,1
Łotwa	9,4	8,8	9,3	9,3	9,9	9,3	10,1	10,0	10,7	10,9
Litwa	9,0	9,7	9,5	8,9	9,0	8,1	8,1	8,0	9,1	10,3
Luksemburg	5,7	5,8	6,0	5,8	5,5	5,0	4,9	5,0	5,1	5,4
Węgry	11,5	12,0	12,0	13,1	12,4	12,4	12,1	11,6	11,6	11,4
Malta	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Holandia	15,7	15,7	15,8	16,5	16,0	15,6	15,2	15,3	15,3	17,2
Austria	9,1	8,2	8,1	7,9	7,8	7,7	7,6	7,6	7,7	7,8
Polska	12,9	13,6	13,1	12,6	13,0	13,1	13,4	13,4	14,0	13,9
Portugalia	5,6	5,9	5,9	5,7	5,9	6,0	6,0	6,0	6,1	6,1
Rumunia	4,6	6,6	6,4	6,9	6,8	7,0	8,3	9,3	8,7	9,3
Słowenia	8,5	8,6	8,5	8,6	8,6	8,6	8,6	8,3	8,5	9,8
Słowacja	3,0	2,9	3,9	7,2	6,9	6,7	6,3	6,0	5,4	6,5
Finlandia	17,9	17,6	18,2	18,6	18,6	18,9	19,3	19,1	20,2	22,3
Szwecja	23,9	24,1	24,3	24,5	24,2	24,6	24,6	24,6	25,1	26,5
Wielka Brytania	11,2	11,3	11,8	12,4	12,3	12,5	12,8	12,8	13,1	14,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

Tabela 3. Wydatki sektora local government jako procent PKB
w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,3	11,3	11,3	11,5	12,3
UE15	10,8	10,9	11,1	11,3	11,4	11,4	11,4	11,3	11,6	12,4
UE12	10,2	10,9	10,9	11,1	10,8	10,8	11,1	10,8	11,3	11,9
Belgia	6,6	6,5	6,8	7,1	6,8	7,0	6,9	6,7	6,8	7,3
Bułgaria	7,6	6,5	7,6	6,4	6,8	6,6	6,8	7,2	7,6	8,3
Czechy	9,6	10,1	11,0	13,3	12,6	11,8	12,0	11,1	11,4	12,3
Dania	31,2	32,1	32,8	33,8	33,6	33,6	34,0	32,5	33,6	37,5
Niemcy	7,3	7,2	7,3	7,3	7,1	7,2	7,2	7,1	7,2	7,8
Estonia	8,5	10,0	10,3	9,6	9,6	9,5	9,4	9,7	11,0	11,5
Irlandia	12,2	13,7	14,2	14,0	14,2	6,3	6,5	7,0	7,6	8,2
Grecja	2,5	2,5	2,6	2,4	2,7	2,6	2,7	2,6	2,7	3,0
Hiszpania	6,0	5,9	6,0	6,1	5,9	6,0	6,2	6,6	6,5	7,1
Francja	9,7	9,7	10,0	10,3	10,7	10,9	11,0	11,2	11,4	11,9
Włochy	14,1	14,7	14,9	15,0	15,5	15,5	15,5	15,0	15,5	16,6
Cypr	1,5	1,7	1,7	1,8	1,9	2,2	2,0	1,9	1,9	2,2
Łotwa	9,7	9,6	10,2	9,4	10,0	9,5	10,6	10,7	11,9	12,4
Litwa	9,1	10,1	9,5	9,0	8,9	8,1	8,5	8,3	9,4	10,5
Luksemburg	5,2	5,7	5,9	5,8	5,5	5,3	4,7	4,6	4,7	5,3
Węgry	11,8	11,8	12,8	13,2	12,7	12,9	12,9	11,7	11,5	11,8
Malta	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Holandia	15,7	15,8	16,3	16,8	16,2	15,8	15,3	15,5	15,8	17,8
Austria	9,1	7,9	7,8	7,8	7,6	7,6	7,5	7,5	7,6	8,1
Polska	13,4	14,1	13,5	13,0	12,9	13,2	13,7	13,3	14,1	15,0
Portugalia	6,0	6,3	6,4	6,0	5,9	6,2	6,0	6,1	6,3	6,7
Rumunia	4,4	6,4	6,5	6,7	7,0	7,1	8,3	9,6	9,6	10,0
Słowenia	8,4	8,6	8,7	8,7	8,6	8,6	8,7	8,4	9,1	10,3
Słowacja	2,7	3,0	3,6	7,3	6,5	6,7	6,6	6,1	5,5	7,1
Finlandia	17,7	18,0	18,6	19,3	19,4	19,7	19,6	19,2	20,6	22,8
Szwecja	23,8	24,4	24,9	24,9	24,2	24,2	24,4	24,5	25,3	26,8
Wielka Brytania	11,5	11,5	11,9	12,3	12,5	12,9	12,8	12,9	13,4	14,4

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

Tabela 4. Saldo sektora local government jako procent PKB
w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2009

Wyszczególnienie	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,2	-0,4
UE15	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
UE12	-0,2	-0,3	-0,4	-0,2	0,0	-0,1	-0,3	0,0	-0,3	-0,8
Belgia	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2	-0,3	-0,2	0,0	-0,1	-0,2
Bułgaria	-0,1	-0,1	0,1	-0,2	0,3	-0,4	0,2	0,0	-0,4	-1,0
Czechy	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5	-0,2	-0,1	-0,4	0,5	-0,2	-0,7
Dania	0,6	0,3	0,0	0,0	0,0	-0,4	-0,5	-0,3	-0,4	-0,8
Niemcy	0,3	-0,1	-0,2	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	-0,3
Estonia	-0,4	-0,9	-0,6	-0,3	-0,4	-0,3	-0,2	-0,5	-0,6	-0,4
Irlandia	-0,1	-0,5	-0,3	0,3	0,1	0,2	0,2	-0,2	-0,3	-0,1
Grecja	0,0	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,1
Hiszpania	0,1	0,0	-0,1	-0,2	0,0	-0,1	0,1	-0,3	-0,5	-0,5
Francja	0,2	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,2	-0,2	-0,4	-0,4	-0,3
Włochy	-0,1	-0,3	-0,8	-0,5	-1,0	-0,9	-1,0	-0,2	-0,3	-0,4
Cypr	-0,1	-0,2	-0,1	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	-0,1
Łotwa	-0,3	-0,8	-0,9	-0,1	-0,1	-0,1	-0,5	-0,7	-1,3	-1,5
Litwa	-0,1	-0,4	0,0	0,0	0,1	-0,1	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2
Luksemburg	0,5	0,1	0,1	0,0	-0,1	-0,3	0,2	0,4	0,4	0,0
Węgry	-0,3	0,1	-0,9	-0,1	-0,3	-0,5	-0,8	-0,1	0,1	-0,4
Malta	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Holandia	0,0	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	-0,2	-0,4	-0,6
Austria	0,0	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	-0,3
Polska	-0,4	-0,5	-0,4	-0,4	0,1	-0,1	-0,3	0,0	-0,2	-1,2
Portugalia	-0,4	-0,4	-0,4	-0,2	0,0	-0,3	0,0	-0,1	-0,2	-0,6
Rumunia	0,3	0,2	0,0	0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,2	-0,9	-0,7
Słowenia	0,0	0,0	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1	-0,6	-0,5
Słowacja	0,3	-0,1	0,3	-0,1	0,4	0,0	-0,3	-0,1	-0,1	-0,6
Finlandia	0,2	-0,5	-0,4	-0,7	-0,8	-0,8	-0,4	-0,2	-0,4	-0,4
Szwecja	0,1	-0,2	-0,6	-0,3	0,0	0,4	0,1	0,1	-0,2	-0,2
Wielka Brytania	-0,3	-0,3	-0,1	0,1	-0,3	-0,4	0,0	-0,1	-0,3	-0,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

Z analizy danych zamieszczonych w tabeli 4 wynika, że poziom deficytu sektora local government był niski w porównaniu z deficytem sektora general government zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej. W UE-27 deficyt sektora local government kształtował się na poziomie 0,2% PKB, a sektora instytucji rządowych i samorządowych – 2,4% PKB. W UE-12 w roku 2009 ujemne saldo sektora local government było wyższe o 0,5 pkt procentowego niż w UE-15. Szczególnie wysoki poziom deficytu w tej grupie krajów wystąpił w latach 2001–2002, gdy wyniósł średnio 3,5% PKB. Wpływ na to miało globalne spowolnienie gospodarcze. W latach 2004–2007 miało miejsce stopniowe ograniczenie wielkości tego wskaźnika. Natomiast lata 2008–2009 to okres ponownego wzrostu ujemnego salda sektora local government z poziomu 0,3% PKB w roku 2008 do 0,8% w roku 2009. Podobna sytuacja wystąpiła w „starych” państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdy w latach 2003–2007 deficyt sektora local government był stopniowo obniżany. W latach 2008–2009 nastąpiło znaczne pogorszenie poziomu tego wskaźnika, który wzrósł z poziomu 0,2% PKB w roku 2008 do 0,3% PKB w roku 2009. W krajach skandynawskich, gdzie udział sektora local government w podziale PKB był wysoki, również wysoki był poziom relacji deficytu sektora local government do PKB. W Danii wskaźnik ten kształtował się na poziomie 0,3–0,8% PKB, w Szwecji – 0,2–0,6% PKB i w Finlandii – 0,2–0,8% PKB. Deficyt sektora local government na poziomie 1,2% PKB w Polsce, w porównaniu z krajami Unii Europejskiej, ocenić należy jako wysoki. Był on czterokrotnie wyższy niż w UE-15 i prawie dwukrotnie wyższy niż w UE-12. Wyższe ujemne saldo sektora local government odnotowała tylko Łotwa (1,5% PKB). Jedyne kraje, które w badanym okresie miały nadwyżki lub saldo zrównoważone to Malta. Podobna sytuacja, z wyjątkiem roku 2009, w którym wystąpił deficyt rządu 0,3% PKB, była w Austrii.

Zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej wzrastał udział dochodów sektora local government w dochodach ogółem sektora general government, co przedstawia tabela 5. W UE-15 wskaźnik ten w roku 2009 uplasował się na poziomie 27,1%, podczas gdy w roku 2000 wynosił 23,7%. Natomiast w UE-12 wzrosły one z poziomu 25,8% w roku 2000 do 29,3% w roku 2009. W Polsce w roku 2000 dochody sektora local government stanowiły 34% dochodów ogółem sektora instytucji rządowych i samorządowych, a w roku 2009 – 37,1%. Zatem wzrost udziału sektora local government w dochodach sektora general government może świadczyć o rosnącej samodzielności finansowej samorządów terytorialnych w krajach Unii Europejskiej. Największy wzrost tego wskaźnika nastąpił w Rumunii (15,4 pkt procentowego). Znaczny wzrost odnotowały również kraje skandynawskie oraz Wielka Brytania (7,4 pkt procentowego). W czterech krajach nastąpił spadek poziomu badanej relacji, a największy miał miejsce w Irlandii (10 pkt procentowych). Udział dochodów sektora local government w dochodach sektora general government ogółem

Tabela 5. Udział dochodów sektora local government w dochodach publicznych ogółem w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2009

TIMEX Dimension	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	23,8	24,1	24,7	25,2	25,3	25,0	25,0	25,0	25,4	27,2
UE15	23,7	23,9	24,6	25,0	25,2	24,9	24,8	24,9	25,2	27,1
UE12	25,8	27,6	27,1	28,0	28,1	27,4	27,8	27,5	28,4	29,3
Belgia	12,7	12,8	13,3	13,5	13,5	13,6	13,6	13,8	13,8	14,7
Bułgaria	17,7	15,7	19,4	15,4	17,3	15,0	17,8	17,2	18,5	19,8
Czechy	24,0	25,0	26,7	31,3	29,4	28,5	28,3	27,7	27,7	29,0
Dania	56,9	58,6	59,8	61,4	59,5	57,5	59,2	57,8	60,0	65,8
Niemcy	16,3	16,0	15,9	15,6	16,2	16,6	16,8	17,0	17,1	17,0
Estonia	22,4	26,4	26,9	25,6	25,7	25,9	25,3	24,8	28,0	25,3
Irlandia	33,5	38,7	41,9	42,5	41,0	18,2	18,1	18,5	21,2	23,5
Grecja	5,8	6,5	6,5	6,3	6,6	6,6	6,6	6,5	7,0	8,3
Hiszpania	15,9	15,6	15,4	15,3	15,2	15,1	15,5	15,3	16,3	19,0
Francja	19,8	19,6	20,5	21,0	21,4	21,2	21,5	21,8	22,1	24,2
Włochy	30,7	32,2	31,8	32,4	32,8	33,5	32,0	32,0	32,8	34,9
Cypr	4,2	4,2	4,3	4,2	4,6	5,1	4,6	4,1	4,2	5,2
Łotwa	27,2	27,2	27,9	28,1	28,5	26,5	26,9	28,3	31,0	32,0
Litwa	25,2	29,1	29,0	28,0	28,4	24,5	24,5	23,7	26,7	30,2
Luksemburg	13,1	13,1	13,7	13,7	13,2	12,1	12,5	12,4	12,8	12,9
Węgry	26,3	27,7	28,3	31,0	29,4	29,4	28,5	25,8	25,6	24,9
Malta	2,2	2,1	1,9	1,7	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4	1,6
Holandia	34,0	34,8	35,8	37,5	36,1	35,1	33,1	33,5	32,9	37,2
Austria	18,1	15,9	16,1	15,9	15,8	16,0	15,9	15,8	15,9	16,2
Polska	34,0	35,3	33,3	32,7	34,8	33,2	33,4	33,2	35,2	37,1
Portugalia	13,9	14,8	14,3	13,5	13,7	14,3	14,3	13,9	14,0	14,7
Rumunia	13,7	20,4	19,5	21,6	21,1	21,8	25,2	27,8	27,1	29,1
Słowenia	19,7	19,6	19,3	19,6	19,6	19,6	20,0	19,6	19,9	22,0
Słowacja	7,5	7,6	10,5	19,2	19,4	19,1	18,7	18,4	16,6	19,1
Finlandia	32,4	33,3	34,5	35,4	35,6	35,9	36,4	36,3	37,7	42,0
Szwecja	40,7	43,0	44,9	45,1	44,4	44,1	44,0	44,3	45,9	48,4
Wielka Brytania	27,7	27,7	30,2	31,8	31,0	30,8	30,8	31,0	30,9	35,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

Tabela 6. Udział wydatków sektora local government
w wydatkach publicznych ogółem w krajach Unii Europejskiej w latach 2000–2009

TIMEX Dimension	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
UE27	23,8	23,6	23,9	23,9	24,3	24,2	24,5	24,7	24,6	24,3
UE15	23,8	23,5	23,8	23,8	24,2	24,1	24,4	24,6	24,5	24,2
UE12	24,1	25,3	24,7	25,4	25,7	25,5	26,3	26,3	26,8	26,9
Belgia	13,3	13,2	13,7	13,8	13,8	13,4	14,2	13,8	13,6	13,5
Bułgaria	17,8	16,2	18,8	15,8	17,2	16,8	18,7	17,4	20,5	20,4
Czechy	22,9	22,8	23,8	28,1	27,9	26,3	27,5	26,2	26,6	26,7
Dania	58,1	59,2	60,2	61,3	61,6	63,6	65,9	63,7	64,8	63,9
Niemcy	16,2	15,2	15,2	15,0	15,2	15,4	15,9	16,3	16,6	16,4
Estonia	23,4	28,8	28,9	27,5	28,2	28,2	27,6	28,0	27,7	25,3
Irlandia	39,0	41,2	42,6	42,1	42,4	18,4	19,0	19,1	18,2	16,9
Grecja	5,3	5,5	5,8	5,4	5,8	5,9	6,3	5,8	5,8	6,0
Hiszpania	15,3	15,4	15,6	15,8	15,1	15,6	16,2	16,9	15,8	15,5
Francja	18,9	18,7	19,0	19,3	20,2	20,4	20,8	21,5	21,6	21,4
Włochy	30,5	30,7	31,5	31,0	32,5	32,2	31,9	31,4	31,7	32,1
Cypr	4,2	4,4	4,1	3,9	4,5	5,1	4,7	4,6	4,4	4,7
Łotwa	25,9	27,8	28,6	26,9	27,9	26,6	27,8	30,0	30,9	28,9
Litwa	23,3	27,4	27,4	27,0	26,6	24,3	25,2	23,9	25,0	24,5
Luksemburg	13,8	14,8	14,1	13,8	13,0	12,8	12,3	12,6	12,7	12,6
Węgry	25,1	25,0	25,1	26,7	26,1	25,8	24,9	23,4	23,4	23,8
Malta	1,7	1,7	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,2	1,5
Holandia	35,5	34,8	35,2	35,7	35,2	35,2	33,6	34,1	34,3	34,5
Austria	17,4	15,3	15,3	15,1	14,1	15,2	15,2	15,4	15,6	15,6
Polska	32,5	32,1	30,5	29,1	30,2	30,4	31,2	31,6	32,6	33,8
Portugalia	13,8	14,2	14,4	13,2	12,7	13,1	13,0	13,3	13,6	13,2
Rumunia	11,3	17,9	18,4	20,1	20,9	21,1	23,6	26,5	25,6	24,8
Słowenia	18,1	18,1	18,7	18,7	18,9	19,1	19,5	19,8	20,5	20,6
Słowacja	5,2	6,7	7,9	18,1	17,1	17,6	17,8	17,7	15,7	17,5
Finlandia	36,7	37,7	38,2	38,5	38,7	39,2	40,1	40,7	41,6	41,0
Szwecja	43,2	44,7	44,8	44,7	44,7	44,9	45,6	47,2	48,1	47,9
Wielka Brytania	29,4	28,7	29,0	29,1	29,2	29,3	29,0	29,2	28,3	27,9

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu, dostępny w Internecie: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, dostęp: 20 lipca 2009 r.

na poziomie 37,1% w Polsce, można ocenić jako stosunkowo wysoki na tle krajów Unii Europejskiej. Wskaźnik ten był wyższy o 7,8 pkt procentowego niż w UE-12 i o 10 pkt procentowych niż w UE-15. Wyższy udział dochodów sektora local government w dochodach ogółem sektora general government miały kraje skandynawskie oraz Holandia (37,1%). Natomiast najniższy poziom tego wskaźnika wystąpił na Malcie (1,6%).

Dokonując analizy danych zawartych w tabeli 6 należy stwierdzić, że sektor local government odgrywał w krajach Unii Europejskiej istotną rolę w sektorze general government. Rósł udział wydatków sektora local government w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem. W UE-15 wzrosły one z poziomu 23,8% wydatków sektora general government do 24,2% w roku 2009. Natomiast w UE-12 wskaźnik ten w roku 2009 ukształtował się na poziomie 26,9%, podczas gdy w roku 2000 wynosił 24,1%. W Polsce wydatki sektora local government w roku 2000 stanowiły 32,5% wydatków sektora general government, a w roku 2009 – 33,8%. Wzrost udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government może świadczyć o postępującym stopniu decentralizacji finansów publicznych w tych krajach oraz rosnącym znaczeniu sektora local government w wydatkowaniu środków. Największy wzrost analizowanej relacji miał miejsce w przypadku Słowacji (12,3 pkt procentowego) i Rumunii (13,5 pkt procentowego). Znaczny wzrost tego wskaźnika wystąpił również w Finlandii (4,3 pkt procentowego), Czechach (3,8 pkt procentowego) i Danii (5,8 pkt procentowego). W ośmiu krajach miał miejsce spadek udziału wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government. Największy wystąpił w Irlandii (22,1 pkt procentowego), a w pozostałych krajach spadki były niewielkie. Było to spowodowane znacznie wyższym wzrostem wydatków sektora instytucji rządowych i samorządowych w badanym okresie. Polska z udziałem wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government na poziomie 33,8% w roku 2009 należy do państw o stosunkowo wysokim poziomie decentralizacji finansów publicznych i istotnej pozycji samorządu jako podmiotu sektora finansów publicznych. Poziom tego wskaźnika był o 6,9 pkt procentowego wyższy niż w UE-12 i o 9,7 pkt procentowego niż w UE-15. Wyższy udział wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government w roku 2009 miały tylko kraje skandynawskie oraz Holandia (34,5%). Natomiast najniższy był na Malcie (1,5%).

4. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że sektor local government w Polsce stanowi ważną pozycję w systemie sektora general government. W analizowanym okresie rosło znaczenie sektora local government w gro-

madzeniu i wydatkowaniu środków. W roku 2009 sektor ten zrealizował 37,1% dochodów, podczas gdy w roku 2000 – 34%. Taki udział sektora local government w dochodach sektora general government wynika z uzyskiwania wpływów z PIT i CIT. Są to podatki wrażliwe na zmiany koniunktury. Natomiast w roku 2009 sektor local government wydatkował 32,5% środków, a w roku 2000 – 33,8%. Jest to spowodowane tym, że w sektorze local government nie ma tak znacznego obciążenia wydatków sztywnych. Zatem dochody sektora local government są uzależnione od koniunktury gospodarczej, a wydatki od wydatków sztywnych. Wskaźniki te wskazują na rosnącą decentralizację wydatkowania środków publicznych oraz zwiększającą się samodzielność finansową jednostek samorządu terytorialnego. W całym analizowanym okresie saldo sektora instytucji rządowych i samorządowych w Polsce było ujemne. Natomiast sektor local government odnotował nadwyżkę rzędu 0,1% PKB w roku 2004.

Z analizy wynika również, że dochody sektora general government w relacji do PKB charakteryzowały się tendencją malejącą zarówno w UE-15, jak i w UE-12. Polska z dochodami sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 37,4% PKB miała ten wskaźnik zbliżony do „nowych” krajów Wspólnoty. Wyższy poziom odnotowały tylko kraje skandynawskie oraz Francja i Austria. W Polsce, podobnie jak w „nowych” i „starych” krajach Unii Europejskiej, wydatki sektora general government w relacji do PKB od roku 2004 zmniejszały się. Nasz kraj z wydatkami sektora instytucji rządowych i samorządowych na poziomie 44,5% PKB należy do państw o stosunkowo wysokim ich udziale w PKB i znacznym stopniu ingerencji państwa w procesy gospodarcze. W latach 2008–2009 w wyniku kryzysu globalnego wzrósł udział wydatków sektora general government w PKB. Tempo wzrostu PKB w roku 2009 w związku z globalnym kryzysem było znacznie niższe niż w 2008 roku. Wzrost ich w UE-15 był wyższy niż w Polsce. Natomiast saldo sektora general government w badanym okresie ulegało stopniowemu ograniczeniu zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach Unii Europejskiej.

Odnosząc się do dochodów sektora local government w relacji do PKB, należy stwierdzić, że w Polsce, podobnie jak w EU-15 i UE-12, charakteryzowały się one tendencją rosnącą. W Polsce wskaźnik ten plasował się na poziomie 13,9% PKB i był wyższy o 1,9 pkt procentowego niż w UE-15 i o 2,7 pkt procentowego niż w UE-12. Wyższy był tylko w krajach skandynawskich. Wydatki sektora local government w relacji do PKB, podobnie jak w przypadku sektora general government, zwiększały się w „starych” i „nowych” krajach Unii Europejskiej w badanym okresie. W roku 2000 wydatki sektora local government w UE-27 stanowiły 10,8% PKB, a w roku 2009 już 12,3% PKB. Wyższy niż w Polsce wskaźnik ten miały tylko kraje skandynawskie oraz Holandia. Poziom deficytu sektora local government był niski, w porównaniu z ujemnym saldem sektora general government zarówno w EU-15, jak i w UE-12. W UE-27 deficyt sek-

tora local government w analizowanym okresie plasował się na poziomie 0,2% PKB, a sektora instytucji rządowych i samorządowych wynosił 2,4% PKB. Deficyt sektora local government w Polsce na poziomie 1,2% PKB był wyższy niż w UE-12 oraz w UE-15. Wyższe ujemne saldo odnotowała tylko Łotwa.

Sektor local government w krajach Unii Europejskiej odgrywał istotną rolę w sektorze general government. Wzrastał udział wydatków sektora local government w wydatkach sektora instytucji rządowych i samorządowych ogółem. Poziom tego wskaźnika w Polsce był o 6,9 pkt procentowego wyższy niż w UE-12 i o 9,7 pkt procentowego niż w UE-15. Wyższy udział wydatków sektora local government w wydatkach sektora general government miały tylko kraje skandynawskie oraz Holandia. Świadczy to o istotnej roli w Polsce sektora local government w sektorze general government. Wzrastał również udział dochodów sektora local government w dochodach ogółem sektora general government zarówno w „starych”, jak i „nowych” krajach Unii Europejskiej. W Polsce wskaźnik ten był wyższy niż w UE-15 oraz w UE-12. Wyższy wystąpił tylko w krajach skandynawskich i Holandii, a najniższy na Malcie. Można więc wnioskować, że stopień decentralizacji finansów publicznych był w Polsce wyższy niż w „starych” i „nowych” krajach członkowskich Unii Europejskiej.

Teresa Lubińska

Uniwersytet Szczeciński

Wpływ kryzysu finansowego na dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego

***Streszczenie.** Wstępna część artykułu definiuje przyczyny i główne skutki kryzysu finansowego. Wskazano na dochody publiczne jako główny obszar oddziaływania negatywnych skutków kryzysu finansowego w obszarze sektora finansów publicznych. Dokonano analizy oddziaływania spowolnienia gospodarczego w Polsce na dochody budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Oceniono wykorzystane w roku 2009 narzędzia fiskalne, jako mechanizmy antykryzysowe, wskazując na ich zróżnicowanie w podsektorze rządowym i podsektorze samorządowym.*

1. Wprowadzenie

Światowy kryzys finansowy lat 2007–2008 spowodował w Polsce bardzo znaczące spowolnienie gospodarcze. Spadek tempa wzrostu gospodarczego z poziomu 5,1% w roku 2008 do 1,2% w roku 2009 stał się przyczyną kryzysowych zaburzeń w sektorze finansów publicznych. Celem artykułu jest ocena skali perturbacji w dochodach publicznych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz ocena mechanizmów antykryzysowych, którymi dysponuje nauka i praktyka finansów publicznych.

2. Spowolnienie gospodarcze jako skutek światowego kryzysu finansowego lat 2007–2008 oraz przyczyna kryzysu finansów publicznych w Polsce

Za główne¹ przyczyny kryzysu finansowego 2007/2008 należy uznać następujące czynniki :

- brak rzetelnej oceny ryzyka tzw. kredytów hipotecznych typu subprime,
- dynamiczny rozwój innowacji finansowych, w tym instrumentów pochodnych, bez odpowiednich reguł nadzorczych,
- brak przejrzystości i nadzoru nad działalnością agencji ratingowych,
- sekurytyzacja kredytów hipotecznych,
- autonomizacja sfery finansowej.

Globalizacja rynków finansowych rozprzestrzeniła skutki kryzysu finansowego na wiele państw świata. Główne reperkusje kryzysu przejawiały się w następujących zjawiskach²:

- załamanie płynności na rynku finansowym,
- wzrost należności zagrożonych,
- znaczna dewaluacja waluty,
- skokowe obniżanie rezerw walutowych,
- wzrost stóp procentowych.

Wymienione zjawiska przerwały stabilność systemu finansowego wielu państw, wywołując ogromne zaburzenia, które w pełni zasługują na miano światowego kryzysu finansowego.

Skutki kryzysu finansowego dla polskiej gospodarki przybrały dużo łagodniejszy charakter niż w przypadku wiodących gospodarek. Niski wskaźnik monetyzacji polskiej gospodarki³ oraz przewaga tradycyjnych źródeł finansowania inwestycji za pomocą kredytów bankowych ograniczał skalę zaburzeń na rynku finansowym. Zaburzenia na światowych, w tym europejskich rynkach finansowych wywołały w wymiarze makroekonomicznym znaczne osłabienie tempa

¹ Por. A. Ostalecka, *Kryzysy bankowe i metody ich przezwyciężania*, Difin, Warszawa 2009 oraz A. Ostalecka, *Geneza kryzysu na rynku kredytów subprime*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 548; Por. K. Zadora, *O systemowej przyczynie kryzysu finansowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu” 2010, nr 143; Por. S. Owsiak, *O dylematach związanych z alokacją publicznych pieniędzy w warunkach kryzysu gospodarczego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 546; Por. J.K. Solorz, *Istota i sposób pomiaru ryzyka systemu finansowego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 29.

² Por. E. Tokajuk, *Przyczyny i zapobieganie kryzysom finansowym na przykładzie polskiego sektora bankowego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, nr 548.

³ Por. T. Lubińska, *Budżet a finanse publiczne*, Difin, Warszawa 2020, s. 81.

wzrostu PKB oraz wzrost wskaźnika inflacji – por. tabelę 1. Osłabienie dynamiki wzrostu PKB miało miejsce w sposób znaczący w roku 2009.

Tabela 1. Tempo wzrostu PKB oraz wskaźnik inflacji w Polsce w latach 2006–2009

Lp.	Wyszczególnienie	2006 rok	2007 rok	Wykonanie 2008	Prognoza* 2009	Wykonanie 2009
1.	Wskaźnik tempa wzrostu PKB (%)	6,2	6,7	5,1	0,2	1,8
2.	PKB w mld zł	1060,0	1176,7	1272,8	1305,5	1344
3.	Wskaźnik inflacji – CPI (%)	1,1	2,5	4,2	3,6	3,5

* Prognoza na rok 2009 podana jest wg znowelizowanej ustawy budżetowej na rok 2009, z dnia 17 lipca 2009 r. W projekcie ustawy budżetowej założono 3,7% wzrostu PKB.

Źródło: *Sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej z lat 2006, 2007, 2008, 2009*, Ministerstwo Finansów.

Skutki kryzysu finansowego w postaci załamania płynności na rynku finansowym w sposób bezpośredni odbijają się na sytuacji ekonomiczno-finansowej sektora przedsiębiorstw oraz sektora instytucji finansowych, wywołując gwałtowne zaburzenia w sektorze finansów publicznych. Zaburzenia te skoncentrowane są na dochodach publicznych, stanowiących klasyczne daniny publiczne, tzn. na podatkach i paropodatkach (składki na ubezpieczenia społeczne). Pomijając zmiany systemowe w polityce fiskalnej oraz efektywność i skuteczność gromadzenia dochodów, poziom dochodów podatkowych i paropodatkowych jest ściśle skorelowany z tempem wzrostu PKB i wskaźnikiem inflacji. Gwałtowny spadek dochodów podatkowych w stosunku do prognozy dochodów zawartej w ustawie budżetowej, w uchwałach budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz w planach finansowych pozostałych instytucji sektora finansów publicznych jest zjawiskiem, które z pewnością należy określić jako kryzys finansów publicznych.

S. Owsiak⁴ wskazuje, że kryzys finansów publicznych ma miejsce wówczas, gdy „władze publiczne nie mogą skutecznie posługiwać się instrumentami fiskalnymi, funduszami publicznymi, wydatkami publicznymi itd., w wypełnianiu funkcji finansów publicznych”. Gwałtowny spadek wpływów w dochodach publicznych wymaga rewizji wydatków publicznych oraz rewizji deficytu i długu publicznego. Kluczowym narzędziem zarządzania kryzysem finansów publicznych jest więc nowelizacja ustawy budżetowej, w tym nowelizacja budżetu państwa.

⁴ Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa 2002, s. 436.

Ważne jest uwzględnienie faktu silnego powiązania budżetu państwa z planami finansowymi podmiotów ujętych w ustawie budżetowej oraz jednostkami samorządowymi i jednostkami podsektora ubezpieczeń społecznych. Budżet państwa poprzez mechanizm dotacji i subwencji, wpłat do budżetu jest integralnie powiązany z budżetami jednostek samorządu terytorialnego oraz planami finansowymi innych jednostek sektora finansów publicznych. Lwia część deficytu i długu publicznego sektora finansów publicznych generowana jest w budżecie państwa oraz w budżetach jednostek samorządu terytorialnego.

Kategorie makroekonomiczne odnoszące się do finansów publicznych, kluczowe dla pomiaru kryzysu, są następujące:

- deficyt budżetu państwa,
- deficyt jednostek samorządu terytorialnego,
- deficyt sektora finansów publicznych,
- dług publiczny.

W wyniku kryzysu finansów publicznych wskaźniki opisujące powyższe kategorie ulegają gwałtownemu pogorszeniu, co skutkuje wspomnianą nowelizacją ustawy budżetowej, uchwał budżetowych jednostek samorządowych czy wprowadzeniem zmian w innych planach finansowych. Spadek dochodów publicznych w stosunku do prognozy dochodów ustawy budżetowej, skutkujący koniecznością nowelizacji ustawy budżetowej, w pełni uzasadnia tezę o istnieniu kryzysu finansów publicznych.

3. Dyskrecjonalna polityka dochodowa jako mechanizm antykryzysowych działań rządu w roku 2009

Gromadzenie dochodów do budżetu państwa w roku 2009 realizowane było w warunkach skokowego kryzysowego spowolnienia gospodarczego. Projekt ustawy budżetowej na rok 2009 w założeniach makroekonomicznych zakładał 4,8% wskaźnik wzrostu PKB na rok 2009. Dane te były opracowywane w sierpniu 2008 roku, gdy niejednoznaczne były prognozy co do tendencji depresyjnych w gospodarce światowej i ich wpływu na polską gospodarkę. W styczniu 2009 roku prognozę tempa wzrostu PKB zmniejszono do 3,7%. W dniu 17 lipca 2009 roku dokonano nowelizacji ustawy budżetowej. Negatywne skutki kryzysu okazały się bardzo znaczące. Z uwagi na przyjęcie prognozy wskaźnika wzrostu PKB na poziomie 0,2%, dokonano szeregu zmian w prognozie dochodów do budżetu państwa. Ustawa budżetowa na rok 2009 zakładała dochody budżetu w wysokości **303 034 805 tys. zł**. Ustawa po nowelizacji zmniejszyła o 30,1 mld zł prognozę dochodów. Prognoza na rok 2009 według znowelizowanej ustawy wynosiła **272 911 504 tys. zł**. Politykę antykryzysową w odniesieniu do dochodów należy określić jako bardzo aktywną politykę dyskrecjonalną w odniesieniu

do dochodów niepodatkowych (por. tab. 2). Polityką tą zostały objęte dochody z dywidendy i wpłat z zysku przedsiębiorstw państwowych i jednoosobowych spółek Skarbu Państwa oraz dochody spółek ze zbycia praw majątkowych PKO BP SA (1,4 mld zł) oraz z tytułu wpłaty przez UniCredito Italiano S.P.A. rekompensaty za odstąpienie od opcji zakupu akcji Banku PeKaO SA (300 mln zł). Uzyskano dodatkowe wpływy, w grupie pozostałych dochodów niepodatkowych, z tytułu dodatnich różnic kursowych – w kwocie 1,8 mld zł – w związku z realizacją wspólnej polityki rolnej. Założono również wyższą refundację wydatków z programów UE.

Tabela 2. Skala wzrostu dochodów niepodatkowych i dochodów z podatku od gier oraz środków UE i innych bezzwrotnych środków według znowelizowanej ustawy z 17.07.2009 roku

Wyszczególnienie	Procentowy wzrost dochodów
Dywidenda	128,00
Dochody jednostek budżetowych	6,00
Pozostałe dochody niepodatkowe	319,00
Podatek od gier	14,50
Dochody zagraniczne	87,00
Środki UE i inne bezzwrotne	24,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010.

Skokowy wzrost o 319% odnosił się do wspomnianych wyżej dochodów z praw majątkowych i rekompensaty UniCredito Italiano S.P.A. Wśród dochodów niepodatkowych przyjęto wzrost o 128% wpływów z dywidendy i wpłat z zysku. Biorąc pod uwagę bazę przyrostu na poziomie 3,4 mld zł, wzrost o 128% należy uznać za rekordowo wysoki. Podobna uwaga odnosi się do dochodów ze środków UE i innych źródeł bezzwrotnych. Wzrost wyniósł zaledwie 24,3%, co przy bazie 33,6 mld zł skutkowało prognozą przyrostu na poziomie 15,3 mld zł.

Odpowiednio do przyjętej prognozy wzrostu PKB ograniczono w projekcji dochody podatkowe do budżetu o 45,9 mld zł, co stanowiło 15,1% dochodów ogółem ustawy budżetowej, a 22,3% dochodów podatkowych ustawy budżetowej (por. tab. 3).

Największą dynamikę spadku dochodów przewidywano w dochodach z podatku od osób prawnych oraz z podatku VAT. Dużo mniejszą dynamikę spadku przewidywano w przypadku podatku akcyzowego, co wynikało między innymi z podwyższenia o 18,1% akcyzy na wyroby tytoniowe.

Tabela 3. Skala spadku dochodów podatkowych i dochodów z ceł według znowelizowanej ustawy z 17.07.2009 roku

Lp.	Wyszczególnienie	Procentowy spadek dochodów
1.	Podatek od towarów i usług	-20,7
2.	Podatek akcyzowy	-10,7
3.	Podatek dochodowy CIT	-27,5
4.	Podatek dochodowy PIT	-14,8
5.	Cło	-5,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010.

Jedynym źródłem dochodów budżetu państwa, z którego wolumen wpływu nie uległ zmianie po nowelizacji, stanowiły wpłaty jednostek samorządu terytorialnego. Zarówno ustawa budżetowa na rok 2009, jak i ustawa po nowelizacji zawierały wpłaty jednostek na poziomie 2 707 037 tys. zł.

W tabeli 4 przedstawiono kwotowe i procentowe zmiany dochodów budżetu państwa w roku 2009 na tle roku 2008.

Wprawdzie dochody ogółem były o 8,1% wyższe od dochodów z roku 2008, to dochody fiskalne, czyli podatkowe, spadły o 2,1%, mimo wzrostu gospodarczego na poziomie 1,8%. Wzrost dochodów podatkowych dotyczył wpływów z akcyzy, co wynikało głównie z podwyżki stawek podatku akcyzowego oraz wzrostu konsumpcji oleju opałowego. Wpływy ze środków z UE i innych źródeł bezzwrotnych były o 17,1 mld wyższe niż w roku 2008, co odpowiadało dynamice wzrostu o 116,2%. Środki z UE stały się bardzo ważnym narzędziem działań antykryzysowych, gdyż stanowiły aż 83,2% przyrostu dochodów do budżetu państwa w roku 2009, w stosunku do roku 2008. Jako korzystne narzędzie antykryzysowe należy uznać utrzymanie zaproponowanych w okresie przedkryzysowym zmian w stawkach podatkowych. Zmiany te wprowadziły nową skalę podatkową o stawkach 18% i 32%, z progiem 85 528 zł, w miejsce trzech stawek podatkowych obowiązujących do roku 2008, tzn. 19%, 30%, 40%. W sytuacji znacznego spadku dynamiki spożycia ze 106,3% w roku 2008 do 102,1% w roku 2009, zmniejszenie opodatkowania dochodów osób fizycznych mogło sprzyjać wzrostowi spożycia, a tym samym wzrostowi dochodów z VAT i akcyzy.

Tabela 4. Kwotowe i procentowe zmiany dochodów budżetu państwa w roku 2009 na tle roku 2008

Wyszczególnienie	Wykonanie 2008	Wykonanie 2009	Różnica dochodów 2009/2008	Dynamika dochodów 2009/2008
Dochody ogółem	253 547 262	274 183 500	20 636 238	8,1
Dochody podatkowe i niepodatkowe	238 808 296	242 312 194	3 503 898	1,5
1. Dochody podatkowe	219 499 381	214 878 835	-4 620 546	-2,1
1.1. Podatki pośrednie	153 677 716	154 957 681	1 279 965	0,8
a) podatek od towarów i usług	101 782 739	99 454 721	-2 328 018	-2,1
b) podatek akcyzowy	50 490 116	53 926 887	3 436 771	6,8
c) podatek od gier	1 404 861	1 576 073	171 212	12,2
1.2. Podatek CIT	27 159 663	24 156 597	-3 003 066	-11,1
1.3. Podatek PIT	38 658 537	35 763 728	-2 894 809	-7,5
1.4 Podatek tonażowy	9	7	-2	-22,2
1.5. Podatki zniesione	3 456	822	-2 634	-74,2
2. Dochody niepodatkowe	19 308 915	27 433 359	8 124 444	42,1
2.1. Dywidenda	3 319 843	8 326 495	5 006 652	150,8
2.2. Cło	1 728 780	1 627 504	-101 276	-5,9
2.3. Dochody jednostek budżetowych	11 091 921	9 753 495	-1 338 426	-12,1
2.4. Pozostałe dochody niepodatkowe	704 842	4 767 351	4 062 509	576,4
2.5. Wpłaty jednostek samorządu terytorialnego	2 164 825	2 702 049	537 224	24,8
2.6 Dochody zagraniczne	298 704	256 465	-42 239	-14,1
Środki z Unii Europejskiej i innych źródeł niepodlegających zwrotowi	14 738 966	31 871 306	17 132 340	116,2

Źródło: *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010 r.

4. Ocena dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie 2008–2009

Nowelizacja ustawy budżetowej, jak wskazano wcześniej, nie objęła wpłat jednostek samorządu terytorialnego (JST) do budżetu państwa. Nie uległa zmianie również kwota subwencji ogólnej dla JST. Subwencja ogólna według ustawy budżetowej i ustawy po nowelizacji była taka sama i wynosiła 45,3 mld zł. Wpływ kryzysu finansów publicznych w przypadku JST, podobnie jak w przypadku budżetu państwa, jest widoczny przede wszystkim w dochodach z podatków od osób fizycznych, podatków od osób prawnych oraz innych podatków

lokalnych, z których wpływy uzależnione są od koniunktury gospodarczej. Są to : podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej oraz podatek od czynności cywilnoprawnych. Spadek tempa wzrostu gospodarczego może mieć wpływ na dochody z innych źródeł, jak opłata skarbo- wa czy opłata targowa. W tabelach 5 i 6 przedstawiono dochody ogółem JST, oraz ich dynamikę według kategorii jednostek, tzn. gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw. W tabelach 7 i 8 dla poszczególnych kategorii jednostek samorządowych podano kwoty i dynamikę dochodów, z podziałem na dochody : własne, dotacje, subwencje. Tabela 9 prezentuje sumaryczne kwoty dochodów własnych, dotacji i subwencji wszystkich jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 5. Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2007 rok	2008 rok	2009 rok
1. Gminy	56,8	62,3	64,9
2. Powiaty	16,2	18,1	20,1
3. Miasta na prawach powiatu	46,9	49,3	50,3
4. Województwa	11,3	12,7	19,5
Ogółem	131,4	142,6	154,8

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2008*, GUS, Warszawa 2009 oraz *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010 r.

Tabela 6. Dynamika i kwoty przyrostu dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009

Wyszczególnienie	Dynamika 2008/2007	Kwota przyrostu 2008/2007	Dynamika 2009/2008	Kwota przyrostu 2009/2008
1. Gminy	9,3	5,5 mld	4,20	2,6 mld
2. Powiaty	12,3	1,9 mld	10,7	2,0 mld
3. Miasta na prawach powiatu	5,5	2,5 mld	1,8	0,9 mld
4. Województwa	11,6	1,4 mld	53,50	6,8 mld
Ogółem	8,5	11,2 mld	8,6	12,2 mld

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2008*, GUS, Warszawa 2009 oraz *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010 r.

Tabela 7. Dochody własne, dotacje i subwencje jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009 (w mld zł)

Wyszczególnienie	2007 rok	2008 rok	2009 rok
Gminy			
1. Dochody własne	28,2	30,7	30,0
2. Dotacje	10,9	11,7	12,9
3. Subwencje	17,7	19,9	22,0
Powiaty			
1. Dochody własne	5,2	5,9	5,7
2. Dotacje	3,5	4,2	5,2
3. Subwencje	7,4	8,0	9,2
Miasta na prawach powiatu			
1. Dochody własne	32,9	34,4	33,3
2. Dotacje	4,6	4,9	5,8
3. Subwencje	9,3	10,2	11,3
Województwa			
1. Dochody własne	7,7	7,4	6,3
2. Dotacje	1,5	3,0	10,4
3. Subwencje	2,1	2,3	2,8

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2008*, GUS, Warszawa 2009 oraz *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010 r.

Tabela 8. Dochody ogółem jednostek samorządu terytorialnego według źródeł (w mld zł) oraz ich dynamika

Wyszczególnienie	2007 rok	2008 rok	2009 rok	Dynamika wzrostu 2008/2007.	Dynamika wzrostu 2009/2008
Dochody własne	74,4	78,4	75,3	5,5	–4,0
Dotacje	20,5	23,8	34,3	16,1	44,1
Subwencje	36,5	40,4	45,3	10,7	10,1
Ogółem	131,4	142,6	154,8	8,5	8,6

Źródło: *Budżety jednostek samorządu terytorialnego w latach 2003–2008*, GUS, Warszawa 2009 oraz *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r.*, Ministerstwo Finansów 2010 r.

Blizsza analiza dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009 uwzględniać winna nieznaczne zmiany w udziałach jednostek samorządowych we wpływach z podatku PIT i podatku CIT. W przypadku podatku PIT wielkość wskaźnika udziału dla powiatów i województw nie uległa zmianie i wynosiła odpowiednio 10,25% i 1,60%. W odniesieniu do gmin wskaźnik udziału we wpływach ustala się corocznie według odpowiedniego algorytmu,

względniającego liczbę mieszkańców domów pomocy społecznej⁵. Wynosił on odpowiednio w roku 2007 – 36,22%, w roku 2008 – 36,49%, w roku 2009 – 36,72%. Wskaźnik udziału we wpływach z podatku CIT uległ zmianie w roku 2008, jedynie w odniesieniu do województw z poziomu 15,9% w roku 2007 do poziomu 14,0% w roku 2008. Zmiana ta uwzględniała przejście przez budżet państwa finansowania bezpłatnych i ulgowych autobusowych przejazdów pasażerskich⁶. Wskaźnik udziału we wpływach z podatku CIT w odniesieniu do gmin i powiatów nie uległ zmianie i wynosił odpowiednio 6,71% i 1,40%.

Dane zawarte w tabelach dochodów jednostek samorządu terytorialnego wskazują na następujące zjawiska kryzysu finansów publicznych:

1. Spowolnienie gospodarcze w sposób najbardziej widoczny i znaczący wpłynęło na budżety miast na prawach powiatu. Dynamika przyrostu wynosiła jedynie 1,8% – na tle wielokrotnie wyższej dynamiki dochodów ogółem pozostałych jednostek samorządowych. Wpływ na to miał nie tylko spadek dochodów własnych, ale i niższe na tle innych jednostek przyrosty dotacji w miastach na prawach powiatu.

2. Wszystkie szczeble jednostek samorządowych odnotowały w roku 2009 spadek dochodów własnych: od – 2,2% w przypadku gmin, do – 14,8% w przypadku województw. Tak znaczący spadek w przypadku województw jest spowodowany strukturą dochodów. Wskaźniki udziału we wpływach z podatku PIT (1,60%) i we wpływach z podatku CIT (1,40%) są bardzo zbliżone, podczas gdy w przypadku pozostałych szczebli jednostek samorządowych udziały we wpływach z podatku CIT są dużo mniejsze od wskaźnika udziału we wpływach z podatku PIT. Wcześniej przeprowadzona analiza dochodów budżetu państwa wykazała, że skala spadku wpływów z podatku CIT była dwukrotnie wyższa od skali spadku wpływów z podatku PIT.

3. Bardzo wysokie tempo przyrostu dochodów odnotowano w roku 2009 w przypadku dotacji do budżetów województw. **Przyrost dotacji rozwojowych wyniósł w roku 2009, na tle roku 2008, 10,5 mld zł**, z czego 70,5% przypada na przyrost w budżetach województw. Środki te w znaczącej mierze zostały przekazane jako dotacje rozwojowe do gmin, powiatów i miast na prawach powiatu. Przyrost dochodów ogółem JST, wyniósł w roku 2009 12,2 mld zł, z czego 86% przyrostu wynikało ze środków europejskich.

⁵ Por. art. 4 ust. 2 oraz art. 89 Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, z dnia 23 listopada 2003 r.

⁶ Por. DzU nr 191, poz. 1370 oraz DzU 2008, nr 220, poz. 1429.

5. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwalają postawić tezę o odmienności mechanizmów antykryzysowych budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz spójności w przypadku instrumentu, jakim jest dotacja finansowania ze środków UE. Polityka antykryzysowa w obszarze dochodów JST nie mogła, jak miało to miejsce w przypadku budżetu państwa, przyjąć formy jednorazowych, dyskrecjonalnych decyzji co do dochodów z dywidendy zysków czy innych dochodów z majątku. Podobnie, jak w przypadku budżetu państwa, amortizatorem antykryzysowym były środki UE. Skala wpływu kryzysu finansowego na dochody JST uzależniona była od stopnia urynkowienia ich dochodów⁷.

Wzrost wykonania dochodów o 1,3 mld zł oraz spadek wykonania wydatków o 2,1 mld zł przyczyniły się do spadku deficytu o 3,3 mld zł. Deficyt budżetowy za rok 2009 wyniósł 23,8 mld zł. Odpowiednie dane za rok 2008 i 2009 prezentuje tabela 9.

Tabela 9. Deficyt budżetu państwa w okresie kryzysu finansowego latach 2008–2009

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł
Deficyt wg ustawy budżetowej na 2008 rok	27 090 641
Deficyt wg wykonania za 2008 rok	-24 346 216
Deficyt wg ustawy budżetowej na 2009 rok	-18 186 307
Deficyt wg ustawy po nowelizacji na 2009 rok	-27 186 307
Deficyt wg wykonania ustawy po nowelizacji na 2009 rok	-23 844 978
Różnica: nowelizacja/wykonanie	-3 341 328
Różnica: 2008/2009	-501 238

Źródło: opracowanie własne.

Spowolnienie gospodarcze oraz zmiany w polityce fiskalnej, ograniczające stawki w podatku od osób fizycznych, oraz obniżka składki rentowej zaowocowały skokowym wzrostem długu publicznego. Deficyt sektora finansów publicznych za rok 2009 wyniósł 51,1 mld zł, co stanowiło 3,7% PKB. Odpowiednie podsektory zanotowały skokowe wzrosty deficytu⁸: podsektor rządowy – 25,7 mld zł (w tym budżet państwa – 23,8 mld zł), podsektor samorządowy – 13,6 mld zł

⁷ Por. Z. Ofiarski, *Normatywny model źródeł dochodów jednostek samorządu terytorialnego a ograniczenia wynikające z sytuacji sektora finansów publicznych w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Poznańskiego” 2006, nr 141.

⁸ Por. *Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za 2009 r. Omówienie*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2010, s. 408.

(w tym budżety JST – 13,0 mld zł), podsektor ubezpieczeń społecznych – 11,8 mld zł (w tym FUS, a pozostałe jednostki tego podsektora zanotowały nadwyżkę 1,3 mld zł).

Wydatki budżetu państwa w ustawie po nowelizacji wynosiły 300 097 811 tys. zł i były o 21 123 301 tys. zł niższe od przyjętych w ustawie na rok 2009. Wykonanie wydatków za rok 2009, było dodatkowo o 2 069 333 tys. zł niższe.

Konieczne stało się również ograniczenie wydatków w samorządach. Wykonanie wydatków JST było o 14 mld niższe od planu, co zaowocowało ograniczeniem planowanego poziomu deficytu JST. Ostatecznie wydatki samorządowe za rok 2009 wyniosły 167,8 mld zł, dochody – 154,8 mld zł. Deficyt budżetów samorządów wyniósł – 12,9 mld zł. Deficyt za rok 2008 wyniósł – 2,6 mld zł. Pięciokrotny wzrost kwoty deficytu w roku 2009 jest wyraźnym potwierdzeniem kryzysu finansów publicznych. W związku z powyższym odnotowano skokowy wzrost zobowiązań JST: z 28,7 mld zł w roku 2008, do 40,3 mld zł w roku 2009. Kwota długu publicznego⁹ za rok 2009 była o 61 mld zł wyższa od kwoty długu za rok 2008. Dług za rok 2008 wyniósł 597, 8 mld zł, za rok 2009 – 658,8 mld zł. Relacja długu sektora finansów publicznych do PKB w roku 2008 wynosiła 47,0%, w roku 2009 – 49,9% PKB.

⁹ Por. *Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na 2010 r.*, t. 1, Rada Ministrów, Warszawa 2009, s. 136.

Andrzej Łuczyszyn

Wyższa Szkoła Zarządzania i Finansów we Wrocławiu

Absorpcja środków unijnych przez podmioty sektora finansów publicznych na wybranym przykładzie

***Streszczenie.** Działalność podmiotów klasycznie publicznych wymaga daleko idących zmian, dostosowujących poszczególne dziedziny życia publicznego do nowych wymogów rynkowych. W tych warunkach właściwe przewidywanie zjawisk i uwzględnianie nowych, w ramach prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych stosownej polityki, będzie skutkować odpowiednim wzrostem jakości realizacji zadań służbowych, przekładających się na poziom całej organizacji. Kluczowym obszarem zarządzania gospodarczego jednostek reprezentujących sektor finansów publicznych stają się środki UE. Obszar ten jest niezwykle interesujący w warunkach zmian ustawy o finansach publicznych w Polsce.*

1. Wprowadzenie

W świetle kształtowania się nowych reguł społeczno-gospodarczych na początku XXI wieku, konieczne są zmiany dostosowujące poszczególne dziedziny życia publicznego do tych wymogów. Źródłem tych przemian są zjawiska o charakterze ekonomicznym (pojawienie się sieciowego czynnika produkcji, jakim jest wiedza), społecznym (związane z nowym paradygmatem warunkowanym postępującą globalizacją), kulturowym itp.

W efekcie kształtują się nowe realia funkcjonowania współczesnych społeczeństw, w których zmienia się nie tylko model życia, ale i funkcjonowania instytucji o charakterze publicznym. Dotyczy to także bezpieczeństwa instytucji z nimi związanych. Dlatego szczególny nacisk należy położyć na nowe formy

funkcjonowania instytucji zajmujących się zapewnianiem bezpieczeństwa w różnych przekrojach. Jednym z istotniejszych przekrojów jest finansowanie zapewnienia bezpieczeństwa. Właściwe uwzględnianie tej problematyki w ramach prowadzonej przez jednostki sektora finansów publicznych odpowiedniej polityki, będzie skutkowało wzrostem jakości realizacji zadań służbowych, przekładających się na poziom całej organizacji.

Bez wątplenia w tych warunkach model krajowego współfinansowania działań tych jednostek, wsparty środkami unijnymi, jest jak najbardziej pożądanym i efektywnym kierunkiem dla zapewniania nie tylko bieżącej działalności, ale i przede wszystkim realizacji zadań finansowo-inwestycyjnych, których wykonanie w obecnych realiach gospodarczych jest konieczne.

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie roli środków unijnych w zasilaniu finansowym jednostek sektora finansów publicznych w Polsce i zaprezentowanie możliwych praktycznych rozwiązań realizacji wybranych projektów w państwowej jednostce budżetowej, jaką jest Komenda Wojewódzka Policji we Wrocławiu. Autor stoi na stanowisku, że w dobie zmian w ustawie o finansach publicznych¹, polegających między innymi na wprowadzeniu środków budżetu UE, rozwiązania stanowiące swego rodzaju montaż finansowy są niezbędne i nabierają szczególnego znaczenia w czasie kryzysu gospodarczego.

2. Kryzys gospodarczy a gospodarka Unii Europejskiej – wybrane elementy

Procesy społeczno-gospodarcze w przestrzeni wykazują zawsze dwie przeciwstawne cechy²: skłonność do kumulowania się i rozpraszania się, przy czym w ostatnich latach wraz ze zmianami paradygmatu rozwoju zaczynają dominować te pierwsze. Występowanie takich tendencji powoduje, że poszczególne elementy przestrzeni społeczno-ekonomicznej rozwijają się w różnym tempie, co wywołuje narastanie zróżnicowania w poziomie ich rozwoju. To zróżnicowanie z biegiem czasu ulega pogłębieniu i doprowadza ostatecznie do dużej dywergencji poziomu życia w różnych regionach. Kształtowanie się tych relacji w taki sposób można określić mianem dysproporcji regionalnych, przez które należy rozumieć proces dywersyfikacji poziomu rozwoju poszczególnych obszarów. Można zatem powiedzieć, że współczesny świat charakteryzuje się różnego rodzaju zmianami, które przybierają często charakter gwałtowny, a przy tym różnokierunkowy, co

¹ Ustawa z dnia 2 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

² S. Korenik, *Zjawisko konwergencji i spójności w procesie integracji europejskiej*, w: *Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku*, red. S. Korenik, A. Dybała, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 120.

skutkuje znacznym wzrostem niepewności we wszystkich dziedzinach życia. To zjawisko przekłada się z jednej strony na brak możliwości satysfakcjonującego przewidywania, a z drugiej – na inercję. Doskonałym przykładem może być kryzys finansowy, a następnie gospodarczy drugiej połowy 2008 roku³.

Aktualny kryzys determinuje w sposób niezwykle znaczący elementy europejskiej gospodarki. Coraz częściej obserwujemy zjawisko konkurencji o ograniczone zasoby, starzenie się społeczeństw, a postępująca globalizacja gospodarki światowej wymusza wręcz procesy poszukiwania innowacyjnych rozwiązań przede wszystkim w obszarze finansów. Zatem Europę czeka czas zmian, dlatego że kryzys pokazał strukturalne słabości jej gospodarki. Warto podkreślić, że będzie potrzebny tutaj silniejszy model zarządzania gospodarczego.

Trwający nieprzerwanie postęp pod względem wzrostu gospodarczego i rosnącego zatrudnienia, to już w pewnym sensie historia, bowiem w roku 2009 PKB obniżył się o 4%, produkcja przemysłowa spadła do poziomu lat 90., a 23 miliony osób (czyli 10% aktywnej zawodowo ludności UE) jest bez pracy. Z tego też powodu trudniejsze będzie zagwarantowanie wzrostu gospodarczego w przyszłości. Przeszkodą w uzdrowieniu gospodarki jest wciąż słaba kondycja naszego systemu finansowego, przez co przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe mają trudności z zaciąganiem kredytów, ostrożnie podchodzą do wydatków i inwestycji. Bardzo ucierpiały finanse publiczne – deficyt budżetowy wynosi średnio 7% PKB. Można powiedzieć, że prawie 3 lata kryzysu przekreśliły 20 lat konsolidacji budżetowej. Kryzys zmniejszył nasz potencjał wzrostu o połowę. Wiele projektów inwestycyjnych, talentów i pomysłów może przepaść z powodu niepewności, słabego popytu i braku finansowania⁴.

Kryzys finansowy znacząco obniżył możliwości europejskich przedsiębiorstw i rządów pod względem finansowania inwestycji i projektów innowacyjnych. Z tych to między innymi powodów warto zwrócić uwagę, w jaki sposób swego rodzaju obrona przed jego skutkami odbywa się w jednostkach sektora publicznego.

3. Źródła finansowania policji w drugiej dekadzie XXI wieku

W świetle przytoczonych powyżej argumentów należy założyć, że finansowanie działalności Policji powinno uwzględniać procesy występujące w przestrzeni

³ S. Korenik, *Kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego w warunkach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 32–33.

⁴ Komunikat Komisji Europa 2020, *Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 3 marca 2010 (wersja ostateczna).

społeczno-gospodarczej. Muszą one być dostosowane do zmian w otoczeniu, które cechuje się wzrostem turbulencji i funkcjonowaniem prawa entropii, ponieważ policja jako instytucja bezpieczeństwa publicznego musi mieć zapewnione stabilne podstawy funkcjonowania.

Podstawowym źródłem jej finansowania są środki z budżetu państwa. Jednak istotną rolę muszą odgrywać także inne możliwe kierunki ich pozyskiwania, w tym przede wszystkim od jednostek publicznoprawnych, jakimi są samorządy terytorialne, przy czym nie chodzi tutaj tylko o budżety lokalne ale i o aktywne uczestnictwo w pozyskiwaniu środków z UE (głównie jako bezpośredni beneficjent tych środków i partner dla samorządu). Wynika to z faktu, że obecnie sektor publiczny to nie tylko państwo, ale i jednostki samorządu terytorialnego. Taki model wieloźródłowego finansowania pozwoli na zapewnienie dostosowania działań policji do wymogów współczesnych realiów. Model ten ma obecnie charakter bardzo rozwiniętego sposobu finansowania różnego rodzaju przedsięwzięć, określanym mianem montażu finansowego.

Osobnym zagadnieniem jest wykorzystanie środków unijnych nie tylko w obecnym okresie programowania, ale i w kontekście przygotowania się do nowego okresu: 2013–2020. Należy oczekiwać, że wraz z reformą sektora finansów publicznych i nowym modelem rozwoju regionalnego kraju będą powstawać dokumenty o charakterze strategicznym na poziomie kraju i regionów, a mające duży wpływ na podział środków publicznych w przyszłości (strategie rozwoju regionalnego, strategie rozwoju lokalnego, wieloletnie programy finansowe, budżety zadaniowe itp.). W opracowaniu tych dokumentów policja musi brać aktywny udział, podkreślając podstawową zasadę, że wzrost bezpieczeństwa to jeden z głównych elementów inwestycji ekonomicznych. Taka inwestycja zwróci się więc wielokrotnie społeczności regionalnej i lokalnej. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że opisane procesy i mechanizmy są jednymi z kluczowych przedmiotów oddziaływania polityki gospodarczej państwa i organizacji międzynarodowych, w tym szczególnie UE. Zależne jest to zatem od przyjętego modelu polityki regionalnej.

W rozważaniach na temat modelu polskiej polityki regionalnej przewijają się dwa cele⁵: wydajność i równość. Pierwszy z celów odnosi się do założeń teorii rozwoju endogennej i podkreśla znaczenie wewnętrznych czynników rozwoju, upatrując rolę polityki regionalnej we wspieraniu tych regionów, które są w stanie najefektywniej wykorzystać udzielone im wsparcie. Innymi słowy, wynikający z takich założeń skrajny model polityki proefektywnościowej polega na wspieraniu środkami publicznymi tylko najbardziej konkurencyjnych regionów, tzw.

⁵ U. Markowska-Przybyła, *Spójność gospodarcza Polski a współczesna polityka regionalna*, w: *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, red. S. Korenik, Z. Przybyła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 208.

lokomotywu wzrostu. Drugi cel polityki regionalnej, związany z wyrównywaniem różnic, opiera się na założeniach teorii rozwoju egzogennej, podkreślającej wagę czynników zewnętrznych (m.in. interwencji rządowych, inwestycji zewnętrznej przedsiębiorcy) w tworzeniu impulsów rozwojowych pobudzających regiony. Podkreśla się konieczność zaindukowania pierwszego bodźca, który uruchomi proces rozwoju. Podejście takie implikuje konieczność bieżącej redystrybucji środków na rzecz obszarów problemowych w celu przeciwdziałania ich marginalizacji.

4. Znaczenie środków unijnych w działalności Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu

Odnosząc funkcjonowanie regionu Dolnego Śląska do realiów, należy zdać sobie sprawę, że wzrasta znaczenie polityki interregionalnej na niekorzyść intraregionalnej. Procesy zachodzące w tym regionie odbiegają od zjawisk występujących w innych regionach i nabierają bardzo często unikatowego charakteru (występują tylko na obszarze regionu). Związane jest to z takimi cechami, jak:

- kształtowanie się wrocławskiego obszaru metropolitalnego,
- funkcjonowanie KGHM na obszarze podregionu legnicko-głogowskiego, zmianami aktywności gospodarczej w pasie Sudetów (szczególnie tam można zauważyć wzrost różnego rodzaju zjawisk niekorzystnych związanych z pauperyzacją ludności – w świetle najnowszych badań po województwie łódzkim mamy największy odsetek mieszkańców zmarginalizowanych – wykluczonych). Powoduje to, że przedsięwzięcia podejmowane przez policję muszą mieć często inny charakter niż w pozostałych regionach.

Możliwość pozyskiwania środków unijnych to jeden z kluczowych obszarów zarządzania finansami przez jednostki sektora finansów publicznych. Z uwagi między innymi na zmiany w ustawie o finansach publicznych, w tym przede wszystkim w zakresie likwidacji gospodarstw pomocniczych i zakładów budżetowych, obszar ten staje się niezwykle interesujący nie tylko w zakresie skuteczności i aktywności w ich pozyskiwaniu, ale przede wszystkim od strony organizacyjnej i proceduralnej. Autor posłużył się przykładem Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Jednostka ta jest w ostatnim okresie bardzo aktywna, a pozyskiwane środki, poprzez innowacyjne projekty, stanowią znaczne zasilenie nie tylko bieżącej działalności, ale i stwarzają perspektywę zmian w sektorze publicznym, z uwzględnieniem dalszego jego rozwoju. Niezbędne wydaje się zatem nie tylko utrzymanie tego kierunku, ale i ciągle poszukiwanie dalszych możliwości pozyskiwania środków finansowych poprzez stały monitoring wszelkiego rodzaju programów pomocowych.

Jednym z nich jest **Program Operacyjny Kapitał Ludzki** (nazywany często miękkim). Można powiedzieć, że ma komponent centralny i regionalny. Dzięki temu programowi jednostka taka jak KWP we Wrocławiu zawiązała swego rodzaju koalicje z różnymi podmiotami. One występują w imieniu KWP we Wrocławiu (państwowa jednostka budżetowa) i realizują na przykład potrzeby szkoleniowe. Bazując na praktyce, wskazać należy, że w Priorytecie 8 – *Regionalne kadry gospodarki* powstał projekt **Podniesienie kompetencji językowych drogą do wzmocnienia bezpieczeństwa na EURO 2012**. Aktualnie jest on realizowany w partnerstwie z Sudeckim Oddziałem Straży Granicznej, a w ramach odbywających się kursów nauki języka kształci się 504 funkcjonariuszy KWP we Wrocławiu i 72 Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej. Łączna wartość projektu to 2 658 975 zł. W tym wypadku dofinansowanie z UE wynosi 100%.

Drugim z projektów w ramach tego samego priorytetu jest **Wsparcie instytucji publicznych w przygotowaniach do EURO 2012**. W ramach tego projektu prowadzone są kursy nauki języka angielskiego i niemieckiego, a łączna jego wartość to 1 500 000 zł. W tym przypadku także dofinansowanie ze środków UE jest całościowe i wynosi 100%.

Trzecim z kolei projektem realizowanym przez KWP we Wrocławiu w ramach Priorytetu 8 jest **Doskonalenie umiejętności i kwalifikacji pracowników dolnośląskiej policji**. W ramach projektu realizuje się szkolenia o następującej tematyce: kodeks postępowania administracyjnego, public relations, rachunkowość, Europejski certyfikat umiejętności komputerowych, zarządzanie kadrami, prawo gospodarcze, obsługa klienta. Wartość projektu – 1 612 000 PLN. Dofinansowanie z funduszy UE – 100%.

Czwarty realizowanym projektem jest **Zarządzanie w sytuacjach kryzysowych podczas EURO 2012**. Wartość projektu – 1 216 000 zł, a 100% to dofinansowanie z UE.

Kolejnym źródłem finansowania działalności KWP we Wrocławiu jest **Program Operacyjny Współpracy Transgranicznej Republika Czeska – Rzeczpospolita Polska na lata 2007–2013**. W ramach tego programu sformułowano Oś priorytetową **Wzmacnianie dostępności komunikacyjnej, ochrona środowiska, profilaktyka zagrożeń**. KWP opracowała projekt pt. **Poprawa bezpieczeństwa na pograniczu polsko-czeskim po wejściu do strefy Schengen**. Jest on realizowany wspólnie z Komendą Policji Okręgu Północnoczeskiego w Usti nad Łabą. W ramach tego projektu zakupiono 6 pojazdów terenowych dla strony polskiej oraz zlecono wydanie ulotki informacyjnej skierowanej do turystów. Zaplanowano również przeprowadzenie wspólnych ćwiczeń policji dolnośląskiej i czeskiej. Wartość projektu wynosi 2 133 353,93 zł, z czego wydatki po stronie polskiej stanowią 1 219 047,18 zł, a po stronie czeskiej – 914 306,05 zł, przy 85% dofinansowaniu z funduszy UE.

Kolejnym dość interesującym i innowacyjnym projektem opracowanym przez KWP we Wrocławiu, w ramach tego programu, jest projekt **Czesko-polskie pogranicze – poprawa bezpieczeństwa**. Jest on realizowany wspólnie z Komen-
dą Policji w Ostrawie oraz KWP w Opolu i KWP w Katowicach. W ramach tego projektu dotychczas zakupiono: 3 samochody terenowe dla KWP we Wrocławiu, 3 samochody terenowe dla KWP w Katowicach, 2 samochody terenowe dla KWP w Opolu. Ogólna wartość projektu wynosi 3 084 368,99 zł, z czego wydatki KWP Wrocław wynoszą 655 359,51 zł, wydatki KWP Opole – 431 439,39 zł, wydatki KWP Katowice – 637 500,00 zł, a wydatki strony czeskiej – 1 360 000,00 zł. Dofinansowanie z funduszy UE – 85%.

W ramach Osi priorytetowej pod nazwą **Transgraniczna integracja społeczna** opracowano projekt **Poprawa bezpieczeństwa na terenie pogranicza polsko-saksońskiego poprzez intensyfikację współpracy jednostek policji w zakresie likwidacji zagrożeń terrorystycznych**. Jest on realizowany wspólnie z Krajowym Urzędem Kryminalnym Saksonii, a łączna jego wartość wynosi 3 317 702,70 zł, z czego na wydatki KWP Wrocław przypada kwota 937 698,45 zł, a na wydatki po stronie saksońskiej – 2 380 000,00 zł. Dofinansowanie z funduszy UE – 85%.

W ramach kolejnego projektu: **Transgraniczne procedury współdziałania**, który zakłada stworzenie katalogu szczegółowych procedur współdziałania jednostek policji dolnośląskiej i saksońskiej w sytuacjach wystąpienia określonych zdarzeń (których zasięg obejmuje terytoria państw sąsiadujących), zaplanowano organizację cyklu spotkań roboczych zespołu złożonego z funkcjonariuszy dolnośląskich i saksońskich oraz opracowanie i wydrukowanie podręcznika procedur współdziałania, które zostaną wdrożone do stosowania przez jednostki policji po obu stronach granicy. Wartość projektu to 172 357,01 zł, z czego na wydatki KWP Wrocław przypada kwota 116 987,97 zł, a na wydatki strony saksońskiej – 55 368,96 zł. Dofinansowanie z funduszy UE – 85%

Drugim także znaczącym programem, w ramach którego KWP pozyskuje środki zewnętrzne, jest **RPO (Regionalny Program Operacyjny)** – to także bardzo intratny program dla KWP we Wrocławiu. W ramach Priorytetu **Rozwój społeczeństwa informacyjnego na Dolnym Śląsku („Społeczeństwo informacyjne”)** sformułowano projekt **Dolnośląska platforma wymiany informacji o bezpieczeństwie i porządku publicznym**, o wartości 8 596 009 zł. Z kolei w ramach Priorytetu 6: **Wykorzystanie i promocja potencjału turystycznego Dolnego Śląska („Turystyka i kultura”)**, powstał projekt **Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmocnienia potencjału turystycznego Dolnego Śląska**. W tym projekcie, przy zapewnieniu 70% finansowania z UE, zaplanowano środki na remonty komisariatów górskich, na łączną wartość szacunkową 10 713 614,48 zł.

Kontynuując rozważania na temat aktywności w zakresie pozyskiwania środków przez KWP we Wrocławiu ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla województwa dolnośląskiego na lata 2007–2013 warto wskazać na Priorytet 9: **Odnowa zdegradowanych obszarów miejskich na terenie Dolnego Śląska („Miasta”)**. Tutaj szczególne znaczenie ma projekt **Poprawa standardu infrastruktury bezpieczeństwa jako element wzmocnienia potencjału turystycznego Dolnego Śląska – II etap**. W ramach tych działań zakupiono 6 samochodów terenowych o łącznej wartości 1 100 000 zł, a także w ramach projektu: **Rewitalizacja obiektów policji**, w którym wartość poszczególnych projektów częściowych wynosi 8 180 017,36 zł.

Przy rozważaniach dotyczących możliwości pozyskiwania środków przez KPW we Wrocławiu warto wskazać także na kolejne źródło finansowania, jakim jest program **Leonardo da Vinci** (podobne Nostradamus, Socrates). Tutaj wkomponowano projekt **Bezpieczne EURO 2012**, którego celem jest wymiana doświadczeń w zakresie zabezpieczenia imprez masowych (na przykładzie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej, które odbyły się w Portugalii). Wartość szacunkowa projektu – 75 862,50 zł, a jego partnerem jest **Policia de Securanca Publica Commando Metropolitano de Lisboa**. Na uwagę zasługuje fakt, że 100% kosztów projektu zostanie sfinansowane z tego programu. Równolegle realizowany jest także projekt **Bezpieczeństwo państwa w kontekście zagrożeń terrorystycznych**, którego celem jest wymiana doświadczeń między policjantami polskimi i hiszpańskimi, działającymi w obszarze rozpoznania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych. Koszt projektu szacuje się na kwotę około 85 042, 50 zł, a partnerem jest **Cuerpo Nacional de Policiá (policja hiszpańska)**. Nie bez znaczenia jest także fakt, że 100% kosztów projektu zostanie sfinansowane z Programu Leonardo da Vinci.

Przy omawianiu problematyki znaczenia środków unijnych w gospodarce finansowej Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu warto także zwrócić uwagę na **Norweski Mechanizm Finansowy: Norway Grens**, a w szczególności na projekt **Utworzenie policyjnych zespołów wsparcia organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w zwalczaniu przestępczości**. Przedmiotem projektu jest stworzenie ogólnokrajowej sieci równorzędnych zespołów realizujących badania kryminalistyczne, związane między innymi z identyfikacją osób na podstawie głosu bądź wizerunku. W ramach tego projektu zostaną zakupione przenośne zestawy do zabezpieczania danych cyfrowych, stanowiska do odzyskiwania danych z nośników elektronicznych, stanowiska do badań fonoskopijnych i antroposkopijnych, odbędą się również szkolenia dla ekspertów kryminalistyki. Podkreślenia wymaga fakt, że projekt szacuje się na kwotę około 27 863 340,58 zł.

KWP we Wrocławiu w najbliższym czasie oprócz czynienia przygotowań do nowego okresu finansowania ze źródeł UE finalizuje prace w ramach **Funduszu Granic Zewnętrznych** oraz włącza się w programy, w ramach których można

bezpośrednio otrzymywać środki z UE. Są to programy z obszaru **Schengen**, dotyczące poprawy bezpieczeństwa.

Na uwagę zasługuje także **Program Operacyjny Obszary Wiejskie**. W tym przypadku rola KWP we Wrocławiu sprowadza między innymi do współpracy z lokalnymi społecznościami na temat bezpieczeństwa. Jednostka wychodzi z założenia, że działalność taka nie powinna napotykać barier natury świadomościowej. Zwierane są koalicje z gminami, powiatami (szkolenie kadr, uczestnictwo w zajęciach).

Dodatkowo podkreślenia wymaga także kolejne źródło finansowania, jakim jest **Program Innowacyjna Gospodarka** – wymagana jest tutaj kooperacja międzywojewódzka, polegająca na włączeniu Komendy Głównej Policji jako beneficjenta i koordynatora.

Z powyższego wynikają bardzo istotne i praktyczne wnioski dla dalszego funkcjonowania Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu. Uwaga zasadnicza dotyczy faktu, że taka państwowa jednostka budżetowa, aby być beneficjentem, musi wystąpić w projektach jako administracja rządowa albo jednostki sektora finansów publicznych. Ma to szczególne znaczenie w nowym okresie programowania (2007–2013).

5. Podsumowanie

Sektor publiczny w Polsce w warunkach zmian ustawy o finansach publicznych charakteryzuje się obecnie dużą turbulentnością, co wynika w pewnym sensie nie tylko z konieczności wprowadzania ustawowych zmian, ale i w znacznym stopniu z pojawiających się barier natury finansowej.

Złożoność sektora publicznego, zmienność uwarunkowań i czynników kształtujących jego strukturę, istnienie zależności przyczynowo-skutkowych między jego elementami składowymi, wywołującymi procesy zmian w postawach potencjalnych wytwórców i dostawców dóbr publicznych, a także konsumentów (wspólnoty lokalne) sprawia, iż skuteczność wdrażania innowacyjnych rozwiązań (podwyższających jakość w sektorze publicznym) jest trudna do prognozowania⁶.

Współczesny kryzys odcisnął swoje piętno na europejskiej gospodarce, a to wymusza poszukiwanie nowych innowacyjnych rozwiązań w zakresie źródeł finansowania działalności. Poza tym zmieniły się w sposób niezwykle znaczący

⁶ A. Szewczuk, *Strategie działania sektora publicznego i sektora prywatnego na rzecz społeczności lokalnych – partnerstwo czy konkurencja*, w: *Ekonomiczne i organizacyjne instrumenty wspierania rozwoju lokalnego i regionalnego*, red. B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2007, nr 471, s. 209.

elementy europejskiej gospodarki. Taka sytuacja dała impuls do poszukiwania innowacyjnych rozwiązań przede wszystkim w obszarze finansów. Zatem Europę czeka czas zmian, dlatego że kryzys pokazał strukturalne słabości jej gospodarki. Można zatem powiedzieć, że będzie potrzebny silniejszy model zarządzania gospodarczego.

W tych warunkach pozyskiwanie środków z budżetu UE staje się wręcz procesem naturalnym, a zarazem pożądanym, czego przykładem są jednostki sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej. Dla nich pewne niedoskonałości rynku są barierą naturalną, bowiem ich działalność w sposób oczywisty różni się od producentów rynkowych. Jednak trzeba podkreślić, że produkcja specyficznych dóbr publicznych, czego przykładem może być świadczenie przez Policję usług na rzecz bezpieczeństwa, wymaga metodycznego rozwiązywania problemów polegającego na planowaniu i realizacji zasad wynikających z powinności służebnych oraz preferencji przyjętych w społeczeństwie. Finansowanie zatem tego rodzaju usług wymaga niezwykłych umiejętności, a wiedza z zakresu pozyskiwania środków jest kluczowym czynnikiem rozwoju całej organizacji. Przykład swego rodzaju aktywności Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu pokazuje, że jednostka ta, wychodząc naprzeciw kształtowaniu się nowego modelu polityki regionalnej w Europie, podjęła działania wyprzedzające, pozwalające wypracować skuteczne, merytoryczne metody na pobudzenie aktywności gospodarczej sektora publicznego, który reprezentuje. Skala i zakres podejmowanych działań potwierdzają także wysoką skuteczność i prawidłowość obranych kierunków.

Agnieszka Pelczar

Regionalna Izba Obrachunkowa w Katowicach

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006–2009

***Streszczenie.** Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego systematycznie się zwiększa. Konieczność zaciągania zobowiązań wynika ze zwiększania się deficytu budżetowego, spowodowanego wzrostem wydatków większym niż tempo wzrostu dochodów. W kwotach zobowiązań jednostek najważniejszą pozycję zajmują zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek, natomiast obligacje samorządowe są instrumentem finansowym wykorzystywanym głównie przez miasta na prawach powiatu. Od lat zwiększają się także wydatki na obsługę długu.*

1. Wprowadzenie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego systematycznie się zwiększa. W roku 2009 zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego (JST), zaliczane do długu publicznego, wyniosły 40 294 344 tys. zł i były wyższe niż w roku 2008 o 11 519 650 tys. zł, czyli o 40,0%. Zadłużenie JST wzrosło we wszystkich województwach¹. Wzrost zadłużenia wynika przede wszystkim z konieczności

¹ Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2009 r., Warszawa 2010, s. 147; Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2008 r., Warszawa 2009, s. 137.

pokrywania wielkości kształtowania się zadłużenia bieżących deficytów budżetowych, a także finansowania zadań inwestycyjnych².

Celem niniejszego opracowania jest próba wskazania, czy jednostki samorządu terytorialnego województwa śląskiego zadłużają się w sposób racjonalny, tzn. czy wzrost poziomu zadłużenia związany jest głównie z realizacją zadań inwestycyjnych, czy też może zewnętrzne środki finansowe są wykorzystywane do bieżącej działalności JST, i czy sposób wykorzystania środków zewnętrznych zależy od typu jednostki samorządu terytorialnego?

W celu odpowiedzi na to pytanie, w niniejszym krótkim opracowaniu omówiono kształtowanie się wielkości zadłużenia JST województwa śląskiego w latach 2006–2009, dynamikę wzrostu dochodów i wydatków budżetowych (w tym wydatków majątkowych) oraz kształtowanie się deficytu budżetowego.

2. Możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego w świetle przepisów prawa

Definicję państwowego długu publicznego zawierają przepisy obowiązujące Ustawy z roku 2009 o finansach publicznych (dalej: nowa ustawa o finansach publicznych)³. Zgodnie z art. 72 ust. 1 tej ustawy, państwowy dług publiczny obejmuje zobowiązania sektora finansów publicznych z tytułu:

1) wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne;

2) zaciągniętych kredytów i pożyczek;

3) przyjętych depozytów;

4) wymagalnych zobowiązań:

a) wynikających z odrębnych ustaw oraz prawomocnych orzeczeń sądów lub ostatecznych decyzji administracyjnych,

b) uznanych za bezsporne przez właściwą jednostkę sektora finansów publicznych będącą dłużnikiem.

W świetle przepisów art. 89 ust. 1 tej ustawy, jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

1) pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

² Z. Ofiarski, *Dług publiczny jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2010, nr 1–2, dostępny w Internecie: http://lex.pl/czasopisma/fk/fk_1-2_2010.html, dostęp: 29 lipca 2010 r.

³ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

2) finansowanie planowanego deficytu budżetu jednostki samorządu terytorialnego;

3) spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów;

4) wyprzedzające finansowanie działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie przejściowego deficytu budżetu, podlegają spłacie lub wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte lub wyemitowane.

Ograniczenia zaciągania zobowiązań przez JST regulują obecnie przepisy art. 169 i 170 Ustawy o finansach publicznych z roku 2005⁴. Przepisy te stosowane są do budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2013 na podstawie art. 121 ust. 2 i 7 ustawy Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych⁵. W roku 2014 po raz pierwszy wejdzie w życie regulacja dotycząca ograniczeń w zaciąganiu zobowiązań przez JST, zawarta w nowej ustawie o finansach publicznych. Zgodnie z przepisami art. 243 ust. 1 tej ustawy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym:

1) spłat rat kredytów i pożyczek wraz z należnymi w danym roku odsetkami od kredytów i pożyczek,

2) wykupów papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem od papierów wartościowych ,

3) potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Ograniczenia określonego w ust. 1 nie stosuje się do wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków zagranicznych oraz do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym, realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków zagranicznych,

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1241 z późn. zm.

w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Do łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych dodaje się (w określonej części) przypadające do spłaty w tym samym roku budżetowym kwoty zobowiązań związku współtworzonego przez daną jednostkę samorządu terytorialnego. Łączna kwota spłat i wykupów jednostki samorządu terytorialnego nie obejmuje zobowiązań związku współtworzonego przez tę jednostkę, na które jednostka udzieliła gwarancji i poręczeń. Pozwoli to uniknąć podwójnego wliczania do wskaźnika zadłużenia tych samych de facto zobowiązań.

3. Deficyt finansowy jednostek samorządu terytorialnego jako przyczyna zaciągania zobowiązań

W kontekście zadłużania się JST kluczową rolę odgrywa wynik finansowy, będący różnicą pomiędzy dochodami a wydatkami budżetowymi. Dodatni jest nadwyżką budżetu, ujemny – deficytem budżetowym.

Na kształtowanie się deficytu budżetowego w okresie kilku lat ma zatem wpływ coroczny wzrost (lub spadek) zarówno dochodów, jak i wydatków budżetowych.

Tabela 1. Dynamika zmian dochodów i wydatków ogółem JST województwa śląskiego w latach 2006–2010

Typ JST	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	(2006=100%)	(2007=100%)	(2008=100%)	(2006=100%)	(2007=100%)	(2008=100%)
	dochody ogółem			wydatki ogółem		
Województwo samorządowe	100,2	101,5	134,1	95,5	127,3	136,9
Powiaty	107,4	114,1	102,3	100,6	113,2	113,0
Miasta na prawach powiatu	113,6	106,7	101,9	107,2	110,0	112,3
Gminy	110,8	109,9	101,9	107,0	109,2	112,1
Ogółem	111,2	107,8	104,2	105,7	111,2	114,2

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Dochody jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006–2009 corocznie wzrastały, przy czym tempo wzrostu dochodów zmniejszało się. Zjawisko to wystąpiło najsilniej w miastach na prawach powiatu. Sytuacja ta nie wystąpiła w województwie samorządowym, którego dochody

wzrastały od roku 2007. Zjawisko wzrostu dochodów województwa samorządowego nasiliło się w roku 2009, kiedy to dochody były o 34,1% wyższe niż w roku poprzednim. Wpływ na znaczny wzrost dochodów miało przede wszystkim ujęcie w budżecie kwot dotacji rozwojowych (zarówno dotacji bieżącej, jak i inwestycyjnej).

O ile tempo wzrostu dochodów w latach 2007–2009 ulegało zmniejszeniu, o tyle rosło tempo wydatków. Dotyczyło to wszystkich rodzajów JST, ale najsilniej zaznaczyło się w województwie samorządowym – ze względu na przekazywanie kwot dotacji rozwojowych dla innych jednostek samorządu terytorialnego.

W związku z tym, że w roku 2007 tempo wzrostu dochodów przekraczało tempo wzrostu wydatków i tendencja ta utrzymywała się w powiatach i gminach także w roku 2008, w latach 2007–2008 liczba jednostek, które osiągnęły dodatni wynik finansowy była wyższa niż w roku 2006.

Tabela 2. Liczba JST województwa śląskiego, które osiągnęły dodatni i ujemny wynik finansowy w latach 2006–2009

Typ JST	Wynik finansowy dodatni (nadwyżka)				Wynik finansowy ujemny (deficyt)			
	2006	2007	2008	2009	2006	2007	2008	2009
Województwo samorządowe	1	1	x	x	x	x	1	1
Powiaty	1	12	11	1	16	5	6	16
Miasta na prawach powiatu	4	12	8	1	5	7	11	18
Gminy	53	80	92	20	95	68	56	128
Ogółem	59	105	111	22	126	80	74	163

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Wzrost wysokości wydatków i nienadążający za nim wzrost wysokości dochodów spowodowały w 2 roku 009 gwałtowny wzrost liczby JST, w których na koniec roku wystąpił deficyt budżetowy. W roku 2009 wystąpił on w 163 na 185 jednostek samorządu terytorialnego, tj. w 88,1% ogółu jednostek, z czego w województwie samorządowym w 16 na 17 powiatów, w 18 na 19 miast na prawach powiatu oraz w 128 na 148 gmin.

W latach 2007–2009 we wszystkich typach JST wzrastały kwoty wydatków ogółem. Porównując poziom wydatków w roku 2009 z rokiem 2006 można zauważyć, że najwyższy wzrost wydatków wystąpił w gminach – o 74,8%, następnie w województwie samorządowym – o 66,2%, w miastach na prawach powiatu – o 32,4% i w powiatach – o 28,6%.

Tabela 3. Wysokość i struktura wydatków JST województwa śląskiego w latach 2006–2009

JST OGÓŁEM	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem	13 776 725	14 562 902	16 195 667	18 493 032
Wydatki majątkowe	3 021 041	3 218 666	3 726 984	4 803 471
Wydatki bieżące	10 755 684	11 344 236	12 468 683	13 689 561
Struktura (%)				
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe	21,9	22,1	23,0	26,0
Wydatki bieżące	78,1	77,9	77,0	74,0
WOJEWÓDZTWO SAMORZĄDOWE	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem	1 039 987	992 706	1 263 238	1 729 355
Wydatki majątkowe	432 250	35 919	524 064	809 298
Wydatki bieżące	607 737	633 548	739 174	920 057
Struktura (%)				
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe	41,6	36,2	41,5	46,8
Wydatki bieżące	58,4	63,8	58,5	53,2
POWIATY	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem	1 111 020	1 117 652	1 264 892	1 429 238
Wydatki majątkowe	157 332	143 491	186 507	265 604
Wydatki bieżące	953 688	974 161	1 078 385	1 163 635
Struktura (%)				
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe	14,2	12,8	14,7	18,6
Wydatki bieżące	85,8	87,2	85,3	81,4
MIASTA NA PRAWACH POWIATU	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem	7 639 233	8 186 751	9 008 727	10 113 588
Wydatki majątkowe	1 553 022	1 804 027	2 049 171	2 505 092
Wydatki bieżące	6 068 211	6 382 724	6 959 557	7 608 496
Struktura (%)				
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe	20,3	22,0	22,7	24,8
Wydatki bieżące	79,7	78,0	77,3	75,2
GMINY	2006	2007	2008	2009
Wydatki ogółem	3 986 486	4 265 793	4 658 809	5 220 851
Wydatki majątkowe	878 437	911 989	967 242	1 223 478
Wydatki bieżące	3 108 048	3 353 804	3 691 567	3 997 373
Struktura (%)				
Wydatki ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0
Wydatki majątkowe	22,0	21,4	20,8	23,4
Wydatki bieżące	78,0	78,6	79,2	76,6

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Wyższą dynamikę wzrostu niż wydatki ogółem wykazywały wydatki majątkowe. Porównując wydatki majątkowe w roku 2009 z rokiem 2006 można zauważyć, że wydatki majątkowe w najbardziej znaczący sposób wzrosły w województwie samorządowym – o 87,2%. Mniejszy wzrost wystąpił w powiatach – o 68,8%, w miastach na prawach powiatu – o 61,3%, a w gminach tylko o 39,3%.

Pomimo znacznego tempa wzrostu wydatków majątkowych w powiatach, w strukturze wydatków powiatów wydatki majątkowe stanowią wciąż niewielki odsetek. Wydatki te stanowią od roku 2006 najmniejszy odsetek w strukturze wydatków ogółem we wszystkich typach JST. W roku 2006 wydatki majątkowe w powiatach stanowiły 14,2% wydatków ogółem (dla porównania, w województwie samorządowym wynosiły 21,9%, w miastach na prawach powiatu – 20,3%, w gminach – 22,0%), a w roku 2009 – 18,6%, przy czym w województwie samorządowym – 26,0%, w miastach na prawach powiatu – 24,8%, a w gminach – 23,4% ogółu wydatków.

4. Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006–2009

W latach 2006–2009 systematycznie wzrastała kwota zobowiązań ogółem jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego. Zadłużenie za rok 2009 było wyższe o 63,1% od zadłużenia wykazanego za rok 2006, z czego zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek wzrosły o 66,4%, a z tytułu papierów wartościowych o 56,2%.

W strukturze zobowiązań największe są zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek; zobowiązania z tytułu papierów wartościowych (obligacji samorządowych) stanowią znaczącą pozycję jedynie w miastach na prawach powiatu, stanowiąc niemal piątą część zobowiązań ogółem. Należy zauważyć, że od roku 2006 ani województwo samorządowe, ani żaden z powiatów nie zdecydowały się na emisję obligacji w celu pozyskania zewnętrznych środków finansowych.

Należy też zauważyć, że miasta na prawach powiatu nie tylko kwotowo posiadają najwyższe zobowiązania z tytułu emisji obligacji, ale także procentowo najwięcej jednostek decyduje się na ich emisję. W roku 2006 – 7 miast na prawach powiatu wykazywało zobowiązania z tytułu wyemitowanych papierów wartościowych (tj. 36,8% ogółu), a w latach 2007–2009 – 6 miast (tj. 31,6%). Dla porównania, w roku 2006 jedynie 7 gmin (4,7% ogółu gmin) wykazywało zobowiązania z tego tytułu, podobnie było w roku 2009.

Tabela 4. Zobowiązania JST województwa śląskiego w latach 2006–2009

Typ JST	Zobow. ogółem (tys. zł)	w tym:		Udział kredytów i pożyczek w zobowiązaniach ogółem (%)	Udział papierów wartościowych w zobow. ogółem (%)
		kredyty i pożyczki (tys. zł)	papiery wartościowe (tys. zł)		
2006 rok					
Województwo samorządowe	8 217	8 000	0	97,4	0,0
Powiaty	138 525	138 339	0	99,9	0,0
Miasta na prawach powiatu	1 317 928	1 031 277	267 450	78,2	20,3
Gminy	697 130	645 684	37 902	92,6	5,4
Ogółem	2 161 800	1 823 301	305 352	84,3	14,1
2007 rok					
Województwo samorządowe	4 081	4 000	0	98,0	0,0
Powiaty	143 233	143 231	0	100,0	0,0
Miasta na prawach powiatu	1 420 832	1 120 849	274 650	78,9	19,3
Gminy	810 105	762 364	42 552	94,1	5,3
Ogółem	2 378 251	2 030 444	317 202	85,4	13,3
2008 rok					
Województwo samorządowe	38	0	0	0,0	0,0
Powiaty	151 747	151 746	0	100,0	0,0
Miasta na prawach powiatu	1 575 569	1 247 381	306 300	79,2	19,4
Gminy	847 704	798 462	46 062	94,2	5,4
Ogółem	2 575 059	2 197 590	352 362	85,3	13,7
2009 rok					
Województwo samorządowe	40 043	40 000	0	99,9	0,0
Powiaty	229 053	228 732	0	99,9	0,0
Miasta na prawach powiatu	2 219 182	1 792 657	416 200	80,8	18,8
Gminy	1 037 512	973 394	60 837	93,8	5,9
Ogółem	3 525 790	3 034 783	477 037	86,1	13,5

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Ograniczenia w zakresie zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego zawiera art. 170 Ustawy o finansach publicznych z roku 2005. W latach 2006–2009 we wszystkich typach jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego wzrósł wskaźnik zadłużenia do dochodów wykonanych, jednakże po-

mimo wzrostu, w roku 2009 wynosił on średnio niewiele ponad jedną trzecią ustawowego limitu.

Tabela 5. Wskaźnik zadłużenia JST województwa śląskiego do dochodów wykonanych w latach 2006–2009 (w %)

Typ JST	2006	2007	2008	2009
Województwo samorządowe	0,7	0,4	0,0	2,6
Powiaty	13,2	12,7	11,8	17,4
Miasta na prawach powiatu	17,7	16,8	17,0	24,2
Gminy	18,1	19,0	18,1	21,7
Ogółem	16,1	15,9	16,0	21,0

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

Oprócz poziomu zadłużenia, w ciągu ostatnich czterech lat systematycznie wzrastały wydatki na obsługę długu – w roku 2009 były one wyższe średnio o 87,0% od wydatków na obsługę długu poniesionych w roku 2006, przy czym najwyższy wzrost tych wydatków, wynoszący 90,7%, wystąpił w miastach na prawach powiatu. W latach 2006–2009 JST wykonywały coraz wyższe wydatki z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Szczególny przypadek nastąpił w jednym z miast na prawach powiatu w roku 2007, kiedy to zaistniała konieczność wydatkowania w ciągu roku budżetowego 30 milionów złotych z powodu udzielonego poręczenia.

5. Podsumowanie

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego województwa śląskiego w latach 2006–2009 zwiększało się. Przyczyną zadłużania się był deficyt budżetów, spowodowany wzrostem tempa wydatków przewyższającego tempo wzrostu dochodów. Zjawisko to zaznaczyło się szczególnie wyraźnie w roku 2009, kiedy to gwałtownie wzrosła liczba JST, w których na koniec roku wystąpił deficyt budżetowy. Pozytywnym zjawiskiem w zakresie wydatków było zwiększenie się wysokości wydatków majątkowych, znaczniejsze niż zwiększenie się wysokości wydatków ogółem: w województwie samorządowym, powiatach i miastach na prawach powiatu. Zjawisko to nie wystąpiło jedynie w gminach.

Tabela 6. Wydatki na obsługę długu oraz wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji JST województwa śląskiego w latach 2006–2009 (w zł)

Typ JST	Wydatki na obsługę długu	Wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji
2006 rok		
Województwo śląskie	414 515	0
Razem powiaty	4 485 955	373 536
Razem miasta na pr. Pow.	39 016 050	0
Razem gminy	15 729 395	221 452
Ogółem	59 645 915	594 988
2007 rok		
Województwo śląskie	220 165	0
Razem powiaty	6 233 728	0
Razem miasta na pr. Pow.	52 681 058	30 806 714
Razem gminy	20 079 248	3 000
Ogółem	79 214 199	30 809 714
2008 rok		
Województwo śląskie	78 644	0
Razem powiaty	7 884 319	0
Razem miasta na pr. Pow.	68 263 586	1 112 075
Razem gminy	29 370 568	88 677
Ogółem	105 597 117	1 200 752
2009 rok		
Województwo śląskie	39 200	0
Razem powiaty	7 048 632	245 543
Razem miasta na pr. Pow.	74 740 481	1 692 973
Razem gminy	29 734 918	0
Ogółem	111 563 231	1 938 516

Źródło: obliczenia na podstawie danych Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach.

W strukturze zobowiązań JST kluczową rolę odgrywają kredyty i pożyczki, mniejszą natomiast papiery wartościowe. Pomimo konieczności zaciągania nowych zobowiązań, wskaźnik zadłużenia JST, mierzony stosunkiem zadłużenia do dochodów ogółem, pozostaje na relatywnie niskim poziomie.

Niepokój może budzić jednak konieczność stosowania przepisów nowej ustawy o finansach publicznych. Wprawdzie tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia określony w art. 243 nowej Ustawy o finansach publicznych będzie obowiązywać dopiero od roku 2014, jednakże w rzeczywistości JST mierzą się z proble-

mem własnego zadłużenia, liczonego według zmienionego wskaźnika, już w tym roku, co związane jest w wymaganiami sporządzenia po raz pierwszy na rok 2012 wieloletniej prognozy finansowej, zawierającej kwotę długu JST (w tym relację określoną w art. 243 nowej Ustawy o finansach publicznych). W zmienionych warunkach prawnych istnieje prawdopodobieństwo, że przedstawiona w niniejszym opracowaniu stosunkowo pozytywna sytuacja JST w zakresie kształtowania się wysokości wydatków majątkowych oraz wskaźnika zadłużenia może w ciągu nawet najbliższego roku zupełnie się zmienić. Najprawdopodobniej nadal też będą wzrastać wydatki na obsługę długu – tym razem jednak nie tylko z powodu zaciągania nowych zobowiązań, ale i z powodu konieczności restrukturyzacji zadłużenia, tj. na przykład zmiany harmonogramu spłat już zaciągniętych zobowiązań po to, by została spełniona relacja dotycząca zadłużenia, określona w nowej ustawie o finansach publicznych.

Abstracts

Public Services and Local and Regional Development

Magdalena Kogut-Jaworska

Implementation of Municipal Services in the Context of Risk Negative Intervention in Local Economy

The author of this article shows: theoretical aspects and an empirical analysis on the activities of communal self-government, the dilemma in the choice of organizational forms of righteous conduct activities for the public service, the advantages and disadvantages associated with public utilities, as well as an assessment of ownership and organizational transformations in local government units in Poland.

Translated by *Magdalena Kogut-Jaworska*

Bogna Sawicka

Problems in Efficiency Monitoring of Enterprises of Water and Sewage Treatment

Municipal enterprises of water and sewage treatment because of the owner structure and the position of local monopolies are not subjected to external mechanisms, of improving efficiency as private companies. One way to assess their effectiveness is benchmarking of prices and costs of services provided available to the public. Rationalization of costs in these companies requires the development of normative databases and budgeting the costs of maintenance processes by detailed identification method. It allows the identification of costs of unused capacity. These enterprises should be subjected to the assessment criteria applicable to enterprises operating in competitive conditions.

Translated by *Bogna Sawicka*

Magdalena Wartalska

Selected Aspects of Municipal Property Managements in Łódź

Issues undertaken in this article are dedicated to problems from the area of managing communal property and are based on example of Łódź. Management of self-government property is multidimensional. Consequently it requires using management techniques adequate to the often changing conditions of running a business. Contemporary economic and legal environment makes it necessary to restructure the processes of self-government's property management, especially regarding the time factor. In search of new, most effective solutions local authorities more often see the need for complex and conscious coordination of tasks, decisions and work organization which results in the rationalization of this process.

Translated by *Magdalena Wartalska*

Management of Local and Regional Economy

Beata Filipiak

Financial Management as a Basis of Modern Financial Economy of Local Government Units

The article presents the concept of change resulting from the implementation of the new public management in the public sector in relation to the area of financial management of local government units. The author points out in the necessary modifications in the process of local government financial management associated with the introduction of the concept of new public management in the area of legal, financial, organizational and human resources.

Translated by *Beata Filipiak*

Zdzisław Kes

The Determination Relevance of a Variation in Budgetary Control

The paper presents the issues of the relevance of budgetary variances. Author presents previous proposals to determine existing control limits. There have been described the nature and type of control charts proposed by Shewhart. There have been indicated \bar{x} and CuSum cards as being suitable for use in budgeting.

Translated by *Zdzisław Kes*

Artur Paździor

Factors which Determine the Regional Development in Poland

This article presents a short characteristics of Polish Voivodeships. The author also presents an analysis of factors which determine a development of individual regions. Data presented in this article show that the division between Poland A and B has well grounded in social-economic factors. Voivodeships from the right bank of the Vistula river characterize a significantly lower level of DGP per capita, higher unemployment rate, poorer infrastructure and low professional activity indicator. The reasons of such state of affairs can be found in not proper policy of central and local authority, poor educational background and worker's mobility, low level of innovativeness and poor infrastructure.

Translated by *Artur Paździor*

Aldona Podgórnica-Krzykacz, Marek Wojciechowski

Monitoring of Local Administrations Performance – Review of Performance Measurement Instruments

The article focuses on performance measurement in local administration issues. The starting point for disputation is economic context of efficiency measurements ideas in public sector.

Article's goal is to review performance measurement methods and to set examples for their usage in local communities.

Translated by *Aldona Podgórnjak-Krzykacz, Marek Wojciechowski*

Adam Szewczuk

Cause and Effect Triangle: Local and Regional Development – New Public Management – Civic Participation

In the assessment of local communities, the system transformation in our country should enable the implementation of processes, including:

- a rapid dynamic of catching up well developed countries at local and regional tier (taking into account the level achieved by Western European countries),
- creating a friendly environment for the participation of local communities in the public management process,
- changes in the activity of public sector entities and increasing efficiency of management of public sources while implementing of public tasks.

In practice, three above mentioned areas are closely related. Complete harmony of interactive relations supports local and regional development and create perfect conditions for the activity of self – government and other public sector entities – according to the expectations of local communities. Every disturbance in mutual interactions may limit local and regional development and implementation of public purposes contributing to reduction of efficiency of budgetary resources management. These issues should be continually monitored and an might be interesting as a field of research.

Translated by *Adam Szewczuk*

Andrzej Sztando

Construction Procedure Standard of Local Self-Government Unit Development Strategy

The article is devoted to strategic planning issues in communes and districts. The author presents his own model procedure standard for the construction of local self-government unit development strategy. It was constructed based on self-government experiences, professional literature, as well as research and implementation studies conducted by the author. The main body of the article describes nineteen stages of territorial self-government unit development strategy construction. The crucial issues covered are: the decision about strategy construction, the choice of its executor, diagnoses, social consultancy, strategic analysis, mission, vision, objectives, strategic tasks, horizontal and vertical compliance, financing, approval and implementation.

Translated by *Andrzej Sztando*

Eugeniusz Wojciechowski

**Terminological Remarks which Describe the Process
of Public Management**

The subject matter of this article is to specify essential notions and terminological remarks which describe the process of public management. This process can be described in many terms. In order to accept without qualification an unific interpretation there is a deep need of selection, review and analysis of core notions, which can be used to described the public management.

Translated by *Eugeniusz Wojciechowski*

Dariusz Zarzecki

Szczecin in the National Strategy for Regional Development

The article discusses the major objectives of the “National Strategy for Regional Development 2010–2020”. Then it focuses on the role of the city of Szczecin in Poland’s regional development policy. The diagnosis and directions of the activities approved indicate that Szczecin is to be one of Polish metropolises, which – considering the objective problems of the region and the city itself – need to be addressed by the development policy. The new bill on metropolitan areas, however, does not list Szczecin among Polish metropolises. This exclusion would inevitably contribute to the problems of the city and the region on the one hand, and be entirely inconsistent with both the diagnosis and the very idea of the National Strategy for Regional Development. It would be an incomprehensible, illogical and irrational decision against the Polish *raison d’etat*.

Translated by *Dariusz Zarzecki*

Magdalena Ziolo

**Local Development Strategy as a Crucial Instrument
in the Process of Implementation of Local Development Policy – Selected Aspects**

Local development strategy is a planning document, which constitutes the final work undertaken in the process of strategic planning at subnational level. The strategy of local development plays an important role in the process of communication between the municipality and stakeholders at the local level, creates a positive image of the territorial unit, which might be assessed as a credible partner in the socio – economic relationship in the local market. Local development strategy as crucial planning document supports comprehensive and long-term management process of the territorial entity and raises resource allocative efficiency.

Translated by *Magdalena Ziolo*

Modern Instruments and Methods in Finance Local Government Units

Iwona Cieślak

Funding Issues of Public Infrastructure in Polish and Selected European Union Countries

Infrastructure is a crucial factor of proper land management. In Poland, as well as in most EU countries, the provision of access to the infrastructure is a responsibility of local authorities, in the case of Poland – of communal self-governments. Apart from satisfying the needs of the local community, the infrastructure ensures the proper spatial state and rational use of space, following the principles of sustainable development. Improving the quality of space by carrying out infrastructural tasks generates growth of value for this space, which can be often observed as the growth of the market value of a given real estate. These obvious relationships provide a reason to start a discussion on the method for financing infrastructural investments. This article is an attempt to compare the existing rules for financing public infrastructure in Poland with selected European Union countries.

Translated by *Iwona Cieślak*

Marek Dylewski

Practical Possibilities for Long-term Financial Forecasts Relationship with a Performance-budgeting

The new Public Finance Act introduced significant changes in financial management in local government units. The most important change is the introduction of the obligation to produce long-term financial forecast and the introduction of management control. In this article are carried out considering how solutions for long-term mandatory elements of the financial projections are consistent with the performance-budgeting, which formally required in local government units do not exist. In addition, an attempt to answer the question whether the activity-based budget will meet the formal requirements on the design and methodology to create long-term forecasts of local authority finances.

Translated by *Marek Dylewski*

Wojciech Misterek

The Use of Planning Tools in Local Government Units on the Example of Lublin Voivodeship

The article presents the extent of use the basic tools for planning in local government units. It points the researches of common use of development strategy, multi-annual investment plan and multi-annual financial plan by municipalities and districts from Lublin voivodeship. It also shows

changes in approach to these documents through the last six years. The publication also contains the researches indicating that local government employees' analysis concerning the usefulness of these instruments to the amount of receiving subsidy for investment projects.

Translated by *Wojciech Misterek*

Dorota Rynio

Legal – Economic Bases of Public-Private Partnership in Poland

The basic requirement of Public-Private Partnership is voluntary, long term cooperation between public and private sectors. The subjects decide about division of managing and risk in the undertaking. Public-Private Partnership brings benefits for both partners. The goals of Public-Private Partnership should be clear for easy understanding and realization. In fact Public-Private Partnership is one of possibilities for supporting social – economic development process. Public partner has limited funds and action with private partner give possibilities for realization of social needs and planning investment process.

Translated by *Dorota Rynio*

Monika Wakula

The Analysis of the Financial Standing of a Commune as an Instrument Rationalization of Disposition of Budgetary Funds

The article is an attempt to present the meaning of evaluation of financial situation in rationalization of disposition of budgetary funds. Financial analysis is usually used to carry out such an evaluation. Making use of this research method and appropriate indexes to contributes to a more effective disposition of the received income, improvement of credibility credit and to ensure a short and long term financial liquidity. As a result, it leads to rationalization in all aspects of activities in order to maintain one's position and to continue the development of the organization.

Translated by *Monika Wakula*

Marcin Wiśniewski

Assessing Communities Creditability Using Multidimensional Comparative Analysis – an Example of Greater Poland and West Pomeranian Communities

In this paper the author has made an attempt to create an indicator of community's creditability. In order to do it multidimensional analysis had been used – especially the tool, called synthetic variable. The designed indicator aggregates financial information about the community's activity, what gives a wide view on the financial situation of the community, which to a higher degree determines the ability to repay the communal debt. The indicator had been used to assess the creditability of the communities of Greater Poland and West Pomerania. The obtained results allowed to make some general conclusions on the credit quality of the analyzed communities.

Translated by *Marcin Wiśniewski*

Spatial Development with Particular Emphasis on Local and Regional Development

Andrzej Bilozor

Management of Municipal Land

A town's development manifests itself in the qualitative, quantitative and structural changes in land use, which take place at a certain time and place. The processes are linked to human activity in a particular area at a certain time. In terms of land management, they consist of replacing less intensive forms of land use with more intensive ones. In the article was presented legal, organizing and financial possibilities, making possible the realization of own tasks by communities as pass the local land development plan, conduct of land consolidation and equipment of the land into the technical infrastructure.

Translated by *Andrzej Bilozor*

Danuta Guzal-Dec, Magdalena Zwolińska-Ligaj

Use of Natural Environment Assets in the Creation of Multifunctional Municipalities Covered by Natura 2000

The paper sets out the activities of local governments for creating multi-functional development of the municipalities covered by the Natura 2000 network. We analyzed in particular conditions of the development of tourism as a function of the use of local natural resources in the development process.

The development was based on the results of empirical studies carried out under the project "Socio-economic determinants of sustainable development of rural areas covered by the Natura 2000 network on the territory of the green Lungs of Poland region". Research included the representatives of local government – governors/mayors representing 14 municipalities on the territory of the green Lungs of Poland region where the contribution of the Natura 2000 protected area in the general area of the municipality is 80% or more.

Translated by *Danuta Guzal-Dec, Magdalena Zwolińska-Ligaj*

Iwona Ładysz

Importance of Airport Wrocław-Strachowice for Spatial Development and Economic Safety the Metropolitan Area

Providing the economic safety and development possibilities of the metropolitan area and the Lower Silesia region requires to create sustainable economic basis for example air lift. In the article presented two on two aspects: the development prospects of the Wrocław metropolitan area in the opinion of local government representatives from Lower Silesia in relation to air lift and transport policy of Wrocław.

Translated by *Iwona Ładysz*

Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz

Analysis of Concentration and Localization as a Method of Determining Areas for Afforestation in the Planning of Local Development on the Example of Jonkowo

Afforestation of agricultural land, which from the point of view of rational management of agricultural use is inefficient (not viable), gives the possibility of alternative use and thus may help to obtain additional sources of income.

In this paper presented the method of appointment and qualification areas for afforestation on the example of Jonkowo. Analysing spatial variation of environmental characteristics in terms of reforestation good solution is to use the concentration factor and the location. Through this procedure it is possible to prioritize, making the order of urgency and afforestation work in the various administrative units for example, taking into account the financial possibilities.

Translated by *Katarzyna Pawlewicz, Adam Pawlewicz*

Marta Szaja

Space Image as an Important Instrument of Modern Spatial Policy – Example of the City of Szczecin

The article presents the main reason why urban spatial policy is conducted. Describes one of spatial policy instruments – the space image. Moreover it illustrates the importance of image for the further development of cities. The paper also presents methods for creating a positive image of the territorial unit.

Translated by *Marta Szaja*

Legal and Economic Problems of the Financial Management of Local Government Units

Marek Bialkowski

Mutual Relations Between Actors within the PPP – Some Legal Issues

The implementation of public tasks is extremely important, and above all cost-task that is incumbent on state and local government bodies. Relationships between public and private sectors primarily seeks to liberalize the operation of private entities, but also the transfer of significant costs associated with investments in sensitive sectors such as environmental protection, waste water-sewage, transportation, roads, or social protection, and energy, telecommunications. Thus, there is the prospect of a transfer of investment risk to a large extent on private individuals. On top of all important issue is the rationalization of expenditure. A private investor will be forced to introduce such a system of governance so as to result in the least been an investment, but at the same time pursuing its activities will be aimed to achieve the highest profit, but these treatments must take into account the abundance of local communities. In this context, the formation of asso-

ciations of public-private, based on the Law on Public-Private Partnership is the perfect solution, which in Poland is gaining ever wider circle of supporters, and changes in laws, what is true and too carefully made, but going in the right direction.

Translated by *Marek Białkowski*

Piotr Bury, Joanna Rogalska

The General Grant for Selected Poviats of the Świętokrzyskie Voivodship

The paper discusses the three parts (i.e. educational, equivalent and compensatory) of general grant transferred to five poviats of the świętokrzyskie voivodship: buski, kazimierski, kielecki konecki and pińczowski in the period of 2004–2009. Poviats were chosen according to their tax revenues and unemployment rates.

Translated by *Piotr Bury, Joanna Rogalska*

Edyta Dwojak

The Advantages and Disadvantages of the Changes Introduced within the Farm Tax and the Real Estate Tax

The changes introduced within the farm tax and the real estate tax are another example of how the Polish legislation negatively influences the financial condition of the local governments.

This article presents the analysis of the planned and actual income from the real estate tax in the years 2002–2007 in the rural communes of the Lubuskie and Lubelskie Provinces as divided into natural and legal persons. The low responsiveness of the legal entities to the changes introduced within the farm tax and the real estate tax will also be presented.

Translated by *Grzegorz Chyb*

Agnieszka Krzemińska

Local Government Sector in Comparison with General Government Sector in Poland and in EU

Extending the EU to 12 New Member States has essential significance for both EU-15 and EU-12 (including Poland). Poland's membership in the EU after a political reform of 1999 constitutes a huge challenge for local government units, as the decentralization of public administration transferred the responsibility for the social-economic development to local authorities.

The aim of this article is analysis of the local government sector in Poland in comparison with the general government sector. The analysis was based on several indexes, such as the real growth rate of GDP, revenue and expenditure of local government sector and general government in relation to GDP, nominal revenue and expenditure of local government and general government dynamism. The empirical analysis was made by using the ratio of local revenue to government revenue and ratio of local expenditure to government expenditure and by comparison of local government sector in Poland with that of EU's.

Translated by *Agnieszka Krzemińska*

Teresa Lubińska

**The Impact of Financial Crisis on the State Budget
and the Income of Local Government Units**

The initial part of the article defines the major causes and effects of the financial crisis. The existence of public revenue as a major area of impact of the negative effects of the financial crisis in the area of public finance sector. The analysis of the impact of the economic slowdown in Poland, the state budget and revenue of local government units. Rated tool used in the 2009 fiscal year, as the anti-crisis mechanisms, pointing to their differences in the government and local authorities.

Translated by *Teresa Lubińska*

Andrzej Łuczyszyn

**Absorption of European Union Funds by Public Sector Entities
on the Chosen Example**

The activities of classically public entities requires far-reaching changes, adjusting the various areas of public life to new marketing requirements. Under these conditions, adequate anticipating and take into account new developments in the course of public sector entities appropriate policies, will result in corresponding increase in quality of execution of business duties, affecting the standard of the whole organization. The key area of economic management representing by the public finance sector entities have become the EU funds. This area is extremely interesting in terms of changes in public finance law in Poland.

Translated by *Andrzej Łuczyszyn*

Agnieszka Pelczar

**Total Debt of Local Government Units in the Province of Śląskie
in the Period Between 2006 and 2010**

Total debt of local government units of Silesia [Śląskie] Province shows systematic increase. The necessity to undertake liabilities results from growing budget deficit, caused by increase in expenditures exceeding income increase. Credit and loan liabilities constitute the most important part of local government units' debt amount, while government securities constitute financial instruments adopted mainly by cities with county (powiat) rights. Expenditures on debt service are rising in recent years as well.

Translated by *Agnieszka Pelczar*