



Uniwersytet Rzeszowski
Katedra Mikroekonomii

ISSN 1898-5084
kwartalnik

NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE A WZROST GOSPODARCZY

Social Inequalities and Economic Growth

numer 56 (4/2018)

Rzeszów 2018

Redaktor naukowy

Prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Redaktor naukowy numeru

Dr hab. Ryszard Kata, prof. UR

Rada naukowa czasopisma

Dr hab. prof. UR Grzegorz Ślusarz – przewodniczący,

Prof. dr hab. Viktor Chuzhykov (Ukraina), Prof. nadzw. dr ing. Marie Gabryšová (Czechy),

Doc. dr ing. Emília Janigová (Słowacja), Prof. dr hab. Jerzy Kleer, Prof. dr hab. Grzegorz W. Kolodko,

Prof. dr hab. Aleksander Łukaszewicz, Doc. ing. Martin Mizla (Słowacja),

Prof. dr hab. Yevgen Panchenko (Ukraina), Dr hab. prof. nadzw. Barbara Piontek,

Dr hab. Ondrej Štefaňák (Słowacja), Prof. dr ing. Josef Vodák (Słowacja), Prof. dr Piotr Żmuda (Niemcy)

KOLEGIUM REDAKCYJNE

Redaktor naczelny

Prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Sekretarze redakcji

Dr Magdalena Cyrek, Dr Małgorzata Wosiek

Współpraca redakcyjna

Mgr Jakub Bartak

Redaktorzy tematyczni

Dr hab. prof. UEK Małgorzata Adamska-Chudzińska, Dr hab. prof. PRz Teresa Bal-Woźniak,

Dr hab. prof. UR Anna Barwińska-Małajowicz, Dr hab. prof. UR Krzysztof Ryszard Bochenek,

Prof. dr hab. Mieczysław Dobija, Dr hab. prof. UR Elżbieta Dymia, Dr Władysława Jastrzębska,

Prof. dr hab. inż. Jacek Marek Kluska, Dr hab. prof. UR Mieczysław Jan Król, Dr Małgorzata Lechwar,

Dr Małgorzata Leszczyńska, Dr hab. prof. UR Krystyna Leśniak-Moczuk, Dr inż. Katarzyna Puchalska

Redaktorzy statystyczni

Prof. dr hab. Tadeusz Edward Stanisław, Dr hab. prof. UEK Andrzej Sokolowski

Redaktorzy językowi

Dr inż. Colin F. Hales, Roberto Pelayo Martínez Zabala, Prof. dr hab. Walter Żelazny,

Hans-Georg Pütz, Dr Peter Dorčák, Dr Edita Sosnowska, Dr Jana Fiserova,

Doc. dr Tamara Tkacz, Prof. dr hab. Николай Иванов Николаевич

Opracowanie redakcyjne i korekta

Mgr Piotr Cyrek

Redakcja techniczna

Mgr Ewa Kuc

Łamanie

Mgr inż. Ewa Blicharz

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego
Rzeszów 2018

ISSN 1898-5084

DOI 10.15584/nsawg

1571



**Publikację dofinansowano
z budżetu Województwa Podkarpackiego**

WYDAWNICTWO UNIwersYTETU RZESZOWSKIEGO

35-959 Rzeszów, ul. prof. S. Pigoń 6, tel. 017 872 13 69, tel./fax 017 872 14 26

e-mail: wydaw@univ.rzeszow.pl; <http://wydawnictwo.univ.rzeszow.pl>

wydanie I: format B5; ark. wyd. 28,3; ark. druk. 26,375; zlec. red. 100/2018

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Eugeniusz Wojciechowski, Marek Wojciechowski <i>Teoretyczne podstawy oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce</i>	9
Krzysztof Surówka, Katarzyna Owsiak <i>Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego</i>	23
Irena Łącka <i>Jednostka samorządu terytorialnego jako partner regionalnego systemu innowacji w modelach potrójnej i poczwórnej helisy</i>	37
Andrzej Piotr Wiatrak <i>Finansowe uwarunkowania przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego</i>	53
Maria Jastrzębska <i>Jawność i przejrzystość sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego – ocena i rekomendacje</i>	64
Beata Zofia Filipiak <i>Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego</i>	73
Renata Przygodzka, Mateusz Łajewski <i>Modele świadczenia usług komunalnych a kondycja finansowa gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)</i>	87
Iwona Kowalska, Mirosław Legutko <i>Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego</i>	97
Marcin Grad <i>Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego</i>	107
Aldona Standar <i>Identyfikacja poziomu ryzyka w zakresie nadmiernego zadłużenia się gmin i jego finansowych determinant</i>	121
Wojciech Gonet <i>Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych</i>	133
Jakub Kwaśny <i>Aktywność inwestycyjna a problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego</i>	148
Zofia Dolewka <i>Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój</i>	158
Romana Głowicka-Wołoszyn, Agata Wiczorek, Łukasz Satola <i>Własny potencjał dochodowy a zadłużenie gmin miejskich w województwie wielkopolskim</i>	175
Antoni Magdoń <i>Platności bezgotówkowe w jednostkach administracji publicznej</i>	188
Jacek Sierak <i>Finansowanie inwestycji gmin instrumentami dłużnymi – szanse i zagrożenia</i>	200

Iwona Franczak	
<i>Obowiązki sprawozdawcze jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zobowiązań finansowych</i>	214
Jolanta Zawora	
<i>Potencjał dochodowy a wydatki inwestycyjne gmin Polski Wschodniej</i>	224
Paweł Dziekański	
<i>Zróżnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej</i>	236
Justyna Chmiel, Rafał Pitera	
<i>The importance of fluctuations in the economic situation for own revenues of Local Government Units</i>	246
Janina Kotlińska	
<i>Wpływ władz lokalnych na poprawę jakości życia mieszkańców danego terenu</i>	259
Katarzyna Szara	
<i>Priorytety działania jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym</i>	278
Małgorzata Leszczyńska	
<i>Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa a rozwój gospodarki i społeczeństwa</i>	289
Anatolij Tkach	
<i>Институциональная система трансформации переходной экономики</i>	299
Mariusz Korobłowski	
<i>Koncepcja poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia</i>	313
Agnieszka Siedlecka, Beata Arseniuk	
<i>Wpływ inwestycji JST na subiektywną i obiektywną jakość życia gospodarstw domowych na przykładzie gminy miejskiej Biała Podlaska</i>	323
Norbert Głowala	
<i>Rola gminy Goraj w kształtowaniu jakości życia mieszkańców</i>	337
Joanna Nucińska	
<i>Budżet zadaniowy jako narzędzie pomiaru skuteczności działania wybranych jednostek samorządu terytorialnego</i>	349
Agnieszka Jachowicz	
<i>Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny</i>	360
Katarzyna Maj-Waśniowska, Piotr Soltyk	
<i>Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce</i>	369
Joanna Nucińska, Joanna Śmiechowicz	
<i>Ocena skuteczności realizacji zadań oświatowych przez wybrane miasta na prawach powiatu</i>	384
Wojciech Lichota	
<i>Wykorzystanie funduszy unijnych w województwie podkarpackim</i>	395
Błażej Suproń	
<i>Wpływ podatku od środków transportowych na działalność międzynarodowych przewoźników drogowych w województwie zachodniopomorskim</i>	404
Wskazówki dla autorów	418
Wykaz osób recenzujących teksty zgłoszone do publikacji w roczniku 2018 czasopisma „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” – numery 53–56	420

Table of Contents

Eugeniusz Wojciechowski, Marek Wojciechowski <i>Theoretical basis for the assessment of the functioning of local government in Poland</i>	9
Krzysztof Surówka, Katarzyna Owsiak <i>Administration or development – 20 years of experience of polish local government financing</i>	23
Irena Łącka <i>The local government unit as a partner of the regional innovation system in models of triple and quadruple helix</i>	37
Andrzej Piotr Wiatrak <i>Financial determinants for the preparation and implementation of local development strategies</i>	53
Maria Jastrzębska <i>Openness and transparency of financial reporting of territorial self government entities – assessment and recommendation</i>	64
Beata Zofia Filipiak <i>Individual debt ratio as a determinant of the assessment of the financial condition of a local government unit</i>	73
Renata Przygodzka, Mateusz Łajewski <i>Models of supplying communal services in relation to financial condition of communes (by the example of Podlaskie voivodeship)</i>	87
Iwona Kowalska, Mirosław Legutki <i>Assessment of the suitability of individual debt ratio in evaluation of local governments' financial position</i>	97
Marcin Grad <i>Individual debt servicing ratio in the budgetary planning process of local government units</i>	107
Aldona Standar <i>Identification of the level of risk in terms of municipal excessive indebtedness and its financial determinants</i>	121
Wojciech Gonet <i>Indebtedness limits of municipalities for the investment tasks</i>	133
Jakub Kwaśny <i>Investment activity and the problem of indebtedness of local self-government units</i>	148
Zofia Dolewka <i>Debt of provincial cities and their development</i>	158
Romana Głowicka-Wołoszyn, Agata Wieczorek, Łukasz Satola <i>Own income potential and debt of urban communes in Wielkopolska province</i>	175
Antoni Magdoń <i>Non-cash payments in public administration units</i>	188
Jacek Sierak <i>The financing of municipal investments with debt instruments – prospects and risks</i>	200
Iwona Franczak <i>Reporting obligations of Poland's local government units regarding financial liabilities</i>	214

Jolanta Zawora	
<i>Income potential and investment activity of Eastern Poland's communities</i>	224
Paweł Dziekański	
<i>Diversification of the development of Eastern Poland poviats and the problem of financial independence</i>	236
Justyna Chmiel, Rafał Pitera	
<i>The importance of fluctuations in the economic situation for own revenues of Local Government Units</i>	246
Janina Kotlińska	
<i>The influence of local authorities on improving the quality of life of residents of a given area</i>	259
Katarzyna Szara	
<i>Priorities for the operation of local government units in local development</i>	278
Małgorzata Leszczyńska	
<i>The economic security of a state and the economy and society development</i>	289
Anatolij Tkach	
<i>Institutional transformation platforms in transition economics</i>	299
Mariusz Korobłowski	
<i>The concept of improving the quality of life of residents of local government units on the example of the Silesia Metropolis</i>	313
Agnieszka Siedlecka, Beata Arseniuk	
<i>The impact of local government investments on the subjective and objective quality of life of households on the example of the Biała Podlaska municipal commune</i>	323
Norbert Głowala	
<i>Local government's role in shaping quality of inhabitants life on the example of Goraj commune</i>	337
Joanna Nucińska	
<i>Performance budget as a tool for measuring the effectiveness of selected local government units</i>	349
Agnieszka Jachowicz	
<i>The participatory budget in Olkusz district as an example of direct involvement in local development</i>	360
Katarzyna Maj-Waśniowska, Piotr Sołtyk	
<i>The role of local government units in financing tasks in the scope of culture and protection of national heritage in Poland</i>	369
Joanna Nucińska, Joanna Śmiechowicz	
<i>Effectiveness assessment of the implementation of educational tasks in selected cities in Poland</i>	384
Wojciech Lichota	
<i>Evaluation of the use of EU funds by local government units from the Podkarpackie voivodeship</i>	395
Błażej Suproń	
<i>The impact of tax on means of transportation on the activities of international road carriers in the West Pomeranian voivodeship</i>	404
Information for Authors	418
List of reviewers assessing papers submitted to 2018 year's issues of Journal „Social Inequalities and Economic Growth” no. 53–56	420

Содержание

Евгениуш Войцеховски, Марек Войцеховски <i>Теоретические основы оценки функционирования территориального самоуправления в Польше</i>	9
Кшиштоф Сурувка, Катажина Овцак <i>Администрирование или развитие – 20 лет опыта финансирования польского территориального самоуправления</i>	23
Ирэна Вонтска <i>Орган территориального самоуправления в качестве партнера региональной системы инноваций в моделях тройной и четверной спирали</i>	37
Анджей Петр Вятрак <i>Финансовые условия подготовки и реализации стратегии местного развития</i>	53
Мария Ястжемска <i>Открытость и прозрачность отчетности органов местного самоуправления – оценка и рекомендации</i>	64
Беата София Филипяк <i>Индивидуальный показатель задолженности как определитель оценки финансового состояния органы территориального самоуправления</i>	73
Рената Пшигодзка, Матеуш Лаевски <i>Модели предоставления коммунальных услуг и финансового состояния муниципалитетов (на примере Подляского воеводства)</i>	87
Ивона Ковальска, Мирослав Легутко <i>Оценка пригодности индивидуального долга в оценке финансового положения органов местного самоуправления</i>	97
Марчин Град <i>Индивидуальный коэффициент обслуживания долга в процессе бюджетного планирования органов территориального самоуправления</i>	107
Альдона Стандар <i>Определение уровня риска с точки зрения чрезмерной задолженности муниципалитетов и его финансовых детерминант</i>	121
Войцех Гонет <i>Пределы задолженности территориальных единиц самоуправления для реализации инвестиционных задач</i>	133
Якуб Квашны <i>Инвестиционная активность и проблема задолженности органов местного самоуправления</i>	148
Зофия Долевка <i>Долг провинциальных городов и их развитие</i>	158
Романа Гловицка-Волошин, Агата Вечорек, Лукаш Сатола <i>Собственный потенциал дохода и задолженность муниципалитетов в Великопольском воеводстве</i>	175
Антони Магдонь <i>Безналичные платежи в органах государственного управления</i>	188

Яцек Щерак	
<i>Финансирование муниципальных инвестиций с долговыми инструментами – возможности и угрозы</i>	200
Ивона Франчак	
<i>Отчетные обязательства органов местного самоуправления относительно финансовых обязательств</i>	214
Йоланта Завора	
<i>Доходный потенциал и инвестиционные затраты гмин Восточной Польши</i>	224
Павел Джеканьски	
<i>Диверсификация развития восточных польских повятов и проблема финансовой самостоятельности</i>	236
Юстина Хмель, Рафал Питера	
<i>Значение экономических колебаний для доходов органов местного самоуправления</i>	246
Янина Котлинская	
<i>Влияние местных органов власти на улучшение качества жизни жителей данной местности</i>	259
Катажина Щара	
<i>Приоритеты деятельности органов местного самоуправления в территориальном развитии</i>	278
Малгожата Лешчинска	
<i>Экономическая безопасность государства и развитие экономики и общества</i>	289
Анатолий Ткач	
<i>Институциональная система трансформации переходной экономики</i>	299
Мариуш Короблевски	
<i>Концепция улучшения качества жизни жителей органов местного самоуправления на примере Метрополии Щилеца</i>	313
Агнешка Щедлецка, Беата Арсенюк	
<i>Влияние инвестиций JST на субъективное и объективное качество жизни домашних хозяйств на примере городской гмины Бяла-Подляска</i>	323
Норберт Гловалья	
<i>Роль муниципалитета Горай в формировании качества жизни жителей</i>	337
Йоанна Нучиньска	
<i>Целевой бюджет как инструмент измерения эффективности работы отдельных органов местного самоуправления</i>	349
Агнешка Яхович	
<i>Бюджет граждан в Олькуском повяте, пример прямого участия сообщества в местном развитии</i>	360
Катажина Май-Важневска, Петр Сольтык	
<i>Роль территориального самоуправления в финансировании задач в области культуры и защиты национального наследия в Польше</i>	369
Йоанна Нучиньска, Йоанна Щмехович	
<i>Оценка эффективности реализации образовательных заданий по отдельным городам с правами повяту</i>	384
Войцех Лихота	
<i>Использование фондов ЕС в Подкарпатском воеводстве</i>	395
Блажей Супронеь	
<i>Влияние налога на транспортные средства на деятельность международных автоперевозчиков в Западно-Поморском воеводстве</i>	404
Советы авторам	418
Список рецензентов статей, представленные для публикации в журнале 2018 года «Социальное Неравенство и Экономический Рост» – № 53-56	420

*prof. zw. dr hab. Eugeniusz Wojciechowski*¹

Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki

*dr Marek Wojciechowski*²

Katedra Finansów Publicznych
Uniwersytet Łódzki

Teoretyczne podstawy oceny funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce

WPROWADZENIE

Procesy składające się na wyrażanie ocen przebiegają w różnym zakresie, z różnym natężeniem i częstotliwością w zależności od wysiłku intelektualnego. Istotną rolę odgrywają oceny w aktywności zawodowej, kończącej się wytworzeniem produktów lub świadczeniem usług³. Ocenę można traktować w trojaki sposób: jako wyraz spojrzenia bez głębszej refleksji, proces jej powstawania, jak też przygotowaną opinię w postrzeganiu pewnej części rzeczywistości. Na plan pierwszy wybijają się oceny mające charakter diagnostyczny [Łukasiewicz, 2004, s. 259]. Przedmiotem zainteresowania w artykule jest analiza dokonywania ocen na polu zawodowym, odniesionym do gospodarki samorządu terytorialnego (dalej: samorządu). Przechodząc do operacjonalizacji przyjęto wykładnię słownikową, iż jest nią sąd o wartości czegoś (kogoś) wyrażony w formie ustnej lub pisemnej [*Słownik języka polskiego*, 1979, s. 436]. Ocena to inaczej osąd, opinia, opracowanie, pogląd, konstatacja, stwierdzenie [Skorupka, 1991, s. 116–117]. Na ogół uważa się, że ocena może być dodatnia

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: public@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0002-3683-1709.

² Adres korespondencyjny: e-mail: public@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0001-5127-7331.

³ Istnieje różnica między codziennymi ocenami rzeczywistości a ocenami profesjonalnymi. Pierwsze determinowane są emocjami, intuicją, przekonaniem i tzw. krótką chwilą; drugie wymagają odpowiednio dłuższego czasu i są bardziej złożone. Oceny specjalistyczne należą do kanonu metod i technik sztuki twórczego działania w jakiejś dziedzinie zawodowej. Jej tajniki to inaczej wiedza i umiejętności, składające się na zdolności, które mogą być nazwane *ad hoc* warsztatem zawodowym, a w obszarze poznania i wyjaśniania rzeczywistości od strony naukowej – warsztatem badawczym.

(pozytywna) lub ujemna (negatywna), nie może być obojętna [Pszczółowski, 1978, s. 141]. Można założyć, że wyrażona opinia będzie też wypośrodkowana (umiarkowana, neutralna). Upraszczać można powiedzieć, że ocena przejawia się jako forma sposobu widzenia rzeczywistości.

Prowadzone wywody opierają się o trzy założenia metodyczne. Po pierwsze, każda ocena jest zawsze „przypisana” do określonego obiektu badania; po drugie charakter oceny i jej wartość merytoryczna stanowi pochodną liczby jej autorów. Jakość oceny wynika wtedy z organizacji ich współpracy i osobistego wkładu. Ocena indywidualna jest bardziej jednoznaczna i zwarta, natomiast zespołowa ma charakter koncyliacyjny i stanowi rezultat kompromisu oraz wypadkową ocen indywidualnych (roboczych). Po trzecie, autorom oceny powinna przyświecać świadomość określonej sekwencji działań publicznych w samorządzie. Jej naruszenie prowadzi do mylnej diagnozy i oceny nieadekwatnej do rzeczywistości. Punktem wyjścia dla analizy jest obszar polityki (pierwszy), w którym określa się warunki i zasady gospodarowania (obszar drugi). Dzięki temu możliwe jest wypracowanie środków dla zaspokojenia potrzeb zbiorowych mieszkańców (obszar trzeci). Postulatem pod adresem tych sfer są żądania, aby rządzenie było „dobre”, a gospodarowanie efektywne dla poprawy warunków życia [E. Wojciechowski, 2009, s. 9].

Celem zamysłu badawczego w artykule jest charakterystyka czynników kształtujących system ocen dotyczących samorządu. W związku z tym przyjęto tezę badawczą, że w polskim samorządzie nie wykształcił się jeszcze w pełni system oceny jego działalności, a wykorzystywane dotąd oceny składają się bardziej na luźny i nieskojarzony zbiór opinii, wyrażanych przez uczestników samorządu⁴. Artykuł ma charakter studium teoretycznego, identyfikującego problem. Został przygotowany z zastosowaniem metod: opisowej, krytycznej interpretacji istniejących rozwiązań w zarządzaniu publicznym, wykorzystując dostępną (ale rozproszoną) literaturę przedmiotu. Ze względu na autorską perspektywę spojrzenia na badane zagadnienie, niektóre wątki mogą mieć charakter dyskusyjny. W polskim piśmiennictwie kwestia oceny funkcjonowania i rozwoju samorządu nie doczekała się jeszcze pełnego odzwierciedlenia. Pewne propozycje w tym zakresie przedstawili m.in. P. Swianiewicz [1995, s. 3], E. Wojciechowski [1996, s. 1–35], M. Wojciechowski [2009, s. 217–279], Unia Metropolii Polskich [1998].

SFORMUŁOWANIE PROBLEMU

Ramy analizy opisowej zostały zawężone do postrzegania gospodarki samorządu, zarządzania nią oraz prowadzonej polityki publicznej. O każdym działa-

⁴ Przez uczestników samorządu autorzy rozumieją podmioty decyzyjne, biorące udział w cyklu świadczenia usług publicznych. Są nimi: mieszkańcy, organy samorządu, jego administracja, pozostałe służby komunalne, przedsiębiorcy, organizacje społeczne itd.

niu i jego efektach można pozyskać wiedzę bezpośrednio z autopsji lub pośrednio z opisu procesów i zjawisk. Percepcja funkcjonowania i rozwoju samorządu z wielu stron staje się przesłanką do wyrażania różnych ocen, stanowiących następnie podstawę decyzji⁵. Oceny stanowią część zasobów informacyjnych wykorzystywanych w praktyce. Niepełna informacja jest jednym z podstawowych źródeł zjawiska określanego niesprawnością rynku i niesprawnością państwa [Stiglitz, 2004, s. 10, 99–100]. W samorządzie, zbiór ocen jego działalności ma tworzyć system warunkujący podejmowanie racjonalnych decyzji [Filipiak, 2009, s. 28–29, 129–132]. Procesy zarządzania (kierowania, regulowania) z istoty mają charakter informacyjno-decyzyjny, polegający na pozyskiwaniu informacji, przetwarzaniu ich w decyzje i przekazywaniu do wykonania [Sulmicki, 1972, s. 42]. Ocena jest składnikiem działań w formule: dane – informacje – wiedza [Raczkowski, 2015, s. 139]. Zbudowanie takiego systemu ocen jest bardzo trudne z przyczyn koncepcyjnych, organizacyjnych oraz pomiaru (ilościowego i jakościowego). Analiza efektywności ocen przebiegu procesów i zjawisk oraz zdarzeń staje się zatem kwestią badawczą o istotnej użyteczności praktycznej, wyrażającej się sprawnością (skuteczność, gospodarność i efektywność).

Pole rozważań wyznacza przyjęcie perspektywy teoretycznej opisującej zbiór ocen. Powszechnie uznaje się, że całościowa ocena władz samorządu i stopień zadowolenia z ich pracy odbywa się cyklicznie, w procesie wyborczym, z wyjątkiem przypadków uruchomienia referendum. Weryfikacja ich przydatności nie powinna być jedynie finalna, lecz wzbogacona o zbiory ocen dotyczących różnych aspektów funkcjonowania samorządu. Oceny ogólne są trudne do przygotowania, a jej składniki powinny ogniskować się wokół najistotniejszych walorów i warunków samorządu. Są pracochłonne i wymagają zaangażowania specjalistów różnych dziedzin gospodarki. Oceny te skupiają się na postrzeganiu samorządu w świetle jego atrakcyjności, konkurencyjności i innowacyjności. Potrzebnym elementem oceny jest zidentyfikowanie wyzwań, słabości i zagrożeń w otoczeniu rynkowym i ryzyka dla samorządu. Ważnym aspektem takich ocen jest m.in. wiedza o dostępności przestrzennej i ekonomicznej do podstawowych usług publicznych (rzadko dotycząca ich standardów), o gospodarce finansowej i majątkowej, czy zamierzeniach inwestycyjnych.

Przygotowanie oceny mieści się w pewnym procesie myślowo-twórczym, obejmującym następującą sekwencję działania:

- określenie przedmiotu oceny,
- zasilanie informacyjne,
- ocena i opinia,
- przygotowanie dokumentacji (formalny wyraz).

⁵ Naturą samorządu jest funkcjonowanie i rozwój, zaś praktycznym wyrazem – świadczenie usług publicznych oraz kształtowanie warunków życia mieszkańców w świetle rozwiązywania problemów społecznych.

Dostrzegając problem można stwierdzić, że z systemu informacji elementem najbardziej użytecznym są właśnie omawiane oceny. Wyrażają one ostateczny osąd na podstawie informacji wykorzystanej w procedurze badania (analizy). Intencją rozważań jest podkreślenie różnej roli i charakteru dokonywanych ocen, stąd zostały one wydzielone w odrębny przedmiot zainteresowania.

NIEZALEŻNOŚĆ I OBIEKTYWIZM

W analizie poznawczej odnoszącej się do kategorii oceny, elementem zakłócającym jest jej charakter wywodzący się z pozycji, z której dokonuje się oceny. W tym miejscu powstaje dylemat metodologiczny, polegający na wyznaczeniu proporcji w doborze przygotowania oceny – użycia czynnika subiektywnego i obiektywnego. Sprawa jest złożona, bowiem wiąże się z interpretacją faktów składających się na zbudowanie oceny.

Cechą nowoczesnego zarządzania jest nastawienie się na fakty, czyli podejmowanie decyzji na podstawie analizy danych liczbowych [Rogała, 2003, s. 21–22]. Mogą wystąpić dwie sytuacje, w zależności od tego, kto jej dokonuje. W pierwszej, ocenę przeprowadza ktoś lub osoby pracujące w strukturach samorządu, abstrahując od jednostki organizacyjnej, w której są zatrudnione. Działanie wewnątrz samorządu i ponoszenie odpowiedzialności za efekty pracy (wg kompetencji) nadają ocenie kształt i wyraz, z dużym udziałem sądów subiektywnych. Jest to zrozumiałe, gdyż oceniający jest osobiście zaangażowany w sprawę samorządu i staje się solidarny z najbliższym otoczeniem. Mówiąc inaczej, ocena pochodząca od „środka” samorządu jest zdominowana przez indywidualne postrzeganie rzeczy i interesu. W interpretacji ekonomicznej taka ocena wynika z podejścia normatywnego (wartościującego i postulatywnego) [Milewski, 1998, s. 18].

W drugiej, dotyczy oceny procesów, zjawisk w ujęciu możliwie jak najbardziej obiektywnym (podejście pozytywne). Warunkiem tego są: bezstronność, uczciwość i wiarygodność. Wymóg bezstronności jest spełniony, jeśli ocena dokonywana jest z zewnątrz samorządu z przekonaniem, że daje to poczucie niezależności. Kluczowym podmiotem takiej oceny są mieszkańcy, pod warunkiem, że dysponują odpowiednimi informacjami. W samorządzie (podobnie jak w przedsiębiorstwie) zaznacza się problem rozdzielenia funkcji publicznych i asymetrii informacji. W teorii kwestię tę opisuje koncepcja agencji (*principal agent theory*) [Zalewski (red.), 2005, s. 14–15]. Najbogatszą informacją dysponują specjaliści (administracja), mniejszą czynnik polityczny, zaś najmniejszą mieszkańcy. Władze samorządu występują w podwójnej roli: mocodawcy i agenta. Zmniejszeniu asymetrii służy zbiór działań (kontrola mediów, polityka informacyjna, partycypacja mieszkańców w zarządzaniu).

Wydaje się jednak, że niezależność jest czymś relatywnym i zależy od jakości warsztatu zawodowego oraz źródła finansowania sporządzenia takiej oceny⁶. Także w tej sytuacji występuje przenikanie elementów obiektywnych i subiektywnych, zapewne z przewagą tych drugich. Dokonanie oceny zbliżonej do obiektywnej jest dużo trudniejsze, ponieważ wymaga zastosowania procedur i technik analitycznych. Przewaga w ocenie czynnika subiektywnego jest oczywista, gdyż osąd pochodzi z woli osoby oceniającej, która włącza do analizy osobiste odczucia związane ze światopoglądem, koncepcjami ekonomicznymi, preferowaniem określonego modelu zarządzania itp. Chyba najbliższa ocenie obiektywnej jest rzetelna analiza statystyczna. Na drugim biegunie jest intuicja, bazująca na doświadczeniu [Giuliani, 2003, s. 181]. Kończąc można stwierdzić, że ocena ostateczna jest bardziej wypadkową wpływu czynników subiektywnych i obiektywnych, aniżeli jednoznacznym poglądem, czy sądem. Ta ostatnia występuje jedynie w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z okolicznościami i warunkami technicznymi (uregulowanymi normami i standardami). W metodologii nauk prawda subiektywna plasuje się niżej od osądu obiektywnego. Obszarem pośrednim jest tzw. prawda intersubiektywnie sprawdzalna [Perechuda, 2017, s. 79].

RÓŻNE POZIOMY I ASPEKTY OCEN

Rozbudowane oceny mogą dotyczyć różnych płaszczyzn, w tym o charakterze identyfikacyjnym, porównawczym, diagnostycznym oraz sprawnościowym. W pierwszej ma miejsce uruchomienie sformalizowanego toku postępowania (modelu), zmierzającego do ustalenia wyniku ekonomicznego na prowadzonej działalności. Dla oceny ekonomicznej istotne jest stwierdzenie, czy działalność jest rentowna, tzn. przynosi dodatni wynik finansowy (zysk)? W drugiej iteracji istotne jest rozpoznanie, czy przychody z prowadzonej działalności pokrywają jej koszty (niektórzy nazywają ją bezwynikową). Następnym krokiem jest badanie sytuacji, w której poziom cen bądź założenia polityki społecznej nie zapewnią sfinansowania samych kosztów działalności. Wtedy ocena sprowadza się do uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy uzyska się to przy możliwie najmniejszych kosztach lub stracie? Taką procedurę oceny stosuje się m.in. w gospodarce komunalnej Niemiec [Czechowski, 1987, s. 3]. W drugiej płaszczyźnie, zbiór ocen układa się w określonym, lecz w dowolnym porządku. Najczęściej dokonujemy porównania sytuacji, efektów, pozycji w horyzoncie czasowym. Tłumaczy to ocenę poprawy (lub nie) w poczuciu zmiany warunków jakości życia lub innych miar. Innym porównaniem jest odniesienie się do przyjętego wzorca traktowanego jako wartość

⁶ W skrajnym przypadku prawdziwa niezależność występuje wówczas, gdy wyrażający ocenę nie pobiera za to wynagrodzenia, czyli kieruje się jedynie własną wolą i przekonaniem. Wydaje się, że z drugiej strony taka opinia będzie raczej powierzchowna, ponieważ solidna i rzetelna – wymaga wysiłku i nakładu pracy (niekiedy dużego).

docelowa. Jest to typowe działanie w formule porównawczej. Pewną odmianą tego typu oceny jest porównanie się do najlepszych liderów. Często spotykane jest porównanie istniejącego stanu rzeczy do oczekiwań lub aspiracji. Łatwo zauważyć, że jest to bliskie ocenie w kategoriach skuteczności działania.

W trzeciej płaszczyźnie oceny dotyczą sprawnościowej strony działalności gospodarczej. Narzędziami pozwalającymi na dokonanie oceny są standardowe miary stosowane w rachunku ekonomicznym, tzn. skuteczność, ekonomiczność i efektywność. Do grupy tej należy zaliczyć analizę i ocenę jakości, realizacji w czasie (terminie) oraz celowość podjęcia działalności. Takie kryteria jak rzetelność, sumiennność, solidność mają charakter substancjonalny i podlegają przede wszystkim ocenie subiektywnej. W czwartej, zadaniem diagnozowania określonego działania lub stanu jest ocena w następujących warstwach: poziomu bezwzględnego, poziomu relatywnego, w tym struktury, tempa, dynamiki, perspektywy czasowej oraz zależności zachodzących między określonymi kategoriami ekonomicznymi. Widać z tego, że kwestia przeprowadzenia oceny z proponowanego punktu widzenia ma charakter warsztatowy.

Na proces formułowania oceny należy spojrzeć z różnych perspektyw. Przyjmując za kryterium klasyfikacji czas, oceny zawierają się w krótkim lub w długim okresie, jak też *ex ante* i *ex post*. Ocena przebiegu procesu między skrajnymi momentami nazywana jest monitorowaniem [Markowski, 1999, s. 208–209]. Wyrażenie opinii może być natychmiastowe bądź z niewielkim lub dłuższym namysłem. W grę wchodzi jeszcze ocena w czasie ultrakrótkim, która dla celów praktycznych występuje sporadycznie. Opinie sporządzone w dłuższym czasie dają większą pewność zobiektywizowanego spojrzenia. Typy tych ocen opierają się na osobistym przekonaniu, na rzeczywistych danych lub wynikają z emocji: na pierwszy „rzut oka” lub pod wpływem chwili. Należy zauważyć, że dla tych ocen, kontekstem jest zwykle punkt odniesienia (porównania)⁷. Po pewnym czasie spojrzenie na przedmiot zainteresowania może zmieniać się, a nawet nabierać innego wymiaru. Z kolei ocena przygotowana w dłuższym czasie, opiera się na chłodnej kalkulacji kosztów i korzyści, związanych z analizowanym zagadnieniem. Istnieje wtedy duża szansa, że tak tworzona ocena będzie najbliższa rzeczywistości. Istotną rolę w takiej procedurze odgrywa pozyskanie dodatkowych informacji, nie zawsze dostępnych (np. dla użytkowników samorządu). Jest to kwestia dostępności i przejrzystości procesów decyzyjnych w samorządzie, z których wiele jest nieznanych na co dzień dla obserwatora. Nawiązując do czasu, oceny mogą być początkowe, tj. dotyczące opinii na początku okresu, jak też końcowe wzbogacone danymi o przebiegu procesu. Innym podziałem jest wyodrębnienie ocen historycznych, odnoszących się do zaszłości, ocen stanu bieżącego (teraźniejszości) oraz najtrudniejszych chyba ocen przyszłości. Przygotowanie oceny perspek-

⁷ Ocena taka jest zbliżona do *benchmarkingu* (wzorca). Kontekst badania oceny jest bardzo istotny, gdyż poprzez charakterystykę warunków i okoliczności wydobywa się niejako druga warstwa, grunt dla badania materiału faktograficznego, poddanego analizie i ocenie.

tywnej, obejmującej plany, programy, prognozy, studia, jest skomplikowane ze względu na rosnący czynnik niepewności. Oceny mogą być tworzone bezpośrednio, poprzez osobisty udział lub pośrednio przez innych. Opinie mogą mieć także charakter wewnętrzny („zatrzymane” w myślach) lub zewnętrzny, zmaterializowany w opracowaniach, do których ma dostęp więcej osób.

Przyjmując za kryterium podziału zakres i charakter, można wyodrębnić oceny kompleksowe (całościowe) i oceny fragmentaryczne (odcinkowe). Pierwsze odnoszą się do całości gospodarki samorządu, a ich zupełność i holistyczne podejście, siłą rzeczy skupia się na rozległym zasięgu, kosztem płytszego ujęcia przedmiotu analizy. W metodologii badań zaczyna dominować to podejście, ujmujące razem wszystkie istotne aspekty⁸. Oceny odcinkowe ograniczają się do spojrzenia na wybraną dziedzinę, branżę, fragmenty spraw publicznych w samorządzie. Siła oceny koncentruje się tutaj na węższym zakresie i „głębszym” wglądzie w materię badania. Ilustracją są np. oceny dotyczące przejrzystości życia publicznego za pomocą pomiaru zjawiska korupcji. Oceny całościowe są na ogół bardziej ogólne, zaś odcinkowe bardziej konkretne i szczegółowe. Wybór typu oceny jest podyktowany jej celem i funkcją. Część ocen sięga do tzw. korzeni rzeczy, zatem są dogłębne i lepiej ugruntowane, inne zaś płytkie, powierzchniowe, a nawet pobieżne dla celów doraźnych. Pod względem przedmiotu oceny w samorządzie mogą dotyczyć władz (stanowiących i wykonawczych), administracji i jednostek organizacyjnych (jednostek i zakładów budżetowych oraz spółek komunalnych), jak też jednostek pomocniczych gminy (sołectwa, osiedla, dzielnice, miasta). Używając nazwy z koncepcji *public governance* oceny tego typu mogą być adresowane dla innych interesariuszy (*stakeholders*), tożsamy z użytkownikami samorządu. Szczególne miejsce w ocenach zajmują opinie mieszkańców, ponieważ organy samorządu tworzą wspólnie z polityką krajową warunki życia w skali lokalnej. Mimo że ocena mieszkańców (w sensie statystycznym) jest bardzo trudna ze względów metodologicznych, ich monitorowanie powinno być prowadzone w sposób ciągły, gdyż są oni odbiorcami i konsumentami świadczonych usług publicznych.

Potrzeba ciągłego obserwowania dotyczy również gospodarki finansowej samorządu, bowiem zakres i jakość usług jest uwarunkowany wielkością wydatków budżetowych, determinowanych przez dochody. Stąd wielkość nadwyżki operacyjnej i nadmiernego zadłużenia wpływają na poziom efektywności wydatków budżetowych. Kolejną ważną formą jest ocena efektywności wykorzystania publicznych środków finansowych w budżecie samorządu. Jej wielkość określa bowiem rozmiar i standard świadczonych usług publicznych dla zaspokojenia zbiorowych potrzeb ludności. Nieracjonalność lub marnotrawstwo środków obniża jakość życia, która stanowi podstawowe kryterium oceny atrakcyjności samorządu. Chodzi tutaj o ocenę efektywności grupy wydatków w budżecie, tak na działalność operacyjną (bieżącą), jak i majątkową (inwestycyjną); ocenę efek-

⁸ Przykładem takiej oceny jest jakość z punktu widzenia atrakcyjności życia.

tywności przedsięwzięć gospodarczych, rozwiązań organizacyjnych, technicznych (infrastrukturalnych) oraz innowacyjnych. Ważnymi ocenami są też opinie o efektywności zastosowań metod i technik zarządzania, oceny działania jednostek organizacyjnych, przekształceń modernizacyjnych (w tym własnościowych). Problematyka ekonomiczna stanowi element oceny samorządu. Jego mieszkańcy są właścicielem dużych zasobów w postaci: czynnika ludzkiego (zatrudnienie w służbach komunalnych), majątkowego (tereny i infrastruktura) i finansowego (budżet). Imperatywem leżącym u podstaw polityki rozwoju jest racjonalne ich wykorzystanie dla dobra mieszkańców. Zaspokojenie potrzeb jest reprezentowane przez interes publiczny rozumiany jako wartość zbiorowa, tj. zaspokajanie potrzeb ogółu, większości lub nawet mniejszości obywateli. Wymaga to dużej wiedzy specjalistycznej oraz umiejętności kierowniczych w różnych ogniach gospodarowania i zarządzania⁹.

ZAKRES I ŹRÓDŁA INFORMACJI

Źródła informacji niezbędnych dla przeprowadzenia ocen w samorządzie są wielorakie. Pierwszym i najbardziej ogólnym jest ocena pochodząca z autopsji. Można założyć, że jest to chyba najbardziej rzetelna i prawdziwa ocena, ponieważ powstaje pod wpływem chwili niepowodującej jeszcze zniekształcenia obrazu. Następnym bogatym źródłem informacji jest zgromadzenie i analiza dokumentacji administracyjnej. Część z nich jest dostępna publicznie (drogą elektroniczną), inne wymagają dotarcia do komórki organizacyjnej urzędu lub jednostki organizacyjnej samorządu. Kolejnym źródłem zdobycia informacji są dane pochodzące ze statystyki publicznej krajowej i zagranicznej. Ich układ i klasyfikacja ma charakter standardowy, przy czym nie zawsze istnieje dostęp do pełnych informacji, a wiele istotnych nie jest publikowana¹⁰.

Cenne są opracowania o charakterze naukowym i badawczym, przygotowane przez specjalistów i ekspertów, jak też opracowania wyspecjalizowanych instytucji na rynku. Na uwagę zasługuje doniosłość ocen zawartych w dokumentacji pokontrolnej, przygotowanej m.in. przez NIK, regionalne izby obrachunkowe oraz jednostki kontroli wewnętrznej. Źródłem informacji dla ocen są także wyniki analizy komparatywnej, uwzględniającej obiekty, do których warto się porów-

⁹ Procesy te obrazują dwie strony zamiany ograniczonych zasobów w strumień dóbr (produktów, usług). Gospodarowanie ma charakter transformacyjny z orientacją na efektywność, zaś zarządzanie – koordynacyjny w zbiorze elementów z ukierunkowaniem na skuteczność osiągnięcia celów.

¹⁰ Ilustracją jest brak danych o wielkości zatrudnienia w urzędach i innych jednostkach organizacyjnych samorządu, jak też o poziomie zadłużenia w spółkach komunalnych. Uniemożliwia to rozpoznanie kondycji finansowej samorządów, jak też przeprowadzenie ocen porównawczych dla celów efektywnościowych.

nać. W tej grupie znajdują się też różnego rodzaju rankingi, noty ratingowe oraz zbiory informacji tzw. dobrych praktyk. Oceny w postaci indeksów i rankingów dostarczają informacji o walorach i konkurencyjności samorządu. Informacje dla sporządzenia ocen mogą pochodzić także z opracowań okazjonalnych typu audyt, ewaluacja, programy i strategie, sprawozdania z działalności, prognozy, *foresighting*, instrumenty poprawy jakości, sondaże badające opinię publiczną, informacje medialne. Szkoda, że nie stworzono w Polsce instytucji analityczno-badawczej, zajmującej się gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o najważniejszych dziedzinach samorządu. Dysponowałaby ona bankiem informacji, pełniącym funkcje oceny efektywnościowej, popularyzatorskiej, zbioru dobrych praktyk, analiz porównawczych, innymi słowy gromadziłaby podstawową wiedzę o gospodarce samorządu, dostępną w sposób bezpośredni dla jak największej grupy odbiorców. Obecne pozyskanie informacji zajmuje dużo czasu¹¹. Pewnym wzorem mogą być instytucje za granicą: *Audit Commission* w Wielkiej Brytanii, czy *Bertelsmann Stiftung* w Niemczech [M. Wojciechowski, 2014, s. 182; Dolewka, 2008, s. 237–238]¹². W Polsce większość samorządów mało informuje o swojej działalności¹³.

PROCEDURA OCENY

Ocenę jako wytwór twórczego myślenia poprzedza kilka innych czynności. Początek daje zamysł i cel oceny, choć zwykle mamy do czynienia z ocenami odruchowymi, *ad hoc*. Zebranie istotnego materiału faktograficznego dla sporządzenia rozwiniętej oceny jest rzeczą trudną, zarówno w sensie jego zakresu, jak i jakości. Wymaga to czasu i zaangażowania innych. Zgromadzone informacje są poddane analizie dla charakterystyki obiektu zainteresowania. W tej fazie użyteczne są zdolności analityczne i zastosowanie odpowiednich metod, dzięki którym powstaje elementarna wiedza o procesach i zjawiskach. Dalszym kro-

¹¹ Wymaga to poszukiwania i dotarcia do wielu źródeł, m.in.: Bank Danych Lokalnych GUS, strony internetowe poszczególnych jednostek samorządowych, Ministerstwo Finansów, regionalne izby obrachunkowe, NIK, Ministerstwo Administracji i Spraw Wewnętrznych, periodyków specjalistycznych itd.

¹² Z badań Z. Dolewki wynika, że samorządy na ogół niechętnie dzielą się z innymi informacjami i pozytywnymi doświadczeniami [Dolewka, 2008, s. 301].

¹³ Jeśli chodzi o obowiązkowy Biuletyn Informacji Publicznej to zamieszczane informacje są przedstawiane w dowolny sposób w stosunku do ustawowych wymogów. Na przykład w zakresie jawności gospodarki finansowej niektóre samorządy publikują wszystkie sprawozdania budżetowe i sprawozdanie finansowe. Część przedstawia jedynie skróconą wersję, tj. wielkość dochodów i wydatków wg klasyfikacji budżetowej, bez uwzględnienia innych podstawowych danych takich jak: poziom zadłużenia, zobowiązania wymagalne, należności, które mają istotny wpływ na poziom efektywności gospodarki finansowej samorządu. Wiele z nich nie zamieszcza również informacji o stanie mienia komunalnego.

kiem jest wyjaśnienie ustroju (budowy) zagadnienia. Narzędziem dla takiego objaśnienia są umiejętności syntezy, które są trudniejsze od analizowania rzeczy. Dobrze oddaje to stwierdzenie A. Tofflera: „współczesna nauka dobrze radzi sobie z rozkładaniem problemów na części, że często później zapominamy złożyć je w całość” [za Wartalska, 2007, s. 5]. Wymagają one bowiem innych cech warsztatowych. Efektem kończącym cykl postępowania jest wynik końcowy, w postaci oceny (opinii, poglądu), kogoś, czegoś. Procedura ta może mieścić się w polu wyznaczonym przez bardzo krótki i bardzo długi horyzont czasowy. W praktyce i w piśmiennictwie ekonomicznym wykorzystywane są raczej oceny krytyczne i dokonywane z namysłem.

W postępowaniu oceniającym poza prostymi formułami, należy stosować schematy wywodzące się z klasycznej zasady racjonalnego gospodarowania. Zasada ta w gospodarce przejawia się w jej dwóch aspektach: oszczędnościowym i wydajności. W pierwszym, przyjmuje się efekt za *constans*, a następnie dąży się do minimalizacji kosztów. W drugim, zakładając pewien koszt, uwaga skupiona jest na maksymalizacji efektu. Pewnym odbiciem tej zasady jest kalkulacja całkowitych kosztów i korzyści, uwzględnionych w analizie typu *cost-benefits analysis*. Używając terminologii zarządzania, pierwsze podejście jest nazywane kosztowym, drugie zaś sprawnościowym. W pewnym stopniu podejścia te składają się na analizę efektywności. Czynnikiem wpływającym na dokonywanie ocen jest występowanie w samorządzie dwóch cykli działania: politycznego i gospodarczego. Ich występowanie rzutuje na efektywność ekonomiczną gospodarki samorządu. Wspólnota mieszkańców zorganizowana w samorząd ma wymiar polityczny, ponieważ jego władze są wyłaniane w procedurze wyborczej, nadającej im legitymizację demokratyczną. Działalność władz samorządu i administracji podlega ocenie w kadencji. W polskim samorządzie do 2018 r. ich funkcjonowanie przebiegało w cyklach czteroletnich. Od tego czasu wydłużono ich kadencję do 5 lat. Organom samorządu zależy, aby uzyskać jak największy dorobek w danej kadencji, który byłby oceniany pozytywnie przez mieszkańców. Władze czynią to z nadzieją, że będą wybrane ponownie. Świadomość i presja czasu powodują, że wybory publiczne dokonywane przez organy samorządu nie zawsze są racjonalne, a często nakierowane są na szybki i spektakularny efekt.

Cechą polityki i gospodarki samorządu jest przesunięcie w czasie tych cykli [Wojciechowski, 2017, s. 21]. Rozwój gospodarczy wymaga inwestycji finansowanych z budżetu i innych źródeł zasilania. Wiele procesów inwestycyjnych wykracza poza ten termin z przyczyn techniczno-organizacyjnych, a niektórych nie udaje się zakończyć w danej kadencji. Każdy większy obiekt budowlany odznacza się cechą kapitałności, polegającą na dużej kapitałochłonności i zarazem trwałości fizycznej [Goryński, 1970, s. 81]. W rzeczywistości cykle gospodarcze i inwestycyjne nakładają się na siebie, lecz są często przesunięte w czasie, zwłaszcza w przypadku dużych i złożonych przedsięwzięć. Wydłużenie kadencji łagodzi jedynie problem, ale nie eliminuje go. Należy zwrócić uwagę na istotny aspekt

w ocenie, którym jest pośpiech władz samorządu w procesie inwestycyjnym. Błędy popełnione w efekcie złej diagnozy potrzeb rozwojowych, nieudolne zarządzanie powodują pod koniec kadencji wiele dysfunkcji, owocujących ograniczeniem zakresu przedsięwzięcia lub obniżeniem jakości inwestycji. Pewnym *panaceum* na tę ułomność jest silniejsza kontrola specjalistyczna i społeczna. Formułowana w ten sposób ocena jest pochodną uzyskanych informacji o przebiegu realizacji projektu inwestycyjnego.

W wersji rozwiniętej, przygotowanie oceny wymaga dłuższego czasu. Wówczas standard postępowania składa się z kilku kroków w ustalonej kolejności. Ogólny schemat działania zawiera się w następujących działaniach:

- określenie przedmiotu badania i uzasadnienie jego oceny (zarys problemu),
- przyjęcie ewentualnych założeń, celów badania (oceny) oraz zakreszenie jego zakresu (rzeczowego, przestrzennego i czasowego),
- dobór adekwatnych metod i technik, zapewniających skuteczną realizację celów,
- zebranie roboczego materiału faktograficznego oraz jego weryfikacja,
- opis i wyjaśnianie obiektu procesów, zjawisk (analiza),
- ocena i interpretacja sądów i zależności,
- formułowanie wniosków, zaleceń, rekomendacji, postulatów (synteza).

Nietrudno spostrzec, że przedstawiony schemat przygotowania oceny jest podobny do klasycznej procedury badania naukowego¹⁴. Budowanie oceny (abstrahując od jej przedmiotu) jest mocno zakorzenione w analizie diagnostycznej, która identyfikuje treść przedmiotu (stan, proces). Tym niemniej, ocena może zawierać też propozycje zmian, zatem analiza stanowi przesłankę dla wyrażenia oceny. Tłumaczy to, że używany jest powszechnie łączny zwrot „analiza i ocena”.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie przeprowadzonych rozważań analitycznych można sformułować następujące wnioski ogólne:

1. Działalności i czynności kończące się wyrażeniem oceny ekonomicznej wywodzą się z postrzegania otaczającej rzeczywistości, sprowadzonej do procesów i zjawisk w skali samorządu. Oceny te są silnie determinowane mechanizmami leżącymi w sferze psychicznej i społecznej.
2. Każda tego typu ocena zawiera ładunek sądów o charakterze subiektywnym i obiektywnym. Pochodną rzetelnego warsztatu badawczego jest, aby ocena była zbliżona do obiektywnej autopsji obserwowanej rzeczywistości. Na końcową ocenę składają się zarówno elementy jakościowe, jak i ilościowe (podane kwantyfikacji).

¹⁴ W analizie naukowej bierze się jeszcze pod uwagę stan wiedzy na dany temat, tezy, hipotezy, lub pytania badawcze, jak też bardziej rozbudowane instrumentarium.

3. Oceny w samorządzie powinny mieć charakter pragmatyczny, bowiem służą podejmowaniu decyzji w zarządzaniu i w polityce publicznej. Stąd szczególne znaczenie należy przywiązywać do ocen syntetycznych, a dopiero dalej do szczegółowych. Te pierwsze odgrywają kluczową rolę we wszystkich aspektach sprawnego działania. Wydłużenie w czasie realizacji zadań publicznych, lub przedsięwzięć polegające na przekroczeniu terminów wykonania, jest uwzględniane w szeroko pojmowanej ocenie skuteczności osiągnięcia celów.
4. Użyteczność systemu ocen wykorzystywanych w samorządzie polega na traktowaniu go jako podstawy lokalnej polityki rozwoju. Oceny stanowią integralny element procesu decyzyjnego, a ich znaczenie praktyczne wyraża się w jej funkcjach diagnostycznych, bez których trudniejsza staje się racjonalizacja ekonomiczna. Zbiór ocen wzbogaca też zasób informacji dla organów i administracji samorządowej przy określaniu celów i priorytetów rozwojowych oraz doborze środków i metod zarządzania publicznego.
5. Rzetelna i w miarę obiektywna ocena gospodarki samorządu wymaga wiedzy i umiejętności, wykraczających poza doznania psychiczne. Najwyższą efektywność systemu ocen przynieść może tylko spójność i harmonizacja elementów mieszczących się w zbiorze ocen cząstkowych.
6. Mimo że dla polityki samorządu wszystkie oceny są ważne, to ze względów sprawnościowych i funkcjonalnych większą wagę należy przywiązywać do ocen ogólnych i całościowych. Mieszkańcy w pierwszym rzędzie oceniają warunki codziennego życia i jego perspektywy, a dopiero później oceniają, czy samorząd spełnia skutecznie funkcje i wykonuje efektywnie zadania należące do jego kompetencji. Oceny w samorządzie mają znaczenie nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne, ponieważ przez pryzmat postrzegania władz i administracji samorządu dokonywana jest ocena sprawności funkcjonowania władz publicznych i państwa jako całości. Oceny ogólne dla organów samorządu mają znaczenie instrumentalno-informacyjne.
7. Zbudowanie rozwiniętego systemu ocen należy do władz samorządu jako głównego ośrodka decyzyjnego. Oceny powstają w różnych ogniwach samorządu, tworząc łańcuch informacyjny wykorzystywany w procesie decyzyjnym. Złożoność takiego systemu rośnie wraz ze wzrostem rozmiaru jednostki samorządowej. System ten powinien być ciągle uzupełniany i aktualizowany poprzez pozyskanie potrzebnych ocen z zewnątrz. Każda rozwinięta ocena powinna być krytyczna i refleksyjna dla zapewnienia jej należytej jakości (wartości).
8. Teza o słabo rozwiniętym systemie oceny samorządowej znalazła potwierdzenie w rozważaniach. Władze i administracje samorządu traktują nadal kwestię poznawczej oceny swojej działalności jako zadanie uboczne, niejako marginalne, do którego w kadencji przywiązuje się mniejszą wagę. W strukturze celów i zadań, poszukiwaniu i wykorzystaniu rozwiązań pozwalających na pomiar działań i efektów pracy organów samorządu przypisuje się na ogół – mniejszy ciężar gatunkowy.

BIBLIOGRAFIA

- Czechowski P., 1987, *Status prawny przedsiębiorstw i zakładów komunalnych w RFN*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.
- Dolewka Z., 2008, *Modernizacja administracji samorządowej w gminach województwa łódzkiego w kontekście norm i standardów międzynarodowych* (praca doktorska), Łódź.
- Filipiak B. (red.), 2009, *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Giuliani R.W., 2003, *Przywódcтво*, Wydawnictwo „M”, Kraków.
- Goryński J., 1970, *Ekonomika budownictwa*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Łukasiewicz J., 2004, *Zarys nauki administracji*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Milewski R. (red.), 1998, *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Perechuda K., 2017, *Holistyczna metodologia nauk*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Pszczółowski T., 1978, *Mała encyklopedia prakseologii i teorii organizacji*, Wydawnictwo Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- Raczkowski K., 2015, *Zarządzanie publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rogała P., 2003, *Audyt zrównoważonego rozwoju jako narzędzie wspomagające inicjowanie i funkcjonowanie partnerstw międzysektorowych*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Skorupka S. (red.), 1991, *Słownik wyrazów bliskoznacznych*, Wiedza Powszechna, Warszawa.
- Stiglitz J.E., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Sulmicki P., *Planowanie i zarządzanie gospodarcze*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1972.
- Swianiewicz P., *Ile kosztują usługi komunalne?*, „Wspólnota” 1995, nr 48.
- Szymczak M. (red), 1979, *Słownik języka polskiego*, Warszawa.
- Unia Metropolii Polskich, 1998, *System Analiz Samorządowych*, Brytyjski Fundusz Know-How, Warszawa.
- Wartalska M., 2007, *Gospodarka finansowa miasta. Podstawy teoretyczne i studium przypadku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Wojciechowski E., 2009, *Refleksje na temat rządzenia*, Difin, Warszawa.
- Wojciechowski E., 1996, *Statystyka mienia komunalnego i statystyka przekształceń własnościowych w gospodarce lokalnej*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław–Jelenia Góra.
- Wojciechowski E., 2017, *Polityczno-ekonomiczne determinanty zarządzania w polskim samorządzie terytorialnym* [w:] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź–Warszawa.
- Wojciechowski M., 2009, *Podstawowe informacje dla zarządzania w samorządzie terytorialnym* [w:] *Społeczeństwo informacyjne*, red. C. Hales, M. Sarama, Max-Druk Drukarnia Medyczna, Rzeszów.

Wojciechowski M., 2014, *Koszt władzy w polskim samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa.

Zalewski A. (red.), 2005, *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

Streszczenie

Ocena funkcjonowania i rozwoju samorządu terytorialnego stanowi jeden z najtrudniejszych aspektów w ekonomicznej interpretacji jego działalności. Działalność związana z dokonywaniem różnych ocen gospodarki i życia publicznego w samorządzie jest kluczowym ogniwem procesu zarządzania publicznego (rządzenia). Wiedza na ten temat jest jeszcze niewielka i ma charakter cząstkowy. Celem rozważań w artykule jest zbiór ocen, traktowanych jak system dotyczący funkcjonowania samorządu. Autorzy przyjmują następującą tezę badawczą: zbiór ocen działalności samorządu jest bardziej luźnym układem niż spójnym systemem zarządzania. Rola ocen samorządowych wynika z pełnienia wielu funkcji dla potrzeb procesów decyzyjnych (dostarczenie informacji, podstawa wyboru celów, ocena sposobów funkcjonowania władz). Każda działalność potrzebuje miar (ocen), które pozwalają określić stan i osiągnięcia podmiotów zarządzania publicznego w skali lokalnej. Problematyka dokonywania ocen funkcjonowania i rozwoju samorządu jest wieloaspektowa oraz wielopoziomowa. Oceny dotyczą ich charakteru, rodzaju, warunków, elementów struktur samorządowych, standardów. Stąd też wspólnym mianownikiem analizy jest poszukiwanie adekwatnych kryteriów oceny oraz ich koordynacja w polityce i w zarządzaniu publicznym w Polsce.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, zarządzanie publiczne, ocena.

Theoretical basis for the assessment of the functioning of local government in Poland

Summary

The assessment of the functioning and development of local government is one of the most difficult aspects in the economic interpretation of its activities. The activity associated with making various assessments of the economy and public life in local government is a key element of the public management process (governance). Knowledge about this subject is still small and has a partial character. The aim of the considerations in the article is a set of assessments treated as a system concerning the functioning of self-government. The authors accept the following research thesis: the set of self-government assessments is a looser arrangement than a coherent management system. The role of local government assessments results from the fulfillment of many functions for the needs of decision-making processes (providing information, the basis for the selection of objectives, evaluation of the ways in which the authorities operate). Every activity needs measures (assessments) that allow defining the status and achievements of public management entities on a local scale. The issues of assessing the functioning and development of local government are multi-faceted and multi-level. The assessments concern their nature, type, conditions, elements of local government structures, standards. Therefore, the common denominator of the analysis is the search for adequate assessment criteria and their coordination in politics and public management in Poland.

Keywords: local government, public management, evaluation.

JEL: E62, E65, G28, H70, H71, H72, H76, H83.

*prof. dr hab. Krzysztof Surowka*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

*dr Katarzyna Owsiak*²

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Administrowanie czy rozwój – 20 lat doświadczeń finansowania polskiego samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

Samorząd terytorialny jest obok sektora rządowego i ubezpieczeń społecznych częścią sektora finansów publicznych. Pomimo że funkcjonuje na szczeblach lokalnych i regionalnych to nie organy rządowe, ale samorząd terytorialny zaspokaja potrzeby społeczne o pierwszorzędym znaczeniu dla społeczeństwa. Istotną cechą samorządu terytorialnego, różniącą go od innych władz publicznych, powinna być niezależność jego organów od rządowego systemu administracji. Upodmiotowienie społeczności lokalnych, które ma miejsce we wszystkich państwach demokratycznych, dokonało się poprzez nadanie samorządowi terytorialnemu gwarancji samodzielności.

Samorząd terytorialny w Polsce w obecnym układzie istnieje od 20 lat. Został on reaktywowany w 1990 roku na szczeblu lokalnym (gminnym). Wyłączenie gmin z hierarchicznego systemu organów państwowych, rozdzielenie środków publicznych pomiędzy budżet państwa (centralny) i budżety gminne, a także uwłaszczenie gmin zmieniły radykalnie ich pozycję. Gminy zostały uznane za związki mieszkańców poszczególnych terenów. Zaczęły one wykonywać zadania

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 29 35 369; e-mail: krzysztof.surowka@uek.krakow.pl, ORCID: 0000-0001-8900-8970.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. +48 12 29 35 369; e-mail: owsiakk@uek.krakow.pl.

publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. To samo stało się 9 lat później w przypadku powiatów i województw samorządowych.

Po 20 latach funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce można pokusić się o przeprowadzenie analizy procesów decentralizacyjnych w polskim sektorze finansów publicznych, a w szczególności oceny zakresu samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Autorzy wychodząc z założenia, że im większa samodzielność finansowa tym większe możliwości rozwoju, zwracają równocześnie uwagę, że niektóre rozwiązania w obowiązującym prawodawstwie stanowią zagrożenie dla funkcjonowania JST, a tym samym tę samodzielność finansową ograniczają. Najważniejsze dylematy, jakie się w tym zakresie pojawiają, to:

- proporcje zadań własnych i zleconych realizowanych przez samorząd terytorialny,
- regulacje dotyczące granic zadłużenia się JST.

Stąd celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy występuje zagrożenie dla samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Dla osiągnięcia celu w opracowaniu przeprowadzono analizę o charakterze ilościowym i jakościowym.

REAKTYWOWANIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

– USAMODZIELNIENIE ORGANIZACYJNE WŁADZ LOKALNYCH I REGIONALNYCH

Proces transformacji ustrojowej, który rozpoczął się w Polsce w 1989 roku umożliwił reaktywację samorządu terytorialnego. W 1990 roku przy ogromnym wysiłku legislacyjnym zapoczątkowano reformę administracji publicznej w kierunku ustroju demokracji obywatelskiej i upodmiotowienia społeczeństwa [Wykrętowicz, 2001, s. 59], opartej na ustawie o samorządzie terytorialnym na szczeblu gminnym/lokalnym [Ustawa o samorządzie terytorialnym, 1990]. Gminy zaczęły funkcjonować w oparciu o klasyczne zasady: niezależności od administracji państwowej, uznania mieszkańców gmin za wspólnotę samorządową mającą osobowość prawną, wyposażenie wspólnoty samorządowej w prawa podmiotowe [Błaś, 2002]. Podstawą do prowadzenia przez organy gminne gospodarki finansowej w oparciu o budżety gminne bazujące na określonych ustawowo źródłach dochodów, była ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania [Ustawa o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania, 1990]. Pomimo tymczasowości ustawa ta tworzyła ramy gospodarki finansowej gmin.

Kolejne zmiany będące częścią reformy administracji publicznej w Polsce, a mające na celu dalszą decentralizację struktury i funkcji państwa oparte były na Miejskim Programie Pilotażowym³, który rozpoczął się 1 stycznia 1994 roku

³ Przejęcie zadań oparte było na umowie pomiędzy Radą Ministrów a miastami zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji

i trwał do 1995 roku. Celem programu było rozwiązanie problemu ustawowego zróżnicowania typów gmin i przejęcia od administracji państwowej wykonywania zadań publicznych mających docelowo stać się zadaniami samorządu powiatowego. Przejęte na zasadzie zlecenia dodatkowe zadania publiczne obejmowały oświatę, ochronę zdrowia, pomoc społeczną, drogownictwo i administrację [Kossek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 148].

W programie pilotażowym uczestniczyły miasta o liczbie mieszkańców powyżej 100 tys., charakteryzujące się dobrze rozwiniętą infrastrukturą techniczną i społeczną, posiadające możliwości organizacyjne i kadrowe oraz odpowiednie doświadczenia w zakresie wykonywania dodatkowych zadań. Niedofinansowanie zadań realizowanych w ramach programu stało się przyczyną jego zakończenia [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 60]. Od 1 stycznia 1995 roku miasta realizujące program pilotażowy zaczęły się z niego wycofywać.

Dalsze prace nad decentralizacją administracji publicznej i wprowadzeniem powiatów rozpoczęły się 1 stycznia 1996 roku na mocy tzw. ustawy miejskiej [Ustawa o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych, 1995]. Na podstawie tej ustawy przekazano obowiązkowo zadania 47 miastom oraz uruchomiono także pilotaż powiatu ziemskiego (tzw. miejska strefa usług publicznych). Zgodnie z ustawą miejską część przejętych przez miasta zadań zleconych stała się zadaniami własnymi. W związku z tym zmienił się sposób finansowania tych zadań. Miasta te otrzymały zwiększony udział w podatku dochodowym od osób fizycznych adekwatny do zakresu przyjętych zadań i niezależnie od ich udziałów w tym podatku z tytułu realizacji zadań gminnych.

Ustawa miejska próbowała określić sposoby dokonywania obliczeń środków finansowych, jak również wprowadzała rozstrzygnięcia proceduralne próbujące zharmonizować interesy budżetu państwa i budżetów miast, objętych zakresem ustawy [Kornberger-Sokołowska, 2001, s. 62]. Niemniej jednak w kolejnych reformach sektora samorządowego nie skorzystano z tych doświadczeń w pełnym zakresie.

Następnie kształtowanie struktury samorządowej polegało na utworzeniu 1999 roku kolejnych poziomów jednostek samorządu terytorialnego – powiatów i województw. Przy czym istnienie miast na prawach powiatu zostało usankcjonowane w dwóch ustawach ustrojowych [Ustawa o samorządzie gminnym, 1998; Ustawa o samorządzie powiatowym, 1998], z tym, że do 47 dużych miast zostały dołączone kolejne (na zasadzie dobrowolności), które straciły status miast wojewódzkich, a nie były uwzględnione we wcześniejszych programach pilotażowych.

Trwającym kilka lat pracom nad ukształtowaniem nowej struktury terytorialnego podziału kraju towarzyszyły liczne kontrowersje, np. co do liczby woje-

z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm.).

wódtw, które nie tylko opóźniały reformy, ale także były przedmiotem ostrej walki politycznej.

Ostatecznie od 1999 roku istnieje w Polsce trójszczeblowy samorząd terytorialny zróżnicowany pod względem obszaru, potencjału ludnościowego, infrastruktury czy możliwości kreowania dochodów. Podstawową jednostką terytorialnego podziału kraju pozostały gminy. Do pozostałych należą powiaty i województwa. Odrębną kategorię stanowią miasta na prawach powiatu charakteryzujące się rozwiniętą infrastrukturą techniczną wymagającą dużych nakładów oraz znacznie większymi dochodami własnymi, w dużym stopniu uzależnionymi od koniunktury gospodarczej kraju.

FINANSOWE BARIERY ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE

Samorząd terytorialny jest częścią sektora finansów publicznych i dysponuje środkami finansowymi otrzymanymi od sektora prywatnego. Dlatego też samodzielność finansowa samorządu terytorialnego nie może być postrzegana tak samo, jak samodzielność finansowa podmiotu, który sam wypracowuje swoje dochody. Władztwo finansowe samorządu terytorialnego zarówno po stronie dochodowej, jak i wydatkowej, będące atrybutem jego samodzielności finansowej, ograniczone jest do dysponowania środkami finansowymi pochodzącymi z „okrojenia” dochodów pierwotnych, to znaczy środkami, w przeważającym zakresie, niewypracowanymi przez dysponentów tych środków, lecz oddanymi im do dyspozycji poprzez repartycję dochodów pochodzących od sektora prywatnego.

To wszystko sprawia, że pomimo dużej samodzielności prawnej i politycznej samorządu terytorialnego jego zakres samodzielności finansowej jest ograniczony. Ewolucja źródeł zasilania finansowego JST, permanentna zmiana kompetencji władz samorządowych w zakresie realizacji zadań publicznych, a także ograniczenia w zakresie zadłużania się samorządu terytorialnego, podważają jego samodzielność finansową.

Samorząd terytorialny w Polsce w zbyt dużym stopniu zajmuje się „administrowaniem” a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju. Wynika to z faktu, że znaczna część jego dochodów ma ściśle określone przeznaczenie (np. dochody z subwencji oświatowej i dotacji celowych). Takie ukierunkowanie dochodów na finansowanie konkretnych zadań ogranicza zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. W Polsce zadania finansowane subwencjami i dotacjami celowymi przekraczają znacznie 50% ogółu wydatków większości gmin, powiatów i województw samorządowych.

Ograniczeniem samodzielności finansowej JST w Polsce jest także zakres swobody decyzyjnej władz samorządowych oraz zakres nadzoru finansowego.

Zasada domniemania kompetencji, zwłaszcza w odniesieniu do podstawowego poziomu organizacyjnego JST oznacza, że konstytucja oraz ustawy ustrojowe są wystarczającym argumentem pozwalającym władzom gminnym podejmować działania w zakresie zaspokajania potrzeb publicznych. Kompetencje szczegółowe nie są w tym zakresie istotne.

Z kolei zasada *lex specialis derogat legi generali*, oznacza, że przepisy szczególne mają pierwszeństwo w stosunku do regulacji ogólnych. W praktyce funkcjonowania samorządu terytorialnego ta zasada obowiązuje, co ogranicza samodzielność finansową JST w Polsce [Surówka, 2013, s. 169].

Istotne ograniczenie samodzielności finansowej JST w Polsce stanowią zapisy zawarte w rozporządzeniach ministra finansów określające sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego.

Przeciwdziałanie nadmiernemu zadłużaniu się JST powinno zapobiegać niewypłacalności samorządu terytorialnego. Wskaźniki określające granice zadłużania samorządu terytorialnego muszą jednak uwzględniać potrzeby rozwojowe, zwłaszcza dużych miast. Oczywiście wskaźniki te powinny również uniemożliwiać zaciąganie zobowiązań na okresy znacznie przekraczające kadencje władz samorządu terytorialnego.

WZROST DOTACJI CELOWYCH NA ZADANIA ZLECONE

Zagrożeniem dla samodzielności finansowej JST jest obserwowany wzrost udziału dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w dochodach ogółem/dotacjach celowych. Dotacje celowe dla JST przekazywane z budżetu państwa przeznaczone są na finansowanie określonych przedsięwzięć, najczęściej na realizację zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych [Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, 2003]. JST mogą otrzymywać dotacje także na zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego na mocy porozumień zawartych z organami administracji rządowej, np. usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, skutków klęsk żywiołowych, realizację zadań inspekcji i straży itp.

Pomijając tutaj szczegółowe rozważania na temat pojęcia dotacji celowych czy cech systemu dotowania warto wspomnieć, że:

- po pierwsze, ta forma zasilania jest krytykowana, co wynika z faktu uzależnienia otrzymującej dotacje jednostki samorządu terytorialnego od administracji rządowej. Co więcej, w przypadku gdy dotacje celowe wraz z subwencją ogólną stanowią ponad połowę w strukturze dochodów ogółem danej JST oznacza to ograniczenie jej możliwości rozwojowych. Transfery te są bowiem tak kalkulowane, aby zabezpieczyć finansowanie wydatków (zadań) bieżących [Surówka, 2017],

- po drugie, wśród mankamentów związanych z stosowaniem tej formy zasilania budżetów JST wymienia się niejednorodność, niestabilność i dowolność ich przyznawania (uznaniowość) oraz przekazywania uzależnioną od dysponentów części budżetowych [Patrzałek, 2010],
- po trzecie, w odniesieniu do dotacji na zadania zlecone pewną przeszkodą w ich identyfikacji jest brak oficjalnego wykazu tych zadań, a także sposób, w jaki formułuje się zlecenie zadań samorządom. Zadania te zostały zawarte w wielu ustawach [Malinowska-Misiąg, 2017],
- po czwarte, skala finansowania zadań zleconych oraz rosnący udział dotacji celowych na te zadania w dochodach ogółem JST stanowi przedmiot sporu na linii rząd – samorząd. Strona samorządowa podkreśla od lat nieadekwatność wielkości dotacji otrzymywanych z budżetu państwa do wydatków ponoszonych na realizację zadań zleconych (kwestia niedofinansowania zadań zleconych).

Pomimo tego, że zasady finansowania zadań zleconych zostały wskazane przez ustawodawcę w art. 129 ustawy o finansach publicznych [Ustawa o finansach publicznych, 2009], to jednak zapis ten jest ogólny i oznacza jedynie to, że środki z tytułu dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone ustawami planuje się zgodnie z zasadami przyjętymi w budżecie państwa do określania wydatków podobnego rodzaju. W praktyce większość JST zadania zlecone dofinansowuje z dochodów własnych. W odpowiedzi na te zarzuty strona rządowa kwestionuje efektywność wykonywania zadań zleconych przez JST, wskazując, że nie ma podstaw do stwierdzenia, że kwoty przekazywanych dotacji były nieadekwatne do wydatków [Dotowanie zadań ..., 2017, s. 5].

W strukturze dochodów gmin, miast na prawach powiatu, powiatów (w poniższej analizie zostały pominięte województwa samorządowe ze względu na pełnienie innej roli, co oznacza, że poziom dotacji celowych nie odzwierciedla ich samodzielności), można zaobserwować wzrost dotacji celowych, zwłaszcza na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Z danych zawartych w tabelach 1–3 wynika, że w latach 1999–2017 dotacje celowe stanowiły średnio w strukturze dochodów ogółem 19% w gminach; 16% w miastach na prawach powiatu i 29% w powiatach. Wzrost dotacji celowych w badanym okresie wiązał się np. z pojawieniem w 2008 roku dotacji rozwojowych, a od 2016 roku z realizacją Programu Rodzina 500+. Na skutek wprowadzenia wspomnianego programu w 2015 r. łączna kwota dotacji przekazanych z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych wyniosła 17,8 mld zł, co stanowiło 9% dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego. Natomiast w 2016 roku kwota ta wzrosła do 36,9 mld zł, przekraczając 17% dochodów ogółem JST, a w 2017 roku osiągnęła poziom 43,8 mld zł, stanowiąc 19,1% dochodów ogółem jednostek samorządu terytorialnego.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetowych gmin w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	37	37	36	33	36	34	34	32	33	31	30	30	29	32	33	33	24	27	25,9
Udziały PIT, CIT	18	16	15	12	12	15	15	15	17	19	16	15	16	16	17	17	26	17	17,3
Subwencja	34	34	38	42	41	39	35	33	31	32	34	31	31	31	31	29	29	26	24,3
Dotacje celowe	11	13	11	13	11	12	16	20	19	18	20	20	24	22	21	21	21	30	32,4

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

Tabela 2. Struktura dochodów budżetowych miast na prawach powiatu w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	29	31	30	33	37	36	38	39	39	37	36	37	36	35	37	37	36	34	38,4
Udziały PIT, CIT	19	17	17	17	12	28	28	29	31	32	30	27	27	26	25	26	27	27	23,1
Subwencja	30	31	33	31	41	25	23	21	20	21	23	22	22	22	21	20	20	19	18,9
Dotacje celowe	22	21	20	19	11	11	13	11	10	10	11	14	15	17	17	17	17	20	19,6

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

Tabela 3. Struktura dochodów budżetowych powiatów w latach 1999–2017 (w %)

Wyszczególnienie	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dochody ogółem	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Dochody własne	4	7	7	10	11	14	15	16	16	15	14	15	14	13,9	14,2	14,6	15,2	15,9	15,6
Udziały PIT, CIT	2	1	1	1	1	11	14	15	16	17	14	13	14	15,5	15,7	16,7	18,3	19,5	20,2
Subwencja	44	48	46	47	56	51	49	46	46	45	46	44	43	45,5	44,5	42,8	42,4	42,7	40,4
Dotacje celowe	50	44	44	42	32	24	22	23	22	23	26	28	29	25,3	25,6	25,9	24,0	20,5	23,8

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego; w zakresie budżetów JST, obliczenia własne.

W gminach wśród dotacji celowych na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej dominują dotacje przeznaczone na pomoc społeczną oraz rolnictwo i łowiectwo, a w powiatach na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, a także ochronę zdrowia. W województwach na transport i łączność oraz rolnictwo i łowiectwo. W miastach na prawach powiatu dotacje na zadania zlecone z zakresu administracji rządowej w części gminnej dominują w zakresie pomocy społecznej, natomiast w części powiatowej na bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową. Trendy te utrzymywały się także w poprzednich latach.

GRANICE ZADŁUŻENIA HAMULCEM ROZWOJU SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POLSCE?

Dochody z podatków, majątku publicznego oraz dotacji ogólnych i celowych (z wyjątkiem dochodów ze sprzedaży majątku i dotacji inwestycyjnych) są przeznaczone na finansowanie bieżących zadań samorządu terytorialnego. Tymczasem władze samorządowe podejmują na swoim terenie różnorakie decyzje o charakterze rozwojowym. Wówczas muszą one sięgać do nadzwyczajnych źródeł zasilania finansowego, jakimi są pożyczki, kredyty lub emitowane obligacje.

Przychody różnią się jednak od dochodów budżetowych tym, że mają charakter zwrotny i trzeba je obsługiwać. W konsekwencji może to doprowadzić do nadmiernego zadłużenia się JST. Dlatego też ze względów bezpieczeństwa, w sektorze finansów publicznych występują ustawowe ograniczenia w korzystaniu ze zwrotnego systemu zasilania finansowego JST. Sprowadzają się one z jednej strony do określenia potrzeb, które mogą być finansowane przychodami zwrotnymi, a z drugiej strony do wyznaczania granic zadłużania się samorządu terytorialnego.

W Polsce do końca 2013 r. znaczenie podstawowe miały dwa mierniki określające górne granice zadłużenia JST. Były one określone w art. 169 i 170 ustawy o finansach publicznych [2005], a obowiązywały do 31 grudnia 2013 roku⁴.

Ustawa o finansach publicznych, która weszła w życie 1 stycznia 2010 r.⁵, utrzymała zasadę regulowania poziomu zadłużenia JST. Jednakże wprowadziła nowy tzw. indywidualny wskaźnik dla każdej jednostki samorządu terytorialnego.

W cytowanej powyżej ustawie określona została reguła (art. 243), że organ stanowiący JST nie może uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym oraz w jakimkolwiek roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym spłat rat kredytów i pożyczek oraz wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami, a także potencjalne spłaty kwot wynikających z udzielonych po-

⁴ Art. 85 pkt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.).

⁵ Istotny wpływ na kształt ustawy o finansach publicznych z dnia 27 sierpnia 2009 roku miała prof. dr hab. Zyta Gilowska.

ręceń oraz gwarancji, do planowanych dochodów ogółem budżetu, przekroczą średnią arytmetyczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszych o wydatki bieżące, do dochodów ogółem budżetu.

Nowa konstrukcja wskaźnika z jednej strony znosi ograniczenia wiążące do końca 2013 roku JST o dużym potencjale rozwojowym, dla których zaciąganie nawet dość znacznych zobowiązań finansowych może być instrumentem bezpiecznej polityki rozwojowej, z drugiej strony dyscyplinuje te jednostki, których wysokie obciążenie dochodów spłatami zobowiązań nakazuje dużą ostrożność przy zaciąganiu nowych kredytów i pożyczek. Formuła ta ściśle uzależnia wielkość obciążeń JST z tytułu zaciągniętych zobowiązań od nadwyżki operacyjnej skorygowanej o dochody ze sprzedaży majątku.

Niedopracowanie konstrukcji wskaźnika oraz brak synchronizacji poprzednich wskaźników zadłużenia z nowym wskaźnikiem, obowiązującym dopiero od 2014 roku (ale zasygnalizowanym w roku 2009), doprowadziło w latach 2010–2013 do prawie trzykrotnego wzrostu zadłużenia JST [Owsiak, 2014].

Warto wskazać, że przy nadmiernym zadłużeniu budowę wskaźnika można określić jako „sztywną”. Wynika to z braku ustawowego mechanizmu odblokowującego możliwość wyższych spłat niż wynikających z wyliczonego wzoru. Co więcej, można wymienić także inne czynniki wskazujące na niedopracowanie przepisów związanych z limitacją zadłużenia, tj.: brak możliwości redukcji zadłużenia pomimo posiadanych własnych środków oraz dokonania jego restrukturyzacji poprzez zastosowanie przychodów zwrotnych; brak wrażliwości wskaźnika na jednorazowe znaczne zmiany dochodów; różnice w sformułowaniu dochodów majątkowych ujęte w ustawie o finansach publicznych, a wieloletniej prognozie finansowej [Krawczyk, 2016, s. 10–11]. Wielce dyskusyjne okazały się także zapisy zawarte w rozporządzeniu ministra finansów określające sposób klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [2011]. Zawierają one takie elementy, które wcześniej nie były zaliczane do długu publicznego, co ograniczyło możliwości dalszego zaciągania zobowiązań przez JST.

W wielu JST nastąpiło przerwianie zobowiązań na kolejne lata. Chcąc ominąć obowiązujący wskaźnik jednostki samorządu terytorialnego zaczęły wykorzystywać niestandardowe instrumenty finansowe, takie jak: finansowanie kapitałowe (tworzenie spółek komunalnych), sprzedaż zwrotna, leasing zwrotny; płatność ratalna czy subrogacja [*Niestandardowe instrumenty...*, 2016]. Zjawisko to powinno nie tylko być monitorowane przez organy nadzoru, bowiem prowadzi do utraty kontroli nad wielkością długu i przyczynia się do powstania tzw. „długu ukrytego” [Jastrzębska, 2017, s. 125–132], ale wymaga także podjęcia konkretnych kroków opartych na doprecyzowaniu przepisów dotyczących indywidualnego wskaźnika spłaty zadłużenia.

Wzrost zadłużenia nie byłby zapewne tak dynamiczny, gdyby nie spadek dochodów JST z udziałów w PIT i CIT, wskutek spowolnienia gospodarczego. Wysokie zobowiązania wystąpiły zwłaszcza w gminach oraz miastach na prawach powiatu prowadzących aktywną politykę inwestycyjną.

Tabela 4. Zadłużenie JST w Polsce w latach 1999–2017 w mld zł

Lata	JST ogółem	Gminy	Miasta na prawach powiatu	Powiaty	Województwa samorządowe
1999	6,1	3,7	2,4	0,0	0,0
2000	9,4	5,1	3,8	0,4	0,1
2001	12,2	6,2	5,2	0,5	0,3
2002	15,3	6,0	8,0	0,9	0,4
2003	17,2	6,6	8,8	1,2	0,6
2004	19,2	7,6	9,5	1,5	0,6
2005	21,2	8,1	10,4	1,8	0,9
2006	25,0	9,6	11,3	2,5	1,6
2007	25,9	10,0	11,3	2,6	2,0
2008	28,7	10,8	12,8	2,9	2,2
2009	40,2	14,6	18,7	3,9	3,0
2010	58,0	21,9	23,4	5,4	4,3
2011	65,8	26,0	28,1	6,1	5,6
2012	67,9	26,2	29,6	6,0	6,1
2013	69,2	25,8	30,9	5,9	6,6
2014	72,1	26,4	32,4	5,9	7,3
2015	71,6	25,4	33,2	5,8	7,2
2016	69,0	23,9	32,8	5,6	6,8
2017	68,9	24,8	32,4	5,6	6,1

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetu państwa za lata 1999–2016; za 2017 rok informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

W 2010 roku odnotowano wzrost zadłużenia JST o 36,7% w porównaniu z 2009 rokiem (tabela 4). Wysoki przyrost długu miał także miejsce w 2011 roku, gdzie zobowiązania ogółem JST wzrosły o 19,4% w porównaniu z rokiem poprzednim. W latach 2015–2017 można zaobserwować stabilizowanie się poziomu zadłużenia we wszystkich typach JST. W 2017 roku zobowiązania ogółem JST spadły o 3,7% w porównaniu z rokiem 2015.

Oceniając politykę zadłużania się JST w Polsce należy stwierdzić, że w dużym zakresie jest ona zdeterminowana potrzebami rozwojowymi polskiego samorządu terytorialnego. Bez ponoszenia nakładów inwestycyjnych trudno realizować zadania publiczne. Przyczyna wzrostu nakładów inwestycyjnych tkwi więc przede wszystkim w dużych zaniedbaniach z poprzednich

okresów. Dlatego nie powinniśmy się dziwić, że pojawienie się nowych źródeł finansowania inwestycji, w postaci środków unijnych, spowodowało wzrost długu JST.

Samorząd terytorialny w celu dbania o bezpieczeństwo swoich finansów powinien prowadzić nowoczesną politykę zarządzania długiem, mającą na celu zminimalizowanie ryzyka utraty płynności finansowej, a także oceniać swoją zdolność kredytową w oparciu o dochody stałe, a nie incydentalne, np. ze sprzedaży mienia komunalnego.

W kontekście prowadzonych powyżej rozważań, związanych z obserwowanym przechodzeniem JST od polityki rozwoju na rzecz „administrowania” (przejawiających się ograniczaniem poziomu inwestycji i stabilizowaniem długu a także wzrostem udziału zadań zleconych), rodzi się pytanie, czy funkcjonujące rozwiązania limitujące zadłużenie nie stanowią zagrożenia dla rozwoju polskiego samorządu terytorialnego?

PODSUMOWANIE

Oceniając kondycję finansową polskiego samorządu terytorialnego należy stwierdzić, że jest ona dobra, zwłaszcza po roku 2010, tj. po wyjściu z okresu spowolnienia gospodarczego. W przeważającej większości (z wyjątkiem tych jednostek, w których prowadzony jest program naprawczy) polski samorząd terytorialny nie ma problemów z finansowaniem działalności bieżącej. Wiąże się to ze wzrostem wpływów z podatku od nieruchomości oraz z udziałów w podatkach dochodowych (zwłaszcza w PIT). Również dodatkowe zadania przekazane gminom i miastom na prawach powiatów, w postaci programu Rodzina 500+ są w pełni zabezpieczone dotacjami celowymi z budżetu państwa.

W samorządzie terytorialnym występują jednak niekorzystne zjawiska. Polegają one na ograniczaniu wydatków na działalność rozwojową. JST chcąc prowadzić działalność inwestycyjną muszą się zadłużać. Tymczasem indywidualny wskaźnik zadłużenia, obowiązujący od 2014 roku, wielu JST skutecznie te możliwości blokuje. Dlatego też w ostatnich latach, pomimo że we wszystkich grupach JST rosną nadwyżki budżetowe, obserwujemy spadek wydatków inwestycyjnych i stabilizację od pięciu lat długu na tym samym poziomie.

System zasilania JST sprawia, że samorząd terytorialny w Polsce w zbyt dużym stopniu zajmuje się „administrowaniem”, a nie decydowaniem o kierunkach swojego rozwoju. Wynika to z faktu, że znaczna część jego dochodów ma ściśle określone przeznaczenie (np. dochody z subwencji oświatowej i dotacji celowych). Takie ukierunkowanie dochodów na finansowanie konkretnych zadań ogranicza zakres samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Błaś A. (red.), 2002, *Studia nad samorządem terytorialnym*, Kolonia Limited Wrocław.
- Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami. Informacja o wynikach kontroli, 2017, Departament Budżetu i Finansów, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2017, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie Skłodowska”, sectio H – Oeconomia, Vol. 51, nr 4, <https://doi.org/10.17951/h.2017.51.4.125>.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, LIBER, Warszawa.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krawczyk R.P., 2016, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 12.
- Malinowska-Misiąg E., 2017, *Finansowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego* [w:] *Finansowanie zadań publicznych w Polsce*, red. P. Russel, „Studia BAS”, nr 4 (52).
- Niestandardowe instrumenty finansowania potrzeb budżetowych jednostek samorządu terytorialnego*, 2016, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Łódź, https://www.rio.gov.pl/modules/Uploader/upload/kr_rio_20160122_niestandard_instr_finans_potrz_jst.pdf (dostęp: 1.05.2018 r.).
- Owsiak K., 2014, *Increase in debt of local government units as a threat to national fiscal stability. The case of Poland*, Proceedings of the 16th International Scientific Conference Finance and Risk, Publishing House EKONÓM, Bratislava, Slovak Republic (1).
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 lipca 1993 r. w sprawie określenia zadań i kompetencji z zakresu rządowej administracji ogólnej i specjalnej, które mogą być przekazane niektórym gminom o statusie miasta, wraz z mieniem służącym do ich wykonywania, a także zasad i trybu przekazania (Dz.U. nr 65, poz. 309 ze zm. – akt uchylony).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767).
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*, PWE. Warszawa.
- Surówka K., 2017, *Financial problems of the functioning of local governments units in Poland* [w:] *20th Annual International Conference, Enterprise and competitive environment*, eds. S. Kapounek, V. Krůtilová, Conference Proceedings, March 9–10, 2017, Mendel University in Brno, Czech Republic.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1998 r., nr 162, poz. 1126 ze zm.).

- Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1990 r., nr 89, poz. 518 – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 24 listopada 1995 roku o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych (Dz.U. z 1995 r., nr 141, poz. 692 – akt uchylony).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2003 r., nr 203 poz. 1966 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych (Dz.U. nr 157, poz. 1241 ze zm.).
- Wykrętowicz S., 2001, *Samorząd jako wyraz demokracji obywatelskiej [w:] Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania*, red. S. Wykrętowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Streszczenie

Reforma samorządu terytorialnego od strony organizacyjnej została zakończona. Niemniej jednak proces decentralizacji nie. Samorząd terytorialny jest podmiotem sektora finansów publicznych odpowiedzialnym za realizację ustalonych zadań publicznych obejmującym około 30% wszystkich zadań. Mając to na uwadze jednostki samorządu terytorialnego powinny być wyposażone w środki finansowe umożliwiające wykonywanie tych zadań. Zakres samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest jednak zróżnicowany, w zależności od przyjętej koncepcji jego funkcjonowania. Inaczej należy ukształtować system finansowania samorządu terytorialnego, jeżeli ma on zapewnić adekwatność dochodów do zakresu realizowanych zadań, a inaczej, jeżeli władza samorządowa ma ponosić odpowiedzialność za prowadzenie własnej polityki rozwoju. Nie sposób nie wskazać, że im większa samodzielność finansowa tym większe możliwości rozwoju. Celem artykułu jest odpowiedź na pytanie, czy występuje zagrożenie samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego, dotacje celowe, zadłużenie JST.

Administration or development – 20 years of experience of polish local government financing

Summary

The reform of local government from the organizational side has been completed. Nevertheless, the decentralization process is not. Local government units are entities of the public finance sector responsible for the implementation of established public tasks covering about 30% of all tasks. With this in mind, local government units should be provided with financial means to perform

these tasks. The scope of financial autonomy of local government units is, however, diversified, depending on the adopted concept of its functioning. The system of financing local government units should be different if it is to ensure the adequacy of income to the scope of the tasks being performed, and otherwise if the local government authority is to bear responsibility for running its own development policy. It is impossible not to indicate that the more financial independence the more opportunities for development. The purpose of the article is to try to determine whether it is possible to talk about the risk of LGU financial independence.

Keywords: financial independence of local government units, targeted subsidies (specific grants), indebtedness of local government units.

JEL: H63, H68, H71.

*dr hab. inż. Irena Łącka, prof. ZUT*¹

Katedra Ekonomii i Rachunkowości, Zakład Ekonomii
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Jednostka samorządu terytorialnego jako partner regionalnego systemu innowacji w modelach potrójnej i poczwórnej helisy²

WPROWADZENIE

Rozwój i konkurencyjność gospodarki we współczesnym, pełnym wyzwaniach świecie, determinowany jest intensywnym wykorzystywaniem wiedzy do tworzenia nowych rozwiązań (produktów, usług, procesów) pojawiających się problemów (m.in. rozwojowych), doskonalszego zaspokajania istniejących i rodzących się potrzeb społeczeństwa. Powstawanie takich innowacji, ich wdrażanie, a potem dyfuzja, wymaga współdziałania wielu uczestników procesów gospodarczych przebiegających na poziomie mezo. W literaturze podkreśla się, że to regiony i lokalne środowiska w ramach tworzonych sieci współpracy, tzn. regionalnych systemów innowacji, tworzą właściwe warunki dla procesów innowacyjnych [Okoń-Horodyńska, 2000, s. 10; Nowakowska, 2007, s. 141–143; Wiśniewska, 2013, s. 182–183; Puślecki, 2017, s. 242], choć w niektórych typach gospodarek dostrzega się zagrożenia dla efektywności tych procesów z powodu potencjalnej korupcji [Gouvea, Montoya, Walsh, 2013, s. 1–12].

Istotną rolę w procesach innowacyjnych zajmują jednostki administracji rządowej i samorządy terytorialne wszystkich poziomów – ich zadaniem jest m.in. stymulowanie wszystkich czynników odpowiedzialnych za rozwój sektora naukowo-badawczego, wspieranie doskonalenia kapitału ludzkiego, pobudzanie postępu technicznego w przedsiębiorstwach, wspomaganie tworzenia powiązań między instytucjami naukowymi, eksperckimi, organizacjami otoczenia biznesu

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomii i Rachunkowości, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: irena.lacka@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0003-0762-8856.

² Artykuł został przygotowany w ramach badań statutowych jednostki i sfinansowany ze środków na utrzymanie potencjału badawczego Katedry Ekonomii i Rachunkowości ZUT w Szczecinie w 2018 roku.

a przedsiębiorstwami, dążącymi do tworzenia i wprowadzania innowacji. Tym samym władze samorządowe mogą wspierać powstawanie uczącego się regionu [Florida, 1995, s. 527–536] i sieci współpracy na rzecz innowacji.

Powyższe zagadnienia stały się inspiracją do przygotowania niniejszego opracowania. Jego celem jest przedstawienie koncepcji współpracy w regionalnych systemach innowacji opartych na modelach helisy oraz miejsca i roli jednostki samorządu terytorialnego w tak zorganizowanej współpracy w świetle wyzwań stojących przed gospodarką i społeczeństwem w Polsce. Ze względu na regionalny i lokalny charakter procesów innowacyjnych władze samorządowe mają najszersze kompetencje i możliwości oddziaływania na tworzenie środowiska przyjaznego innowacjom i współpracy w działalności innowacyjnej. Dla naświetlenia praktycznego zastosowania tych koncepcji współpracy w regionalnych procesach innowacyjnych w pracy zamieszczono zagraniczny przykład wykorzystania modelu poczwórnej helisy. Opracowanie ma charakter teoretyczny i przeglądowy, a podczas jego tworzenia wykorzystano krajową i zagraniczną literaturę przedmiotu oraz wyniki badań innych autorów.

WSPÓŁCZESNE UWARUNKOWANIA TWORZENIA INNOWACJI W REGIONIE

W końcu drugiej dekady XXI w. coraz silniej wyzwania gospodarki światowej (obserwowane na poziomie globalnym, europejskim i narodowym) zaczynają wpływać na zachowanie podmiotów gospodarczych w skali regionalnej i lokalnej. Do wyzwań tych należą [Ayrikyan, Zaman, 2012; *Communication from the Commission...*, 2016; Iwaszczuk i in., 2016, s. 161–174; Płoszaj, 2014, s. 40–44; Silva, 2017, s. 25–28; *Spark, scale...*, 2017; Zhang, 2017]:

- ograniczenia rozwojowe ludzkości – kurczące się zasoby naturalne, globalne ocieplenie i jego konsekwencje dla wzrostu gospodarczego i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, warunków życia mieszkańców różnych terytoriów oraz ich możliwości produkcji dóbr, zapewnienie żywności dla rosnącej populacji globu,
- problemy demograficzne – w większości krajów rozwiniętych Europy i wysoko uprzemysłowionych krajów Azji Wschodniej i w Australii obserwowana jest zawężona reprodukcja ludności (przyrost naturalny nie pozwala na odtwarzanie prostej zastępowalności pokoleń), a dodatkowo następuje starzenie się społeczeństw (zasobów pracy); jednocześnie populacja globu wzrasta (o 1% rocznie), ale większość tego przyrostu występuje w krajach rozwijających się,
- rywalizacja o czynniki produkcji, zwłaszcza niezbędne do funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy (kapitał rzeczowy i finansowy, technologia, wiedza, wysokokwalifikowana siła robocza – kapitał ludzki) – pogodzenie dążenia do wzrostu gospodarczego z koniecznością zmniejszenia zjawiska wykluczenia z konsumpcji owoców tego wzrostu,

- polaryzacja dochodowa – widoczna zwłaszcza w aspekcie dysproporcji między bogatą Północą (państwa demokratyczne, o bardzo wysokim i wysokim poziomie życia, z niskim przyrostem naturalnym i aspirujące do nich państwa rozwijające się) a biednym Południem (kraje o niedemokratycznych ustrojach, charakteryzujące się niedorozwojem społeczno-ekonomicznym, wysokim poziomem ubóstwa, występowaniem konfliktów etnicznych i militarnych); zjawisko nierówności dochodowych obserwowane jest także na poziomie narodowym i regionalnym,
- nasilenie się zjawisk migracyjnych spowodowanych różnymi czynnikami (ekonomicznymi, politycznymi, militarnymi, środowiskowymi),
- globalizacja i integracja, a jednocześnie zagrożenia powrotu tendencji izolacjonistycznych,
- niestabilność bezpieczeństwa ekonomicznego, politycznego i militarnego,
- niepewność przyszłości,
- wielość i szybkość zmian otoczenia – wymuszają konieczność ciągłego poszukiwania czynników umożliwiających odnalezienie się w nowym „turbulentnym” środowisku i wykorzystania ich dla rozwoju podmiotów gospodarczych,
- silne znaczenie wiedzy i technologii w procesach wytwórczych i uzyskiwaniu przewagi konkurencyjnej przez gospodarkę i jej podmioty,
- budowa potencjału konkurencyjności za pomocą inwestowania w wiedzę, badania naukowe, innowacje, nawiązywanie współpracy sieciowej (m.in. w ramach działalności innowacyjnej),
- wdrożenie idei rozwoju zrównoważonego w celu osiągnięcia długookresowego dobrobytu społecznego i jednostkowego, przy jednoczesnym zachowaniu właściwych relacji między człowiekiem a technologią.

W Polsce wskazane powyżej wyzwania również determinują rozwój na poziomie regionalnym i lokalnym. Trudno nie dostrzec, że w zasadzie prędzej czy później władze samorządowe zmuszone będą lub są obecnie do nowego spojrzenia na:

- podstawy rozwoju regionalnego w warunkach trudności w pozyskiwaniu zasobów, problemów demograficznych, presji globalizacyjnej i konkurencyjnej,
- zrównoważony rozwój, wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej konkurencyjnej i odpowiedzialnej wobec środowiska naturalnego,
- wzrost gospodarczy z mniejszym stopniem wykluczenia, z wyższym poziomem zatrudnienia, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej,
- innowacje i ich zdolność do odpowiadania na potrzeby społeczne,
- kreowanie odpowiednich warunków osiągnięcia przewagi konkurencyjnej zarządzanego przez siebie terytorium (z charakterystycznym potencjałem zasobów i jego podmiotów gospodarczych) za pomocą tworzenia i implementowania do gospodarki nowych rozwiązań,
- zmieniające się role oraz zadania jednostek naukowych i badawczych, przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego, przedstawicieli społeczeństwa

- obywatelskiego (organizacji pozarządowych, mediów, indywidualnych członków lokalnych społeczności), instytucji otoczenia biznesu (wspierających przedsiębiorczość, transfer i komercjalizację technologii) w regionalnych procesach innowacyjnych,
- proponowane koncepcje współpracy w ramach regionalnych systemów innowacyjnych (modele *Triple-Helix*, *Quadruple-Helix* i *Quintuple-Helix*),
 - doświadczenia krajów wysoko rozwiniętych w wykorzystywaniu współpracy opartej na modelach helisy dla rozwiązywania regionalnych i lokalnych problemów rozwojowych.

POJĘCIE I ISTOTA REGIONALNYCH SYSTEMÓW INNOWACJI

Za stworzenie i ciągły rozwój koncepcji regionalnego systemu innowacji odpowiada P. Cooke [Cooke i in., 1997, s. 475–491; Cooke, 1998, s. 2–25; Cooke, 2001, s. 945–974; Cooke, 2004, s. 507–533]. Koncepcja ta opiera się na założeniach gospodarki wiedzy oraz innowacji jako efektu współdziałania społecznego, zachodzącego w pewnej przestrzeni, dysponującej specyficznymi zasobami, które inicjują i napędzają zarówno współpracę na rzecz innowacji, jak i same innowacje. Jednocześnie procesy te podlegają ewolucji pod wpływem oddziaływań społeczeństwa i zjawisk kulturowych. Fundamentem działania tego systemu innowacji i elementem spinającym funkcjonowanie tworzących go podsystemów są władze lokalne i regionalne wraz z efektywną polityką innowacyjną.

W tym ujęciu regionalny system innowacji (RSI) jest zbiorem różnych podmiotów wpływających na procesy innowacji i uczestniczących w nich. Uznaje się go za system instytucji, organizacji, przedsiębiorstw, związanych z powstaniem, rozwojem i transferem nowych rozwiązań w regionie oraz mających wpływ na przebieg tych procesów [Oksanych, 2011, s. 549]. Obejmuje dwa podsystemy – podaży innowacji i popytu na nie. Według Staniendy stanowi on „elastyczny, kreatywny i regionalny socjoekonomiczny układ o jak najszerzych powiązaniach, który wykorzystuje lokalne atrybuty i zasoby decydujące o produkcji i produkcie w odpowiedni sposób do specyfiki lokalnego rynku” [Stanienda, 2011, s. 157]. Jak wskazuje Nowakowska [2010, s. 144], regionalny system innowacji opiera się na powiązaniach i interakcjach nawiązywanych między sferą nauki, edukacji, sektorem badawczo-rozwojowym a przedsiębiorstwami, instytucjami reprezentującymi władze publiczne i podmiotami sektora finansowego. Relacje te sprzyjają regionalnym i lokalnym procesom adaptacji, przepływu wiedzy i innych zasobów oraz zbiorowemu uczeniu się, co wynika z powiązań sieciowych w środowisku innowacji.

Regionalny system innowacji obejmuje kilka podsystemów, których strukturę tworzą następujące grupy podmiotów i zasobów:

- produkcyjno-usługowy – przedsiębiorstwa zgłaszające popyt na innowacje, ale także oferujące ich podaż,

- naukowo-badawczy – uczelnie, instytuty naukowo-badawcze, dysponujące wiedzą, umiejętnościami i kompetencjami swoich pracowników, oferujące podaż wiedzy, działalność ekspercką, wyniki prac badawczych, nowe rozwiązania i prawa własności do wynalazków, know-how; podmioty tego podsystemu uczestniczą także w kształceniu kadr dla gospodarki,
- instytucjonalny – lokalne i regionalne władze wraz ze stosowaną polityką gospodarczą, w tym innowacyjną; ośrodki wspierania innowacji, transferu wiedzy i technologii (centra transferu technologii, parki naukowo-technologiczne, inkubatory technologiczne), ośrodki wsparcia przedsiębiorczości, firmy konsultingowe, klastry,
- finansowy – instytucje finansowe, w tym oferujące kapitał wysokiego ryzyka; podmioty te mają m.in. za zadanie wsparcie finansowe procesów innowacyjnych,
- społeczno-kulturowy – określane przez wyjątkowe i charakterystyczne dla regionu cechy kulturowe (tradycje, historia), systemy wartości, formy i kanały komunikacji, kapitał społeczny i poziom zaufania niezbędny do nawiązywania współpracy w wielu sferach.

Teoria i doświadczenia krajów rozwiniętych (np. USA, Niemcy, Szwecja, Finlandia, Wielka Brytania, Włochy) wskazują, że integratorami współpracy na rzecz innowacji stają się władze regionalne i lokalne, parki naukowo-technologiczne oraz klastry [Cooke, 2001, s. 945–974; Cooke, 2004, s. 507–533; Fiore i in., 2011, s. 1399–1422; Ranga, Etzkowitz, 2013, s. 237–262]. Współpraca wszystkich elementów systemu innowacji w regionie ma charakter sieciowy, co umożliwia:

- łączenie zasobów niezbędnych do tworzenia i wdrażania, a potem dyfuzji innowacji,
- synergię zasobów i efektywniejsze wykorzystanie lokalnych i regionalnych czynników wytwórczych i potencjału innowacyjnego,
- zmniejszenie barier komunikacyjnych między uczestnikami procesów innowacyjnych i rozwojowych – to zapewnia m.in. odpowiednie i szybkie reagowanie na pojawiające się problemy regionalnych aktorów (np. za pomocą zastosowania określonych narzędzi polityki gospodarczej),
- zmniejszenie kosztów tworzenia i wdrażania innowacji (np. w wyniku zmniejszenia kosztów transakcyjnych, obniżenia i rozłożenia ryzyka działalności innowacyjnej, łatwiejszego dostępu do zasobów, lepszego powiązania podaży nowych rozwiązań z zapotrzebowaniem na nie),
- wypracowanie skutecznych i nowoczesnych mechanizmów trwałego rozwoju opartego na adaptowaniu się do współczesnych wyzwań, ale jednocześnie budowaniu podstaw rozwoju w przyszłości (poszukiwanie nowych możliwości rozwojowych),
- wspólne rozwiązywanie lokalnych lub regionalnych problemów rozwojowych,
- przyspieszenie tworzenia, wprowadzania i dyfuzji innowacji w mezoskali,
- poprawę innowacyjności i konkurencyjności poszczególnych elementów regionalnego systemu innowacji oraz regionu, w którym funkcjonuje tego typu współpraca.

OD POTRÓJNEJ DO POCZWÓRNEJ HELISY

Istotę i zasady współpracy regionalnej wykorzystującej wiedzę, wzajemne uczenie się, synergię zasobów w procesach innowacyjnych objaśniają modele potrójnej, poczwórnej i pięciokrotnej spirali (ang. *Triple, Quadruple* i *Quintuple Helix*). Ich nazwy wynikają z liczby podsystemów (grup podmiotów) współdziałających na rzecz innowacji, tworzących między sobą sieć zależności, nielinowych interakcji, przepływów zarówno zasobów innowacyjnych, jak i rezultatów ich wykorzystania. Na potrzeby tego artykułu omówiono tylko dwie pierwsze koncepcje.

W modelu *Triple Helix* współpraca następuje między trzema uczestnikami procesów innowacyjnych (uniwersytetem, przedsiębiorstwem, władzą publiczną i samorządową). Koncepcja *Quadruple Helix* stanowi rozszerzenie potrójnej, gdyż ujmuje jeszcze czwarty element współpracy – społeczeństwo obywatelskie. Natomiast najnowsza koncepcja współpracy sieciowej w procesach innowacyjnych – *Quintuple Helix* – zakłada współdziałanie pięciu uczestników. Do wcześniej wymienianych w modelu poczwórnej spirali dołączono środowisko naturalne jako determinujące działania innowacyjne w kontekście rozwoju zrównoważonego.

Koncepcję potrójnej helisy stworzyli i rozwijali w 90. latach XX w. H. Etzkowitz i L. Leyesdorff [Etzkowitz, 1993, s. 7–9; Etzkowitz, Leyesdorff, 1995, s. 14–19; Leyesdorff, 2000, s. 243–255]. Założyli, że optymalna współpraca w złożonych projektach innowacyjnych może zachodzić, gdy jej uczestnikami są trzy typy podmiotów – instytucje naukowe i badawcze wraz z instytucjami je wspierającymi (nauka), przedsiębiorstwa (przemysł) i rząd lub samorząd (władza regulacyjna). Te trzy podsystemy poprzez sieć współpracy (najbardziej pozytywne efekty zapewniają relacje wielostronne wszystkich uczestników modelu; mniej korzystny jest model oparty na bilateralnych zasadach współdziałania) łączą zasoby, dzielą się wiedzą, umiejętnościami, wspólnie prowadzą innowacyjne projekty, ukierunkowane na regionalne strategie innowacji, a to sprzyja zwiększeniu przedsiębiorczości, powstawaniu organizacji hybrydowych (spółek spin off, start-upów, parków technologicznych, klastrów). W wyniku tej współpracy w regionie następuje przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego oraz rozwój regionalnych i lokalnych społeczności [Leyesdorff, 2012, s. 25–35].

W modelu tym sektor nauki i badań, tworzony przez uniwersytety pełni trzy funkcje – edukacyjną, badawczą, a także transferu oraz komercjalizacji wiedzy i technologii. Dostarcza więc odpowiednio przygotowanych kadr dla gospodarki, wiedzy i wyników badań, które naukowcy mogą wykorzystać do tworzenia innowacji i ich wprowadzania na rynek (poprzez podmioty przedsiębiorczości akademickiej) lub zaferują ich zakup przedsiębiorcom do dalszego wykorzystania.

Natomiast przemysł analizuje i zgłasza zapotrzebowanie na nowe rozwiązania i wiedzę, kreuje, wdraża i oferuje innym podmiotom swoje innowacje, zapew-

nia kapitał finansowy na działalność innowacyjną (m.in. przez fundusze *venture capital* i *business angel*). Przedsiębiorstwa, dążąc do poprawy konkurencyjności i innowacyjności w warunkach zglobalizowanej gospodarki wiedzy i ciągłych zmian w otoczeniu, podejmują działalność innowacyjną – samodzielnie, kooperując z innymi podmiotami sektora prywatnego, z jednostkami sektora nauki i badań, korzystając ze stworzonych systemów wsparcia i usług finansowych i poza-finansowych instytucji otoczenia biznesu.

Administracja rządowa lub samorządowa w koncepcji potrójnej spirali:

- przygotowuje strategie innowacji realizowane w narodowych i regionalnych systemach innowacji,
- formułuje zasady polityki gospodarczej (w tym innowacyjnej) na określonym szczeblu regulacyjnym,
- finansuje z funduszy publicznych badania naukowe (badania podstawowe i prace rozwojowe), oświatę i edukację – podnosi poziom wiedzy i jakości kapitału ludzkiego,
- wspiera finansowo innowacyjne projekty realizowane przez naukowców, przedsiębiorców (granty, subsydia) lub ich wspólne zespoły,
- tworzy ułatwienia dla wynalazczości i przedsiębiorczości, w tym przedsiębiorczości akademickiej,
- oddziałuje na wzrost oraz rozwój gospodarczy i poziom życia mieszkańców danego terytorium, co wpływa na potencjał innowacyjny oraz skłonności do absorpcji nowych rozwiązań.

Analizując model potrójnej helisy należy jednak zauważyć, że choć poszczególnym przedstawicielom podsystemów RSI przypisano pewne zadania, to w rzeczywistości współdziałając w procesach innowacyjnych przestają pełnić stałe i ściśle określone role, gdyż podlegają one ciągłym przemianom. Klasyczne podziały na dostawców i odbiorców wiedzy, innowacji, innych zasobów niezbędnych do działalności innowacyjnej uległy zmianie. Nie oznacza to, że podmioty regionalnych systemów innowacyjnych przestają pełnić swoje zadania regulacyjne, produkcyjne, usługowe – jednocześnie jednak wchodzą w interakcje z pozostałymi partnerami potrójnej spirali z innymi zadaniami i rolami poza swymi tradycyjnymi obowiązkami. W takim przypadku np. uniwersytety poza swoimi podstawowymi obecnie funkcjami podejmują się realizacji produkcji w skali pół-przemysłowej (np. w swych ośrodkach badawczo-rozwojowych) lub działalności marketingowej. Stają się także niekiedy regionalnym organizatorem procesów innowacyjnych za pośrednictwem posiadanych centrów innowacji i transferu technologii – zastępując władze regulacyjne w realizacji takich zadań. Podmioty z sektora przemysłu mogą nie tylko prowadzić samodzielnie prace badawczo-rozwojowe i sprzedawać ich wyniki lub oferować gotowe rozwiązania innym przedsiębiorstwom, ale także prowadzić działalność edukacyjną lub tworzyć fundusze wspierające przedsiębiorczość innowacyjną (zastępując w tych przypadkach uczelnie i instytucje finansowe).

Z czasem intensywność i szybkość zmian w gospodarce światowej XXI w. wymusiły rozszerzenie tego modelu. Wśród czynników determinujących podjęcie badań nad nowymi koncepcjami współpracy w regionalnych systemach innowacyjnych wymienia się:

- niedostateczne wyjaśnienie przez istniejącą koncepcję tempa i kierunków zmian w obszarze nowych technologii (elektronika i informatyka, nanotechnologia, biotechnologia, innowacje międzysektorowe, technologie informacyjno-komunikacyjne), a z braku wiedzy – utrudnione reagowanie uczestników procesów innowacyjnych na te zmiany,
- zmiany samej wiedzy i informacji – wiedza staje się jeszcze bardziej interdyscyplinarna, kompleksowa, zmienna, trudna do zachowania i ochrony przez jej posiadaczy, zasoby informacji – ogromne i zmienne, a dostęp do nich coraz łatwiejszy,
- zmiany społeczne i silne zaangażowanie społeczeństwa na różnych poziomach (lokalnym i regionalnym) na rzecz rozwoju i tworzenia innowacji, rozwój społeczeństwa sieci,
- pojawiające się nowe koncepcje procesów innowacyjnych i ich uczestników (np. *open innovation*, *user driven innovation*, *open source innovation*),
- postulaty inteligentnego wzrostu (ang. *smart growth*) opartego na wiedzy i innowacji, inteligentnych specjalizacjach regionalnych, zapewnienia wzrostu bez wykluczenia, z wysokim poziomem zatrudnienia i przy osiągnięciu społecznej i terytorialnej spójności.

Pod wpływem tych czynników E.G. Carayannis i D.F.J. Campbell stworzyli koncepcję współpracy regionalnej, którą nazwali poczwórną helisą, czyli *Quadruple Helix* [Carayannis, Campbell, 2009, s. 201–234]. Autorzy modelu przyjęli założenie, że poza dotychczas ujmowanymi trzema partnerami regionalnej współpracy innowacyjnej (uniwersytetem, przemysłem i administracją) bierze w nich udział również szeroko rozumiane społeczeństwo obywatelskie. Ten podmiot inspirowa działalność innowacyjną, uczestniczy w niej (dostarcza nowych rozwiązań), ale także ją weryfikuje – za pośrednictwem popytu na nowe produkty i usługi, podejmowanie dyskusji o odpowiedzialności nauki wobec społeczeństwa, granic jej wykorzystywania dla zysku, odpowiedzialności społeczeństwa za zasoby itp.

Model Carayannisa i Cambella wprowadzając społeczeństwo jako element współpracy na rzecz innowacji opisuje istotną zmianę w roli konsumentów – w dzisiejszym świecie przestali być podmiotami, które jedynie spożywają lub użytkują nowe rozwiązania. Obecnie stają się współtwórcami innowacji, gdyż często przedsiębiorstwa włączają konsumentów w procesy innowacyjne (w celu poznania potrzeb nabywców i wykorzystania ich kreatywności) – wspomagają procesy tworzenia i rozwoju nowych produktów i usług. Obserwacja rzeczywistości gospodarczej w 2018 roku wskazuje, że może to przyjmować postać:

- uczestniczenia przedstawicieli społeczeństwa w opiniowaniu propozycji nowych rozwiązań,
- komercyjnym promowaniu stosowania nowych rozwiązań przez reprezentowaną przez daną jednostkę grupę społeczną za pośrednictwem technologii informacyjno-komunikacyjnych, marketingu szeptanego, kanałów społecznej komunikacji,
- wskazywania na prośbę przedsiębiorstw modyfikacji proponowanych nowych produktów lub usług w ramach komunikacji za pomocą różnych mediów (np. portali społecznościowych),
- sugestii potencjalnych obszarów wykorzystania innowacji w innych sferach niż pierwotnie przewidywane,
- udziału w konkursach na innowacyjne rozwiązania – najbardziej atrakcyjne i kreatywne pomysły będą później wykorzystywane przez przedsiębiorstwa organizujące takie konkursy lub giełdy innowacji,
- podejmowania przez społeczeństwa wspólnych, społecznych przedsięwzięć innowacyjnych, których rezultaty są potem darmowo udostępniane w ramach *open source innovation*.

Pomocniczą rolę w tych działaniach pełnią media, które są zaangażowane w tworzenie kulturowego i społecznego wymiaru innowacji. Wspierają powstawanie relacji, więzi między różnymi grupami społecznymi, które mogą prowadzić do powstawania innowacji, ale także ich weryfikacji – zaakceptowania lub odrzucenia. Mogą także oddziaływać na sferę regulacyjną w tym zakresie inicjując zmianę polityki gospodarczej w istotnych dla społeczeństwa zagadnieniach (np. debata nad konsekwencjami bezpieczeństwa zastosowania wyników badań naukowych w aspektach medycznych, bezpieczeństwa żywności itp., skutkami innowacji dla społeczeństwa, np. cyberterrorizmu, uzależnień od portali społecznościowych, telefonów komórkowych, nt. nielegalnego i nieetycznego wykorzystywania przez koncerny informacji o użytkownikach innowacji w celach handlowych, politycznych).

We współczesnych mediach (także społecznościowych) ujawniane są postawy i przekonania, formułowane wartości i normy, które mogą sprzyjać innowacyjności w różnych jej aspektach. Z drugiej strony procesy te oddziałują na budowanie społeczeństwa obywatelskiego (kapitału społecznego) opartego na zaufaniu, skłonności do altruizmu, współpracy w imię dobra wspólnego, dzielenia się zasobami i łączenia ich na potrzeby wspierania projektów innowacyjnych, postrzeganych jako rozwiązanie problemów w lokalnym środowisku, dotyczących określonej grupy. W efekcie, w skali świata, państwa, regionu i lokalnych środowisk powstają organizacje pozarządowe (należące do tzw. trzeciego sektora) reprezentujące społeczeństwo w realizacji określonych pragnień i potrzeb, kontrolujące pozostałe sektory gospodarki (państwo i rynek), wyrażające jego opinie na różne tematy, w tym dotyczącego teraźniejszości i przyszłości innowacji.

Model *Quadruple Helix* w podobny do poprzedniego sposób traktuje role i zadania wszystkich podsystemów ujmowanych w modelu potrójnej helisy. Należy jednak zauważyć, że ta koncepcja wskazuje także, że we współczesnej gospodarce w wyniku zaangażowania społeczeństwa w procesy innowacyjne nie tylko zwiększa się innowacyjność i konkurencyjność gospodarki w makro i mezoskali, ale także następuje rozwój demokracji i zwiększenie stopnia jej wykorzystania w ramach społeczeństwa obywatelskiego. Wskazuje to na współdziałanie wszystkich uczestników procesów innowacyjnych w wypełnianiu funkcji realizowanych przez państwo i jego przedstawicieli – administrację regionalną i lokalną. Stawia to przed jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce nowe wyzwania – powinny wypracować nowe funkcje, zadania (poza swymi tradycyjnymi i wynikającymi z dotychczasowych zadań i obowiązków jako uczestników RSI), elastycznie dostosowywać się do coraz szybciej obecnie zmieniających się uwarunkowań działań prorozwojowych i innowacyjnych. Pomocne przy zrozumieniu nowych zasad postępowania polskich jednostek samorządu terytorialnego mogą być zamieszczone poniżej doświadczenia zagraniczne w zakresie wykorzystywania modelu poczwórnej helisy dla rozwiązywania problemów społeczno-ekonomicznych Göteborga.

ZAGRANICZNE DOŚWIADCZENIA W STOSOWANIU MODELU *QUADRUPLE HELIX*

Wspomniane w artykule wyzwania współczesności wpływają na rozwój regionów i ich stolic. Władze tych miast poszukują sposobów na rozwiązywanie problemów mieszkańców za pomocą innowacji społecznych oraz nowych kierunków rozwoju, np. w postaci inteligentnych specjalizacji. Potrójną lub poczwórną helisę wykorzystano dla tych celów w regionie Helsinek [Markkula, Kune, 2015, s. 7–15; Carayannis, Grigoroudis, 2016, s. 31–42], innych miast i regionów Skandynawii (np. Kopenhaga, Oslo, Sztokholm, Göteborg), Wielkiej Brytanii (Edynburg), Włoch (Mediolan), Francji (Paryż), Łotwy (Riga), Hiszpanii (Barcelona), Niemiec (Stuttgart), Chin i innych krajów. Działania zmierzające do rozwiązywania bieżących problemów społeczności lokalnych i przygotowywania innowacyjnych rozwiązań na miarę wyzwań obecnego stulecia we wszystkich sferach życia i gospodarki, skupiają się wokół ich potencjałów nauki, biznesu, aktywnych grup społecznych (organizacji pozarządowych, reprezentantów świata kultury, mediów) i władz samorządowych [Solesvik, 2017, s. 5–21; Morawska-Jancelewicz, 2016, s. 65–79]. Ze względu na ograniczone ramy tego artykułu umieszczono w nim tylko jeden przykład zastosowania koncepcji poczwórnej helisy w pobudzeniu przedsiębiorczości, tworzeniu nowych miejsc pracy, zmniejszeniu wykluczenia oraz budowania przyszłości regionu opartej na innowacyjnych przedsiębiorstwach.

Jednym z takich projektów w koncepcji *Quadruple Helix* zasłynął w 2015 r. Göteborg, drugie pod względem wielkości miasto w Szwecji (w 2016 r. około 573 tys. mieszkańców). Miasto to wskutek kryzysu światowego przeżywało od kilku lat trudności na lokalnym rynku pracy i miało dosyć wysoką stopę bezrobocia. Władze lokalne zauważyły też rosnącą przestępczość osób młodych wśród części społeczności z niskimi aspiracjami, z niskimi kwalifikacjami, należącymi do rodzin bez tradycji przedsiębiorczości. Dotyczyło to szczególnie szybko rosnącej w Göteborgu populacji imigrantów. Poszukując rozwiązania tych problemów władze samorządowe przygotowały we współpracy ze wszystkimi partnerami regionalnymi – dwoma uczelniami, placówkami oświatowymi, organizacjami pozarządowymi, finansowymi i pozafinansowymi instytucjami otoczenia biznesu, lokalnymi mediami, innowacyjny prorozwojowy program społeczno-ekonomiczny. Uznano, że podstawą dla poprawy przyszłej sytuacji społeczno-gospodarczej jednostek i miasta jest podniesienie kompetencji i umiejętności przedsiębiorczych dzieci, młodzieży i dorosłych oraz zaszczepienie im pragnienia wyjścia z kręgu wykluczenia, ubóstwa, braku zaangażowania, a także stworzenie warunków do odniesienia sukcesu życiowego. Program o wartości 1,9 mln euro był realizowany w latach 2012–2014. Środki te wyłożyły miasto Göteborg i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego [*Entrepreneurial West Hisingen*, <http://nws.eurocities.eu>; Morawska-Jancelewicz, 2016, s. 73].

Ukierunkowano go na tworzenie nowych podmiotów gospodarczych przede wszystkim o charakterze firm start-up, wspieranie istniejących przedsiębiorstw (w celu zwiększenia odsetka podmiotów przeżywających pierwsze lata istnienia), podniesienie kompetencji językowych (wśród imigrantów), poprawy kształcenia przedsiębiorczości w szkołach i poszerzenia jego dostępności, prowadzenie warsztatów, szkoleń, kursów i indywidualnego doradztwa dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą. Podczas edukacji w obszarze kompetencji przedsiębiorczych w ciągu roku szkolnego i podczas letnich programów przedsiębiorczości stosowano niekonwencjonalne metody nauczania (np. zarządzanie chaosem przez matematykę). Uczestniczyła w nich również młodzież pochodząca z rodzin imigrantów (w tym dziewczęta z rodzin muzułmańskich).

W ramach programu miasto udostępniło także przestrzeń dla przedsiębiorców w hotelu biznesowym, zwanym *The Greenhouse*, w którym początkujący przedsiębiorcy mogli skorzystać z pomocy i doradztwa magistrantów (studentów) podczas przygotowywania biznesplanów, wniosków patentowych, umów gospodarczych lub zamówień publicznych. Podczas trwania projektu ze wsparcia skorzystało 600 innowacyjnych firm start-up i 100 innych nowych podmiotów gospodarczych, 4500 osób odwiedziło *The Greenhouse*. W sumie podczas trwania przedsięwzięcia powstało 800 nowych przedsiębiorstw, w tym należących do imigrantów (m.in. z Syrii). Projekt w 2014 r. zakończono, ale niektóre jego działania w sferze edukacji przedsiębiorczości (wśród młodzieży i studentów) były później kontynuowane w Göteborgu i zainspirowały władze niektórych miast Finlandii,

Norwegii, Turcji, Portugalii i Hiszpanii do podejmowania podobnych przedsięwzięć.

Wszystkie te działania miały istotny długookresowy społeczny i ekonomiczny wpływ na lokalną społeczność, zmniejszenie napięć społecznych, narodowościowych. Dzięki nim zmniejszyło się bezrobocie w mieście, zwiększyła się liczba przedsiębiorstw, zwłaszcza opartych na nowych technologiach, zwiększyła się przeżywalność działających w Göteborgu podmiotów gospodarczych, wzrosły umiejętności i kompetencje grup społecznych wcześniej wykluczonych oraz mających ograniczone możliwości aktywizacji zawodowej i społecznej. Dodatkowymi korzyściami realizacji tej współpracy w ramach poczwórnej helisy było zwiększenie wykorzystania lokalnych zasobów wszystkich partnerów, wzmocnienie kapitału społecznego oraz zaangażowanie liczniejszej niż wcześniej liczby mieszkańców do działań rozwojowych. Władze lokalne integrując wokół modelu poczwórnej helisy wszystkich regionalnych aktorów i ich zasoby nie tylko rozwiązały bieżące problemy miasta i jego mieszkańców, ale stworzyły podwaliny długookresowego rozwoju opartego na innowacjach.

PODSUMOWANIE

W artykule omówiono modele potrójnej i poczwórnej helisy jako koncepcje opisujące współpracę między nauką, przemysłem a administracją oraz społeczeństwem obywatelskim w działaniach na rzecz tworzenia wiedzy, przetwarzania jej na nowe rozwiązania i wdrażania w gospodarce. Szczególną rolę w tych procesach zajmują jednostki samorządu terytorialnego, gdyż są zobligowane nie tylko do tworzenia regionalnych strategii rozwoju (współcześnie wymuszających ich oparcie na innowacjach i tzw. inteligentnym wzroście) w sytuacji turbulencji otoczenia, globalizacji i szybkiego postępu technicznego oraz wielu wyzwań ekonomicznych, społecznych, demograficznych i środowiskowych. Muszą także, znając wszystkie uwarunkowania procesów innowacyjnych, właściwie prowadzić politykę innowacyjną na poziomie regionalnym i lokalnym, skutecznie stymulować ich uczestników za pomocą różnorodnych narzędzi finansowych i pozafinansowych.

Pod wpływem coraz szybszych zmian w zachowaniach społeczeństwa i rosnącej jego aktywności w procesach innowacyjnych, władza publiczna powinna w znacznie większym niż dotychczas stopniu wciągać przedstawicieli społeczeństwa, sfery mediów i kultury w procesy innowacyjne w ramach wspólnot regionalnych i lokalnych. Wskazane jest także, aby jednostki samorządu terytorialnego były gotowe realizować nie tylko swe tradycyjne zadania, ale także coraz intensywniej współpracować ze wszystkimi regionalnymi lub lokalnymi aktorami procesów innowacyjnych. Działania te nie mogą mieć jedynie reaktywnego charakteru (odpowiadania na zaistniałą sytuację, z niewielkim od-

działaniem na przyszłość regionu). Postuluje się, aby korzystając z udziału wszystkich ujętych w modelach współpracy partnerów, tworzyć podwaliny rozwoju regionu (lokalnej wspólnoty) w długim okresie, z uwzględnieniem obecnych i przewidywanych w bliższym i dalszym horyzoncie planowania wyzwań ekonomicznych, gospodarczych, technologicznych, społecznych, środowiskowych, a nawet politycznych.

BIBLIOGRAFIA

- Ayrikyan A., Zaman M.H., 2012, *Creating an Innovation Ecosystem: Governance and the Growth of Knowledge Economies. Pardee Center Research Report*, Boston University, Boston, <http://www.bu.edu/pardee/files/2012/11/Knowledge-Economies-Pardee-Report.pdf> (dostęp: 10.06.2018 r.).
- Carayannis E.G., Campbell D.F.J., 2009, 'Mode3' and 'Quadruple Helix': Toward a 21st century fractal ecoinnovation system, "Journal of Technology Management", Vol. 46, No. 3/4.
- Carayannis E.G., Grigoroudis E., 2016, *Quadruple Innovation Helix and Smart Specialization: Knowledge Production and National Competitiveness*, "Foresight and STI Governance", Vol. 10, No. 1; <https://doi.org/10.17323/1995-459x.2016.1.31.42>.
- Cooke P., Gomez Uranga M., Etxebarria G., 1997, *Regional innovation systems. Institutional and organizational dimensions*, "Research Policy", Vol. 26, Issue 4/5, [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(97\)00025-5](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(97)00025-5).
- Cooke P., 1998, *Introduction: Origins of the concept* [in:] *Regional Innovation Systems. The Role of Governances in a Globalized World*, H.J. Braczyk, P. Cooke, M. Heidenreich, UCL Press, London.
- Cooke P., 2001, *Regional Innovation Systems, Clusters, and the Knowledge Economy*, "Industrial and Corporate Change", Vol. 10, No. 4, <https://doi.org/10.1093/icc/10.4.945>.
- Cooke P., 2004, *The role of research in regional innovation systems: new models meeting knowledge economy demands*, "International Journal Technology Management", Vol. 28, Nos. 3/4/5/6; <http://dx.doi.org/10.1504/IJTM.2004.005307>.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Next steps for a sustainable European future*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-next-steps-sustainable-europe-20161122_en.pdf (dostęp: 11.06.2018 r.).
- Entrepreneurial West Hisingen, <http://nws.euocities.eu> (stan na 18.06.2018).
- Etzkowitz H., 1993, *Technology transfer: the second academic revolution*, "Technology Access Report", No. 6.
- Etzkowitz H., Leyesdorff L., 1995, *The Triple Helix: university-industry-government relations: a laboratory for knowledge-based economic development*, "EASST Review", Vol. 14.
- Fiore A., Grisorio M. J., Prota F., 2011, *Reginal Innovation Systems: Which Role for Public Policies and Innovation Agencies? Some Insight from the Experience of an Italian Region*, "European Planning Studies", Vol. 19, No. 8, <https://doi.org/10.1080/09654313.2011.586173>.

- Florida R., 1995, *Toward the learning region*, "Futures", Vol. 27, No. 5.
- Gouvea R., Montoya M., Walsh S., 2013, *How the Corruption Quadruple Helix Affects BRIC: A Case Study of Corruption in Big Emerging Economies*, "Journal of Politics and Law", Vol. 6, No. 2, <http://dx.doi.org/10.5539/jpl.v6n2pl>.
- Iwaszczuk N., Łamasz B., Orłowska-Puzio J., 2016, *Globalizacja a nierówności w rozwoju wybranych krajów*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 47 (3), <https://doi.org/10.15584/nsawg.2016.3.12>
- Leyesdorff L., 2000, *The Triple Helix: an evolutionary model of innovation*, "Research Policy", Vol. 29, No. 2.
- Leyesdorff L., 2012, *The Triple Helix, Quadruple Helix, ..., and an N-tuple of Helices: Explanatory Models for Analyzing the Knowledge-based Economy*, "Journal of the Knowledge Economy", Vol. 3, No. 1.
- Markkula M., Kune H., 2015, *Making Smart Regions Smarter: Smart Specialization and the Role of Universities in Regional Innovation Ecosystems*, "Technology Innovation Management Review", Vol. 5, Issue 10.
- Morawska-Jancelewicz J., 2016, *Innowacje społeczne w miastach europejskich. Przykłady dobrych praktyk*, „Studia Miejskie”, t. 23.
- Nowakowska A., 2007, *Region w tworzeniu zasobów wiedzy i innowacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 480 (13).
- Nowakowska A., 2010, *Budowanie regionalnych systemów innowacji – polskie doświadczenia*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Ekonomiczne Problemy Usług”, nr 584 (48).
- Okoń-Horodyńska E., 2000, *Jak budować regionalne systemy innowacji*, IBnGR, Gdańsk.
- Oksanych O., 2011, *Regionalny system innowacji jako czynnik wzrostu wartości przedsiębiorstwa*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 685(46).
- Płoszaj A., 2014, *Samorząd lokalny wobec przemian demograficznych*, „Instytut Idei”, nr 7.
- Puślecki Z.W., 2017, *Model potrójnej helisy (Triple Helix) we wzroście efektów innowacyjnych i konkurencyjności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 475; <https://doi.org/10.15611/pn.2017.475.21>.
- Ranga M., Etkowitz H., 2013, *Triple Helix systems: an analytical framework for innovation policy and practice in the Knowledge Society*, "Industry and Higher Education", Vol. 27, No. 4; <https://doi.org/10.5367%2Fihe.2013.0165>.
- Silva A.C., 2017, *Water, energy, environmental challenges in the XXI century: solutions for the future*, *Procedia Earth and Planetary Science*, No. 17; <https://doi.org/10.1016/j.proeps.2016.12.012>.
- Solesvik M.A., 2017, *The Triple Helix Model for Regional Development and Innovation: Context of Nordic Countries*, "Forum Scientiae Oeconomia", Vol. 5, No. 4; https://doi.org/10.23762/FSO_VOL5NO4_17_1
- Spark. Scale. Sustain. Innovation for the Sustainable Goals*, 2017, UNDP, New York, <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/development-impact/spark--scale--sustain--2016-year-in-review.html> (dostęp: 9.05.2018 r.).
- Stanienda J., 2011, *Clusters in the system of region innovation*, "The Małopolska School of Economics in Tarnów Research Papers Collection", No. 19, s. 155–165.

- Wiśniewska M., 2013, *Procesy innowacyjne a działania władz miejskich – wybrane problemy i przykłady*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 285.
- Zhang T., 2017, *Global economic challenges and opportunities*, Speech to the 59th Annual Meeting of the National Association for Business Economics, IMF, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/25/sp092517-global-economic-challenges-and-opportunities> (dostęp: 9.05.2018 r.).

Streszczenie

W XXI w. rozwój gospodarczy Polski i jej regionów zależy od zdolności do podnoszenia innowacyjności podmiotów gospodarczych. Poprawa innowacyjności na poziomie regionu wymaga współpracy regionalnych partnerów sektora nauki, przedsiębiorstw i sektora publicznego. Taką kooperację, opartą na relacjach i powiązaniach w procesie tworzenia wiedzy i innowacji między światem nauki, gospodarki a władzami publicznymi, opisuje model potrójnej helisy (*Triple Helix*). W ostatniej dekadzie model ten rozwinęto o sferę mediów i społeczeństwa obywatelskiego, tworząc koncepcję poczwórnej helisy (*Quadruple Helix*). Podstawę tego modelu stanowi przekonanie o znaczącej roli społeczeństwa i użytkowników dóbr w procesach innowacyjnych. Ewolucja modeli helisy uświadamia potrzebę przeanalizowania roli i sposobów aktywności jednostek władzy w regionie w dynamicznie zmieniających się uwarunkowaniach współczesnych procesów innowacyjnych.

Celem artykułu jest przedstawienie modeli potrójnej i poczwórnej helisy, a także roli i miejsca jednostek samorządu w regionalnych systemach innowacji w tych koncepcjach współpracy. Poza teoretycznym omówieniem tych zagadnień zaprezentowano w opracowaniu przykładowe działanie jednostki samorządu terytorialnego za granicą, wpisujące się w jej proinnowacyjną aktywność w modelu poczwórnej helisy. Podczas badań korzystano z krajowej i zagranicznej literatury przedmiotu, wyników badań innych autorów. Na potrzeby opracowania wykorzystano studium literatury i synteze.

Słowa kluczowe: regionalny system innowacji, samorząd terytorialny, współpraca, potrójna helisa, poczwórna helisa.

The local government unit as a partner of the regional innovation system in models of triple and quadruple helix

Summary

In XXI century the economic growth of Poland and its regions depends on their capacity to increasing the innovative character of business entities. The improvement of innovation on a regional level demands a cooperation of vernacular partners of science, enterprises and public sector. This cooperation, based on relations and connections in processes of composing knowledge and innovations between science, economy and public authorities is described as a triple helix model. This model was developed in the last decade by media and civil society spheres and created a model of a quadruple helix. The basis of this model leans on a conviction about significant role of society and users of goods in innovation processes. The evolution of helix models enlightens a need to analyze the role and devices of activity of authorities in a region in dynamically changing conditioning of contemporary processes of innovativeness.

The aim of the article is to present models of triple and quadruple helix as well as roles and placement of local authorities in regional systems of innovations in those concepts of cooperation. Besides theoretical periphrasis of those issues, it presents exemple activity of local government unit abroad. These activity fit in proinnovative activeness in model of quadruple helix. During the research, the national and foreign literature on the subject were used, as well as the results of the research of other authors. A synthesis and literature study were used for the purposes of the research paper.

Keywords: regional innovation system, local government, cooperation, triple helix, quadruple helix.

JEL: H79, O31.

*prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak*¹

Katedra Teorii Organizacji i Zarządzania, Zakład Zarządzania Publicznego
Uniwersytet Warszawski

Finansowe uwarunkowania przygotowania i realizacji strategii rozwoju lokalnego

WPROWADZENIE

Powszechnie stało się przygotowanie strategii przez samorządy terytorialne, zwłaszcza obecnie, gdy są możliwości uzyskania zasilania zewnętrznego na ich realizację. Jednocześnie obserwuje się, że wiele tych strategii, a szczególnie na szczeblu lokalnym, nie jest w pełni realizowane. Bardzo często wynika to z braku dostatecznych środków na ich sfinansowanie, jak i – instrumentów ich pozyskiwania. Celem artykułu jest ukazanie zagadnień przygotowania strategii rozwoju lokalnego w kontekście finansowej ich realności. Cel pracy ma zarówno charakter poznawczy, jak i aplikacyjny, a podstawą jej przygotowania były: literatura przedmiotu, strategie rozwoju gmin: Przytyk, Stara Błotnica i Stromiec w województwie mazowieckim oraz wcześniejsze wyniki badań i przymysłów.

ISTOTA I CELE STRATEGII ROZWOJU LOKALNEGO

Strategia rozwoju lokalnego jest zbiorem celów i zadań społeczności danego obszaru (gminy, grupy gmin i powiatu) oraz przedsięwzięć organizacyjnych, przyjętych do realizacji w określonej perspektywie, wraz ze wskazaniem podmiotów i instrumentów ich wdrażania [Wiatrak, 2011, s. 25–26]. Podmiotami rozwoju lokalnego są władza lokalna, mieszkańcy oraz przedsiębiorcy, podejmujące celowe działania dotyczące zmian i rozwoju oraz sposobu ich realizacji [Jakubowska, 2013, s. 177–178]. Strategia ta zawiera przynajmniej następujące elementy:

- opis jej celów i ich hierarchii, w tym wartości docelowych rezultatów,
- plan działania wskazujący, w jaki sposób cele przekładają się na działania,

¹ Adres korespondencyjny: apw@wz.uw.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0962-2805.

- opis rozwiązań w zakresie zarządzania i monitorowania strategii oraz dotyczących ewaluacji,
- opis procesu zaangażowania społeczności w opracowanie strategii,
- plan finansowy.

Cele rozwoju lokalnego dotyczą całokształtu funkcjonowania danego obszaru. Najczęściej obejmują one [Szewczuk i in., 2011, s. 33]:

- wzrost gospodarczy, a wraz z tym nowe miejsca pracy, spadek bezrobocia itd.,
- restrukturyzację i dywersyfikację działalności podmiotów gospodarczych,
- zwiększanie kapitału ludzkiego, w tym zmianę kwalifikacji i zawodów,
- rozwój sektora usługowego i zasobów społecznych;
- rozwój technologiczny i wdrażanie innowacji;
- rozwój infrastruktury instytucjonalnej wspierającej rozwój obszaru;
- zmiany jakościowe w środowisku przyrodniczym poprzez budowę infrastruktury ekologicznej i eliminację zagrożeń środowiska;
- poprawę dobrobytu i jakości życia ludności poprzez dochody, warunki pracy i zamieszkania itp.;
- kształtowanie pozytywnego wizerunku obszaru poprzez wymienione działania w poprzednich punktach.

Każdy obszar ma swoje drzewo celów i zadań, odpowiadające oczekiwaniom i zasobom, które mogą być przeznaczone na ich realizację. Podkreślić należy, że chociaż podstawą strategii lokalnych są posiadane zasoby, to o ich uruchomieniu decyduje aktywność zarządzających jednostką terytorialną, ich postawa wyrażająca się w poszukiwaniu zmian i działań oraz merytoryczne podejście do przyjętych kierunków działań. Chodzi tutaj o przestrzeganie pewnych zasad dotyczących przygotowanych strategii rozwoju lokalnego, a w szczególności takich jak [por. Stabryła, 2000, s. 32–36; Wiatrak, 2011, s. 52–53]:

1. Zasada długofalowości – oparta na myśleniu strategicznym, tj. przedkładaniu celów perspektywicznych nad bieżącymi oraz koncentracji na zdarzeniach najważniejszych.
2. Zasada kompleksowości – oparta na podejściu systemowym, uwzględniająca wszystkie aspekty i płaszczyzny oraz uwarunkowania funkcjonowania danego obszaru oraz powiązania z otoczeniem.
3. Zasada zrównoważonego rozwoju, uwzględniającego zachowanie ładu poprzez równoważenie aspektów ekonomicznego, społecznego, środowiskowego i przestrzennego działania.
4. Zasada partnerstwa (współdziałania, konsultowania) władz ze społeczeństwem w zakresie kierunków działania, formułowania celów i sposobów ich realizacji oraz wspierania i inspirowania inicjatyw społeczności.
5. Zasada wewnętrznej spójności i realności, oparta na zbilansowaniu zasobów z wydatkami i koordynacji działań na różnych płaszczyznach.
6. Zasada wariantowego ujmowania – potencjalnych scenariuszy rozwoju.

7. Zasada elastyczności – czyli możliwości aktualizacji strategii w procesie jej realizacji, jeśli pojawią się istotne okoliczności merytoryczne.

8. Zasada gospodarności – zgodnie z optymalnym i racjonalnym działaniem.

Przestrzeganie przedstawionych zasad przygotowania strategii ma z jednej strony racjonalizować cały proces jej powstawania, a z drugiej – uspołeczniać wybór i kierunki dalszego działania poprzez komunikowanie się ze społecznością lokalną i otoczeniem. Prace nad przygotowaniem strategii, jej wybór i proces realizacji spełniają wiele różnych funkcji, m.in. takich jak [Kaczurak-Kozak, 2007, s. 216–217]:

- poznanie mocnych i słabych stron danego obszaru oraz szans i zagrożeń rozwoju lokalnego,
- prowadzenie dialogu społecznego o przyszłych działaniach i ich priorytetach,
- wytyczanie kierunków rozwoju danego obszaru i podejmowanie decyzji w tym zakresie,
- zwiększanie spójności podejmowanych decyzji i działań przez władze lokalne i społeczność lokalną,
- sprzyjanie efektywniejszemu zagospodarowaniu posiadanych zasobów, a zwłaszcza zasobów o charakterze marginalnym,
- informowanie o kierunkach oraz charakterze możliwych w przyszłości zmian i ich uwarunkowaniach,
- popularyzowanie decyzji władz lokalnych, zmniejszanie oporu wobec zmian, a w rezultacie eliminowanie lub łagodzenie części konfliktów społecznych,
- wpływanie na decyzje inwestycyjne społeczności lokalnej i inwestorów zewnętrznych,
- zwiększanie szans danej jednostki terytorialnej na zasilanie zewnętrzne, w tym ze strony państwa i Unii Europejskiej.

ZARZĄDZANIE ZASOBAMI FINANSOWYMI W SAMORZĄDACH LOKALNYCH

Zarządzanie finansami w samorządach terytorialnych jest procesem dynamicznym, w ramach którego następuje realizacja przyjętych zadań polityki finansowej, monitorowanie i koordynowanie ich wykonania oraz ocenianie efektów podjętych działań i w miarę potrzeby podejmowanie ich korekty. Zarządzanie to obejmuje z jednej strony regulowanie i kierowanie źródłami pozyskiwania środków finansowych, a z drugiej – działania na rzecz optymalnego ich wykorzystania zgodnie z celami określonymi w strategii rozwoju lokalnego [Jastrzębska, 1999, s. 12; Król, 2016, s. 45; Wyrębek, 2010, s. 143].

Zarządzanie finansami jednostki samorządu terytorialnego dotyczy dwóch rodzajów wydatków: bieżących i majątkowych [Dworakowska, 2015, s. 49]. Dla realizacji strategii rozwoju lokalnego najważniejsze są wydatki majątko-

we, obejmujące inwestycje oraz objęcie akcji i udziału w spółkach itd. Wydatki te wynikają z przyjętych zadań i są systematycznie ponoszone w zależności od przyjętego harmonogramu. Z kolei wydatki bieżące ułatwiają funkcjonowanie samorządów oraz utrzymanie i eksploatację posiadanej infrastruktury, w tym zrealizowanej poprzez działania strategiczne. W związku z tym planując wydatki na realizację zadań strategicznych należy określić, czy nie będą one barierą dla wydatków bieżących i racjonalnego wykorzystania posiadanych zasobów.

Zarządzanie finansami w jednostkach samorządu terytorialnego odbywa się przez różnego rodzaju instrumenty, takie jak [Gawroński, 2010, s. 68]:

- dochody budżetu jednostki terytorialnej,
- wydatki budżetu jednostki terytorialnej,
- deficyt budżetowy i samorządowy dług publiczny,
- wieloletnia prognoza finansowa,
- wieloletni plan inwestycyjny,
- budżet zadaniowy.

Głównym celem stosowania wymienionych instrumentów jest zapewnienie środków na realizację zadań publicznych i społecznych jednostki samorządowej poprzez [Wakuła, 2009, s. 111; Wyrębek, 2010, s. 144]:

- określanie sposobów i źródeł pozyskiwania dochodów budżetowych oraz kształtowania ich wielkości i struktury,
- określenie wielkości i struktury wydatków w powiązaniu z realizowaną działalnością bieżącą i inwestycyjną oraz kształtowania ich wielkości i struktury,
- kształtowanie relacji między dochodami i wydatkami budżetowymi, która zapewni zachowanie równowagi ekonomiczno-finansowej,
- planowanie, monitorowanie i kontrolę wykorzystania zasobów,
- zapewnienie skutecznego i efektywnego wykorzystania zasobów,
- zapewnienie realizacji wymogów prawnych dotyczących spraw finansowych w jednostce terytorialnej.

Podstawą stosowania wymienionych instrumentów zarządzania finansami w jednostkach terytorialnych jest budżetowanie. Systemy budżetowania obejmują przygotowywanie, wdrożenie, realizację i kontrolę budżetu, dostarczając wiedzę o kosztach i przychodach w przyszłości i przybliżając ją szczeblom operacyjnym w zależności od sposobu podejścia do zarządzania finansami. Wyróżnić możemy trzy modele zarządzania finansami w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce [Kožuch, 2012, s. 77 i n.; Król, 2016, s. 47–48; Wakuła, 2009, s. 112–113]:

1. Administracyjny (tradycyjny), który koncentruje się głównie na zasobach pieniężnych w cyklu jednorocznym, poczynając od budżetu, poprzez planowanie realizacji dochodów i wydatków budżetowych, a kończąc na harmonogramach ich realizacji. Struktura budżetowania wynika ze ściśle określonych wymogów prawnych dotyczących finansów publicznych, obejmujących poszczególne pozycje budżetowe. Model ten ma charakter pasywny, gdyż nie daje swobody

decyzyjnej w tym zakresie, ale też nie dostarcza informacji do efektywnego zarządzania finansami, a zwłaszcza strategicznego ujęcia w kolejnych latach. Niestety, jest on obowiązujący w Polsce.

2. Zadaniowy, w którym podstawą jest budżet zadaniowy, opierający się na zarządzaniu poprzez cele i zadania, a częściowo także poprzez wyniki. Budżet ten zawiera konkretne cele (np. wynikające ze strategii rozwoju lokalnego), zadania do osiągnięcia tych celów oraz mierniki ich realizacji, pozwalające ocenić efektywność prowadzonych działań. W budżecie zadaniowym dotychczasową klasyfikację budżetową (działy, rozdziały) zamienia się na klasyfikację opartą na zadaniach. W tym podejściu występują dwa rodzaje zadań: krótkoterminowe i długoterminowe, powiązane ze sobą, ale te pierwsze zwykle nadal mają decydujące znaczenie.
3. Zintegrowany, w którym podstawą jest kompleksowe i procesowe ujęcie zarządzania finansami w cyklu wieloletnim i rocznym, wynikającym z realizowanej polityki społeczno-ekonomicznej i decyzji strategicznych w tym zakresie. Zintegrowane zarządzanie finansami wymaga zmian w strukturze organizacyjnej, pozwalających na poznanie „możliwych źródeł dochodu i prawdopodobieństwa ich realizacji oraz harmonogramów powstawania, a następnie koordynacji wybranych do realizacji zadań (oraz spełnianych przez nie potrzeb) z możliwościami ich finansowania” [Kožuch, 2012, s. 88]. „Budżet roczny jest wynikiem ustaleń zawartych w wieloletnim planie finansowym oraz zgłaszanych na bieżąco potrzeb samorządu. Równocześnie, w wyniku realizacji ustaleń zawartych w budżecie rocznym, powstaje często potrzeba uaktualnienia wieloletnich planów finansowych, które zostaną uwzględnione w budżecie roku następnego” [Król, 2016, s. 48].

W polskich samorządach terytorialnych dominuje administracyjny model zarządzania finansami publicznymi, co wynika z aktualnego ustawodawstwa prawnego. Pozostałe dwa modele zarządzania finansami publicznymi są stosowane przez niektóre samorządy terytorialne fakultatywnie i uzupełniająco. Taka sytuacja wymaga zmian, a przede wszystkim stosowania różnych instrumentów zarządzania finansami publicznymi i powiązania ich ze sobą, tak aby były one aktywnym narzędziem w procesie realizacji zadań wynikających ze strategii rozwoju lokalnego. Tymczasem pełnią one rolę pasywną, często sprawozdawczą, o czym może świadczyć następująca opinia: „wieloletnia prognoza finansowa podzieliła los budżetu zadaniowego – zamiast być jednym z podstawowych instrumentów racjonalnego zarządzania finansami, stała się konstrukcją czysto formalną. W większości jednostek samorządu rola wieloletniej prognozy finansowej polega dziś przede wszystkim na dostarczeniu regionalnym izbom obrachunkowym podstaw do uznania za prawidłowe planów jednostek samorządowych dotyczących zadłużenia i jego spłat. Takie traktowanie planowania wieloletniego odbywa się oczywiście ze szkodą dla finansów samorządowych” [Król, 2016, s. 52] i nie sprzyja racjonalnemu zarządzaniu nimi.

ŹRÓDŁA ZASOBÓW FINANSOWYCH DLA REALIZACJI STRATEGII LOKALNYCH

Dla realizacji przyjętej strategii należy mieć odpowiednie środki, odpowiadające przyjętym celom i kierunkom działań. Wskazują na to zasady przygotowania strategii (jak np. wewnętrznej spójności i realności). Źródłami zasobów finansowych dla realizacji strategii samorządów terytorialnych są środki:

- samorządu terytorialnego,
- inwestorów lokalnych,
- inwestorów zewnętrznych.

Źródła kapitału samorządów terytorialnych, który może być przeznaczony na sfinansowanie przyjętej strategii rozwoju lokalnego stanowią [Dyk, 2012, s. 162; Milewska, 2017, s. 54–58; Ustawa, 1990; Ustawa, 2009; Wakuła, 2008, s. 112]:

- udziały w podatkach budżetu państwa – z podatków dochodowych ludności i przedsiębiorców,
- dochody pochodzące z podatków lokalnych i opłat,
- dochody majątkowe pochodzące ze sprzedaży, dzierżawy i najmu majątku, od prowadzonej działalności gospodarczej i pozagospodarczej przez samorzady, odsetki od środków na rachunkach bankowych, odsetki od udzielonych pożyczek i od posiadanych papierów wartościowych itp.,
- transfery od władz państwowych w postaci subwencji ogólnej, celowej i wyrównawczej itp.,
- przychody zwrotne pochodzące z obligacji, kredytów i pożyczek itp.,
- przychody bezzwrotne typu spadki, zapisy, darowizny oraz wpływy z samoopodatkowania ludności.

Analizując wymienione źródła finansowania strategii rozwoju lokalnego należy uwzględnić, że ich wielkość zależy przede wszystkim od zasobów gminy, jej wielkości, potencjału ekonomicznego, stopnia zagospodarowania itd. Oznacza to, że zdolność uzyskiwania środków na rozwój przez jednostki samorządowe jest zróżnicowana. Uwzględnić też należy, że to są środki potencjalne, która dana jednostka samorządu terytorialnego nie zawsze uzyskuje (np. w okresie słabej koniunktury gospodarczej, czy klęsk żywiołowych). Planując realizację strategii należy pamiętać o rezerwach, które mogą być uruchomione w przypadku braku dostatecznych wpływów, a także o hierarchii wydatków.

W realizacji strategii mogą uczestniczyć inwestorzy lokalni, tj. [Wiatrak, 2011, s. 72]:

- mieszkańcy danego obszaru (powiatu lub gminy),
- przedsiębiorstwa prywatne z obszaru danego samorządu terytorialnego, w tym posiadające osobowość prawną, jak spółki osobowe i kapitałowe.

Uczestnictwo podmiotów wewnętrznych w realizacji strategii rozwoju lokalnego zależy z jednej strony od ich możliwości inwestowania, a z drugiej – od instrumentów zachęcających do określonych zachowań przedsiębiorczych, in-

strumentów wynikających z tej strategii i powiązanych z nią (np. ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty itd.). Aby zachęcić mieszkańców i przedsiębiorców z obszaru danego samorządu terytorialnego do włączenia się w przyjęte kierunki działań należy odpowiednio przygotować zestaw różnych instrumentów ich wsparcia, biorąc pod uwagę podobne działania w innych samorządach terytorialnych, a zwłaszcza sąsiednich [Wołowiec, 2010, s. 64 i n.]. Zadaniem polityki władz samorządowych jest stworzenie klimatu do działalności inwestycyjnej.

Dla sfinansowania realizacji strategii rozwoju lokalnego może być wykorzystany także kapitał zewnętrzny, pochodzący spoza terenu działania danego samorządu terytorialnego, tj. [Wiatrak, 2011, s. 72]:

- prywatni inwestorzy (łącznie z posiadającymi osobowość prawną),
- kapitał państwowy i samorządów szczebla wyższego,
- kapitał ze źródeł pomocowych.

Uczestniczenie w realizacji strategii rozwoju lokalnego przez inwestorów prywatnych zależy przede wszystkim od jakości tej strategii, tj. przejrzystości w wyznaczaniu celów i zadań oraz narzędzi ich realizacji. W tym przypadku liczą się głównie narzędzia zachęcające do inwestowania na danym obszarze, ich rodzaj, wpływ na spodziewane korzyści i okres ich uzyskiwania.

Z kolei w przypadku inwestowania ze źródeł pomocowych oraz kapitału państwowego i samorządów szczebla wyższego liczy się przede wszystkim merytoryczne przygotowanie strategii rozwoju lokalnego i jej wpisanie się w cele, które one realizują, np. w cele wynikające z regionalnych inteligentnych specjalizacji, czy też partnerstwa innowacyjnego na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa – programów realizowanych w UE [Wiatrak, 2018, s. 193–203].

Pozyskiwanie funduszy zewnętrznych przez jednostki samorządu terytorialnego staje się jednym z obszarów zarządzania tą jednostką, poczynając od przygotowania strategii, a kończąc na jej realizacji i rozliczeniu się z uzyskanych środków. Cały proces pozyskiwania i wykorzystywania środków zewnętrznych obejmuje wszystkie cztery funkcje zarządzania. Najważniejszy jest proces planowania, w którym określa się nie tylko cele i zadania, ale możliwość ich sfinansowania, z podziałem na źródła. Poszukiwanie zewnętrznych środków wynika z braku własnych środków, ale też z istniejących możliwości ich uzyskania, jak np. z funduszy strukturalnych UE.

ASPEKTY FINANSOWANIA STRATEGII WYBRANYCH GMIN W WOJEWÓDZTWIE MAZOWIECKIM

Analizując strategię w badanych gminach: Przytyk, Stara Błotnica i Stromiec w województwie mazowieckim [Strategia, 2004a, 2004b, 2015], należy stwierdzić, że zostały przygotowane przy zastosowaniu podobnych podejść i metod przez zewnętrzne jednostki (firmy doradcze), ale przy udziale społeczności lo-

kalnych. Inicjatywa ich opracowania pochodziła z samorządów terytorialnych. Dla poszczególnych etapów wykorzystano różne metody analityczne, ilościowe i jakościowe stosowane w ekonomii i zarządzaniu. I tak w etapie diagnozowania wszystkie badane gminy zastosowały analizę SWOT, której podstawą były głównie materiały statystyczne dotyczące gmin, ukazujące ich silne i słabe strony oraz szanse i zagrożenia w otoczeniu, a uzupełniając wyniki badań ankietowych i wywiadów, dyskusji i rozmów z różnymi grupami interesariuszy. Z kolei przy przygotowaniu strategii skorzystano z takich metod, jak: bilansowania, ekstrapolacji trendów, wariantowego ujęcia, prognozy itp. Podsumowując, strategie w badanych gminach zostały przygotowane metodą mieszaną (ekspercko-partnerską), w której podstawową rolę mieli eksperci, natomiast udział mieszkańców dotyczył wskazania potrzeb oraz opinii o proponowanej strategii.

Analizowane dokumenty badanych gmin mają charakter strategii, zawierają bowiem cele i zadania do zrealizowania w dłuższym horyzoncie czasowym i poprzez różne inwestycje w ustalonym harmonogramie. Przygotowanie tych strategii, wyznaczonych celów i zadań itd. należy ocenić pozytywnie, ale brakuje w nich pełnego określenia narzędzi wdrażania, w tym narzędzi finansowych, co może być (i jest) ograniczeniem możliwości ich zrealizowania. Aspektem finansowym strategii poświęcono niewiele uwagi, tak jak i w większości gmin w Polsce. Brakuje też informacji, jaki stosowano model zarządzania finansami publicznymi w gminie. Tak samo nie ma powiązania między poszczególnymi funkcjami zarządzania. Podstawową rolę w tych strategiach ma planowanie, natomiast pozostałym funkcjom zarządzania poświęcono niewiele miejsca, a przecież one są podstawą wdrożenia przyjętych celów i zadań oraz ich finansowania.

W badanych gminach określono następujące źródła finansowania ich strategii [Strategia, 2004a, 2004b, 2015]:

- środki własne gminy,
- środki inwestorów,
- środki z budżetu państwa,
- środki Unii Europejskiej,
- fundacje i fundusze.

Uzwięględnione zostały wszystkie możliwe źródła sfinansowania przyjętych celów i zadań. Gminy liczą na zasilanie zewnętrzne, zwłaszcza na środki unijne, ale też na środki z różnego rodzaju funduszy i fundacji. Aby otrzymać te środki należy spełniać określone warunki ich uzyskania, ale także posiadać – jak w przypadku ubiegania się o fundusze unijne – własne środki. Niestety, w analizowanych strategiach brakuje informacji na ten temat. Samo przygotowanie strategii rozwoju lokalnego nie wystarczy na otrzymanie środków. W przypadku programów pomocowych należy przygotować projekt, który wpisuje się w zakres finansowania i będzie podstawą ubiegania się o te środki. Tak samo w przypadku inwestorów (wewnętrznych i zewnętrznych) nie wskazano, w jaki sposób będą oni pozyskiwani, jakie będzie oddziaływanie na ich zachowania przedsiębiorcze itd.

W badanych strategiach nie uwzględniono też rezerw w przypadku wzrostu ceny danej inwestycji itd., czy wystąpienia działań losowych. Ponadto należy uwzględnić, że przedstawione źródła finansowania mają w dużym stopniu charakter potencjalny, także ograniczający zakres przyjętych działań. Takie podejście oznacza, że zrealizowanie strategii rozwoju lokalnego może być zakłócone ze względu na brak możliwości zapewnienia pełnego ich sfinansowania, a tym bardziej, gdy nie uwzględniono w badanych gminach wzrostu ich dochodów w kolejnych latach.

Gminy dostrzegają ułomności przygotowanych strategii, czego przykładem mogą być uaktualnienia strategii rozwoju w gminie Stara Błotnica, w której zwraca się uwagę na następujące działania [Program 2015]:

1. Program pozyskania środków na rozwój gminy – dla poprawy skuteczności starań o środki zewnętrzne z różnych źródeł gmina powinna posiadać zespół osób, który będzie w stanie w sposób profesjonalny przygotować aplikacje o środki pomocowe oraz prawidłowo rozliczać prowadzone inwestycje.
2. Program pozyskania inwestorów – zakłada opracowanie systemu zachęt oraz promocji terenu gminy skierowanej do potencjalnych inwestorów, takie jak np. ulgi podatkowe dla tworzących nowe miejsca pracy, ułatwienia w nabyciu terenów, sprawna obsługa w urzędzie gminy.
3. Kształtowanie i realizację programu informacyjnego poprzez organizację szkoleń i doradztwa w sprawach merytorycznych, udostępnianie kanałów informacyjnych, promocję gminy itd.

Gmina Stara Błotnica nadal preferuje zasilanie zewnętrzne, ale widzi potrzebę przygotowania się do pozyskiwania środków. Jest to podejście właściwe i oby tylko nie zakończyło się na deklaracjach.

ZAKOŃCZENIE

Analiza dokumentów strategicznych w badanych gminach wskazuje, że:

- realizacja zadań zawartych w strategii wymaga nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetu gmin, co może okazać się barierą ich wdrożenia,
- przewiduje się finansowanie zewnętrzne, a brakuje systemu instrumentów jego pozyskiwania;
- brakuje powiązania wszystkich czterech funkcji zarządzania rozwojem gminy, w tym aktywnej polityki władz gminy w tym zakresie;
- zadaniem polityki władz gminy powinno być stworzenie klimatu do działalności inwestycyjnej, który będzie mobilizował ludność danego terenu i inwestorów zewnętrznych do dalszej działalności i inwestowania;
- należy przewidzieć fundusze na doradztwo, szkolenia i przekwalifikowanie ludności oraz powiązać je z celami i zadaniami strategii rozwoju lokalnego;
- należy odchodzić od administracyjnego systemu zarządzania finansami publicznymi na rzecz zintegrowanego i strategicznego podejścia.

BIBLIOGRAFIA

- Dworakowska M.M., 2015, *Determinanty finansowe wzrostu inwestycji samorządu terytorialnego*, „Studia z Polityki Publicznej”, nr 4.
- Dyk M., 2012, *Podstawy gospodarki finansowej gmin*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 268.
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Jakubowska A., 2013, *Partnerstwo publiczno-prywatne i jego konsekwencje dla rozwoju lokalnego*, „Studia Ekonomiczne”, nr 156.
- Jastrzębska M., 1999, *Zarządzanie finansami gmin – aspekty teoretyczne*, Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kaczurak-Kozak M., 2007, *Długofalowe planowanie jako element polityki rozwoju gminy*, Studia Lubuskie: Prace Instytutu Prawa i Administracji PWSZ w Sulechowie, t. 3.
- Kożuch A.J., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Król D., 2016, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych*, „Nauki o Finansach”, nr 1 (26).
- Milewska A., 2017, *Samodzielność finansowa gmin w kontekście realizacji dochodów budżetowych*, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość”, nr 5 (4).
- Program 2015, *Program Rozwoju Gminy Stara Błotnica na lata 2015–2020*, Urząd Gminy, Stara Błotnica 2015.
- Stabryła A., 2000, *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa – Kraków.
- Strategia 2004a, *Strategia Rozwoju Gminy Stara Błotnica*, Urząd Gminy, Stara Błotnica 2004.
- Strategia 2004b, *Strategia Rozwoju Gminy Stromiec*, Urząd Gminy, Stromiec 2004.
- Strategia 2015, *Strategia Rozwoju Gminy Przytyk*, Urząd Gminy, Przytyk 2015.
- Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., 2011, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Wakuła M., 2009, *Wybrane problemy zarządzania finansami gmin*, „Zeszyty Naukowe Akademii Podlaskiej w Siedlcach, Seria: Administracja i Zarządzanie”, nr 82.
- Wiatrak A.P., 2011, *Strategie rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. Instytutu Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wiatrak A.P., 2018, *Regional smart specialisations in agribusiness*, „Humanities and Social Sciences”, t. 25, z. 1, <https://doi.org/10.7862/rz.2018.hss.14>.
- Wołowicz T., 2010, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1.
- Wyřbek H., 2010, *Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie gminy*, „Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 4.

Streszczenie

Celem artykułu było ukazanie zagadnień przygotowania strategii rozwoju gminy samorządów terytorialnych w kontekście finansowej ich realności. W związku z tym zwrócono uwagę na różne źródła pozyskiwania środków, poczynając od środków wewnętrznych – zwłaszcza środków samorządów terytorialnych, poprzez fundusze zewnętrzne, a kończąc na polityce wspierania pozyskiwania funduszy w połączeniu z przygotowaną strategią, pozwalającą włączyć się w istniejące programy rozwoju i zmian, jak i pozyskać środki od inwestorów prywatnych. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że realizacja zadań zawartych w strategii wymaga nakładów finansowych przekraczających możliwości budżetu gmin, dlatego też starają się one o zasilanie zewnętrzne. Niestety, najczęściej brakuje systemu instrumentów ich pozyskiwania i aktywnej polityki w tym zakresie. Wymaga to zmian, poczynając od opracowania systemu polityki wspierania działań przedsiębiorczych, poprzez stworzenie klimatu i zachęt do tych działań, a kończąc na zmianie modelu zarządzania finansami publicznymi, od administracyjnego do zintegrowanego.

Słowa kluczowe: gmina, strategia, finansowanie, rozwój.

Financial determinants for the preparation and implementation of local development strategies*Summary*

The aim of the article was to show the issues of preparing a development strategy for the commune's local government in the financial context of their realities. In this connection, attention was paid to various sources of raising funds, starting from internal resources – especially local government funds, through external funds, and ending with the policy of supporting fundraising in conjunction with the prepared strategy, allowing to participate in existing development and change programs, as well as and raise funds from private investors. It follows from the considerations that the implementation of the tasks included in the strategy requires financial outlays that exceed the budget capability of municipalities, which is why they are seeking external power. Unfortunately, most often there is a lack of instruments for their acquisition and active policy in this area. This requires changes, starting from the development of a policy system to support entrepreneurial activities, by creating a climate and incentives for these activities, and ending with a change of the public finance management model, from administrative to integrated.

Keywords: commune, strategy, financing, development.

JEL: G3, M1.

dr hab. Maria Jastrzębska, prof. UG¹

Katedra Bankowości i Finansów

Wydział Zarządzania

Uniwersytet Gdański

Jawność i przejrzystość sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego – ocena i rekomendacje

WPROWADZENIE

Jawność i przejrzystość finansów publicznych, w tym finansów samorządowych jest podstawą racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Jawność finansów samorządowych oznacza swobodny dostęp mieszkańców i instytucji do danych finansowych jednostek samorządu terytorialnego (JST), ich jednostek organizacyjnych (samorządowe jednostki budżetowe, samorządowe zakłady budżetowe) oraz jednostek im podległych (samorządowe instytucje kultury, samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej). Chodzi przede wszystkim o zapewnienie możliwości poznania przebiegu prac w ramach procedury budżetowej i wielkości liczbowych dotyczących finansów JST oraz dostępu do dokumentów budżetowych. Przejrzystość finansów samorządowych stanowi gwarancję, że przekazywane informacje są zrozumiałe, przydatne, wiarygodne (rzetelne i prawidłowo sporządzone), kompletne, aktualne i porównywalne [Adamczyk, 2012, s. 395], a sprawozdawczość spełnia swoje funkcje: informacyjną, kontrolną, sprawozdawczą i statystyczną [Adamek-Hyska, 2013, s. 8–9]. Zachowanie zasady przejrzystości finansów samorządowych wymaga jednolitych kryteriów klasyfikacji dochodów i wydatków stosowanej na potrzeby planowania, rachunkowości, sprawozdawczości, analizy i kontroli [Misiąg, 2017, s. 38].

Celem artykułu jest ocena jawności i przejrzystości sprawozdawczości JST, wskazanie zjawisk dysfunkcyjnych, generujących ograniczoną jej jawność i przejrzystość i rekomendacja działań, które winny być podjęte, aby zniwelować te zjawiska. Badania teoretyczne przeprowadzono na podstawie dostępnej literatury przed-

¹ Adres korespondencyjny: ul. Armii Krajowej 101, 81-824 Sopot; tel. +48 58 523 14 16; e-mail: mjastrzebska@wzr.ug.edu.pl; ORCID: 0000-0002-0027-930X.

miotu, publikowanych wyników kontroli (NIK, RIO) oraz własnych doświadczeń. Zastosowano metodę analizy deskryptywnej oraz wnioski dedukcyjne i indukcyjne.

ZAKRES SPRAWOZDAWCZOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Rachunkowość JST służy gromadzeniu danych, ich przetwarzaniu i prezentacji informacji w mierniku pieniężnym w celu odzwierciedlenia całości zjawisk związanych z wykonaniem budżetu. Informacje te umożliwiają przeprowadzenie analizy, ocenę i kontrolę: wykonania budżetu, realizacji planów finansowych, sytuacji majątkowej i finansowej JST. W ramach rachunkowości JST wyodrębnia się: rachunkowość wykonania budżetu JST, rachunkowość jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych, rachunkowość organów podatkowych [Kiziukiewicz, 2014, s. 50].

Ewidencja księgową prowadzona jest przez JST w oparciu o zasadę kasową i zasadę memoriału. Efektem stosowania zasady kasowej jest to, że należności i zobowiązania są księgowane w momencie ich zapłaty pod datą i na podstawie wyciągu bankowego, natomiast ujęcie memoriałowe nie ma żadnych ograniczeń czasowych, określających termin sfinalizowania uprzednio zaewidencjonowanej operacji [Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2015, s. 98–99].

Sprawozdawczość JST jest częścią składową rachunkowości JST i stanowi zakończenie oraz podsumowanie całości zapisów księgowych i obliczeń kalkulacyjnych o stanie aktywów i pasywów na dany dzień oraz o poziomie wyniku finansowego za dany okres sprawozdawczy [Winiarska, 2016, s. 19].

Sprawozdania finansowe sporządzane przez JST, ich jednostki organizacyjne oraz inne zobowiązane podmioty można podzielić według kryterium [Świderek, 2016, s. 125]: przedmiotu sprawozdania (budżetowe i finansowe), podmiotu sporządzającego sprawozdanie (zarząd JST, kierownik jednostki organizacyjnej JST, kierownik podmiotu zobowiązanego), częstotliwości sporządzania sprawozdań (miesięczne, kwartalne, roczne), stopnia uogólnienia informacji zawartych w sprawozdaniach (syntetyczne i analityczne), odbiorcy sprawozdań (zewnętrzne sporządzane według wzoru określonego w regulacjach prawnych i wewnętrzne sporządzane w formie niezunifikowanej).

Na podstawie ksiąg rachunkowych JST sporządza sprawozdanie finansowe (zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości – [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.]) oraz sprawozdania budżetowe (zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.] oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej [Dz.U. z 2018 r., poz. 109]). Ponadto w sprawozdawczości JST należy stosować

przepisy zawarte w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych [tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1542 ze zm.] oraz w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.].

Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają w zakresie sprawozdawczości budżetowej sprawozdanie o: dochodach budżetowych, wydatkach budżetowych, nadwyżce/deficycie budżetu, zobowiązaniach według tytułów dłużnych oraz o poręczeniach i gwarancjach, należnościach oraz wybranych aktywach finansowych, stanie środków na rachunkach bankowych JST, stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonania zadań zleconych. Ponadto od 2018 r. przekazują Ministerstwu Finansów wybrane informacje dotyczące poboru podatku rolnego, leśnego i od nieruchomości. Sporządzają również sprawozdanie finansowe, które składa się z bilansu z wykonania budżetu JST, łącznego bilansu, skonsolidowanego bilansu, łącznego rachunku zysków i strat, łącznego zestawienia zmian w funduszu [Kaczurak-Kozak, 2016, s. 54–55].

Niedochowanie terminów sporządzania i przekazywania sprawozdań oraz sporządzanie tych sprawozdań niezgodnie ze stanem wykazywanym w ewidencji księgowej stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 18 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.]. W ustawie tej nie ma sankcji za wykazanie w sprawozdaniu finansowym danych niezgodnych z danymi w ewidencji księgowej, ale są one określone w ustawie o rachunkowości (art. 77).

DYSFUNKCJE SPRAWOZDAWCZOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Podstawą prowadzenia efektywnej samorządowej gospodarki finansowej jest jej monitorowanie zgodnie z zasadą: jawności, przejrzystości, kwantyfikowalności, powszechności, elastyczności, racjonalności. Jawność wyraża się poprzez zapewnienie pełnego dostępu do informacji mających wpływ na efektywność procesu monitorowania, tj. informacji odnoszących się do zjawisk i procesów o charakterze finansowym oddziałujących na sytuację finansową JST. Zasada jawności nie może być skutecznie wdrażana bez przejrzystości prezentowania danych finansowych [Brzozowska, Gorzałczyńska-Koczkodaj, Kogut-Jaworska, Ziolo, 2013, s. 267].

Na obniżenie jawności i przejrzystości sprawozdawczości budżetowej i finansowej JST mają wpływ następujące zjawiska dysfunkcyjne [Gorzałczyńska-Kocz-

kodaj, 2015, s. 99–101; Wakuła, 2015, s. 210–212; Szczypa, 2009, s. 149–151; Niewęglowski, 2009, s. 178–180]:

1. sprawozdawczość JST podlega wielu zmieniającym się regulacjom prawnym, przy czym występują przypadki niejasności oraz niespójności tych regulacji,
2. sprawozdania przygotowywane są przede wszystkim dla celów statystycznych i dla organów kontroli, i nie odzwierciedlają realizacji celów i zadań JST,
3. równoczesne stosowanie zasady kasowej i memoriałowej prowadzenia ewidencji księgowej narusza zasadę kasowego wykonania budżetu, gdyż w poczet rozdysponowanych środków publicznych wliczane zostają te, których realizacja nastąpi dopiero w roku następnym i rozdysponowanie środków publicznych uznane za wykonane nie może być ujęte w planie wydatków ani rozchodów roku następnego, chociaż zostanie wtedy faktycznie dokonane; ponadto w ewidencji księgowej opartej na zasadzie kasowej nie tworzy się rezerw na należności i zobowiązania, co może zachęcać do manipulacji wykazywanym wynikiem budżetu,
4. konieczność stosowania klasyfikacji budżetowej w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości powoduje, że oprócz zapisu operacji gospodarczych, trzeba też dokonać zapisu w odpowiednim dziale, rozdziale i paragrafie tej klasyfikacji; wymóg stosowania klasyfikacji budżetowej może powodować brak środków np. w danym paragrafie i niemożność dokonania wydatku, chociaż środki są dostępne na rachunku budżetu, przy czym nieuregulowanie zobowiązania w terminie stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych; ponadto dosyć częste zmiany klasyfikacji budżetowej powodują trudności w dokonywaniu analizy trendów zachodzących zmian,
5. możliwość stosowania różnych form składania sprawozdań – przy sprawozdaniach budżetowych wymagana jest forma papierowa i elektroniczna, a przy sprawozdaniach w zakresie operacji finansowych o wyborze formy decyduje zarząd JST; odmienne też są uregulowania w zakresie sporządzania korekt w poszczególnych rodzajach sprawozdań JST,
6. przeniesienie nazw pozycji sprawozdania finansowego JST wprost z sektora prywatnego, w tym zwłaszcza w rachunku zysków i strat,
7. brak sprawozdania z przepływu środków pieniężnych (sprawozdawczość budżetowa nie zawiera ciągłości finansowej pomiędzy poszczególnymi okresami, których dotyczy) oraz brak obowiązku sporządzania informacji opisowej sprawozdania finansowego,
8. zasady prezentowania sprawozdań z wykonania budżetu JST powodują, że np. w pozycji plan ujmuje się dane z ostatniej zmiany planu, a nie dane z uchwały budżetowej na dany rok budżetowy, a w pozycji wykonanie nie podaje się wielkości faktycznie wykonanych, lecz różnicę wynikającą z ostatnich zmian w planie budżetu, co powoduje, że nie ma możliwości oceny osiągniętych wyników wykonania budżetu,
9. brak możliwości oceny rzeczywistego stanu zobowiązań – występuje zjawisko długu ukrytego, tj. finansowanie długu wydatkami, gdyż nie wlicza się

do długu (zgodnie z uregulowaniami ustawy o finansach publicznych) niewymagalnych zobowiązań bieżących lub długoterminowych innych niż kredyty, pożyczki, papiery wartościowe [Jastrzębska, 2017, s. 126]; brakuje też wystarczających informacji w zakresie wykorzystywanego długu i kosztów z tym związanych,

10. błędy w zakresie ewidencji księgowej i sprawozdawczości, np.: nierzetelne prowadzenie ksiąg rachunkowych, niezgodność danych w powiązanych sprawozdaniach, wykazywanie danych niezgodnie z ewidencją księgową, brak wyjaśnienia przyczyn złożenia korekty, sporządzanie i przekazywanie niekompletnych sprawozdań, brak zgodności wersji papierowej z wersją elektroniczną, nieprawidłowe stosowanie klasyfikacji budżetowej; skutki finansowe wykrytych nieprawidłowości w gospodarce finansowej JST przez regionalne izby obrachunkowe dotyczą przede wszystkim ewidencji księgowej i sprawozdawczości JST [Sołtyk, 2016, s. 61, 63].

REKOMENDACJE DZIAŁAŃ SŁUŻĄCYCH ZWIĘKSZENIU JAWNOŚCI I PRZEJRZYSTOŚCI SPRAWOZDAWCZOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Sprawozdawczość JST dotyczy realizacji procesów gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych i powinna być ukierunkowana na użytkowników zewnętrznych, tj. na inwestorów, kredytodawców, kontrahentów, rząd i urzędy centralne (regionalne izby obrachunkowe, Główny Urząd Statystyczny, Najwyższa Izba Kontroli), mieszkańców oraz na użytkowników wewnętrznych – organy JST, kierownictwo jednostek organizacyjnych JST i ich pracowników. Sprawozdania JST powinny zawierać zrozumiałą i wyczerpującą informację o: kompetencjach poszczególnych organów władzy, podejmowanych przez nie działaniach i osiągniętych rezultatach, źródłach i poziomie finansowania tych działań oraz posiadanych zasobach majątkowych. Należy więc podjąć następujące działania w celu uzyskania pełnej i wiarygodnej informacji:

1. ograniczenie obowiązków sprawozdawczych JST w zakresie sprawozdań budżetowych (chodzi nie tylko o liczbę sprawozdań, ale również o częstotliwość ich składania), gdyż analiza sytuacji finansowej JST, jako instrumentu zarządzania finansami JST (aktywami, pasywami, płynnością finansową, ryzykiem finansowym) opiera się przede wszystkim na danych ze sprawozdania finansowego JST,
2. wprowadzenie zasady memoriału jako głównej zasady ewidencji księgowej, gdyż jest ona właściwa dla podmiotów zorientowanych na skuteczność i efektywność działania, a do tego jest ona zgodna z międzynarodowymi standardami rachunkowości sektora publicznego [Bitner, 2012, s. 26],

3. powiązanie sprawozdań z systemem ewidencyjno-księgowym, co pozwoli uniknąć prowadzenia podwójnej sprawozdawczości; chodzi o dostosowanie systemu sprawozdawczości budżetowej do potrzeb JST, tak aby dostarczane informacje spełniały warunki związane z funkcjami sprawozdawczości i mogły być wykorzystywane w procesie oceny samorządowej gospodarki finansowej, dając możliwość oceny realizacji zadań JST,
4. zwiększenie zakresu podmiotowego obowiązku badania sprawozdania finansowego każdej JST (a nie jak dotychczas JST powyżej 150 tys. mieszkańców); opinia biegłego rewidenta eliminowałaby obowiązki regionalnych izb obrachunkowych w ocenie sprawozdań finansowych JST, a więc podwójną kontrolę sprawozdań finansowych JST,
5. zastąpienie klasyfikacji budżetowej klasyfikacją funkcjonalną wydatków spójną z klasyfikacją COFOG; zmiana ta wpłynęłaby na stabilizację regulacji prawnych oraz ich spójność dając podstawę do porównań w czasie i w przestrzeni; zmiana ta dałaby też możliwość odzwierciedlenia w ewidencji księgowej i w sprawozdawczości realizacji celów i zadań JST i tym samym sprawozdania JST stałyby się faktycznym narzędziem zarządzania finansami JST,
6. standaryzacja zasad rachunkowości i sprawozdawczości, aby stały się one efektywnymi instrumentami zarządzania finansami JST,
7. ujednoczenie formy składania sprawozdań przez JST,
8. dostosowanie nazw pozycji sprawozdania finansowego do specyfiki JST,
9. zamieszczanie dodatkowych informacji i objaśnień do sprawozdania finansowego JST, tj. informacji o: poszczególnych składnikach aktywów trwałych, stanie rezerw, zadłużeniu, zabezpieczeniach, udzielonych gwarancjach i poręczeniach, zarządzaniu ryzykiem, rozliczeniach podatkowych JST, transakcjach z jednostkami zależnymi od JST i powiązanych z JST [Czekaj, 2017, s. 24],
10. udostępnianie mieszkańcom użytecznych danych sprawozdawczych dotyczących finansów JST, tak aby możliwa była kontrola społeczności samorządowej; użyteczne dane, to dane spełniające zasadę: terminowości i aktualności, przejrzystości, prostoty przekazu; ważna jest też łatwość dostępu do danych – czy są zgromadzone w jednym miejscu, czy są prezentowane w sposób intuicyjny, tj. ułatwiający poruszanie się po nich bez specjalistycznej wiedzy, czy format, w jakim zapisano dane ułatwia analizę [Baran, Miłośnik, 2015, s. 3–4].

PODSUMOWANIE

Prowadzenie samorządowej gospodarki finansowej związane jest z podejmowaniem decyzji w zakresie gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych, które wywołują skutki finansowe w krótkim i długim okresie. Zarządzający finansami JST, inwestorzy, kredytodawcy, kontrahenci, rząd i urzędy centralne,

mieszkańcy winni dysponować pełną i wiarygodną informacją. Sprawozdawczość JST, stanowiąca część rachunkowości JST, winna pozwalać na obserwowanie rozdysonowywania środków publicznych na realizację konkretnych zadań publicznych. Obowiązujący system rachunkowości i sprawozdawczości JST nie w pełni realizuje te potrzeby z uwagi na wskazane zjawiska dysfunkcyjne. Dlatego też konieczne jest ich wyeliminowanie poprzez jak najszybsze podjęcie proponowanych działań służących wzrostowi jawności i przejrzystości sprawozdawczości JST.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk M., 2012, *Jakość informacji finansowych jako podstawa wiarygodności sprawozdań finansowych jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 64/2.
- Adamek-Hyska D., 2013, *Sprawozdania budżetowe jako element zarządzania finansami w jednostce samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 718, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 53.
- Baran J., Mikołajczyk K., 2015, *Jak udostępniać obywatelom dane o finansach publicznych*, http://ibs.org.pl/app/uploads/2016/04/IBS_Podrecznik_udostepniania.pdf z dnia 4.04.2018 r.
- Bitner M., 2012, *Wpływ budżetowania memorialowego na kształt i funkcjonowanie zasad budżetowych w prawie budżetowym jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” nr 5.
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, CeDeWu, Warszawa.
- Czekaj M., 2017, *Kierunki zmian w prezentacji sprawozdań finansowych dużych miast w Polsce a międzynarodowe standardy rachunkowości sektora publicznego*, „Finanse Komunalne”, nr 11.
- Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2015, *Dysfunkcje systemu sprawozdawczości w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju – odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa*, red. G. Borys, R. Kurek, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 395.
- Jastrzębska M., 2017, *Dług ukryty jednostek samorządu terytorialnego – przyczyny, skutki, przeciwdziałanie*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H Oeconomia”, Vol. LI, nr 4/2017, <http://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.4.125>.
- Kaczurak-Kozak M., 2016, *Sprawozdawczość finansowa jednostek sektora finansów publicznych* [w:] *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kiziukiewicz T., 2014, *Ogólne zasady rachunkowości w jednostkach sektora finansów publicznych* [w:] *Rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych*, red. T. Kiziukiewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Misiąg W., 2017, *Czy klasyfikacja budżetowa służy przejrzystości finansów publicznych*, „Kontrola Państwowa” nr 1 specjalny – wrzesień.

- Niewęglowski, 2009, *Obowiązująca sprawozdawczość budżetowa oraz jej przydatność do zarządzania JST i oceny jej gospodarki finansowej* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie sposobu prowadzenia gospodarki finansowej jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1542 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 109).
- Sołtyk, P., 2016, *Nieprawidłowości w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego ujawnione przez regionalne izby obrachunkowe – analiza za lata 2006–2014*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 8(956), <http://dx.doi.org/10.15678/ZNUEK.2016.0956.0804>.
- Szczypa P., 2009, *Funkcje systemu rachunkowości budżetowej* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Świderek I., 2016, *Sprawozdawczość budżetowa jednostek podsektora samorządowego* [w:] *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1311 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Wakula M., 2015, *Kierunki zmian w sprawozdawczości jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach”, nr 105.
- Winiarska K., 2016, *Sprawozdawczość w sektorze finansów publicznych* [w:] *Sprawozdawczość finansowa i budżetowa jednostek sektora finansów publicznych*, red. K. Winiarska, Wolters Kluwer, Warszawa.

Streszczenie

W artykule omówiono istotę jawności i przejrzystości finansów samorządowych oraz zakres sprawozdawczości jednostek JST. Następnie określono przyczyny ograniczonej jawności i przejrzystości sprawozdawczości JST. Na koniec sformułowano rekomendacje działań, które winny być podjęte w celu zwiększenia jawności i przejrzystości sprawozdawczości JST. Badania teoretyczne przeprowadzono na podstawie dostępnej literatury przedmiotu, wyników kontroli regionalnych izb obrachunkowych oraz Najwyższej Izby Kontroli, a także własnych doświadczeń związanych z przygotowaniem autorskich opinii dla Sejmu i Senatu.

Słowa kluczowe: sprawozdawczość, jawność, przejrzystość, jednostka samorządu terytorialnego.

Openness and transparency of financial reporting of territorial self government entities – assesment and recommendation

Summary

In the paper there were discussed the meaning of openness and transparency of local finance and the dimension of reporting of territorial self-government entities. Next there were pointed out the reasons of limited openness and transparency of budgetary and financial reporting of territorial self-government entities. In the end there were recommended some activities to increase openness and transparency of these entities. The basis of the research in this field are as fallows: the source literature, the results of audit proceedings conducted by Regional Clearing Chambers and the Supreme Audit Office, my own experience in preparing opinions for Sejm and Senate. There were used descriptive analysis and also deductive and inductive conclusions.

Keywords: reporting, openness, transparency, territorial self-government entity.

JEL: H72, M49.

*prof. dr hab. Beata Zofia Filipiak*¹

Katedra Finansów, Instytut Finansów
Uniwersytet Szczeciński

Indywidualny wskaźnik zadłużenia jako determinanta oceny kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

W literaturze przedmiotu prowadzona jest dyskusja na temat kierunków oceny sytuacji finansowej JST z punktu widzenia metodycznego, jak również z punktu widzenia praktyki. Mimo rozwoju metod oceny kondycji finansowej, praktyka bardzo często potwierdza, że podstawowym kierunkiem oceny sytuacji finansowej jest zdolność do absorpcji zadłużenia. Podejście to wymusza poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: czy indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), może być miernikiem odpowiadającym na pytanie o kondycję finansową JST?

Celem opracowania jest dokonanie analizy istniejących w literaturze podejść (najistotniejszych kierunków) do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej IWZ jako miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu. Do realizacji tak postawionego celu posłużono się podejściem weryfikacyjnym mającym na celu potwierdzenie lub zaprzeczenie danego stanu w obrębie rozpatrywanych zjawisk i procesów. Wykorzystano metody analizy i konstrukcji logicznej, podstawy statystyki opisowej (w celu ustalenia zjawiska zadłużenia), jak również podstawowe podejście typowe dla metody heurystycznej.

ZARYS PODEJŚCIA METODYCZNEGO DO OCENY KONDYCJI FINANSOWEJ JST

W JST ocena sprawności realizowanych zadań bardzo często bazuje na ocenie dokonań. To podejście jest związane z koncepcją nowego zarządzania

¹ Adres korespondencyjny: ul. Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, tel. +48 91 444 21 98; e-mail: beata.filipiak@usz.edu.pl; ORCID: 0000-0002-5480-5264.

publicznego (NPM). Dokonując pomiaru sprawności w oparciu o pomiar dokonanych konieczne jest zbudowanie systemu wskaźników lub też wskaźnika, które pokażą, jakie konkretnie cele, produkty i usługi ma JST do realizacji i jak je wykonuje [Osborne, Gaebler, 1993; Nazmul Ahsan Kalimullah, Ashraf Alam, Ashaduzzaman Nour, 2012]. Niewątpliwie realizacja celów, dostarczanie produktów i usług przez JST w formie realizowanych zadań będą wpływały na kondycję finansową².

Analiza literatury przedmiotu pozwala na wskazanie dwóch podstawowych kierunków dokonywania pomiaru kondycji finansowej JST opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [Clark, 1977; Groves i in., 1981; Hendrick, 2004; Mercer, Gilbert, 1996; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011; Cabaleiro-Casal i in., 2013; Kowalczyk, 2017; Stanny, Strzelczyk, 2017] bazującym na dostępnych sprawozdaniach finansowych, czy też danych pochodzących z ksiąg JST.

Zestawione podejścia (tabela 1) w zakresie kierunków przeprowadzania analizy kondycji finansowej wskazują nie tylko na rozwój i ewoluowanie podejść, ale również wskazują na brak jednoznacznego rozumienia pojęcia kondycji finansowej. O ile pierwsze prace nad oceną kondycji finansowej pozwoliły na wyłonienie wspólnego podejścia w konieczności oceny sytuacji finansowej przez pryzmat najważniejszych czynników mających wpływ na jej kształtowanie (dochody, wydatki, płynność finansowa, zadłużenie, atrakcyjność), to późniejsze wykorzystanie miar opartych na wskaźnikach zaczyna być modyfikowane i ukierunkowane na: analizę nadwyżki operacyjnej i zadłużenia. Zaprezentowane podejścia do oceny kondycji finansowej wiążą ją również ze stabilnością finansową i sytuacją finansową [zob. Czekaj, Filipiak, 2009; Wójtowicz, 2017].

Zadłużenie sektora samorządowego budziło i budzić będzie niepokój (tabela 1), choć widać stabilizację dynamiki jego wzrostu w ostatnich latach. Analiza jego kształtowania w JST pozwala stwierdzić, że w Polsce występuje dosyć duże zróżnicowanie w jego poziomie i dynamice. Tym niemniej jako samo zjawisko ocenia się go jako rodzące ryzyko [Kata, 2015] dla realizowanych przez JST zadań, a tym samym dla stabilności finansowej.

² Pojęcie kondycji finansowej jest w literaturze przedmiotu bardzo często utożsamiane z sytuacją finansową. Pod pojęciem kondycji finansowej należy rozumieć w uproszczeniu: taką pozycję finansową JST, która zapewni możliwość sfinansowania realizacji zadań na dotychczasowym poziomie jakościowym i ilościowym w momencie dokonywania pomiaru, jak i w przyszłości (która określona jest przez horyzont pomiaru). Pozycja finansowa jest rezultatem podejmowanych przez organy JST decyzji. Zob.: [Dylewski 2009; Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj 2011; Kopyściański, Rólczyński 2014; Filipiak 2016].

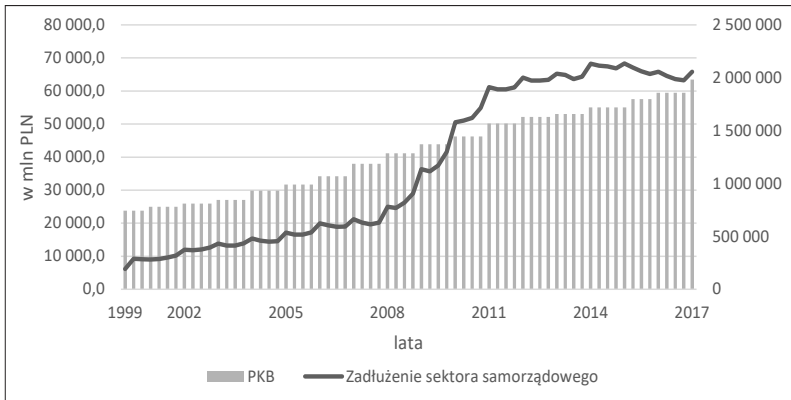
Tabela 1. Kierunki prowadzenia prac nad pomiarem kondycji finansowej JST

Rok	Podjęcie	Zakres analiz
<i>l</i>	2	3
1998/2012/2014/2017	Peterson [1998, s. 12–19] podejścia stosowane przez agencje ratingowe [FITCH, 2012; S&P, 2014], Kluzza [2017, s. 144–145]	Podjęcie oparte na wielu miarach empirycznych Wskazuje się na trzy podstawowe wskaźniki do oceny kondycji finansowej: 1) Zadłużenie netto/Dochody ogółem (ZN/D). 2) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Koszty odsetkowe (NO/KO). 3) Nadwyżka operacyjna bez kosztów odsetkowych/Zadłużenie netto (NO/ZN).
2003/2004/2011	Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj [2003, s. 84–111; 2004, s. 113–162; 2011, s. 71–132]	W zarządzaniu finansami istotne znaczenie ma analiza finansowa, która dotyczy finansowych aspektów działań prowadzonych przez organy samorządowe i ich jednostki organizacyjne, w szczególności po-miarowi dedykowane są grupy wskaźników, tj.: 1) wskaźniki obrazujące sytuację w przeliczeniu na mieszkańca (wskaźniki atrakcyjności), 2) wskaźniki pozwalające na zdiagnozowanie płynności finansowej, 3) wskaźniki pozwalające na zdiagnozowanie wpływu zadłużenia na sytuację finansową, 4) wskaźniki samodzielności finansowej (dochodowej i wydatkowej).
2004, zmiany: 2005, 2006, 2007, 2009, 2011, 2014, 2017	Ministerstwo Finansów [http]	Zalecało dokonywanie analizy sytuacji finansowej opartej na grupach wskaźników, tj.: wskaźniki ustawaowe (dotyczące spełnienia reguł zadłużenia), wskaźniki dochodów, wskaźniki wydatków, budżetowe (odnoszące się do nadwyżki operacyjnej do dochodów, samofinansowania), wskaźniki zadłużenia (obrazujące relacje długu do dochodów, nadwyżki operacyjnej do zadłużenia oraz nadwyżki operacyjnej do obsługi zadłużenia, dochodów do wydatków). Podjęcie to było rozwijane i modyfikowane, dostosowując je do zmieniających się potrzeb informacyjnych oraz zmian w klasyfikacji budżetowej. Zmianie podlega zestaw wskaźników co trzy lata.
2008	Czekaj, Filipiak [2009, s. 263–262, 288–295]	Wykorzystanie kompleksowego sprawozdania finansowego uwzględniającego nadwyżkę operacyjną do oceny sytuacji finansowej.
2010/2014/	Swianiewicz, Łukomska [2010, s. 7–32; 2014, s. 2–7]	Ocena kondycji finansowej budowana jest na dwóch podstawowych wskaźnikach: nadwyżki operacyjnej, która wernie oddaje zmiany kondycji finansowej samorządów (obrazuje też wynik operacyjny) i zadłużenia.
2012	Kawa, Kaczmarczyk [2012, s. 202–212]	Podjęcie bazujące na analizie wskaźnikowej uzupełnionej o model ekonometryczny pozwalający na dokonywanie oceny kondycji finansowej oraz oddziaływanie czynników opisanych wskaźnikami na zadłużenie i kondycję finansową.

l	2	3
2013	Hermaszewski [2013, s. 181–186]	Podjęcie bazuje na benchmarkingach, które budowane są w oparciu o zestaw wskaźników przygotowanych przez Ministerstwo Finansów uzupełnione o dodatkowe źródła informacji. Zwraca uwagę na konieczność weryfikacji danych z uwagi na zmiany w podejściu metodycznym (nie wszystkie dane są dostępne).
2013	Wojciechowski, Podgórnjak-Krzykacz [2013, s. 60–62]	Wskazują na pomiar realizowanych działań poprzez dokonywanie ewaluacji. To podejście pozwala na ocenę rezultatów działań. Wskaźniki te w sposób pośredni obrazują sytuację finansową, gdyż odnoszą się do efektywności podejmowanych działań przez JST i do efektów zastosowania długu w realizacji zadań.
2014	Kopyściański, Różeżyński [2014, s. 66–72]	Punktem wyjścia są wskaźniki opisujące sytuację finansową. Zastosowanie metody Hellwiga do oceny sytuacji finansowej. Wskazują na konieczność syntezy uzyskiwanych informacji cząstkowych.
2016	Filiipiak [2016, s. 13–33]	Ocena stabilności finansowej oparta o: poziom dochodów; samodzielność decyzyjną będącą funkcją nadwyżki finansowej; standard realizacji zadania mierzonej poniesionymi wydatkami na jego realizację; wybór społeczny i użyteczność dokonanego wyboru społecznego mierzoną kosztami i korzyściami osiąganymi przez społeczeństwo; stabilność systemu i zakresu zadań mierzona przyrostem wydatków związanych z pojawieniem się nowych zadań; zmiany koniunkturalne mierzone wahaniami dochodów; zadłużenie mierzone poziomem samorządowego długu publicznego i indywidualnym wskaźnikiem zadłużenia (IWZ).
2017	Kowalczyk [2017, s. 91–135]	Punktem wyjścia są wskaźniki opisujące sytuację finansową, ale pomiar jest rozszerzony na elementy wartościujące, pozwalające dokonać oceny skuteczności i efektywności. Ponadto pomiar rozszerzono o wskaźniki charakteryzujące obszary ekonomicznej aktywności JST.
2017	Jurewicz [2017, s. 50–51]	Nadwyżka operacyjna to jeden z najważniejszych wskaźników oceny sytuacji finansowej samorządów. Stanowi ona różnicę między zrealizowanymi dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i wskazuje, jak wiele środków finansowych generowanych przez dany samorząd pozostaje po sfinansowaniu jego bieżącego funkcjonowania.
2017	Wójtowicz [2017, s. 208–210]	Wskazuje na konieczność analizowania poziomu zadłużenia, w tym reguł fiskalnych. Rozpatruje te dwa czynniki w kontekście zachowania bezpieczeństwa finansowego JST, jako składowej opisującej stan kondycji finansowej JST.
2007	Wang, Dennis, Tu [2007, s. 16–19]	Podjęcie oparte na jednej miarze Autorzy tworzą indeks kondycji finansowej oparty na modelu sprawozdawczości finansowej wykonywanej przez 11 wskaźników. Testowano wiarygodność zastosowanych wskaźników, która miała na celu zbadanie, czy wszystkie podane wymiary i wskaźniki mogą być równolegle włączone do pomiaru kondycji finansowej, zakładając ich skorelowanie. Wskaźniki i wymiary powinny być skorelowane, aby zapewnić, że oceniają podobne elementy miary kondycji finansowej. Indeks kondycji finansowej obliczany jest poprzez zsumowanie i uśrednienie standaryzowanych wyników wszystkich wskaźników.

l	2	3
2009/ 2018	Ministerstwo Finansów	Indywidualny wskaźnik zadłużenia. Z jednej strony obrazuje obciążenie dochodów ogółem wydatkami z tytułu spłat rat kapitałowych i odsetek. Z drugiej jest to relacja obrazująca udział dochodów bieżących i majątkowych pomniejszonych o wydatki bieżące w dochodach bieżących w okresie 3 lat poprzedzających rok, na który jest wyliczana. Rząd planuje tę relację zmodyfikować, wycofując się z okresu 3-letniego na rzecz 7-letniego. A ponadto przewidziano: wyłączenie wydatków bieżących na obsługę długu, wyeliminowanie dochodów ze sprzedaży majątku, objęcie limitem zadłużenia wszystkich kosztów obsługi długu, a nie tylko odsetek od kredytów i pożyczek.
2011	Walczak, Pietrzak [2011, s. 165–176]	Autorzy proponują wprowadzić współczynnik K, korygujący relację IWZ po prawej stronie. Wprowadzenie współczynnika K pozwala na większe zadłużenie JST o dobrej kondycji ekonomicznej. Przy czym jeżeli $K < 1$, JST nie dokonują korekty (co można przyjąć za stabilną sytuację finansową, pozwalającą na zadłużenie, o ile relacja IWZ będzie spełniona). JST, dla których $K > 1$, czyli będą w dobrej kondycji finansowej, mogą zwiększyć zadłużenie. Przy czym maksymalna korekta nie powinna być większa niż $K = 1,5$.
2011	Wiśniewski [2011, s. 153–182]	Autor poddał ocenie zdolności kredytową w ujęciu syntetycznego miernika. Zmiennymi tworzącymi miernik były w szczególności relacje: zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych, dochodów podatkowych w dochodach bieżących, dochodów bieżących w dochodach ogółem, relacja transferów bieżących do wydatków bieżących, udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem, udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem, udział wydatków bieżących powiększonych o spłatę rat kapitałowych w dochodach bieżących.
2014	Bieniasz, Gołaś, Łuczak [2014, s. 101–121]	W ocenie efektywności finansowej JST zastosowano narzędzia analizy wskaźnikowej oraz metodę TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution), umożliwiającą agregację cech (wskaźników finansowych) i uporządkowanie liniowe badanych obiektów (gmin) według jednej – zagregowanej i syntetycznej cechy.

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 1. Zadłużenie podsektora samorządowego na tle PKB

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Niebezpieczne może być przede wszystkim nadmierne zadłużanie się JST w stosunku do możliwości spłaty, co łatwo przyczynia się do utraty płynności finansowej. Wobec takiego zagrożenia jedną z najbardziej istotnych kwestii stają się prawne granice, do których jednostki te mogą się zadłużać. Rozwiązania Ministerstwa Finansów oraz instytucji w dużej mierze sprowadzają się do oceny zadłużenia, w tym IWZ, jako miary opisującej kondycję finansową przez pryzmat wywiązywania się z zobowiązań oraz mogącej absorbować zadłużenie.

WARTOŚĆ INFORMACYJNA IWZ

JAKO WYZNACZNIK AKTUALNEJ KONDYCJI FINANSOWEJ

Biorąc pod uwagę zależność między kondycją finansową a poziomem zadłużenia i obsługą długu oraz zależność między kondycją finansową a poziomem nadwyżki operacyjnej i zadłużeniem, zasadniczym pytaniem, które wymaga rozstrzygnięcia jest wartość informacyjna IWZ, jako miernika wyznaczającego aktualną kondycję finansową JST [Kawa, Kaczmarczyk, 2012; Kopyściański, Rólczyński, 2014; Kowalczyk, 2017; Kluza, 2017]. Pytanie: czy IWZ jest lub może być wskaźnikiem niosącym wartość informacyjną w zakresie aktualnej sytuacji finansowej JST?, staje się wyzwaniem zarówno dla organów JST, jak i państwa.

Wprowadzenie rozwiązania opartego na zindywidualizowanym podejściu do obliczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia JST powinno służyć dwóm istotnym celom. Pierwszy, to wprowadzenie reguły mającej na celu ograniczenie nadmiernego poziomu zadłużenia [Swianiewicz, Łukomska, 2010; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011]. Drugim celem jest wykorzystanie wartości informacyjnej IWZ do prognozowania, a właściwie sterowania kondycją finansową. Czy realizacja wskazanego celu jest realna? Zdania na ten temat w literaturze przedmio-

tu są podzielone [Walczak, Pietrzak, 2011; Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011; Romanowicz, 2014; Czarny, 2015; Kluza, 2017; Pismo..., 2018].

Wartość informacyjna IWZ (analiza w tabeli 2) dotycząca aktualnej kondycji finansowej, w jakiej znajduje się dana JST, nie jest pełna. Samo sprowadzenie oceny kondycji finansowej do oceny wpływu zadłużenia niewątpliwie jest zbyt syntetycznym ujęciem i nie oddaje potencjalnych możliwości poprawy, czy pogorszenia sytuacji finansowej w przyszłości. Ponadto z samej konstrukcji IWZ wynika, że:

1. Jego wartość będzie zależęć od wielu czynników, co oznacza, że tylko wpływając na te czynniki, JST będą mogły oddziaływać na dopuszczalny poziom własnego zadłużenia.
2. IWZ nie wykazuje elastyczności z punktu widzenia zmian w koniunkturze gospodarczej, gdyż bazuje na danych historycznych. Nie istnieje możliwość jego skorelowania z aktualnie prognozowaną koniunkturą gospodarczą.
3. Występująca nieadekwatność liczników relacji prawej i lewej strony IWZ uniemożliwia zadłużanie się tym JST, które nie osiągnęły nadwyżki operacyjnej, mimo że posiadają faktyczną zdolność do wywiązywania się z zobowiązań.
4. JST może znaleźć się pod presją sprzedażową majątku, chcąc poprawić relację IWZ po prawej stronie.
5. Istnieje możliwość kształtowania części składowej wskaźnika przypadającej na rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustanawiana jest relacja.
6. Kreatywna możliwość lub też konieczność w przypadku niespełnienia relacji, przesunięcia wydatków związanych z obsługą zadłużenia przez samorządy na następne lata, przez co nastąpi wzrost kosztów z tego tytułu oraz kumulacja stałych wydatków w przyszłych latach.
7. Brak jest górnego limitu zadłużenia, odpowiedni dobór zmiennych może umożliwić nadmierną absorbcję długu, potrzebnego w realizacji bieżących celów, najczęściej o charakterze politycznym.
8. IWZ, jako miara formalna, może podporządkowywać projekcję dochodów i wydatków w celu spełnienia wymogów formalnych w zakresie IWZ w latach przyszłych.

Postuluje się takie konstruowanie wskaźników wyznaczających limity zadłużenia JST, aby możliwe było określenie ich bezpiecznego poziomu zadłużania się [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011]. Trudno się też zgodzić z twierdzeniem, że IWZ oddaje obraz sytuacji finansowej. Jego wartość informacyjna sprowadza się jedynie do limitowania zadłużenia [Dylewski, 2012]. Ponadto wskazuje się na brak powiązania limitacji zadłużenia z sytuacją ekonomiczną i możliwościami spłaty długu przez JST. Limitowanie zadłużenia tylko przez odniesienie się do poziomu dochodów i jednocześnie brak powiązania z sytuacją ekonomiczną jednostki, grozi zadłużaniem się JST ponad jej faktyczne możliwości spłaty długu przy jednoczesnym formalnym dotrzymaniu granic zadłużenia [Korolewska, Marchewka-Bartkowiak, 2011].

Tabela 2. Syntetyczna analiza wartości informacyjnej IWZ

Konstrukcja	Syntetyczny opis	Wartość informacyjna
$\frac{R + O}{D}$	<p>Lewa strona relacji IWZ</p> <p>R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych</p> <p>O – planowane na rok budżetowy odsetki od kredytów i pożyczek zaciągniętych, a także dyskonto od papierów wartościowych</p> <p>D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym</p>	<p>– „R+O” są wielkościami przewidzianymi w umowach. Wartość „O” zależna od zapisów umowy oraz od koniunktury gospodarczej, o ile umowa przewiduje możliwość dokonywania korekt.</p> <p>– D – dochody są wielkością planowaną. Zatem nie można ich realnie oszacować w momencie wyliczania wskaźnika.</p> <p>– Sama relacja określa udział zobowiązań dłużnych (rat + odsetek) w dochodach i obrazuje, czy przypadająca na dany rok wielkość obsługi zadłużenia ma pokrycie w dochodach.</p> <p>– Nie są brane do tej relacji inne zobowiązania (krótkoterminowe) JST, a te mogą w sposób znaczący wpłynąć na bieżące wywiązywanie się z zobowiązań.</p>
$\frac{Db_n + Sm_n - Wb_n}{D_n}$	<p>Prawa strona relacji IWZ</p> <p>Db – dochody bieżące w roku budżetowym n</p> <p>Sm – dochody ze sprzedaży majątku w roku budżetowym n</p> <p>Wb – wydatki bieżące</p> <p>D_n – dochody ogółem budżetu w roku budżetowym n</p> <p>Przy czym n ustala się jako rok budżetowy, na który ustalana jest relacja</p> <p>n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja</p> <p>n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata</p> <p>n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata</p> <p>Wyrażenie relacji między prawą a lewą stroną wskaźnika</p>	<p>– Wskazana relacja nie uwzględnia czwartego kwartału roku, w którym jest ustalany IWZ.</p> <p>– Relacja nie uwzględnia skutków wydatków inwestycyjnych, na które zaciągane jest zobowiązanie dłużne. Takie skutki będą odczuwalne, jeżeli zadanie inwestycyjne z fazy inwestycyjnej zostanie przekazane do eksploatacji. Tym samym nie uwzględnia się zmian w sytuacji wydatkowej, w tym zmian związanych z potencjalnym zwiększeniem zakresu zadań, czy też zmian będących wynikiem komiunktury, czy demografii.</p> <p>– D_{n-1} – dochody z roku poprzedzającego rok ustawowy są wielkością wykonaną za trzy kwartały danego roku, w którym dokonuje się wyliczenia IWZ.</p> <p>– Relacja nie uwzględnia zmian w przyszłej sytuacji dochodowej z punktu widzenia wahań koniunktury.</p> <p>– Wielkość „Sm” bardzo często może być wielkością postulowaną, gdyż sprzedaż majątku jest procesem długookresowym.</p>
$\frac{1}{\leq 3}$		<p>– Oparcie wyliczeń na danych historycznych nie będzie oddawało planowanej, potencjalnej sytuacji (lepiej lub gorzej) danej JST.</p> <p>– Może nastąpić w roku, na który planowany jest wskaźnik pogorszenie sytuacji dochodowej lub wydatkowej, lub też jej poprawa na skutek czynników występujących w otoczeniu JST (np. koniunktury gospodarczej).</p>

Źródło: opracowanie własne.

ADEKWATNOŚĆ PROPONOWANYCH ROZWIĄZAŃ W ZAKRESIE IWZ A REALNA MOŻLIWOŚĆ OCENY KONDYCJI FINANSOWEJ

Biorąc pod uwagę fakt, że JST mogą i zaciągają zobowiązania dłużne, które w regule, określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych, pozwalają wygenerować w ten sposób wyższe wydatki bieżące (wolne środki z tytułu rozliczeń kredytów z lat ubiegłych³). Przez to JST „obchodzą” ustawową regułę zrównoważenia wydatków bieżących budżetu.

Ustawodawca widząc liczne uchybienia reguły określonej w art. 242 i 243 ustawy o finansach publicznych, jak również znając liczne opinie zarówno organów kontrolnych, jak i występujących w literaturze przedmiotu wypracował nowe rozwiązanie, które jego zdaniem pozwoli na wyeliminowanie dotychczasowych uchybień, a przede wszystkim wzmocni bezpieczeństwo finansowe, a tym samym ma wpłynąć na ustabilizowanie kondycji finansowej JST. Projektowane rozwiązanie bazuje na tradycyjnym podejściu wskaźnikowym, gdzie jeden wskaźnik będzie stanowić o limitacji zadłużenia. Wprawdzie ustawodawca dostrzega problem oceny kondycji finansowej, to w projektowanych regulacjach nie uwzględni kompleksowego podejścia do jej pomiaru, dalej wskazując na limitację zadłużenia jako instrument – regułę kluczową dla stabilności finansów JST. Projektowane rozwiązanie wyliczane jest w oparciu o poniższe równanie [Pismo..., 2018]:

$$\frac{(R + O)}{Db} \leq \sum_{i=1}^7 \frac{(D_{bi} - W_{bi})}{D_{bi}} a_i$$

gdzie:

- R – planowana na rok budżetowy łączna kwota z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wykupów papierów wartościowych emitowanych,
- O – planowane na rok budżetowy wydatki bieżące na obsługę długu,
- D_b – planowane na rok, na który ustalana jest relacja, dochody bieżące budżetu, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE lub innych o podobnym charakterze,
- D_{bi} – dochody bieżące w roku poprzedzającym o i-lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o dotacje i środki o charakterze bieżącym na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków UE lub innych o podobnym charakterze,

³ Wskazuje na to art. 217 ust. 2 pkt 6 [Ustawa, 2009].

- W_{bi} – wydatki bieżące w roku poprzedzającym o i -lat rok, na który ustalana jest relacja, pomniejszone o: wydatki bieżące z tytułu spłaty rat zobowiązań zaliczanych do tytułu dłużnego oraz wydatki bieżące na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego ze środków UE lub innych o podobnym charakterze,
- a_i – wagi dla roku o i -lat poprzedzającego rok, na który ustalana jest relacja, określona następująco: $a_7=0,06$; $a_6=0,09$; $a_5=0,11$; $a_4=0,14$; $a_3=0,17$; $a_2=0,20$; $a_1=0,23$.

Wskazane rozwiązanie uwzględnia zobowiązania, które wywołują skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu, co niewątpliwie pozytywnie wpłynie na wyeliminowanie obchodzenia wskaźnika zadłużenia, a tym samym zwiększy bezpieczeństwo finansowe JST. Rozwiązanie to obejmie limitem spłaty zadłużenia wszystkie wydatki na obsługę długu. W projektowanym prawie wyłączone zostaną wolne środki z reguły dotyczącej zrównoważenia budżetu. Ważnym rozwiązaniem jest wskazanie przez ustawodawcę, że przy wyliczeniu nowego IWZ nie będzie uwzględniać się spłaty zobowiązań na realizację projektów UE z tytułu rat kapitałowych wraz z odsetkami i dyskontem od zobowiązań zaciągniętych na realizację projektu UE – w terminie nie dłuższym niż 90 dni po zakończeniu programu, projektu lub zadania i otrzymaniu refundacji z tych środków.

Budzi zastrzeżenie kwestia ewaluacji efektów wprowadzonych zmian. Ustawodawca dalej popełnia błąd utożsamiając kondycję finansową z oceną zadłużenia. W uzasadnieniu do zmian wskazuje się, że ocena kondycji finansowej JST będzie prowadzona w oparciu o „wskaźniki zadłużenia tych jednostek, kwoty spłat długu w ramach procesu restrukturyzacji zadłużenia JST” [Pismo..., 2018].

Z punktu widzenia sytuacji finansowej, znów projektowane zmiany nie będą pozwalały na odpowiedź na pytanie: jaka jest faktyczna kondycja finansowa JST? W projektowanym rozwiązaniu dalej brakuje informacji o zdolności do wywiązywania się z zobowiązań. Ten element jest dalej zastępowany zdolnością do obsługi zadłużenia. Dalej umniejszona została rola nadwyżki operacyjnej (tzw. wolnych środków), które powinny pełnić rolę informacji o zdolności do generowania bieżącej nadwyżki finansowej, szczególnie w latach następnych. Żaden organ jej nie ocenia jako wartości skumulowanej, a jej rachunek bardzo często sprowadza się do wypełnienia kolejnej reguły wprowadzonej obowiązującym prawem.

Poszukując odpowiedzi na pytanie, dlaczego ustawodawca przyjął 7-letni okres do analizy dochodów i wydatków, należy zadać pytanie: dlaczego ustawodawca nie wprowadza dłuższego okresu? A może zasadny byłby tylko roczny okres analizy? Na te pytania nie uzyskuje się odpowiedzi z uzasadnienia projektu zmian. W proponowanych zmianach brakuje również analizy realnych przyrostów dochodów, czy wydatków budżetowych oraz ich prognozy dokonanej w oparciu o realne wskaźniki makroekonomiczne, które przyjmuje się do konstrukcji budżetu państwa. Te wielkości mogłyby pomóc zarówno ustalić prognozowaną sytuację

finansową, jak również odpowiedzieć na pytanie, czy jest zasadne zadłużanie się przez JST i czy będzie realna możliwość spłaty przy prognozowanym kształcie dochodów i wydatków.

Postulowane podejście do oceny kondycji finansowej JST nie powinno opierać się jedynie na wyznaczeniu limitu. Planowane rozwiązanie utrzymuje wcześniejszy podstawowy błąd związany z ujęciem *ex post* wielkości wskaźnika.

Warto rozważyć wprowadzenie, oprócz wskaźnika IWZ, rozwiązania postulowanego w literaturze przedmiotu (na przeprowadzonych badaniach empirycznych również⁴) dodatkowego wskaźnika limitującego górną granicę zadłużenia. Zawsze jednak będzie to problem ograniczający nadmierne zadłużanie lub omijanie wprowadzanych uszczelnień systemu rozwiązaniami ustawowymi.

KONKLUZJE I WNIOSKI KOŃCZĄCE

IWZ w zasadzie tylko dotyczy możliwości obsługi zadłużenia, ale nie może być miarą kondycji finansowej, gdyż w JST są zobowiązania nie tylko zaliczane do zobowiązań dłużnych. Pominięcie tych zobowiązań i ich wpływu na kondycję finansową czyni wartość informacyjną IWZ niedoskonałą i niepełną.

Trudno wskazać rozwiązanie optymalne, które pozwalałoby w pełni oddać aktualną kondycję finansową. Jest to możliwe, ale z punktu widzenia praktyki JST, stosowanych działań na rzecz utrzymania długu publicznego na poziomie nieprzekraczającym wyznaczeń z Traktatu z Maastricht, jak również z punktu widzenia dodatkowych obciążeń pracą, trudne do praktycznej implementacji. Istnieją dobre praktyki zarówno w teorii, jak i praktyce dotyczące pomiaru kondycji finansowej. Trudno rozstrzygnąć, czy właściwym kierunkiem dla praktyki są rozwiązania oparte na wielu miernikach, czy zastosowanie miary syntetycznej.

Odnosząc się do projektowanych zmian i siły determinacji do uproszczenia systemu, należy wnioskować, że zmiany dotyczące IWZ, a w szczególności zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa finansowego, będą determinować kierunki oceny kondycji finansowej stosowanej w praktyce przez JST i innych interesariuszy tej informacji. Ponadto skoro rozwiązanie rządowe dotyczące limitacji zadłużenia praktycznie jest stosowane i będzie stosowane do oceny kondycji finansowej, a z powodu braku rozwiązań ustawowych, definiujących składniki wchodzące do oceny kondycji finansowej, jak również rozwiązania stosowane przez instytucje ratinowe, należy oprzeć ocenę kondycji finansowej na kierunku zgodnym z praktyką. Nie należy tego rozwiązania z uwagi na przeprowadzoną jego krytykę uznawać za docelowe, ale przejściowe, podlegające modyfikacji w przyszłości.

⁴ Wskazują na to [Walczak, Pietrzak, 2011; Dylewski, 2012; Paixão, Baleiras, 2013].

BIBLIOGRAFIA

- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A., 2014, *Wielowymiarowa analiza kondycji finansowej gmin wiejskich w Polsce w latach 2007–2011*, „Więś i Rolnictwo”, nr 2 (163).
- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A., 2013, *Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health*, „American Review of Public Administration”, t. 43, nr 6, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074012451523>.
- Clark T.N., 1977, *Fiscal management of American cities: Funds flow indicators*, „Journal of Accounting Research”, t. 15, <https://dx.doi.org/10.2307/2490632>.
- Czarny A., 2015, *Limity zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie powiatów województwa zachodniopomorskiego*, „Folia Pomeranae Universitatis Technologiae Stetinens”, nr 321(80)3.
- Czekaj M., Filipiak B., 2009, *Kształt i zawartość informacyjna kompleksowego sprawozdania finansowego [w:] Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B.Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., 2009, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST [w:] Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej JST*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., 2012, *Rozwiązania systemowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych w Polsce i Nowej Zelandii [w:] Stabilność systemu finansowego – instytucje, instrumenty, uwarunkowania*, red. B. Pietrzak, A. Alińska, CEDEWU.PL, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2003, *Podstawy analizy finansowej w JST*, Wydawnictwo FnUS, Szczecin.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004, *Analiza finansowa w JST*, Wydawnictwo Municipium SA, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2011, *Analiza finansowa budżetów JST*, Municipium, Warszawa.
- Filipiak B., 2016, *Wykorzystanie statystyki publicznej do oceny stabilności finansowej JST*, „Wiadomości Statystyczne” nr 11 (666).
- FITCH, 2012, *International Local and Regional Governments Rating Criteria*, FITCH Ratings, August.
- Groves S.M., Godsey W.M., Shulman M.A., 1981, *Financial indicators for local governments*, „Public Budgeting and Finance”, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1111/1540-5850.00511>.
- Hendrick R., 2004, *Assessing and measuring the fiscal health of local governments*, „Urban Affairs Review”, t. 40, nr 1, <https://dx.doi.org/10.1177/1078087404268076>.
- Hermaszewski J., 2013, *Analiza porównawcza wskaźników oceny sytuacji finansowej gmin. Koncepcja i zastosowanie*, „Rocznik Lubuski” t. 39, cz. 1.
- Jurewicz D., 2017, *W poszukiwaniu nowych mierników zadłużenia samorządowego. Analiza przypadku na przykładzie okresu spłaty gmin województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2002–2015*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1 (5); <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2017.003>.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76); <https://dx.doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>.
- Kawa B., Kaczmarczyk B., 2012, *Wskaźnikowy i modelowy sposób oceny sytuacji finansowej Gminy Kraków na koniec 2011 roku*, „Zeszyty Naukowe PTE”, nr 13.

- Kluza K., 2017, *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego – koniec wpływu spowolnienia gospodarczego?*, „Annales Sectio H”, Vol. LI, 4, <https://dx.doi.org/10.17951/h.2017.51.4.143>.
- Kopyściański T., Rólczyński T., 2014, *Analiza wskaźników opisujących sytuację finansową powiatów w województwie dolnośląskim w latach 2006–2012*, „Studia Ekonomiczne”, nr 206.
- Korolewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, „INFOS BAS”, nr 21 (113)
- Kowalczyk M., 2017, *Podstawy analizy ekonomiczno-finansowej w jednostkach samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa
- Mercer T., Gilbert M., 1996, *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, „Government Finance Review”, t. 12, No. 5.
- Nazmul Ahsan Kalimullah N.A., Ashraf Alam K.M., Ashaduzzaman Nour M.M., 2012, *New Public Management: Emergence and Principles*, „BUP Journal”, Vol. 1, Issue 1.
- Osborne D., Gaebler T., 1993, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Penguin Books New York.
- Paixão M., Baleiras R.N., 2013, *Analysis of Debt Limits in the Regional and Local Finance Bills*, „Occasional Paper” No. 1.
- Peterson G., *Measuring Local Government Credit Risk and Improving Creditworthiness*, Prepared for World Bank, March 1998.
- Pismo Ministra Finansów do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu nr ST1.4700.2.2018 z dnia 19.04.2018 r. w sprawie konsultacji projektu nowej wersji projektu ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw wraz z projektem i uzasadnieniem.
- Romanowicz B., 2014, *Wpływ indywidualnego wskaźnika zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego na poziom zadłużenia wybranych gmin województwa podkarpackiego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40(4/2014).
- S&P, 2014, *Methodology For Rating Non-U.S. Local And Regional Governments*, Standard & Poor's Ratings Services, June.
- Stanny M., Strzelczyk W., 2017, *Pomiar kondycji finansowej JST – kwerenda międzynarodowa*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 1 (49), <https://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.28>.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2010, *Spowolnienie gospodarcze a sytuacja finansowa samorządów terytorialnych*. „Finanse Komunalne”, nr 5.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2014, *Zadłużenie samorządów. Ranking zadłużenia samorządów 2014, Wspólnota*, http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/reklamy_-_teksty/Ranking_-_zadluzenie_samorzadow.pdf (dostęp: 10.04.2018 r.).
- Walczak D., Pietrzeak M.B., 2011, *Dopuszczalne zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako istotna determinanta ich prawidłowego funkcjonowania*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 91.
- Wang X., Dennis L.M., Tu Y.S.J., 2007, *Measuring financial condition: A Study of US states*, „Public Budgeting & Finance”, t. 27, nr 2, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>.
- Wiśniewski M., 2011, *Metody wielowymiarowej analizy porównawczej w ocenie zdolności kredytowej gmin w Polsce*, „Studia BAS”, nr 4 (28).

- Wojciechowski E., Podgórnai-Krzykacz A., 2013, *Systemy pomiaru wyników działalności organizacji publicznych – praktyka samorządów europejskich i amerykańskich*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1 (61).
- Wójtowicz K., 2017, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) a bezpieczeństwo finansowe jednostek samorządu terytorialnego (JST)* [w:] *Globalna i lokalna ekonomia rozwoju – szanse i zagrożenia*, red. K. Raczkowski, J. Klepacki. Contributor, Społeczna Akademia Nauk, Łódź.
- https://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania?p_p_id=101_INSTANCE_v3Cc&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_101_INSTANCE_v3Cc_delta=8&_101_INSTANCE_v3Cc_keywords=&_101_INSTANCE_v3Cc_advancedSearch=false&_101_INSTANCE_v3Cc_andOperator=true&cur=4#p_p_id_101_INSTANCE_v3Cc (dostęp: 10.04.2018 r.).

Streszczenie

Problem oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego staje się niezwykle ważny zarówno z punktu widzenia wartości informacyjnej do celów decyzyjno-informacyjnych, jak i z punktu widzenia możliwości zaciągania długu. Problematyka ta ważna jest również z punktu widzenia oceny sprawności działania, gdyż ocena kondycji finansowej dostarcza informacji pozwalających podejmować decyzje o realizacji kolejnych zadań oraz ocenić dotychczasową aktywność władz samorządowych w tym zakresie. Celem opracowania jest dokonanie analizy istniejących w literaturze podejść do oceny kondycji finansowej w ujęciu teoretycznym i praktyki samorządowej oraz dokonanie oceny wartości informacyjnej indywidualnego wskaźnika zadłużenia (IWZ) jako miary informującej o sytuacji finansowej z punktu widzenia możliwości absorpcji długu.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, dług, limitacja zadłużenia, budżet.

Individual debt ratio as a determinant of the assessment of the financial condition of a local government unit

Summary

The problem of assessing the financial condition of local government units becomes extremely important both from the point of view of the information value for decision-making purposes and from the point of view of the possibility of incurring debt. This issue is also important from the point of view of the assessment of the efficiency of the action, because the assessment of the financial condition provides information allowing to make decisions on the implementation of subsequent tasks and to assess the current activity of local government in this area. The purpose of the study is to analyze existing methodological approaches and developments used to assess the financial condition. The analysis was made in based theoretical studies (literature on the subject) and practical solutions (resulting from the law and practice of local government units). In addition, the purpose of the article is to assess the information value of the individual debt ratio (IWZ) as a measure informing about the financial situation from the point of view of the possibility of debt absorption.

Keywords: financial condition, debt, debt limitation, budget.

JEL: H6, H72, H76.

dr hab. Renata Przygodzka, prof. UwB¹

Zakład Ekonomii Sektora Publicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet w Białymstoku

mgr Mateusz Łajewski²

Zakład Ekonomii Sektora Publicznego, Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uniwersytet w Białymstoku

Modele świadczenia usług komunalnych a kondycja finansowa gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)

WSTĘP

Jednym z kluczowych obszarów aktywności samorządu terytorialnego jest wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Zadania te, jako tzw. zadania własne, obejmują przede wszystkim gospodarkę: wodociągowo-kanalizacyjną, odpadami komunalnymi, ciepłą, mieszkaniową i w zakresie transportu publicznego [Ustawa o gospodarce komunalnej..., 2017]. Władze poszczególnych gmin, dysponując znaczną swobodą w wyborze form organizacyjno-prawnych zaprojektowanych przez ustawodawcę, dokonują ich wyboru w związku z realizacją powyższych zadań [Szydło, 2008]. Na podstawie różnego udziału tych form można zidentyfikować modele świadczenia usług komunalnych. Przyjmując za M. Dylewskim [2013, s. 13–14] są to: model autonomiczny, komercyjny, outsourcingowy („zewnętrznego outsourcingu”) i mieszany. W modelu autonomicznym usługi komunalne świadczone są przez jednostkę samorządu terytorialnego za pomocą jej podmiotu zorganizowanego w formie jednostki sektora finansów publicznych (czyli samorządowego zakładu budżetowego). Model komercyjny zakłada realizację usług komunalnych przez podmiot, którego właścicielem jest JST, ale funkcjonuje w formie spółki prawa handlowego. W modelu outsourcingo-

¹ Adres korespondencyjny: ul. Warszawska 63, 15-062 Białystok; e-mail: r.przygodzka@uwb.edu.pl; ORCID: 0000-0003-0488-8097.

² Adres korespondencyjny: ul. Warszawska 63, 15-062 Białystok; e-mail: mat.lajewski@gmail.com; ORCID: 0000-0002-9725-7309.

wym samorządy powierzają podmiotom zewnętrznym realizację zadań z zakresu gospodarki komunalnej. Model mieszany natomiast zawiera różnorodne rozwiązania z poprzednich modeli. Każdy z modeli charakteryzuje się różnym zakresem kontroli sprawowanej przez samorząd oraz różnym poziomem efektywności.

Z uwagi na najważniejszy aspekt świadczenia usług komunalnych, którym jest zapewnienie bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej z jednej strony, a z drugiej, konkretnych ograniczeń wynikających z możliwości ich finansowania, powstaje pytanie: czy istnieje zależność pomiędzy modelem świadczenia usług komunalnych a kondycją finansową gmin? Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na powyższe pytanie i jednocześnie wypełnienia luki w zakresie badań dotyczących gospodarki komunalnej. Uzasadnieniem dla powyższej tezy jest fakt, że w dotychczasowych badaniach odnoszących się do usług komunalnych poddano analizie formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez jednostki gminy i ich ewolucję [m.in. Czaplak, 2015, s. 54–64; Wojtkowiak, 2013, s. 139–156; Maciejuk, 2014, s. 65–71; Woroniecki, 2014, s. 295–304; Kołaczkowski, Ratajczak, 2017, s. 25–47; Grzymała, 2010]. Ponadto analizowano znaczenie tych podmiotów w rozwoju lokalnym czy regionalnym [Przygodzka, 2010; Pokładecki, 2013, s. 51–62; Czaplak, 2012, s. 211–240]. Nieliczne badania dotyczyły ekonomicznych i organizacyjnych aspektów funkcjonowania spółek komunalnych [m.in. Dolewka, 2017, s. 59–72; Grzymała, 2011; *Kondycja finansowa...*, 2014]. Na ogół poza obszarem zainteresowania pozostają kwestie związane z uwarunkowaniami funkcjonowania gospodarki komunalnej. Szczególną pozycję zajmuje w tym obszarze rozprawa doktorska M. Adamka [2013] czy opracowanie Ł. Satoły [2016, s. 247–253]. Próbę określenia zależności pomiędzy liczbą podmiotów prowadzących działalność w zakresie świadczenia usług komunalnych a wydatkami budżetowymi na ten cel podjęli autorzy niniejszego opracowania w przyjętym do druku w „Optimum. Economic Studies” artykule: *Modele świadczenia usług komunalnych a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)* [Przygodzka, Łajewski, 2018]. Niniejsze opracowanie stanowi pogłębienie rozpoczętych w tym zakresie badań.

Realizacja celu wymagała wykorzystania takich metod, jak: studia literatury przedmiotu, analiza aktów prawa, zgromadzenie i analiza danych statystycznych zawartych w rocznikach statystycznych oraz w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, a także opracowanie zgromadzonego materiału faktograficznego za pomocą metod statystyki opisowej. Badaniem objęto 40 wylosowanych gmin województwa podlaskiego, których struktura rodzajowa odzwierciedla strukturę ogółu gmin województwa i w których, na potrzeby wspomnianego już opracowania, zidentyfikowano modele świadczenia usług komunalnych. Na podstawie danych o sytuacji finansowej (dochody, wydatki, deficyt, zadłużenie itp.) gmin w 2016 r. obliczono wskaź-

niki opisujące ich kondycję finansową, po czym określono zależność pomiędzy syntetycznym wskaźnikiem kondycji finansowej gmin a modelem świadczenia usług komunalnych.

MODELE ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH W BADANYCH GMINACH

Na podstawie szczegółowej analizy informacji zawartych na stronach BIP urzędów gmin wylosowanych do badań ustalono liczbę i rodzaje podmiotów świadczących usługi w zakresie gospodarki odpadami, gospodarki wodno-kanalizacyjnej, gospodarki energetycznej, gospodarki mieszkaniowej oraz transportu publicznego. Wynika z niej, że działalnością tą zajmuje się 18 spółek komunalnych (w tym jedna – Wodociągi Podlaskie sp. z o.o., której udziałowcami jest 15 gmin oraz samorząd województwa) oraz 11 samorządowych zakładów budżetowych. Uwzględniając dominujące aspekty prowadzonej działalności, zakwalifikowano poszczególne gminy do określonych modeli świadczenia usług komunalnych (tabela 1). Należy podkreślić w tym miejscu, że żaden z modeli nie występuje w idealnie czystej postaci, co wynika ze specyfiki poszczególnych rodzajów usług oraz odmiennych regulacji prawnych.

Tabela 1. Modele świadczenia usług komunalnych w badanych gminach (liczba gmin)

Wyszczególnienie	Model autonomiczny (A)	Model komercyjny (K)	Model outsourcingowy (O)	Model mieszany, (M) w tym:		
				A*	B*	C*
Gminy wiejskie (27)	3	nw	19	1	1	3
Gminy miejsko-wiejskie (9)	nw	nw	2	2	4	1
Gminy miejskie (3)	nw	1	nw	2	nw	nw
Miasta na prawach powiatu (1)	nw	1	nw	nw	nw	nw
Ogółem (40)	3	2	21	5	5	4

*Oznaczenia: A – model autonomiczno-komercyjny; B – model autonomiczno-outsourcingowy; C – model komercyjno-outsourcingowy; nw – nie występuje

Źródło: opracowanie własne.

W badanych gminach dominującym modelem jest model outsourcingowy (21 gmin), w którym zadania z zakresu gospodarki komunalnej powierzane są podmiotom zewnętrznym. Mogą to być spółki komunalne innych gmin bądź też prywatne przedsiębiorstwa wyłaniane w trybie przetargów. Model ten występuje przede wszystkim w gminach wiejskich. Prawidłowość powyższą potwierdzają

także badania Ł. Satoły [Satoła, 2016, s. 252]. Następnym co do częstości występowania, jest model mieszany. Zidentyfikowano go w 14 gminach. Model autonomiczny występuje w 3 gminach, podczas gdy komercyjny w 2 gminach.

KONDYCJA FINANSOWA BADANYCH GMIN

Aby określić zależność pomiędzy modelem świadczenia usług komunalnych a kondycją finansową gmin, należało obliczyć wskaźnik syntetyczny dla każdej z nich. Wykorzystano w tym celu metodę porządkowania liniowego. Jest to jedna z metod wielowymiarowej analizy porównawczej (WAP) zaliczana do metod hierarchizacji [Jajuga, 1993, 15–16; Abramowicz 1985]. Polega ona na przeniesieniu wielowymiarowych elementów na prostą, dzięki czemu można wyznaczyć zmienną syntetyczną, na podstawie której dokona się porównania obiektów objętych badaniem. Pozwala to na uszeregowanie obiektów od najlepszego do najgorszego. W tej metodzie należy wskazać stymulanty, destymulanty oraz nomenanty [Gantar, Walesiak, 2004, s. 85]. Miernik syntetyczny stworzono w oparciu o metody bezwzorcowe z wykorzystaniem unitaryzacji zerowej do normalizacji zmiennych. Do opisu badanego zjawiska użyto 12 zmiennych diagnostycznych [Wakuła, 2011, 146]:

- X1 – wskaźnik płynności w ujęciu kasowym – przedstawia on stosunek sumy dochodów i przychodów do wydatków i rozchodów;
- X2 – wskaźnik płynności w ujęciu memoriałowym – jest relacją dochodów, przychodów i należności do wydatków, rozchodów i zobowiązań;
- X3 – wskaźnik ogólnego zadłużenia – stosunek między deficytem a dochodami gminy w danym roku;
- X4 – wskaźnik zadłużenia na 1 mieszkańca – stosunek między wartością wskaźnika trzeciego a liczbą mieszkańców danej gminy;
- X5 – wskaźnik tempa rotacji – stosunek między wydatkami a dochodami pomnożony przez 360 dni;
- X6 – cykl rotacji dochodów budżetowych – stosunek wydatków do dochodów pomnożony przez 360 dni;
- X7 – wskaźnik nadwyżki – stosunek kwoty deficytu do wydatków budżetu pomnożony przez 360 dni;
- X8 – cykl wpływu należności – stosunek kwoty należności do wydatków budżetowych pomnożony przez 360 dni;
- X9 – wskaźnik samodzielności finansowej – stosunek dochodów własnych do dochodów budżetowych ogółem;
- X10 – wskaźnik subwencji – stosunek subwencji do dochodów ogółem;
- X11 – wskaźnik zewnętrznych źródeł finansowania – relacja dotacji, subwencji i kredytów do wydatków ogółem;
- X12 – wskaźnik dotacji – relacja dotacji do wydatków ogółem.

Ponieważ wartość wskaźników X3, X4 i X8 była równa bądź oscylująca w granicach 0, w dalszej analizie je pominięto. Po odrzuceniu trzech zmiennych zastosowano metodę odwróconej macierzy korelacji, aby z pozostałych 9 zmiennych wyznaczyć tylko te, które niosą istotne informacje. Na początku wyliczono współczynniki korelacji pomiędzy zmiennymi i stworzono macierz korelacji. Na tej podstawie stworzono odwróconą macierz korelacji, aby ustalić, które zmienne niosą największy zasięg informacji. W wyniku dalszych kroków ustalono, że na syntetyczny wskaźnik kondycji finansowej gmin wpływają zmienne X1, X2 i X5, czyli: płynność w ujęciu kasowym, płynność w ujęciu memoriałowym i tempo rotacji. Zatem wyliczono ich średnią, odchylenie standardowe, wartość maksymalną i minimalną, jak również współczynnik zmienności (tabela 2).

Tabela 2. Charakterystyka zmiennych

Wyszczególnienie	X1	X2	X5
Średnia	0,9546171	1,020345	400,8386
Odchylenie standardowe	0,170093	0,17935	140,3013
Max	1,3019445	1,537579	1178,122
Min	0,3055711	0,460594	293,5882
Vs%	17,817927	17,57734	35,00195

Źródło: opracowanie własne.

Na tej podstawie dokonano normalizacji wartości zmiennych w poszczególnych gminach, a następnie zsumowano je, aby ustalić wartość wskaźnika syntetycznego. W celu określenia przedziałów gmin o słabej, średniej i najlepszej kondycji finansowej, obliczono średnią i odchylenie standardowe. Ustalono następującą zależność:

- grupa A: $ws \leq sa - os$ – gminy o słabej kondycji finansowej,
- grupa B: $sa - os < ws \leq sa + os$ – gminy o średniej kondycji finansowej,
- grupa C: $ws > sa + os$ – gminy o najlepszej kondycji finansowej,

gdzie:

- ws – wskaźnik syntetyczny,
- sa – średnia arytmetyczna,
- os – odchylenie standardowe.

W przypadku 40 badanych gmin otrzymano następujące wyniki: grupa A – 5 gmin (12,5% ogółu badanych gmin), grupa B – 30 (75% ogółu badanych gmin), grupa C – 5 gmin (12% ogółu badanych gmin). W tabeli 3 zaprezentowano badane gminy w podziale ze względu na poziom wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej (SKF).

Tabela 3. Badane gminy według wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej

Gmina	Wskaźnik SKF
Grupa A	
Zabłudów, Zawady, Wasilków, Piątnica, Wysokie Mazowieckie	od -2,782 do -1,318
Grupa B	
Tykocin, Szepietowo, Trzcianne, Nowogród, Sztabin, Boćki, Wizna, Juchnowiec Kościelny, Kolno, Raczek, Białystok, Grabowo, Hajnówka, Klukowo, Turośl, Przerośl, Nowinka, Sokoły, Filipów, Lipsk, Sokółka, Jasionówka, Narew, Nowe Piekuty, Jaświły, Białowieża, Korycin, Kuźnica, Krypno, Bakalarzewo	od -1,190 do 1,065
Grupa C	
Knyszyn, Mielnik, Brańsk, Orla, Rajgród	od 1,336 do 3,351

Źródło: opracowanie własne.

Z przedstawionych w tabeli 3 danych wynika, że w poszczególnych grupach znalazły się różne typy gmin, przy czym w grupie gmin o najsłabszej kondycji finansowej znalazły się trzy sąsiadujące z dużymi miastami, tzn. Białymstokiem (Wasilków i Zabłudów) oraz Łomżą (Piątnica) oraz gmina miejska Wysokie Mazowieckie. Natomiast w grupie gmin o najwyższej kondycji finansowej przeważają gminy wiejskie (Mielnik, Brańsk, Orla). Z opublikowanych ostatnio przez Ministerstwo Finansów „Wskaźników dochodów podatkowych dla poszczególnych gmin, powiatów i województw na 2017 r.” wynika, że gminy Mielnik i Orla należą do „najbogatszych” w województwie podlaskim, więc ich uplasowanie się w tej grupie nie wzbudza zastrzeżeń.

MODELE ŚWIADCZENIA USŁUG KOMUNALNYCH A KONDYCJA FINANSOWA BADANYCH GMIN

Poszukując zależności pomiędzy modelem świadczenia usług komunalnych a ich kondycją finansową zestawiono je w tabeli 4.

Tabela 4. Modele świadczenia usług komunalnych w gminach o najsłabszej i najlepszej kondycji finansowej

Nazwa gminy	Rodzaj gminy	Wskaźnik SKF	Model świadczenia usług komunalnych
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Gminy o najsłabszej kondycji finansowej			
Zabłudów	M-W	-2,782	O
Zawady	W	-2,077	O
Wasilków	M-W	-1,921	M
Piątnica	W	-1,397	O
Wysokie Mazowieckie	M	-1,318	M

1	2	3	4
Gminy o najlepszej kondycji finansowej			
Knyszyn	M-W	1,336	M
Mielnik	W	1,366	A
Brańsk	W	2,280	M
Orla	W	2,823	O
Rajgród	M-W	3,351	M

Źródło: opracowanie własne.

Z danych zawartych w tabeli 4 wynika, że zarówno w gminach o najsłabszej, jak i najlepszej kondycji finansowej występują wszystkie modele świadczenia usług komunalnych, tzn. mieszany (M), outsourcingowy (O), jak i autonomiczny. Oznacza to, że w oparciu o przeprowadzone badania (dobór metody oraz zestaw wskaźników przyjętych do badań) nie stwierdzono bezpośredniej statystycznej zależności pomiędzy kondycją finansową gminy a modelem świadczenia usług komunalnych. Dla potwierdzenia powyższej tezy obliczono dodatkowo współczynnik korelacji pomiędzy wskaźnikiem syntetycznym kondycji finansowej a wydatkami na usługi komunalne *per capita* w poszczególnych gminach. Współczynnik ten wyniósł $-0,147470421$. Oznacza to, że nie ma istotnej statystycznej zależności pomiędzy obydwoma wskaźnikami.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych badań wynika, że:

1. dominującym (ponad 50%) w badanych gminach województwa podlaskiego modelem świadczenia usług komunalnych jest model outsourcingowy, w którym realizację usług powierza się podmiotom zewnętrznym; model ten występuje przede wszystkim w gminach wiejskich, w których ze względu na znaczne rozproszenie miejscowości i często brak infrastruktury [Infrastruktura..., 2017] nie powołuje się własnych podmiotów,
2. $\frac{3}{4}$ badanych gmin charakteryzuje się przeciętną kondycją finansową; w grupie tej znalazł się zarówno Białystok, jako miasto na prawach powiatu, jak i wszystkie pozostałe typy gmin,
3. w trzech grupach gmin uporządkowanych według wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej występują wszystkie modele świadczenia usług komunalnych; zatem nie stwierdzono statystycznej zależności pomiędzy zmiennymi,
4. ponadto stwierdzono brak istotnej statystycznej zależności pomiędzy wskaźnikiem syntetycznym kondycji finansowej a wydatkami gmin na usługi komunalne *per capita*.

Odnosząc się zatem do celu opracowania, który określono jako próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy istnieje zależność pomiędzy modelem świadczenia

usług komunalnych a kondycją finansową gmin, należy stwierdzić, że przeprowadzone badania takiej zależności nie potwierdziły (co oznacza, że nie stwierdzono dominacji jakiegoś modelu w grupie gmin o określonej kondycji finansowej). Oczywiście do tezy powyższej należy podchodzić ostrożnie, ponieważ – jak w każdym badaniu – zmiana zastosowanych wskaźników może wpłynąć na uzyskany wynik. Z uwagi jednak na zachowaną rzetelność badań i wykorzystywany również przez innych autorów zestaw wskaźników stanowiący podstawę do obliczenia wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej gmin można przypuszczać, że na wybór sposobu zaspokajania przez lokalne władze potrzeb mieszkańców z zakresu gospodarki komunalnej, w większym stopniu wpływ wywierają inne niż finansowe czynniki (potrzeby mieszkańców, gęstość zaludnienia, wyposażenie w infrastrukturę komunalną, charakter osadnictwa itp.). Należy też wyraźnie podkreślić, że uzyskane wyniki nie wskazują na to, że decyzje o formie organizacyjno-prawnej realizacji zadań z zakresu gospodarki komunalnej nie mają wpływu na finanse gminy (i odwrotnie), lecz jedynie, że nie stwierdzono w odniesieniu do badanych gmin, że jest to czynnik statystycznie istotny.

BIBLIOGRAFIA

- Abramowicz M., 1985, *Konstrukcje syntetycznych mierników rozwoju w świetle twierdzenia Asrrowa*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu”, nr 311.
- Adamek M., 2013, *Determinanty funkcjonowania sektorów inżynierskich w gospodarce komunalnej na przykładzie miasta i gminy Pleszew*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Zarządzania, http://www.wbc.poznan.pl/Content/285503/Adamek_Marian_rozprawa.pdf (dostęp: 18.02.2018 r.).
- Czaplak J., 2012, *Spółki komunalne w rozwoju województwa lubelskiego*, „Zeszyty Naukowe WSEI seria: EKONOMIA”, nr 5(2/2012).
- Czaplak J., 2015, *Przekształcenia organizacyjno-prawne oraz własnościowe w polskiej gospodarce komunalnej na tle krajów Europy Zachodniej*, „Studia Ekonomiczne” nr 209.
- Dolewka Z., 2017, *Funkcjonowanie spółek komunalnych w Polsce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 477, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2017.477.05>.
- Dylewski M., 2013, *Procesy zmian w zarządzaniu gospodarką komunalną w jednostkach samorządu terytorialnego na tle uwarunkowań legislacyjnych*, „Nauki o Finansach” nr 4(17).
- Gantar E., Walesiak M., 2004, *Metody statystyczne analizy wielowymiarowej w badaniach marketingowych*, Wydawnictwo AE we Wrocławiu, Wrocław.
- Grzymała Z., 2010, *Restrukturyzacja sektora komunalnego w Polsce. Aspekty organizacyjno-prawne*, Oficyna SGH, Warszawa.
- Grzymała Z. (red.), 2011, *Podstawy ekonomiki i zarządzania w gospodarce komunalnej*, Oficyna SGH, Warszawa.
- Infrastruktura komunalna w 2016 r.*, 2017, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

- Jajuga K., 1993, *Statystyczna analiza wielowymiarowa*, PWN, Warszawa.
- Kończakowski B., Ratajczak M., 2017, *Zakres i formy prawne przedsiębiorczości komunalnej w Polsce międzywojennej i obecnie*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” nr 4(5); <http://dx.doi.org/10.12775/PBPS.2017.021>.
- Kondycja finansowa spółek komunalnych w Polsce*, 2014, Raport CURULIS, https://www.curulis.pl/pliki/wiedza/20141030_raportspolkikomunalne_v13.pdf, (dostęp: 16.02.2018 r.).
- Maciejuk M., 2014, *Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 332, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2014.332.06>.
- Pokładcki J., 2013, *Rola aktywności gospodarczej samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym*, „Homines Hominibus” Vol. 9.
- Przygodzka R., 2010, *Usługi publiczne a jakość życia w regionach peryferyjnych* [w:] *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem i funkcjonowaniem organizacji publicznych*, red. A. Noworól, t. II, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ, Kraków (wydanie elektroniczne, ISBN: 978-83-931253-3-3).
- Przygodzka R., Łajewski M., 2018, *Modele świadczenia usług komunalnych a wydatki publiczne gmin (na przykładzie województwa podlaskiego)*, „Optimum. Economic Studies”, nr 2, <http://dx.doi.org/10.15290/oes.2018.02.92.09>.
- Satoła Ł., 2016, *Formy organizacyjno-prawne podmiotów wykonujących zadania z zakresu gospodarki komunalnej (na przykładzie województwa małopolskiego)*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVIII, z. 1.
- Szydło M., 2008, *Ustawa o gospodarce komunalnej – komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 827).
- Wakuła M., 2011, *Zarządzanie finansami w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej*, rozprawa doktorska, Społeczna Wyższa Szkoła Przedsiębiorczości i Zarządzania w Łodzi, Łódź.
- Wojtkowiak A., 2013, *Budżetowe formy organizacyjno-prawne prowadzenia działalności w sferze użyteczności publicznej przez gminy*, „Zeszyty Naukowe Instytutu Administracji AJD w Częstochowie” nr 1(7).
- Woroniecki P.M., 2014, *Znaczenie gospodarki komunalnej i prawne aspekty jej prowadzenia przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Przedsiębiorczość i Edukacja” nr 10.

Streszczenie

Celem artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie: czy istnieje zależność pomiędzy modelem świadczenia usług komunalnych a kondycją finansową gmin? Badaniem objęto 40 wylosowanych gmin województwa podlaskiego. Wykorzystano takie metody, jak: studia literatury przedmiotu, zgromadzenie i analiza danych statystycznych zawartych w rocznikach statystycznych oraz w Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, oraz opracowanie zgromadzonego materiału faktograficznego za pomocą metod statystyki opisowej i matematycznej. Na podstawie danych o sytuacji finansowej (dochody, wydatki, deficyt, zadłużenie itp.) gmin w 2016 r.

obliczono wskaźniki opisujące ich kondycję finansową, po czym określono zależność pomiędzy syntetyczną miarą kondycji finansowej a modelem świadczenia usług komunalnych.

Z przeprowadzonych badań wynika, że w ponad połowie gmin realizację usług komunalnych zleca się bądź powierza zewnętrznym podmiotom. Model ten, określaną jako outsourcingowy, występuje przede wszystkim w gminach wiejskich. Kolejnym co do częstości występowania, jest model mieszany, który zidentyfikowano w 35% gmin. W modelu tym występują w zasadzie wszystkie dopuszczalne formy realizacji zadań. Model autonomiczny zidentyfikowano w trzech gminach wiejskich, natomiast model komercyjny występuje w dwóch gminach: miejskiej i mieście na prawach powiatu. Z badań wynika ponadto, że kondycję finansową $\frac{3}{4}$ ogółu badanych gmin można określić jako przeciętną. W grupie tej znalazły się wszystkie typy gmin. Jednocześnie nie wykazano statystycznej zależności pomiędzy modelem świadczenia usług komunalnych a kondycją finansową gmin. Oznacza to, że w odniesieniu do badanych gmin, ich sytuacja finansowa nie jest czynnikiem determinującym wybór formy organizacyjno-prawnej świadczenia usług komunalnych.

Słowa kluczowe: modele świadczenia usług komunalnych, syntetyczny wskaźnik kondycji finansowej gmin, województwo podlaskie.

Models of supplying communal services in relation to financial condition of communes (by the example of Podlaskie voivodeship)

Summary

The aim of the paper is to attempt to answer the question: Whether exist dependance between a model of supplying communal services and the financial condition of communes? The survey had covered 40 randomly selected communes of Podlaskie Voivodeship. In research have been used methods like studies of the literature of the object, gather and analysis of statistical data contained in a statistical yearbook and in CSO Local Data Bank also the elaboration of gathered factual material by mathematical and descriptive statistical methods. On the basis of financial situation data of communes in 2016 (revenues, expenditures, shortfall, debt etc.) have been calculated the indicators describing their financial condition, after which specified the correlation between a synthetic measure of financial condition and model of supplying the communal services.

According to survey over half of the communes assign either consign realization of communal services for external entities. This model is specified as an outsourcing, it occurs especially in rural communes. Another most commonly used is a mixed model, which has been identified in 35% of communes. In this model appears mostly every acceptable form of tasks realization. The autonomic model has been identified in three rural communes, while commercial model occurs in two communes: urban and town on powiat rights. Moreover, the survey demonstrates that the financial condition of three-quarters of all surveyed communes might be defined as average. In the examined group have been all types of communes. Simultaneously the research indicated that there is no statistical dependence between a model of supplying the communal services and financial condition of communes. It means that in relation to surveyed communes their financial situation is not a factor which determines the selection of the organizational and legal form of supplying communal services.

Keywords: models of supplying the communal services, a synthetic indicator of financial condition of the communes, Podlaskie Voivodeship.

JEL: H41, H44, H72.

*dr hab. Iwona Kowalska*¹

Katedra Finansów, Zakład Finansów Publicznych i Prawa
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

*mgr Mirosław Legutko*²

Regionalna Izba Obrachunkowa w Krakowie

Ocena przydatności indywidualnego wskaźnika zadłużenia w ocenie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

W literaturze przedmiotu wskazuje się na zróżnicowane oddziaływanie wzrostu długu publicznego na wzrost gospodarczy. Świadczą o tym wyniki analiz empirycznych przeprowadzonych m.in. przez Modigliani [1961], Diamond [1965], Saint-Paul [1992], Patillo, Romer i Weil [2004]. Co do zasady zadłużenie nie powinno naruszać równowagi gospodarczej [por. Gołębiowski, 2004, s. 714]. Dlatego też analiza długu publicznego jest istotną kwestią w doktrynach rozwoju społeczno-gospodarczego. Dług publiczny jest najczęściej skutkiem zobowiązań władz publicznych (państwowych i samorządowych) powstałych w wyniku zaciągania bezpośrednich pożyczek i kredytów, emisji papierów wartościowych, nieregulowania przez jednostki sektora publicznego wymagalnych zobowiązań, udzielania różnym podmiotom gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa [por. Owsiak, 2017, s. 441]. I choć udział podsektora samorządowego w Polsce w długu publicznym stanowi udział mniejszościowy, to ograniczenia prawne zaciągania długu samorządowego wzbudzają duże kontrowersje wśród przedstawicieli wielu środowisk opiniotwórczych (w tym samych jednostek samorządu terytorialnego – JST). Obowiązujący od 2014 r. Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) samorządów jest przedmiotem krytyki [por. Jastrzębska, 2014, s. 479–481]. To, że w relacji spłaty zobowiązań nie

¹ Adres korespondencyjny: ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa; tel. +48 (22) 59 342 37; e-mail: iwona_kowalska@sggw.pl; ORCID: 0000-0002-2757-7163.

² Adres korespondencyjny: ul. Kraszewskiego 36, 30-110 Kraków; tel. +48 (12) 427-32-61; e-mail: legutkomirek@gmail.com.

została uwzględniona spłata długu ujętego w § 3 pkt 2 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego [Dz.U. nr 298, poz. 1767] oraz zastosowano bardzo szeroki zakres wyłączeń z ograniczeń wynikających z art. 243 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (UFP) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077] sprawia, że trudno odpowiedzieć na pytanie, jaką funkcję w systemie finansów publicznych obecnie pełni omawiana instytucja [Walczak, 2017, s. 742]. Ocenę przydatności IWZ w ocenie sytuacji finansowej JST stanowić powinna odpowiedź na pytanie, na ile limit prawny odpowiada faktycznej zdolności kredytowej JST. Wagę tej problematyki podkreśla fakt, iż zagadnienie to jest kluczowe dla funkcjonowania ponad dwóch tysięcy JST w Polsce. Zagadnienie to zasługuje na uwagę także i z tego względu, iż kwestia zadłużenia w polskich samorządach jest m.in. powiązana z okresem programowania unijnego i związanym z tym rozmachem inwestycyjnym. W literaturze przedmiotu brak jest analiz z tego zakresu uwzględniających programowanie unijne od 2014 r. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, w jakim stopniu indywidualny wskaźnik zadłużenia pozwala ocenić realną faktyczną zdolność jednostki samorządu terytorialnego do zadłużenia się. Realizacja celu została przeprowadzona w oparciu o analizę Wieloletnich Prognoz Finansowych (WPF) JST z województwa małopolskiego [(system besti@) w latach 2014–2017]. Analiza została ukierunkowana na ocenę krytyczną uwzględnienia w konstrukcji IWZ:

- 1) Dochodów ze sprzedaży majątku.
- 2) Wyjątków wprowadzonych w celu umożliwienia JST absorpcji środków unijnych przy obowiązującym w danym roku limicie prawnym.

OGRANICZENIA W ZACIĄGANIU DŁUGU PRZEZ JST

Indywidualny wskaźnik zadłużenia dla każdego roku budżetowego określany jest zgodnie z art. 243 UFP wg wzoru:

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

gdzie poszczególne symbole oznaczają:

R – planowaną na rok budżetowy łączną kwotę z tytułu spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupów papierów wartościowych – do rozchodów z tego tytułu nie wlicza się spłat długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego,

O – planowane na rok budżetowy odsetki od spłacanych kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto od wyemitowanych papierów wartościowych, a także spłaty kwot wynikających z udzielonych poręczeń i gwarancji,

- D – dochody ogółem budżetu w danym roku budżetowym,
- Db – dochody bieżące,
- Sm – dochody ze sprzedaży majątku,
- Wb – wydatki bieżące,
- n – rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-1 – rok poprzedzający rok budżetowy, na który ustalana jest relacja,
- n-2 – rok poprzedzający rok budżetowy o dwa lata,
- n-3 – rok poprzedzający rok budżetowy o trzy lata.

Po lewej stronie wzoru następuje wyliczenie proporcji (procentu), w jakim do dochodów danego roku pozostają rozchody z tytułu spłaty długu i odsetki od zaciągniętego długu do planowanych dochodów. Do obciążeń dolicza się również odsetki od długu zaciąganego na płynność i spłacanego do końca roku budżetowego (art. 89 ust. 1 pkt 1 UFP) oraz potencjalne wypłaty z tytułu udzielonych poręczeń i gwarancji. Z kolei prawa strona wzoru służy do wyliczenia IWZ. Wskaźnik ten wyliczany jest na podstawie danych z trzech lat poprzedzających rok, dla którego dokonuje się ustalenia IWZ. Dla każdego roku wylicza się różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi (ustala się nadwyżkę operacyjną), powiększoną o dochody ze sprzedaży majątku i dzieli przez dochody ogółem z danego roku. Tak ustalone nadwyżki operacyjne skorygowane o wartość sprzedaży majątku w danym roku, po uśrednieniu za trzy poprzednie lata, stanowią limit obciążeń budżetu. W warunkach polskich wskaźnik ten jest podstawowym kryterium monitorującym sytuację finansową JST [Babczuk, Ziolo, 2014, s. 11].

Podstawą konstrukcji IWZ jest reguła wydatkowa zawarta w art. 242 UFP. Zgodnie z tą regułą zarówno na etapie planowania, jak i wykonywania budżetu JST wydatki bieżące mają mieć swoje pokrycie w dochodach bieżących. W art. 242 ust. 1–3 UFP wprowadzono trzy wyjątki odnoszące się do braku zachowania, ww. reguły:

- 1) Kiedy wydatki bieżące w części przekraczającej dochody bieżące finansowane są z nadwyżki budżetowej z lat poprzednich.
- 2) Kiedy różnica ta jest finansowana z „wolnych środków”, o których mowa w art. 217 ust. 2 pkt 6 UFP.
- 3) Gdy różnica dotyczy kwoty związanej z realizacją wydatków bieżących z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 UFP (środki „unijne”), w przypadku, gdy środki te nie zostały przekazane w danym roku budżetowym.

Stosowanie powyższych wyjątków może mieć istotne konsekwencje dla JST. W danym roku bowiem, różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi może przyjąć wartość ujemną, co wpływa na IWZ w kolejnych 3 latach obniżając jego wielkość – w skrajnych przypadkach do wartości ujemnych. Zatem zgodnie z art. 242 UFP zaciągany przez JST dług może służyć jedynie:

- 1) Finansowaniu przedsięwzięć o charakterze inwestycyjnym (majątkowym)³.
- 2) Spłacie poprzednio zaciągniętego długu – tzw. rolowanie długu przewidziane w art. 89, ust. 1, pkt 3 UFP [Spełnienie przez jednostki... (http), s. 8].

UWZGLĘDNIANIE W KONSTRUKCJI IWZ WPŁYWÓW ZE SPRZEDAŻY MAJĄTKU

Istotnym elementem wzoru na IWZ jest sprzedaż majątku (Sm). Wyliczanie przewidywanej nadwyżki operacyjnej na podstawie danych z lat poprzednich można uznać za zasadne, bowiem zarówno dochody, jak i wydatki bieżące nie podlegają gwałtownym wahaniom. W przypadku sprzedaży majątku sytuacja ma się jednak odmiennie. Tylko w przypadku dużych samorządów dochody z tego tytułu są w miarę stałe. W pozostałych przypadkach wpływy z tego tytułu są okazjonalne, a planowane dochody ze sprzedaży majątku często służą do „podbijania wskaźnika”. Umożliwia to regulacja z art. 243 ust. 2 UFP, zgodnie z treścią której: „Przy obliczaniu relacji, (...), dla roku poprzedzającego rok budżetowy przyjmuje się planowane wartości wykazane w sprawozdaniu za trzy kwartały z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Do obliczenia relacji dla poprzednich dwóch lat przyjmuje się wartości wykonane wynikające ze sprawozdań rocznych”. Przepis ten ma swoje uzasadnienie w terminarzu uchwalania budżetu i WPF. Co do zasady dokumenty te winny być uchwalone przed rozpoczęciem roku budżetowego, a zatem w czasie, kiedy nie jest znane wykonanie poprzedniego roku. W części JST wykorzystuje się jednak tę regulację do wykazywania na III kwartał roku poprzedzającego rok budżetowy zawyżonych wielkości z tytułu dochodów ze sprzedaży majątku.

Jeśli jednak nawet by pominąć to zjawisko, to nasuwa się pytanie, na ile wprowadzanie do wzoru dochodów ze sprzedaży majątku ma uzasadnienie metodologiczne. Przede wszystkim znaczenie będzie miało to, na ile średnia z relacji: sprzedaż majątku/dochody ogółem w trzech poprzednich latach będzie odpowiadała wielkości dochodów ze sprzedaży majątku w roku, w którym dochody z tego tytułu mogą zostać przeznaczone na spłatę długu. W celu sprawdzenia powyższej relacji dokonano porównania proporcji (procentu), w jakiej pozostaje sprzedaż majątku do wielkości dochodów ogółem dla wszystkich JST województwa małopolskiego (202 jednostki) za lata 2014–2017 przy czym uwzględniono tylko dane dotyczące wykonania dochodów z tego tytułu. Następnie dokonano wyliczenia dla każdej JST średniej za poprzednie trzy

³ Ustawodawca uznał, że skoro dług służy w rezultacie zawsze finansowaniu majątku, to dochody ze sprzedaży tego majątku mogą być przeznaczane na spłatę długu – co znalazło swoje odzwierciedlenie we wzorze na IWZ zawartym w art. 243 UFP, gdzie obok nadwyżki z lat poprzednich do wyliczenia limitu uwzględnia się również wpływy ze sprzedaży majątku.

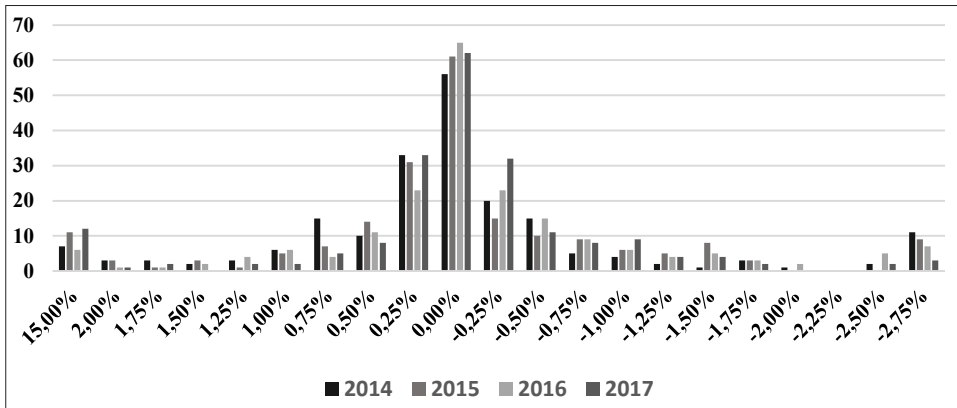
lata tychże wielkości. Uzyskane wyniki porównano obliczając różnicę pomiędzy faktycznym wykonaniem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem danego roku a średnią z tej relacji za trzy poprzednie lata. Uzyskane wielkości wskazują, jaki procent dochodów ogółem więcej w danym roku JST mogłyby przeznaczyć na spłatę długu (różnica dodatnia) lub o ile mniej powinna przeznaczyć (różnica ujemna), jeżeli brano by pod uwagę sprzedaż majątku dokonaną faktycznie w danym roku nie zaś średnią wyliczoną na podstawie poprzednich trzech lat. Uzyskane wyniki mieściły się w przedziale od $-9,62\%$ do $14,99\%$. Rozkład liczby JST mieszczących się w poszczególnych przedziałach różnic zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Rozkład liczby JST w zależności od różnicy pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a udziałem tym wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat

Przedziały (%)	2014	2015	2016	2017
15,00	7	11	6	12
2,00	3	3	1	1
1,75	3	1	1	2
1,50	2	3	2	0
1,25	3	1	4	2
1,00	6	5	6	2
0,75	15	7	4	5
0,50	10	14	11	8
0,25	33	31	23	33
0,00	56	61	65	62
-0,25	20	15	23	32
-0,50	15	10	15	11
-0,75	5	9	9	8
-1,00	4	6	6	9
-1,25	2	5	4	4
-1,50	1	8	5	4
-1,75	3	3	3	2
-2,00	1	0	2	0
-2,25	0	0	0	0
-2,50	2	0	5	2
-2,75	11	9	7	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

Rozkład uzyskanych różnic został zaprezentowany na rys. 1.



Rys. 1. Różnica pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a udziałem tym wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

W badanych czterech latach (2014–2017) wyliczony IWZ zgodny był z faktyczną zdolnością kredytową dla ok 30% JST województwa małopolskiego. W tabeli 1 i na rys. 1 liczba tych jednostek została wykazana dla wartości odchylenia 0,00% i w latach 2014 do 2017 wynosiła odpowiednio: 56, 61, 65 i 62 JST. Oznacza to, że dla pozostałych z 202 JST w Małopolsce rzeczywiste możliwości spłaty długu wynikające ze sprzedaży majątku odbiegają od limitów wyliczonych na podstawie lat poprzednich. W tym kontekście na uwagę zasługują dwa skrajne przypadki dotyczące małych gmin województwa małopolskiego z najwyższymi odchyleniami w badanej populacji (Łapanów i Mszana Dolna). Rozkład analizowanych różnic został zaprezentowany w tabeli 2.

Tabela 2. Rozkład różnic pomiędzy udziałem dochodów ze sprzedaży majątku do dochodów ogółem w danym roku budżetowym a odpowiednikiem takiego udziału wyliczonym jako średnia dla trzech poprzednich lat dla gmin województwa małopolskiego

Gmina	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Łapanów	10,25	-7,91	6,74	-4,45
Mszana Dolna	-9,62	-5,60	-2,26	14,99

Źródło: opracowanie własne na podstawie WPF JST województwa małopolskiego.

Na takie ukształtowanie się różnic miały wpływ incydentalnie duże sprzedaże majątku w roku 2014 (Łapanów), w latach 2012–2013 i w roku 2017 (Mszana Dolna).

Zaprezentowane dane wskazują na konieczność powrotu do dyskusji nad konstrukcją IWZ, zwłaszcza w części dotyczącej ujmowania w nim sprzedaży majątku jako elementu podnoszącego zdolność kredytową w rozumieniu prawnym.

WYŁĄCZENIA Z KONSTRUKCJI IWZ ZWIĄZANE Z ABSORPCJĄ ŚRODKÓW UNIJNYCH

W przepisie art. 243 ust. 3 UFP przewidziano wyjątki dotyczące sytuacji, kiedy spłata zadłużenia nie jest uwzględniana przy obliczaniu limitu IWZ dla JST. Dotyczą one:

- 1) Spłaty rat kredytów i pożyczek oraz wykupu obligacji zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowanego z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej, wraz z należnymi odsetkami i ew. dyskontem od obligacji.
- 2) Wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego w ramach programów finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.

Warto jednak podkreślić, iż możliwość „niewliczenia” tych spłat do indywidualnego wskaźnika zadłużenia ograniczono do terminu 90 dni od czasu zakończenia programu i otrzymaniu refundacji środków unijnych. Ograniczenie to nie ma zastosowania do odsetek i dyskonta od zobowiązań zaciągniętych na wkład krajowy (własny).

Dodatkowo w art. 243 ust. 3a UFP postanowiono, że w przypadku programu, projektu lub zadania finansowanego w co najmniej 60% ze środków unijnych, ograniczenia z art. 243 ust. 1 UFP nie stosuje się do spłaty długu zaciągniętego na wkład krajowy wraz z odsetkami. Wyjątki te miały umożliwić absorpcję środków UE nawet w sytuacji, gdyby limit obliczony zgodnie z art. 243 UFP na to nie pozwalał. W takiej sytuacji obciążenie spłatą długu budżetu mogło przekraczać zdolność kredytową samorządu, co oznaczało konieczność jego „rolowania”. Jak wspomniano wyżej, spłacanie długu długiem jest zgodne z prawem, niemniej wydłużanie spłaty zadłużenia powoduje wzrost kosztów jego obsługi, a jednocześnie wzrost kosztów inwestycji, których finansowaniu służył pierwotnie zaciągnięty dług.

W opracowaniu dokonano zestawienia liczby JST z terenu województwa małopolskiego, które w latach 2014–2017 nie spełniły relacji z art. 243 (kolumny 2 i 3 tabeli 3), jak też wykazano liczbę JST, dla których obciążenia spłatą długu wraz z odsetkami przekraczały ich zdolność kredytową, obliczoną jako suma nadwyżki budżetowej i sprzedaży majątku w danym roku (kolumna 4 tabeli 3).

Tabela 3. Liczba JST województwa małopolskiego niespełniających relacji z art. 243 UFP oraz liczba JST, których obciążenie spłatami przekracza faktyczną ich zdolność kredytową

Rok	Liczba JST niespełniających relacji z art. 243 UFP		Liczba JST, dla których relacja R+O/D) dla danego roku przekracza ich zdolność kredytową
	bez wyłączeń	z wyłączeniami	
2014	45	6	35
2015	47	2	37
2016	15	5	22
2017	10	3	11

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z systemu Besti@.

Analiza danych zaprezentowanych w tabeli 3 skłania do następujących wniosków:

- zmniejsza się liczba jednostek niespełniających relacji z art. 243 ustawy (kol. 2 i 3 tabeli 3), co może świadczyć o dostosowaniu się JST do wymogów ustawy i jednocześnie o skuteczności nadzoru regionalnych izb obrachunkowych (RIO),
- zmniejsza się również liczba JST, które nie są w stanie spłacać długu z bieżącej nadwyżki powiększonej o sprzedaż majątku (kol. 4 tabeli 3).
- wyłączenia spłat długu z art. 243 ust. 3 i 3a UFP są jedynie zabiegiem technicznym mającym na celu umożliwienie absorpcji środków unijnych. Porównanie liczby JST wykazanych w kolumnach 3 i 4 tabeli 3 wskazuje, że ocena zdolności kredytowej dokonywana przez banki i regionalne izby obrachunkowe nie powinna ograniczać się jedynie do oceny formalnego spełnienia wymogu z art. 243 UFP.

PODSUMOWANIE

Idea powiązania możliwości spłaty długu z tzw. nadwyżką operacyjną wydaje się co do zasady słuszna. Nie znając jednak nadwyżek lat kolejnych przyjęto, że zdolność spłaty będzie obliczana na podstawie danych historycznych – jako średnia za trzy poprzednie lata. Przy uwzględnieniu do obliczenia nadwyżki operacyjnej dochodów ze sprzedaży majątku takie założenie doprowadza do rozbieżności pomiędzy ustalonym limitem a faktyczną wielkością uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku, które mogą być przeznaczone na spłatę długu. Zaprezentowane w opracowaniu dane wskazują, że dotyczy to ok. 70% JST w badanej próbie. Natomiast wyłączenia z ograniczeń limitu długu związanego z absorpcją środków unijnych nie mają wpływu na zdolność kredytową JST, a są jedynie zabiegiem technicznym – prawnym. Do rozważenia pozostaje zatem kwestia zmiany omawianej konstrukcji IWZ w celu oceny rzeczywistej sytuacji finansowej JST.

BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., Ziolo M., 2014, *Niewypłacalność jednostek samorządu terytorialnego. Diagnostyka i możliwości przeciwdziałania zjawisku*, „Finanse Komunalne” nr 9.
- Diamond P., 1965, *National debt in a neoclassical growth model*, “American Economic Review”, No. 55.
- Gołębiowski G., 2004, *Dług publiczny [w:] System finansowy w Polsce*, red. B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak, PWN, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2014, *Regulacje prawne w zakresie zaciągania i obsługi długu przez JST w Polsce – zalety i wady [w:] Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego Wyżwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE*, red. P. Walczak, C.H. Beck, Warszawa.

- Modigliani F., 1961, *Long-run implications of alternative fiscal policies and the burden of the national debt*, „Economic Journal”, No 71.
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2014–2016. <http://www.finanse.mf.gov.pl> (stan na dzień 15.04.2018 r.).
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Współczesne ujęcie*, PWN, Warszawa.
- Patillo C., Romer D., Weil D.N., 2004, *What are the channels through which external debt affects growth?*, “IMF Working Paper”, No. 15.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. nr 298, poz. 1767).
- Saint-Paul G., 1992, *Fiscal policy in an endogenous growth model*, “Quarterly Journal of Economics”, No. 107; <http://dx.doi.org/10.2307/2118387>.
- Spełnienie przez jednostki samorządu terytorialnego relacji z art. 243 ustawy o finansach publicznych. Informacja wg danych na 5 maja 2013 roku. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych www.riio.gov.pl/modules/Uploader/upload/Opracowanie%20art.%20243_20.06.2013.pdf (stan na dzień 15.04.2018).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Walczak P. (red.), 2017, *Ustawa o finansach publicznych Komentarz dla jednostek samorządowych*, C.H. Beck, Warszawa.

Streszczenie

Indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ) limituje możliwość obciążania spłatą długu budżety jednostek samorządu terytorialnego. Obowiązująca od 2014 r. konstrukcja IWZ wzbudza kontrowersję, na ile limit prawny odpowiada faktycznej zdolności kredytowej JST. Wagę tej problematyki podkreśla fakt, iż zagadnienie to jest kluczowe dla funkcjonowania ponad 2000 JST w Polsce. Zagadnienie to zasługuje na uwagę także i z tego względu, że kwestia zadłużenia w polskich samorządach jest m.in. powiązana z okresem programowania unijnego i związanym z tym rozmachem inwestycyjnym. W literaturze przedmiotu brak jest analiz z tego zakresu uwzględniających programowanie unijne od 2014 r. Dlatego też celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie: na ile IWZ odpowiada rzeczywistej zdolności kredytowej samorządu. Realizacja celu została przeprowadzona w oparciu o analizę Wieloletnich Prognoz Finansowych JST z województwa małopolskiego (system besti@) w latach 2014–2017. Analiza została ukierunkowana na ocenę krytyczną uwzględnienia w konstrukcji IWZ:

- 1) Dochodów ze sprzedaży majątku.
- 2) Wyjątków wprowadzonych w celu umożliwienia JST absorpcji środków unijnych przy obowiązującym w danym roku limicie prawnym.

Wyniki przeprowadzonych analiz wskazują na:

- 1) Konieczność wyeliminowania z konstrukcji IWZ składnika dotyczącego sprzedaży majątku (w zamian umożliwić JST spłatę długu przewyższającą wielkości wynikające z obliczonego IWZ do wysokości uzyskanych dochodów ze sprzedaży majątku w roku, w którym taka sprzedaż nastąpiła).
- 2) Rozbieżność pomiędzy faktyczną zdolnością kredytową JST a limitem prawnym IWZ obliczonym z uwzględnieniem wyłączeń ustawowych.

Słowa kluczowe: finanse, samorząd, zadłużenie, wskaźnik, ocena.

Assessment of the suitability of individual debt ratio in evaluation of local governments' financial position

Summary

Individual debt ratio (IDR) limits the ability to burden the budgets of local government units (LGUs) with debt. The formula for calculating IDR, applicable since 2014, raises controversy as to how much the legal debt limit corresponds to the actual creditworthiness of individual local government units. This issue is crucial for the functioning of over 2000 local governments in Poland. It deserves attention also due to the fact that the indebtedness of Polish self-governments is inter alia connected with the EU programming period and the related investment spree. The available literature does not provide analyzes covering this area and taking into account the EU programming since 2014. Therefore, the aim of this paper is to answer the question: to what extent the IDR corresponds to the real creditworthiness of a local self-government. In order to meet this objective the paper provides the analysis of Multi-annual Financial Forecasts of LGUs from the Małopolskie province (besti@ system) in 2014–2017. The analysis focuses on the critical assessment of the following variables included in the IDR formula:

- 1) Income from the sale of assets.
- 2) Exceptions introduced in order to enable local government units to absorb EU funds and comply with the legal debt limit applicable in a given year.

The carried out analyzes have led to the following conclusions:

- 1) It is necessary to eliminate the asset sales component from the IDR formula and instead, enable LGUs to repay the debt exceeding the limit resulting from the calculated IDR to the amount of income gained from the sale of assets in the year in which such sale took place.
- 2) There is a discrepancy between the actual LGU's creditworthiness and the legal debt limit based on IDR formula including statutory exemptions.

Keywords: finance, local government, debt, ratio, rating.

JEL: H63,G28, O43.

*mgr Marcin Grad*¹

Katedra Skarbowości

Wyższa Szkoła Handlowa w Warszawie

Indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia w procesie planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Od 2014 roku w polskim systemie finansów publicznych funkcjonuje indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia określony w art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (ufp). Relacja ta stanowi jeden z istotnych czynników mających wpływ na proces planowania budżetowego jednostek samorządu terytorialnego (JST).

Planowanie budżetowe jest zdeterminowane przez dokładność prognoz podstawowych wielkości i wskaźników makroekonomicznych. Pomijając system danych publicznych oraz czynniki instytucjonalne, należy podkreślić, że o dochodach budżetu państwa oraz budżetów jednostek samorządu terytorialnego rozstrzygają realne procesy gospodarcze. Podlegają one wahaniom związanym z cyklem koniunkturalnym. Wyłania się stąd istotna trudność w planowaniu budżetowym, polegająca na konieczności przyjęcia prognoz określonych wielkości makroekonomicznych, takich jak: produkt krajowy brutto (dynamika wzrostu), inflacja, bezrobocie, stopy procentowe, kurs walutowy itp. [Owsiak, 2008, s. 9].

W procesie budżetowym odmienny jest status dochodów budżetowych i wydatków budżetowych, tj. zarówno status ekonomiczny, jak i status formalnoprawny (ustrojowy) dochodów i wydatków. Dochody budżetu nie mają, i mieć nie mogą, charakteru dyrektywnego – są zawsze prognozą. Inaczej jest w przypadku wydatków budżetowych. Ze względu na ich ciężar fiskalny, jak i z punktu widzenia beneficjentów wydatki budżetowe muszą podlegać ograniczeniom. Brak tych ograniczeń mógłby oznaczać albo niepohamowany wzrost fiskalizmu, albo przyrost zadłużenia państwa, co mogłoby doprowadzić do krachu finansowego gospodarki [Owsiak, 2008, s. 13–14].

¹ Adres korespondencyjny: ul. Kusocińskiego 20/33, 26-600 Radom; e-mail: mrgrad@interia.pl.

Jednostki samorządu terytorialnego wydatkując środki zgromadzone w budżecie, prowadzą określoną politykę wydatkową. Polityka ta polega na świadomym i celowym określaniu kierunków rozdysponowania środków publicznych w celu realizacji zadań samorządu terytorialnego [Kańduła, 2010, s. 255].

Celem artykułu jest określenie wysokości nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Relacja ta w dostępnych opracowaniach ujmowana jest w sposób procentowy. Ujęcie tej wielkości w sposób kasowy umożliwi bardziej sprawne podejmowanie decyzji przez zarządzających środkami publicznymi JST w procesie planowania budżetowego. Realizacja tak postawionego celu głównego będzie możliwa poprzez określenie w pierwszej kolejności poziomu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą długu.

W niniejszym artykule zostanie przeprowadzona analiza literatury przedmiotu, wybranych aktów prawnych, a także orzeczeń organów nadzoru w zakresie spraw finansowych. Przedstawione powyżej cele zostaną zrealizowane przy pomocy analizy algebraicznej indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia i zastosowaniu wyprowadzonych wzorów w autorskim modelu liczbowym analizy wskaźnika.

Postulowany model liczbowy analizy wskaźnika zostanie zweryfikowany w sposób empiryczny. Dla jego zobrazowania zostaną wykorzystane dane budżetowe pochodzące z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. W ostatniej części artykułu zostaną przedstawione wnioski z przeprowadzonej analizy.

PROCES PLANOWANIA BUDŻETOWEGO

Jednostki samorządu terytorialnego to coraz bardziej skomplikowane podmioty realizujące różne zadania, o charakterze zarówno odpłatnym, jak i nieodpłatnym, wykorzystujące do finansowania różne instrumenty. Ze szczególnie skomplikowaną strukturą będziemy mieć do czynienia w jednostkach dużych, takich jak: miasta, miasta na prawach powiatu, ale i także województwa samorządowe. Z tego też powodu jednostki te zobligowane są z jednej strony do zachowania ciągłości realizacji zadań, a z drugiej do zapewnienia oczekiwanego rozwoju danej JST. Te dwa elementy wymagają zapewnienia stałego poziomu finansowania, które obejmuje finansowanie zadań bieżących, przedsięwzięć inwestycyjnych oraz spłaty i obsługi zadłużenia związanego z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Mając zatem do dyspozycji ograniczone zasoby finansowe ważna jest taka projekcja i zarządzanie finansami, aby zapewnić realizację zadań, gwarantując przy tym stabilność finansową JST [Dylewski, 2016, s. 66].

Podstawowym zadaniem samorządu jest podejmowanie racjonalnych i skutecznych działań zmierzających do zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Potrzeby

społeczeństwa w zakresie dóbr publicznych są nieograniczone, a możliwości ich zaspokajania napotykają liczne bariery. Przy ograniczonych zasobach finansowych, jakimi dysponują władze samorządowe, efektywne, sprawne zarządzanie finansami staje się jednym z najistotniejszych zadań umożliwiających realizację zamierzonych celów. Dysponowanie ograniczonymi zasobami finansowymi wymaga od władz samorządowych racjonalnego podejmowania decyzji o sposobach i kierunkach wydatkowania posiadanych środków [Król, 2016, s. 43, 44]. Należy się zastanowić nad czynnikami determinującymi proces planowania budżetowego.

Budżet jest wynikiem procesu podejmowania decyzji, który oznacza akt wyboru jednego wariantu rozwiązania lub działania spośród co najmniej dwóch możliwości. Wymaga on więc rozpoznawania i wyboru działań prowadzących do osiągnięcia konkretnego, przypisanego na dany rok budżetowy celu krótkookresowego danej jednostki samorządowej. Czyni z dochodów i wydatków instrument lokalnej polityki finansowej. Po stronie dochodowej JST wykorzystują w szczególności stosowane stawki podatkowe, transfery pieniężne z budżetu państwa oraz zewnętrzne źródła finansowania. Natomiast strona wydatkowa budżetu odzwierciedla politykę władz samorządowych, realizujących zaplanowane działania zgodnie z przyjętymi priorytetami. Działania te muszą zostać wykonane, co wskazuje, że tworzenie planu budżetu powinno być wsparte kontrolą jego wykonania wraz z informacją o postępach w realizacji zamierzeń długookresowych. Tak więc w procesie planowania budżetowego warunkiem prawidłowego konstruowania budżetu JST jest posiadanie informacji o potrzebach i możliwych kierunkach ich zmian oraz przyjętych w ramach planowania długookresowego zamierzeniach – wyrażonych w celach długookresowych. Cele te powinny mieć swoje zmaterializowanie w wieloletniej prognozie finansowej (WPF) [Kozuch, 2012, s. 128–130].

Tak więc widoczna jest zależność budżetu rocznego od wieloletniej prognozy finansowej, która jako dokument o charakterze strategicznym wywiera wpływ na proces planowania budżetowego. WPF nie może być oderwana od długoterminowych celów danej JST. Ustawodawca namawia wręcz do zmiany sposobu postrzegania roli budżetu rocznego i potraktowania go jako części operacyjnej większej całości [Dylewski, 2011, s. 521].

Z tego właśnie względu proces planowania budżetowego powinien mieć swój początek w wieloletniej prognozie finansowej i być z nią spójnym przez cały okres trwania roku budżetowego. To połączenie widoczne jest nie tylko poprzez realizację wieloletnich przedsięwzięć, ale przede wszystkim za sprawą indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Postulowany model liczbowy analizy wskaźnika umożliwi ciągle monitorowanie wysokości odchylenia planowanego wskaźnika od dopuszczalnego (prawej i lewej strony wzoru wskaźnika z art. 243 ufp). Jego zastosowanie przez JST umożliwi uzyskanie potrzebnych informacji na temat możliwości finansowych wyrażonych w optymalnych poziomach dochodów i wydatków w ujęciu kasowym. Pośrednio ma to również związek z absorpcją nowego długu i jego spłaty, którego wyrażenie, również w ujęciu kasowym, zostało już wcześniej zaproponowane w literaturze przedmiotu [Dylewski, 2016, s. 72].

ZAŁOŻENIA MODELU LICZBOWEGO ANALIZY WSKAŹNIKA

Planowanie budżetowe jest procesem o wysokim stopniu złożoności. Zmiany wielkości budżetowych mogą zachodzić zarówno po stronie dochodowej, wydatkowej, przychodowej i rozchodowej, jak również we wszystkich tych obszarach jednocześnie. W związku z tym tworzenie postulowanych rozwiązań modelowych monitorujących odchylenia prawej i lewej strony wskaźnika wiąże się z koniecznością wprowadzenia pewnych założeń:

1. w trakcie roku budżetowego dokonywane są zmiany wydatków w roku bieżącym polegające na zmniejszeniu wydatków majątkowych celem zwiększenia limitów wydatków bieżących. Operacje te mają wpływ na poziom nadwyżki operacyjnej w roku bieżącym, co ma przełożenie na wysokość maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika w latach $n+1$, $n+2$ i $n+3$,
2. w roku bieżącym możliwe jest pokrywanie zwiększenia wydatków bieżących przychodami budżetu. Operacje te mają wpływ na wynik budżetu taki sam wpływ na poziom nadwyżki operacyjnej, jak opisany w punkcie powyżej, poprzez zmianę struktury finansowania wydatków oraz deficytu budżetowego,
3. w modelu pomija się poziom wydatków majątkowych. Wielkość ta nie ma wpływu na wskaźnik z art. 243 ufp,
4. rozchody budżetu nie ulegają zmianie. Zobowiązania wynikające z zawartych umów nie podlegają zmianie, gdyż wszelkie tego typu spłaty rat kapitałowych i wykupy papierów wartościowych muszą mieć pokrycie w dochodach bądź przychodach budżetowych. Zmiana tych wielkości może nastąpić jedynie w przypadku renegotjacji warunków zapisanych w umowach bądź, jeśli to możliwe, wykorzystanie mechanizmu przedpłaty zobowiązania,
5. wielkości prognozowanych dochodów i wydatków bieżących w wieloletniej prognozie finansowej nie ulegają zmianie.

Model z natury swej jest pewnym uproszczonym odwzorowaniem rzeczywistości, zaś przyjęte założenia umożliwią zobrazowanie jego działania w procesie planowania budżetowego.

ZASADA DZIAŁANIA INDYWIDUALNEGO WSKAŹNIKA ZADŁUŻENIA JAKO UWARUNKOWANIE MODELU LICZBOWEGO ANALIZY WSKAŹNIKA

Wskaźnik zapisany w art. 243 ufp zbudowany jest na zasadzie ułamka zwykłego. Po lewej stronie relacji znajdują się wartości dotyczące roku bieżącego. Są to w liczniku: rozchody z tytułu spłaty rat z zaciągniętych zobowiązań, wydatki bieżące na obsługę długu w roku bieżącym (odsetki z tytułu zaciągniętych zobowiązań w latach poprzednich) oraz udzielone przez JST poręczenia i gwarancje. Suma tych składników dzielona jest przez dochody ogółem roku bieżącego [Ustawa o finansach publicznych, art. 243]. Zgodnie z intencją ustawodawcy, jak

i z punktu widzenia zarządzania finansami JST najistotniejszym aspektem dotyczącym lewej strony równania jest minimalizacja jego wartości.

Z właściwości ułamka zwykłego wiemy, że wartość tego wyrażenia zależy od wysokości licznika i mianownika, jednakże ta zależność jest inna w przypadku zmian wielkości licznika i w przypadku zmian wielkości mianownika. Korelacja wartości ułamka oraz jego licznika ma charakter dodatni. Innymi słowy: wraz ze wzrostem licznika wzrasta wartość ułamka. Zgoła inna zależność cechuje mianownik. Jest on skorelowany z wartością ułamka ujemnie, co oznacza, że wartość ułamka rośnie wtedy, gdy zmniejsza się wielkość mianownika.

Minimalizując lewą stronę równania należy zatem zwiększać wartość mianownika (maksymalizować dochody, zdobywać nowe środki pieniężne), bądź zmniejszać wartość licznika poprzez zmniejszanie oprocentowania (renegocjacja wysokości marży, elastyczność oprocentowania), rozkładanie zobowiązań na większą liczbę rat, co będzie skutkowało wydłużeniem spłaty zadłużenia, umorzenie części długu, ewentualna konsolidacja zadłużenia (tylko w określonych przypadkach), renegotjacja formy udzielania poręczenia.

Konstrukcja prawej strony równania kładzie nacisk na wypracowywanie przez samorządy jak najwyższych poziomów nadwyżek operacyjnych. Im wyższa wartość nadwyżki budżetu bieżącego, tym większy poziom wartości dopuszczalnego wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą. Z obrazu omawianej relacji wyraźnie widać, że nadwyżka operacyjna stała się najważniejszą wielkością znajdującą się w równaniu. Jej waga wzrasta także w kontekście art. 242 ufp. Artykuł ten wprowadził do systemu finansów samorządu terytorialnego zasadę zbilansowania budżetu bieżącego.

Działanie polegające na maksymalizacji dochodów w roku bieżącym wiąże się jednak z pewnymi konsekwencjami. Dochody roku bieżącego są również składnikiem prawej strony równania w roku następnym i dwóch kolejnych, a więc mają wpływ na wysokość maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika z art. 243 dla lat $n+1$, $n+2$ i $n+3$. Spełnienie omawianej relacji we wszystkich latach objętych prognozą, a także sposób liczenia prawej strony równania (średnia z trzech ostatnich lat) czynią z niej rachunek ciągniony. Mając ten fakt na uwadze można zatem stwierdzić, że powiększanie dochodów w roku bieżącym musi mieć negatywny wpływ na wartość dopuszczalnego wskaźnika. Efekt ten jest osłabiany poprzez działanie średniej arytmetycznej, niemniej jednak występuje i może powodować trudności z wprowadzaniem dużych dochodów (w szczególności majątkowych) dla jednostek mających trudności ze spełnieniem indywidualnego wskaźnika zadłużenia².

Reasumując, zasada działania indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia, po uwzględnieniu przyjętych założeń, stanowić będzie podstawę określenia

² Aspekty związane z zagadnieniem tzw. pułapki zwiększenia dochodów nie będą podjęte w rozważaniach artykułu ze względu na jego ograniczoną objętość.

wzorów algebraicznych kolejnych modułów modelu. W efekcie końcowym pozwoli to na wyprowadzenie wzoru na poziom nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia.

MODEL LICZBOWY ANALIZY WSKAŹNIKA

Wraz z dokonywaniem zmian w budżecie i ciągłą modyfikacją wysokości dochodów i wydatków wielokrotnie dochodzi do zmiany wielkości mających bezpośredni wpływ na relację określoną w art. 243 ufp. Kwestia ta dotyczy to głównie poziomu nadwyżki operacyjnej oraz dochodów z tytułu sprzedaży majątku. Te ostatnie często są zawyżane, przez co dochodzi do niebezpieczeństwa niewykonania wskaźnika po sporządzeniu sprawozdania i pogorszenia relacji w latach kolejnych. Poziom nadwyżki operacyjnej związany jest bezpośrednio ze sposobem planowania dochodów i wydatków bieżących w JST. Powszechnym zjawiskiem jest wprowadzanie limitów wydatków dla poszczególnych dysponentów środków budżetowych, bądź świadome zaniżanie wysokości wydatków w działach budżetu, w których wzrost wielkości w ciągu roku budżetowego jest nieunikniony (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna).

W przypadku stwierdzenia dużej straty i konieczności jej pokrycia z bieżących środków budżetowych JST istnieje bardzo duże niebezpieczeństwo utraty zdolności obsługi zadłużenia przez samorząd, a więc niespełnienie wskaźnika. Opisane sytuacje powodują konieczność ciągłego monitorowania przez samorządy wielkości budżetowych i wyznaczenie minimalnego poziomu nadwyżki operacyjnej warunkującego zachowanie relacji z art. 243 ufp. Zmiany dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona wzoru) możliwe są tylko w latach wykraczających poza rok bieżący (wartość prawej strony wzoru dla roku bieżącego jest znana – obliczona na podstawie średniej arytmetycznej z trzech ostatnich lat). Wyprowadzenie wzoru na kasową wartość nadwyżki operacyjnej, przy której lewa i prawa strona wskaźnika znajdują się w równowadze, wymaga przyjęcia za rok bazowy roku następnego po roku bieżącym. W efekcie końcowym wyprowadzono wzór dla omawianych wartości dla roku bieżącego (moduły 7 i 8).

Moduł 1.

$$\frac{R + O + P}{Do} = \frac{\left(\frac{No_{n-1} + Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} + \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} + \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right)}{3} / * 3$$

Moduł 2.

$$\frac{3(R + O + P)}{Do} = \frac{No_{n-1} + Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} + \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} + \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}$$

Moduł 3.

$$-\frac{No_{n-1} + Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} = \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} + \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} - \frac{3(R + O + P)}{Do} / * (-1)$$

Moduł 4.

$$\frac{No_{n-1} + Sm_{n-1}}{Do_{n-1}} = \frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}}$$

Moduł 5.

$$Do_{n-1} \left[\frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right] = No_{n-1} + Sm_{n-1} /$$

$$/ \left[\frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right]$$

Moduł 6.

$$Do_{n-1} = \frac{No_{n-1} + Sm_{n-1}}{\left[\frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right]}$$

Moduł 7.

$$No_{n-1} = Do \left[\frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right] - Sm_{n-1}$$

Moduł 8.

$$Sm_{n-1} = Do \left[\frac{3(R + O + P)}{Do} - \frac{No_{n-2} + Sm_{n-2}}{Do_{n-2}} - \frac{No_{n-3} + Sm_{n-3}}{Do_{n-3}} \right] - No_{n-1}$$

gdzie:

- Do – dochody ogółem,
- No – nadwyżka operacyjna,
- Sm – sprzedaż majątku,
- R – planowane rozchody z tytułu spłaty rat kapitałowych z zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wykupu papierów wartościowych,
- O – wydatki na obsługę długu,
- P – wydatki z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez JST.

W wyniku zastosowanych przekształceń w modelu liczbowej analizy wskaźnika (moduły od 1 do 6) otrzymano wzory na „wielkości graniczne” poziomu nadwyżki operacyjnej oraz sprzedaży majątku dla budżetu roku bieżącego, dla których spełniona jest relacja z art. 243 ufp (moduły 7 i 8). Z uwagi na umiejscowienie wartości nadwyżki operacyjnej i sprzedaży majątku w tym samym miejscu wskaźnika (licznik prawej strony równania wskaźnika), wartości kasowe będą takie same.

W module 9 przedstawiono efekt końcowy modelu liczbowej analizy wskaźnika – wzór na pozostałą do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej:

Moduł 9.

$$PNo = No - \text{graniczna wartość nadwyżki operacyjnej}$$

Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej oznacza taki jej poziom, przy którym lewa i prawa strona wskaźnika znajdują się w równowadze. Odjęcie tej wartości od aktualnie planowanej wysokości nadwyżki operacyjnej umożliwi określenie, o ile dana JST może ją zmniejszyć w pociesie planowania, przy równoczesnym spełnieniu relacji z art. 243 ufp.

W kolejnej części rozważań zaprezentowano weryfikację modelu liczbowej analizy wskaźnikaw środowisku wybranej jednostki samorządu terytorialnego. Do przeprowadzenia tego procesu wykorzystano dane liczbowe z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

WERYFIKACJA MODELU LICZBOWEJ ANALIZY WSKAŹNIKA W KONTEKŚCIE PROCESU PLANOWANIA BUDŻETOWEGO

Poniżej zostały przedstawione dane budżetowe zaczerpnięte z uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. Opracowanie przedstawiono w trzech tabelach. W pierwszej znajdują się informacje dotyczące lewej strony wskaźnika z art. 243 ufp, w drugiej zawarte są dane niezbędne do obliczenia maksymalnego dopuszczalnego wskaźnika (prawa strona wzoru), trzecia z zaprezentowanych tabel związana jest z analizą zaprezentowanych wartości.

W tabeli 2, w wierszach 9 i 10 wykorzystano odpowiednio moduły 7 i 8 postulowanego modelu. Natomiast w tabeli 3 wykorzystano moduł 9 modelu.

Tabela 1. Lewa strona wzoru – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
	0	1	2	3	4
1	spląty rat	36 315 642,00	39 515 640,61	43 440 640,60	47 167 992,38
2	odsetki	12 900 000,00	14 893 284,07	15 688 416,61	15 683 388,59
3	poręczenia	512 189,00	442 222,00	447 880,00	454 936,00
4	licznik (1+2+3)	49 727 831,00	54 851 146,68	59 576 937,21	63 306 316,97
5	dochody ogółem (mianownik)	1 178 028 075,00	1 190 114 459,49	1 229 705 050,20	1 253 552 334,85
6	relacja (4/5)	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Tabela 2. Prawa strona wzoru – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	Wykonanie 2015		Wykonanie 2016		Plan III kwartałów 2017		2018	
		1	2	3	4	5	6	7	8
0									
1	dochody bieżące	903 790 762,08	1 040 695 706,04	1 083 186 205,00		1 043 630 293,00			
2	wydatki bieżące	866 676 178,43	989 012 439,75	1 028 421 896,00		1 043 234 996,00			
3	nadwyżka operacyjna (1-2)	37 114 583,65	51 683 266,29	54 764 309,00		61 395 297,00			
4	sprzedaż majątku	7 220 019,29	7 251 951,82	8 137 427,00		18 288 780,00			
5	licznik (3+4)	44 334 602,94	58 935 218,11	62 901 736,00		79 684 077,00			
6	dochody majątkowe	124 960 103,20	33 169 763,09	13 970 529,00		73 397 782,00			
7	dochody ogółem (mianownik)	1 028 750 865,28	1 073 865 469,13	1 097 156 734,00		1 178 028 075,00			
8	wskaźnik jednoroczny (6/7)	4,31%	5,49%	5,73%		6,76%			
9	Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej	X							
10	Graniczna wartość dochodów ze sprzedaży majątku								

L.p.	Wyszczególnienie	2019		2020		2021	
		5	6	7	8	9	10
0							
1	dochody bieżące	1 141 644 375,69	1 193 033 671,74	1 245 063 924,30			
2	wydatki bieżące	1 074 784 851,96	1 106 504 929,74	1 139 354 312,79			
3	nadwyżka operacyjna (1-2)	66 859 523,73	86 528 742,00	105 709 611,51			
4	sprzedaż majątku	8 005 448,80	7 805 312,58	7 610 179,77			
5	licznik (3+4+5)	74 864 972,53	94 334 054,58	113 319 791,28			
6	dochody majątkowe	48 470 083,80	36 671 378,46	8 488 410,55			
7	dochody ogółem (mianownik)	1 190 114 459,49	1 229 705 050,20	1 253 552 334,85			
8	wskaźnik jednoroczny (6/7)	6,29%	7,67%	9,04%			
9	Graniczna wartość nadwyżki operacyjnej	16 153 874,73	18 018 493,47	2 365 287,35			
10	Graniczna wartość dochodów ze sprzedaży majątku	-42 700 200,20	-60 704 935,95	-95 734 144,39			

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Tabela 3. Analiza wskaźnika – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
1	Lewa strona wzoru	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%
2	Prawa strona wzoru	5,18%	5,99%	6,26%	6,91%
3	Spełnienie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK
4	Różnica między prawą a lewą stroną wzoru	0,96%	1,38%	1,42%	1,86%
5	Pozostała do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej	48 937 544,24	50 705 649,00	68 510 248,53	103 344 324,16
6	Pozostała wartość dochodów ze sprzedaży majątku	48 937 544,24	50 705 649,00	68 510 248,53	103 344 324,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr 653/2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Na podstawie zaprezentowanych danych widoczne jest, że Gmina Miasta Radomia ma problemy ze spełnieniem relacji wynikającej z art. 243 ufp. Najmniejsza różnica pomiędzy planowanym i dopuszczalnym jego poziomem jest w 2018 roku. Jednakże z uwagi na konstrukcję omawianej relacji wartości dopuszczalne w 2018 roku nie ulegną już zmianie, ponieważ zostały skonstruowane w oparciu o dane historyczne, tj. wykonania lat 2015–2016 oraz plan III kwartałów 2017 roku³. Wysokość planowanego wskaźnika może być natomiast niższa z uwagi na prawdopodobne niewykonanie wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji oraz niższe od zakładanych wydatki na obsługę długu. Widać zatem, że z punktu widzenia procesu planowania budżetowego bardziej istotne są relacje pomiędzy planowanym a dopuszczalnym wskaźnikiem w trzech latach kolejnych. Zastosowanie modelu pozwoliło na określenie, że najmniejsza z obliczonych (tabela 3, wiersz 5) wartości kasowych określa granicę dokonywania zmian w budżecie w procesie planowania budżetowego.

Wykorzystując moduł 7 i 8 modelu liczbowego analizy wskaźnika (tabela 2, wiersze 9, 10) w sposób precyzyjny można wskazać granicę zmniejszenia nadwyżki operacyjnej w 2018 roku do wysokości 12 457 752,76 zł, a więc o kwotę 48 937 544,24 zł (tabela 3, wiersz 5). Możliwe jest zatem dokonanie przesunięć w limitach wydatków (bez zwiększania dochodów) skutkujących zmniejszeniem nadwyżki operacyjnej bądź sfinansowanie zwiększenia wydatków bieżących, o wskazaną kwotę, wolnymi środkami. Poniżej zaprezentowano tabelę z analizą

³ Zgodnie z art. 243 ust. 2 ufp jednostki samorządu terytorialnego sporządzają projekty uchwał w sprawie wieloletniej prognozy finansowej w oparciu o plan III kwartału roku poprzedzającego rok bieżący oraz wykonania budżetów z dwóch lat wcześniej (już zakończonych lat budżetowych). Tak zbudowany dopuszczalny wskaźnik musi zostać spełniony przez jednostkę przez cały rok budżetowy. Stanowisko to wynika wprost z art. 243 ust. 2 ustawy i zostało również potwierdzone przez wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 lipca 2014 r. – sygn. akt I SA/Rz 516/14.

wskaźnika po dokonanych zwiększeniu wydatków bieżących, w której zobrazowano opisywane wyżej zmiany wysokości nadwyżki operacyjnej.

Tabela 4. Analiza wskaźnika po dokonanych zwiększeniu wydatków bieżących – art. 243 ustawy o finansach publicznych

Lp.	Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021
1	Lewa strona wzoru	4,22%	4,61%	4,84%	5,05%
2	Prawa strona wzoru	5,18%	4,61%	4,88%	5,52%
3	Spełnienie relacji z art. 243	TAK	TAK	TAK	TAK
4	Różnica między prawą a lewą stroną wzoru	0,96%	0,00%	0,04%	0,47%
5	Pozostała do wykorzystania wartość nadwyżki operacyjnej	0,00	1 315 898,93	17 477 488,94	103 344 324,16
6	Pozostała wartość dochodów ze sprzedaży majątku	0,00	1 315 898,93	17 477 488,94	103 344 324,16

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwały nr /2018 Rady Miejskiej w Radomiu z dnia 23 kwietnia 2018 roku w sprawie zmiany Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037.

Zaciemnione pola wskazują (tabela 4), że planowany wskaźnik w 2019 roku zrównał się wartościami z dopuszczalnym, co oznacza, że wskaźnik nadal jest spełniony. Gmina Miasta Radomia nie może zatem dokonywać kolejnych zmian w planie budżetu skutkujących pogorszeniem wysokości nadwyżki operacyjnej i w konsekwencji niespełnieniem relacji z art. 243 ufp.

PODSUMOWANIE

Jak wykazano w niniejszym artykule, wieloletnia prognoza finansowa, a ściślej indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, wywiera duży wpływ na proces planowania budżetowego w jednostkach samorządu terytorialnego. To właśnie od badania relacji zapisanej w art. 243 ufp, proces ten bierze swój początek oraz stanowi on punkt odniesienia dla dokonywania zmian w planie dochodów i wydatków budżetowych.

Postulowany autorski model liczbowy analizy wskaźnika umożliwia dokładne wyliczenie wielkości kasowej różnicy pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Jego zastosowanie w praktyce usprawnia proces planowania budżetowego, wiążąc w sposób bezpośredni wielkości budżetowe z wieloletnią prognozą finansową. Ponadto określa granice dokonywania zmian w planie wydatków, które nie powodują naruszenia relacji wynikającej z art. 243 ufp.

Należy zaznaczyć, że z uwagi na złożoność przedstawionego zagadnienia, w niniejszym artykule dokonano prezentacji wybranej części modelu liczbowego

analizy wskaźnika. Jego zastosowanie może być rozszerzone o analizę poziomu wydatków na obsługę długu, rozchodów z tytułu spłaty rat kapitałowych i wykupu papierów wartościowych oraz o wpływ na poziom wskaźnika zwiększenia wydatków bieżących, których źródłem finansowania będą dochody majątkowe. Zagadnienia te staną się tematem kolejnych publikacji autora.

Przedstawiony model liczbowy analizy wskaźnika został stworzony w oparciu o wzór występujący w art. 243 ufp. Jest on możliwy do wykorzystania w każdej jednostce samorządu terytorialnego, ma zatem charakter uniwersalny.

Projektowane zmiany w ustawie o finansach publicznych skutkujące rewizją sposobu liczenia wskaźnika będą wymagały dokonania jego modyfikacji modelu, przy jednoczesnym zachowaniu głównych założeń i sposobu wyprowadzania wzorów. W momencie tworzenia niniejszego opracowania nie jest znany ostateczny kształt przepisów nowelizujących to zagadnienie i trudno jest określić (poza wydłużeniem średniej stanowiącej podstawę dla określenia wysokości dopuszczalnego wskaźnika z 3 do 7 lat) ostateczny ich kształt.

Realizując cel artykułu określono poziom nadwyżki operacyjnej przy, której następuje zrównanie planowanego i dopuszczalnego wskaźnika. Pozwoliło to zatem na kwotowe określenie różnicy pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika zadłużenia.

BIBLIOGRAFIA

- Owsiak S. (red.), 2008, *Planowanie budżetowe a alokacja zasobów*, PWE, Warszawa.
- Kożuch J.K., 2012, *Budżetowanie jako instrument zarządzania finansami jednostki samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Kańduła S., 2010, *Przyczyny wzrostu wydatków lokalnych* [w:] *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Dylewski M., 2016, *Instrumenty stabilizowania długoterminowej równowagi finansowej JST*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 451. *Finanse publiczne*, red. J. Sokołowski, A. Żabiński, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Dylewski M., 2011, *Dylematy w zakresie planowania długoterminowego w jednostkach samorządu terytorialnego w kontekście zmian ustawowych oraz doświadczeń wybranych krajów* [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Król D., 2016, *Ocena instrumentów zarządzania finansami samorządu terytorialnego w świetle ewolucji paradygmatu finansów publicznych*, „*Nauki o Finansach*” 1(26).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 roku, poz. 2077 ze zm.).
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt I SA/Rz 516/14.

Streszczenie

Planowanie budżetowe w jednostkach samorządu terytorialnego jest procesem mającym charakter ciągły. Związany jest on nierozłącznie z tworzeniem budżetu oraz uchwały budżetowej na dany rok budżetowy, jednakże nie kończy się z chwilą złożenia projektu tego dokumentu i uchwaleniem przez organ stanowiący. Proces planowania budżetowego trwa przez cały rok budżetowy i przejawia się w ciągłych modyfikacjach planu dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów dokonywanych poprzez stosowne akty prawne, tj. zarządzenia organu wykonawczego i uchwały organu stanowiącego.

Kluczowym czynnikiem mającym bezpośredni wpływ na omawiany proces jest indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, a w szczególności jego maksymalny dopuszczalny poziom wskazujący wartości graniczne, których jednostki samorządu terytorialnego nie mogą przekroczyć.

Osiągnięcie przez JST długoterminowej równowagi budżetowej, przy jednoczesnym zachowaniu odpowiedniego poziomu indywidualnego wskaźnika zadłużenia, przy stale rosnącej liczbie zadań oraz konieczności zapewnienia akceptowalnego poziomu rozwoju, stawia przed samorządami wyzwania związane z optymalnym wykorzystaniem dostępnych zasobów pieniężnych. Ograniczoność tych zasobów wymusza zatem sięganie po zwrotne instrumenty finansowania rozwoju, które to w sposób bezpośredni oddziałują na wskaźnik zadłużenia, czym w sposób pośredni wpływają na osiąganie długookresowej równowagi budżetowej.

Konieczny wydaje się dobór odpowiednich instrumentów, narzędzi zarządzania finansami, które, przy wykorzystaniu dostępnych informacji, wspomogą ciągłe monitorowanie wielkości mających wpływ na wskaźnik zadłużenia w procesie planowania budżetowego.

Celem artykułu było określenie kasowej wysokości nadwyżki operacyjnej, stanowiącej różnicę pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia. Realizacja tak postawionego celu głównego była możliwa poprzez określenie w pierwszej kolejności poziomu nadwyżki dochodów bieżących nad wydatkami bieżącymi, przy której występuje równowaga pomiędzy planowanym a dopuszczalnym poziomem wskaźnika zadłużenia w latach objętych prognozą długu.

W niniejszym artykule przeprowadzono analizę literatury przedmiotu, obowiązujących aktów prawnych, a także orzeczeń organów nadzoru w zakresie spraw finansowych. Przedstawione powyżej cele zostały zrealizowane przy pomocy analizy algebraicznej indywidualnego wskaźnika obsługi zadłużenia i zastosowaniu wyprowadzonych wzorów w modelu liczbowym analizy wskaźnika.

Do zaprezentowania wyników wykorzystano dane budżetowe pochodzące z Wieloletniej Prognozy Finansowej Gminy Miasta Radomia na lata 2018–2037. W ostatniej części artykułu przedstawiono wnioski z przeprowadzonej analizy.

Słowa kluczowe: model liczbowy analizy wskaźnika, indywidualny wskaźnik obsługi zadłużenia, proces planowania budżetowego, budżet jednostki samorządu terytorialnego, wieloletnia prognoza finansowa.

Individual debt servicing ratio in the budgetary planning process of local government units

Summary

Budget planning in local government units is a continuous process. It is inseparably connected with the creation of the budget and the budget resolution for a given budget year, however, it does not end with the submission of the draft of this document and adoption by the constituting body. The budgetary planning process lasts throughout the financial year and is manifested in constant modifications of the plan of incomes, expenditures, revenues and expenditures made through relevant legal acts, i.e. the executive body's order and the resolution of the decision-making body.

The key factor having a direct impact on the discussed process is the individual debt servicing ratio, and in particular its maximum acceptable level indicating the limit values that local government units can not exceed.

The achievement of long-term budget balance, while maintaining the appropriate level of individual debt ratio, with the constantly increasing number of tasks and the need to ensure an acceptable level of development, poses challenges for local governments related to the optimal use of available monetary resources. The limited resources of these resources therefore require reaching for returnable instruments for financing development, which directly affect the debt ratio, which indirectly influences the achievement of long-term budgetary balance.

It seems necessary to select appropriate instruments and financial management tools that, using the available information, will support continuous monitoring of the size affecting the debt ratio in the budgetary planning process.

The purpose of the article is to determine the cash amount of the operating surplus, which is the difference between the planned and acceptable level of the indebtedness of debt service. The main objective will be achieved by first determining the level of surplus of current income over current expenses at which there is a balance between the planned and admissible level of the debt ratio in the years covered by the debt forecast.

This article will analyze the literature on the subject, legal acts in force, as well as the decisions of the supervisory authorities in financial matters. The goals presented above will be implemented using algebraic analysis of the individual debt service ratio and the use of derived patterns in the numerical model of the indicator analysis.

The budget data coming from will be used to present the results from the Long-term Financial Forecast of the City of Radom for 2018–2037. In the last part of the article, there will be presented conclusions from the analysis.

Keywords: the numerical model of the indicator analysis, individual debt service indicator, budget planning process, local budget, long-term financial forecast.

JEL: H680.

*dr Aldona Standar*¹

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Identyfikacja poziomu ryzyka w zakresie nadmiernego zadłużenia się gmin i jego finansowych determinant²

WPROWADZENIE

W ostatnich latach władze samorządowe korzystają na coraz większą skalę z finansowych instrumentów zwrotnych [Standar, 2013, 2017]. Zgodnie z art. 72 ustawy o finansach publicznych z 2009 r. dług tworzą zobowiązania z tytułów: wyemitowanych papierów wartościowych opiewających na wierzytelności pieniężne, zaciągniętych kredytów i pożyczek, przyjętych depozytów oraz wymagalnych zobowiązań. Według Jajko [2008, s. 15] cele zaciągania długu można pogrupować w następujący sposób: związane z realizacją zadań zleconych przez sektor rządowy, prorozwojowe, krótkookresowe, związane ze stabilizacją finansów publicznych. Stępień [Stefański, Stępień, 2011, s. 94] dodaje jeszcze powiększenie własnych zdolności finansowych, czy upraszczanie procedur swojej polityki budżetowej.

Wykorzystanie źródeł zwrotnych pozwala JST realizować nałożone na nie zadania w postaci wykonania przedsięwzięć inwestycyjnych, pomimo niedostatecznych środków do ich sfinansowania. Mają one zazwyczaj zastosowanie w przypadku kapitałochłonnych inwestycji, np. budowa drogi. Realizacja takiego przedsięwzięcia pozwoli w przyszłości uzyskać tzw. efekt mnożnikowy, gdyż spowoduje zwiększenie dostępności transportowej, a przez to atrakcyjności danej jednostki dla inwestorów oraz nowych mieszkańców, co wpłynie na wzrost transferów do budżetu JST z tytułu udziałów w podatku CIT i PIT, co dalej „napędzać” będzie rozwój. Ponadto, możliwość skorzystania ze środków zwrotnych jest nie-

¹ Adres korespondencyjny: ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 60 94; e-mail: standar@up.poznan.pl; ORCID: 0000-0001-8491-5360.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/D/HS4/03884.

zwykle istotna, gdy gmina nie posiada wystarczających dochodów na pokrycie tzw. wkładu własnego przy realizacji projektów dofinansowanych przez UE lub też nie może gwarantować kwoty całej inwestycji, w sytuacji braku prefinansowania. Taki problem szczególnie dotyczy gmin małych, których potencjał finansowy jest niski, a potrzeby przeprowadzenia kosztownych inwestycji infrastrukturalnych duże. Guziejewska [2006, s. 228–229] wśród korzyści wynikających z wykorzystania finansowania zwrotnego wymienia także obniżenie bieżących kosztów funkcjonowania jednostki w dłuższej perspektywie, co wynika z faktu, że często taniej jest zakupić nowy środek trwały niż pokrywać koszty eksploatacji i napraw zużytego majątku. Do przyczyn powstania długu samorządowego można zaliczyć też niewystarczający poziom bezzwrotnych źródeł finansowania, niedokończoną decentralizację finansów publicznych oraz ograniczoną samodzielność finansową gmin [Filipiak, 2011, s. 231]. Jak zauważają Dafflon, Beer-Toth [2006] dług jest jednym z naturalnych sposobów realizacji zadań. Stanowi alternatywę dla finansowania zadań, szczególnie przy braku dostarczanych środków własnych i świadczy pozytywnie o władzy lokalnej, która potrafi wykorzystać wszystkie dostępne źródła finansowania. Dafflon, Beer-Toth [2006] podkreślają, że finansowanie inwestycji za pomocą instrumentów dłużnych niepotrzebnie budzi niepokój, a zastosowanie innych źródeł finansowania też ma swoje konsekwencje, nie zawsze pozytywne.

Z drugiej strony nadmierne korzystanie z takiego rodzaju finansowania może doprowadzić do stanu, w którym zadłużenie osiągnie taki pułap, że zagrozi bezpiecznemu funkcjonowaniu jednostki samorządowej. Może to prowadzić do wzrostu lokalnego sektora publicznego ponad rozmiar optymalny (definiowany jako poziom obciążenia podatkami lokalnymi) czy wypychania inwestycji prywatnych (samorząd jest lepszym klientem dla banku niż prywatni inwestorzy ze względu na kontrolę ich zadłużenia, a w związku z tym mniejsze ryzyko udzielenia kredytu) [Gujewska, 2006, s. 228–229]. Dla samych gmin jako kredytobiorców, może doprowadzić do wpadnięcia w tzw. błędne koło zadłużenia. W efekcie może to spowodować ograniczenie potencjału dochodowego za sprawą coraz większego obciążenia budżetu zadłużeniem ale co gorsza, ograniczeniem potencjału inwestycyjnego prowadzącego do zastoju rozwojowego. Ustawodawca co prawda nałożył ograniczenia stopnia zadłużania się³, jednak i tak występują gminy, których poziom przekroczył te limity kilkukrotnie. Należy podkreślić, że trudności w prowadzeniu gospodarki finansowej mogą być zdeterminowane przez wiele czynników [zob. Poniatowicz, 2005], zarówno stojących po stronie zarządzających samorządami (np. nadmierny wzrost wydatków bieżących, przeinwestowanie) jak i występujących niezależnie (np. ograniczenie potencjału dochodowego za sprawą kryzysu gospodarczego, ograniczenia transferów z budżetu państwa, przymus realizacji zadań ustawowych, nieoczekiwane wydatki nadzwyczajne).

³ Zgodnie z obecnymi przepisami ten limit określa art. 243 ustawy o finansach publicznych.

CEL, METODA I ŹRÓDŁA DANYCH

Do głównych zagrożeń wpływających na sytuację finansową niewątpliwie należą kwestie bezpiecznego zadłużenia się i jego obsługi⁴. Finansowanie dłużne wymaga rozważnej i proaktywnej polityki fiskalnej, w której koszty i korzyści są mierzone i porównywane indywidualnie dla każdego projektu inwestycyjnego [Dafflon, Beer-Toth, 2006]. Najbardziej niebezpieczna jest sytuacja wtedy, gdy finanse gminy zagrożone są przez kilka ryzyk, np. wysokie zadłużenie przy niskim poziomie samodzielności finansowej [zob. Kata, 2012] czy niskiej zdolności organizacji w gminie [zob. Dafflon, Beer-Toth, 2006]. W związku z tym celem artykułu jest nie tylko identyfikacja poziomu ryzyka w zakresie zadłużenia się gmin, ale również ukazanie finansowych determinant tego zjawiska. Badania zostały podzielone na dwie części. W pierwszej kolejności zbadano, czy faktycznie istnieje problem nadmiernego zadłużenia. W tym celu wykorzystano wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem, który do końca 2013 roku stanowił limit zadłużenia JST. Obecnie nadal wykorzystywany jest przez Ministerstwo Finansów do oceny zadłużenia z uwagi na możliwość porównania wyników osiągniętych przez poszczególne samorządy, co utrudnione jest w przypadku nowego wskaźnika zadłużenia (zgodnego z art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.). Dane zaprezentowano na wykresie box-plot. Zróżnicowanie wskaźnika zbadano za pomocą wybranych metod statystyki opisowej.

W kolejnej części opracowania sprawdzono zależność pomiędzy stopniem zadłużenia a poziomem wybranych wskaźników finansowych. W związku z tym badane gminy podzielono na cztery klasy, od zbiorowości najmniej zadłużonych jednostek (klasa 1), do najwięcej (klasa 4). Przynależność do grupy wyznaczona została na podstawie średniej i odchylenia standardowego wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. W celu zidentyfikowania cech finansowych charakterystycznych dla danej klasy zastosowano *pseudotest różnic średnich*. Wartością tego testu jest wielkość [Lebart i in., 1995, 1998; Wysocki, 2010]:

$$t_{ck(d)} = \frac{\bar{x}_{ck} - \bar{x}_k}{s_{ck}}$$

Wartość tego testu mierzy odległość między średnią klasową (\bar{x}_{ck}) a średnią ogólną (\bar{x}_k) k -tej cechy w jednostkach błędu standardowego średniej klasowej, gdzie:

$$s_{ck}^2 = \frac{N - N_c}{N - 1} \cdot \frac{s_k^2}{N_c} - \text{jest wariacją średniej w przypadku losowania zaleźnego (bez zwracania) } N_c \text{ obiektów } c\text{-tej klasy (} c = 1, \dots, C),$$

s_k^2 – jest wariacją empiryczną k -tej cechy w zbiorowości,

⁴ Zob. szerzej: [Poniatowicz, 2005; Jastrzębska, 2009; Filipiak, 2013].

$\frac{N - N_c}{N - 1}$ – jest tzw. poprawką na zbiorowości skończonej N .

Rozkład średnich klasowych aproksymuje się za pomocą rozkładu normalnego (przy współczynniku ufności 0,95), dlatego też przyjmuje się, że wartość średniej danej cechy w klasie nie różni się od średniej ogólnej w granicach od -1,96 do +1,96 błędu standardowego średniej. Takiej cechy nie traktuje się jako charakterystycznej. Im większa jest wartość bezwzględna testu przypisana danej cenie, tym bardziej cecha jest charakterystyczna. Wartości *pseudotestu różnic średnich* były podstawą do wyróżnienia cech charakterystycznych w klasach typologicznych z wykorzystaniem następującej skali wartości [Wysocki, 2010]:

1. $t_{ck(d)} \in (-\infty; -3 > v < 3; +\infty)$ – występuje bardzo duże natężenie k -tej cechy w c -tej klasie, cecha jest wysoce charakterystyczna (negatywnie lub pozytywnie),
2. $t_{ck(d)} \in (-3; -2 > v < 2; 3)$ – występuje duże natężenie k -tej cechy w c -tej klasie, cecha jest średnio charakterystyczna (negatywnie lub pozytywnie),
3. $t_{ck(d)} \in (-2; 2)$ – występuje przeciętne natężenie k -tej cechy w c -tej klasie, cecha nie wyróżnia się i nie jest charakterystyczna.

Następnie, po stwierdzeniu, że wszystkie badane cechy są istotne, w kolejnym kroku sprawdzono, w jaki sposób klasa zadłużenia oddziałuje na poziom wybranych wskaźników finansowych. Badania rozpoczęto od weryfikacji założenia dotyczącego normalności rozkładu zmiennej zależnej we wszystkich badanych grupach. Test Shapiro-Wilka potwierdził brak normalności rozkładu. W związku z tym dalej wykorzystano nieparametryczny test ANOVA Kruskala-Wallisa (KW) oraz wartość p dla porównań wielokrotnych.

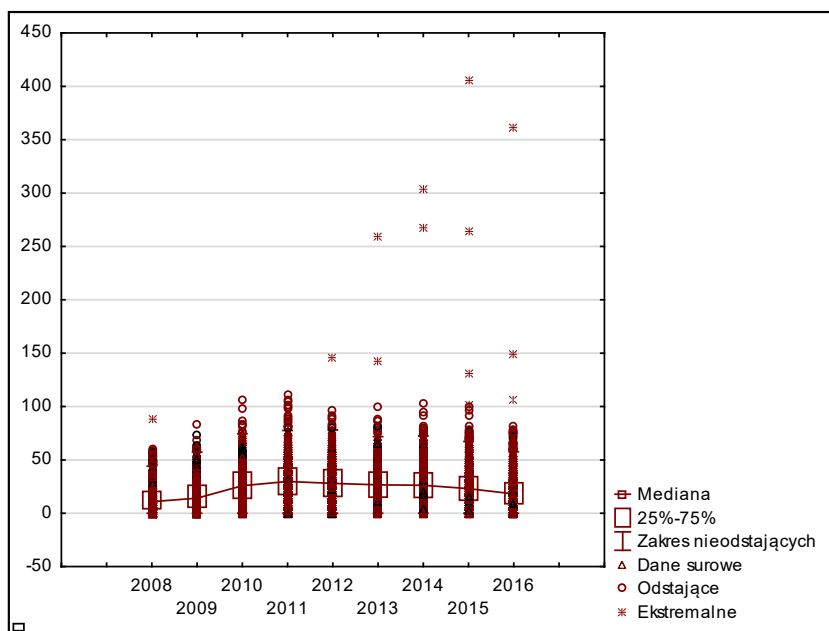
W opracowaniu posłużono się przykładem gmin wiejskich w Polsce. Dane dotyczące ukazania zróżnicowania objęły lata 2008–2016, zaś analizę zależności przeprowadzono na podstawie mediany wskaźników z lat 2014–2016, w celu wyeliminowania jednorocznych wahań. Materiał źródłowy pochodził z bazy Ministerstwa Finansów oraz BDL GUS.

POZIOM RYZYKA W ZAKRESIE ZADŁUŻENIA GMIN WIEJSKICH

W latach 2008–2016 średni (mediana) wskaźnik zadłużenia najpierw wzrastał do 2011 r., po czym systematycznie się obniżał (rys. 1). W 2011 r. w porównaniu do 2008 r. jego wzrost był blisko 3-krotny, po czym w 2016 r. osiągnął poziom blisko o 1/3 niższy (tabela 1).

Na ogólny wzrost wskaźnika nie tylko wpłynęła sytuacja gmin najbardziej zadłużonych, których zadłużenie nadal wzrastało, ale także zmiany poziomu zadłużenia gmin, które wcześniej w mniejszym stopniu korzystały z tego źródła pozyskania kapitału. Dla 90% gmin obliczona średnia kształtowała się na poziomie

wskaźnika około 50%, a nawet więcej, co powoduje, że ich margines wykorzystania środków zwrotnych był bliski limitowi 60%, a przecież dla gmin powyżej 90 percentyla ten wskaźnik był jeszcze wyższy. Co jest ważne, w latach najwyższego zadłużenia gmin wiejskich, poziom zróżnicowania mierzony wskaźnikiem zmienności był najniższy, co oznacza, że wówczas większość gmin cechowała się relatywnie wyższym zadłużeniem. Z kolei, gdy wskaźnik był niższy, czyli na początku i końcu okresu badawczego, stopień zróżnicowania był wyższy. Warto podkreślić, że to właśnie w ostatnich latach występują największe wartości wskaźnika zadłużenia, sięgające nawet 200–400%, a ich władze mają olbrzymie problemy z utrzymaniem poziomu zadłużenia na bezpiecznym poziomie.



Rys. 1. Wykres box-plot dla wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin wiejskich w Polsce w latach 2008–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy wskaźników Ministerstwa Finansów, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 28.02.2018 r.).

W 2014 r. poziom zadłużenia 50 gmin przekraczał limit ustawowy 60%, w 2015 r. takich samorządów było 54, a w 2016 r. zaledwie 28. Jednocześnie wzrastała liczba jednostek, które w ogóle nie korzystały ze środków zwrotnych. W 2014 r. takich jednostek było 46, gdy w 2016 r. było ich 79. Do najbardziej zadłużonych gmin należą: Skarbimierz, Rudka, Nowinka, Borzęcin i Daszyna, ale największe problemy z nadmiernym zadłużeniem odnotowano w: Ostrowicach, Rewalu i Bielicach, w których w każdym z ostatnich 3 lat odnotowano wskaź-

nik zadłużenia powyżej 100%. Problemy finansowe tych samorządów wynikają z nadmiernego zadłużenia w parabankach. Powodem była realizacja inwestycji na dużą skalę, która spowodowała wpadnięcie w spiralę zadłużenia spłacaną z kolejnych kredytów. Stało się tak dlatego, że banki nie chciały udzielać już kredytów, z kolei parabanki chętnie udzialały z nawet 3-krotnie wyższym oprocentowaniem [Bereźnicki, 2017].

Tabela 1. Wybrane stystyki opisowe wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem gmin wiejskich w Polsce w latach 2008–2016

Lata	Mediana	Minimum	Maksimum	Dolny Kwartył	Górny Kwartył	Percentyl 10%	Percentyl 90%	Wsp. zmn.
2008	10,86	0,00	88,76	4,28	20,40	0,52	30,82	87,50
2009	14,18	0,00	83,64	5,58	26,25	0,29	37,28	81,59
2010	25,82	0,00	105,98	14,01	38,51	4,95	49,08	62,34
2011	29,76	0,00	110,74	17,57	42,45	7,54	52,78	58,05
2012	28,01	0,00	146,04	15,83	40,84	7,00	51,19	59,05
2013	26,63	0,00	258,97	15,10	38,56	6,93	49,12	62,77
2014	26,18	0,00	304,18	14,78	37,94	6,52	49,11	68,23
2015	23,01	0,00	405,66	12,16	34,30	4,13	46,72	80,48
2016	18,11	0,00	360,77	8,95	28,49	2,84	38,77	84,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy wskaźników Ministerstwa Finansów, (www.finanse.mf.gov.pl, dostęp: 28.02.2018 r.).

Najbardziej zadłużona gmina w Polsce, Ostrowice, od stycznia 2019 roku ma zostać włączona do Drawska Pomorskiego. Jej likwidację poparło MSWiA i jest to pierwszy przypadek likwidacji samorządu z powodu złej sytuacji finansowej⁵. Wcześniej ani wprowadzony zarząd komisaryczny, ani programy naprawcze nie przyniosły rezultatów. Z kolei w Rewalu udało się istotnie ograniczyć zadłużenie, które z poziomu 267% w 2014 r. spadło do 150% w 2016 r. Po dwóch nieudanych programach naprawczych, w 2016 r. władzom gminy udało się pozyskać 102 mln zł z budżetu państwa w formie pożyczki [Bereźnicki, 2017]. Warto podkreślić, że Ostrowice i Rewal to dwie z siedmiu gmin w województwie zachodniopomorskim, które mają bardzo duże problemy z powodu zadłużenia. W 2015 r. ówczesny wojewoda zachodniopomorski zawiadomił prokuraturę o możliwości popełnienia przestępstwa przez ich władze. W tym województwie problem nadmiernego zadłużenia dotyczy również inne gminy, nie tylko wiejskie [„Gazeta Prawna” z 20.12.2017 r.]. W przypadku pozostałych nadmiernie zadłużonych samorządów wiejskich poprawa finansów w tym zakresie jest niewielka.

⁵ Ustawa Prawo upadłościowe zastrzega, że żaden samorząd terytorialny, jak i prowadzony przez nie organy nie mogą upaść.

Obecne rozwiązania prawne mają zabezpieczyć JST przed utratą płynności, w tym spowodowaną nadmiernym zadłużaniem. Do tych rozwiązań zaliczyć można indywidualny limit spłaty zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego, który uzależniony jest od sytuacji ekonomicznej danej JST. Ponadto samorządy są zobowiązane uzyskać opinię regionalnej izby obrachunkowej o możliwości spłaty kredytu lub pożyczki [„Gazeta Prawna” z 20.12.2017 r.].

IDENTYFIKACJA FINANSOWYCH DETERMINAT RYZYKA W ZAKRESIE ZADŁUŻANIA SIĘ GMIN WIEJSKICH

W tabeli 2 przedstawiono wskaźniki finansowe, dla których obliczony pseudotest wskazuje, że wszystkie są charakterystyczne dla wyodrębnionych grup gmin według poziomu zadłużenia. W związku z tym w dalszej części przeprowadzono analizę wariancji, która dowiodła statystycznie istotne różnice pomiędzy średnimi wynikami wskaźników finansowych obliczonych dla poszczególnych klas (tabela 3).

Klasa I, o najmniejszym poziomie zadłużenia, charakteryzuje się przede wszystkim najniższym poziomem samodzielności finansowej wyrażonym największymi transferami z budżetu państwa przy najmniejszym udziale dochodów własnych w dochodach ogółem. Niewystarczające środki własne najprawdopodobnie uniemożliwiły pozyskanie kapitału o charakterze zwrotnym. Dodatkowo, spośród wszystkich gmin, ta grupa charakteryzuje się największą nadpłynnością finansową, co może oznaczać pewne problemy z realizacją inwestycji czy zarządzeniem kapitałem. Klasa I cechuje się również najmniejszymi problemami z terminowym regulowaniem zobowiązań, jednocześnie przy niskim poziomie obciążenia obsługą długu. Co należy uznać za interesujące, gminy te pozyskały relatywnie najmniejsze dotacje z UE. Zbiorowość tę utworzyło 181 gmin, a średni poziom ich zadłużenia wyniósł niespełna 2%.

Z kolei o wiele liczniejsza grupa samorządów składała się na klasę II o średnio-niskim poziomie zadłużenia. Były to 674 gminy wiejskie cechujące się zadłużeniem na poziomie stanowiącym $\frac{1}{4}$ limitu zadłużenia. Również relacja obsługi zadłużenia do dochodów ogółem kształtowała się na poziomie $\frac{1}{4}$ prognozy ustawowego. Także w przypadku tej klasy najbardziej charakterystyczną cechą był średni poziom samodzielności finansowej mierzony udziałem dochodów własnych jak i skalą wsparcia z budżetu państwa. Kondycja finansowa tych samorządów była ponadprzeciętna o czym świadczą nadwyżka operacyjna w dochodach ogółem.

Klasę III o średnio-wysokim poziomie zadłużenia utworzyło 519 samorządów, których przeciętne zadłużenie wyniosło 30%, co oznacza połowę limitu zadłużenia i 2 razy większy wynik niż klasy II. Cechą charakterystyczną tych gmin jest najwyższe spośród wszystkich grup uzyskiwane wsparcie z budżetu państwa przy jedno-

ceśnie niższym udziale środków własnych. Płynność finansowa tych samorządów kształtowała się więc na przeciętnym poziomie. Większe wydatki inwestycyjne związane są z pozyskaniem stosunkowo większych dotacji z UE, co również mogło przyczynić się do zwiększonego popytu na wykorzystanie finansowania zwrotnego.

Tabela 2. Wartości miernika pseudotestu różnic średnich^{a)} dla cech finansowych w klasach zadłużenia gmin wiejskich w Polsce (mediana dla lat 2014–2016)

Wyszczególnienie	Klasa typologiczna			
	I	II	III	IV
Środki UE w dochodach ogółem	-5,00	-1,63	1,62	4,03
Środki UE na mieszkańca	17,75	16,61	17,08	18,01
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	33,07	35,75	36,91	37,59
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	18,97	15,86	12,84	7,30
Wydatki inwestycyjne na mieszkańca	9,30	23,01	20,79	18,00
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem „Wskaźnik samofinansowania”	20,08	19,75	17,64	17,11
Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych	31,67	26,24	31,41	16,25
Transfery bieżące na mieszkańca	63,63	63,08	65,86	60,99
Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia	-27,03	-3,56	5,74	7,80
Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	-8,71	-20,99	-42,22	-24,44

^{a)} odcienie szarości oznaczają wysokie bezwzględne wartości pseudotestu różnic średnich – cechy charakterystyczne (kolory ciemno- i jasnoszare oznaczają odpowiednio wysokie i niskie natężenie *k*-tej cechy w *c*-tej klasie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy wskaźników Ministerstwa Finansów, [www.finanse.mf.gov.pl, dostęp: 28.02.2018 r.] oraz BDL GUS [www.bdl.stat.gov.pl, dostęp: 28.02.2018 r.].

Największy poziom zadłużenia cechował klasę IV skupiającą 184 samorządy wiejskie. Ich średni poziom zadłużenia wyniósł 56%, co oznacza zbliżony wynik do ustawowej granicy 60%. Co należy uznać za interesujące, władze tych gmin korzystają ze środków zwrotnych pomimo najwyższego ze wszystkich utworzonych klas poziomu samodzielności finansowej. Wysoki poziom dochodów własnych wpływa na mniejsze transfery z budżetu państwa. Wysoki poziom zadłużenia przekłada się na najwyższe koszty jego obsługi. Dodatkowo, część zadłużenia ma charakter wymagalny, co oznacza, kłopoty z terminowym regulowaniem zobowiązań. Prawdopodobną przyczyną największego wykorzystania instrumentów zwrotnych była realizacja inwestycji, także dzięki uzyskanemu dofinansowaniu z UE. Samorządy te bowiem charakteryzują się największym poziomem inwestycji oraz pozyskanymi środkami UE spośród wyodrębnionych klas gmin.

Tabela 3. Wyniki analizy wariancji dla wskaźników finansowych gmin wiejskich w Polsce według klasy zadłużenia (mediana dla lat 2014–2016)

Wyszczególnienie	Poziom zadłużenia – klasy					Analiza wariancji	
	I	II	III	IV	Ogół	KW	p
Liczba gmin	181	674	519	184	1558	x	x
Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem	1,91	15,43	32,72	56,42	24,48	1369,63	0,00
Środki UE w dochodach ogółem	4,11	4,72	5,54	6,29	5,11	48,55	0,00
Środki UE na mieszkańca	129,60	152,10	182,72	214,82	167,09	54,06	0,00
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem	36,64	37,95	36,87	40,97	37,80	15,72	0,00
Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem	11,62	10,20	9,06	7,21	9,63	117,15	0,00
Wydatki inwestycyjne na mieszkańca	551,67	505,66	527,68	569,99	525,94	0,27	0,97
Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem	14,53	14,31	14,50	14,80	14,46	0,34	0,95
„Wskaźnik samofinansowania” Udział nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych	135,69	133,17	132,11	127,36	132,42	24,97	0,00
Transfery bieżące na mieszkańca	1920,40	1889,90	1933,94	1831,24	1901,14	9,52	0,02
Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia	1,72	4,55	6,20	7,14	5,08	475,76	0,00
Udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem	0,58	0,27	0,26	0,67	0,35	46,68	0,00

Uwaga: pogrubione wartości współczynnika są istotne na poziomie $p=0,05$.

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy wskaźników Ministerstwa Finansów [www.finanse.mf.gov.pl, dostęp: 28.02.2018 r.] oraz BDL GUS [www.bdl.stat.gov.pl, dostęp: 28.02.2018 r.].

ZAKOŃCZENIE

Celem artykułu była identyfikacja poziomu ryzyka w zakresie zadłużenia się gmin oraz ukazanie finansowych determinant tego zjawiska. Na podstawie przeprowadzonych badań można sformułować następujące wnioski:

1. Analizując poziom zadłużenia w latach 2008–2016 można stwierdzić, że najpierw do 2011 r. systematycznie wzrastał, po czym nastąpił spadek. Poziom zróżnicowania poziomu zadłużenia był największy na początku i końcu okresu badawczego czyli wtedy, gdy średnie zadłużenie było najniższe, najmniejsze w tych latach, kiedy wykorzystywano środki zwrotne na większą skalę.
2. Pomimo wprowadzonych przez ustawodawcę limitów zadłużenia, ryzyko jego nadmiernego poziomu odnotowano w przypadku kilkunastu wiejskich samorządów. Ryzyko nadmiernego zadłużenia jest tym większe, im władze lokalne na większą skalę korzystają z dotacji UE i mniej otrzymują z budżetu państwa. Za zaskakujący można uznać fakt, że grupa gmin w największym stopniu zagrożona nadmiernym zadłużeniem jest jednocześnie najbardziej samodzielna finansowo. Można na tej podstawie przypuszczać, że to nie brak środków własnych był przyczyną korzystania na dużą skalę z instrumentów zwrotnych. Prawdopodobną przyczyną było przeinwestowanie i następnie wpadnięcie w pułapkę zadłużenia. Oznacza to, że nie tylko niekorzystna kondycja finansowa powoduje zagrożenia w bezpiecznym funkcjonowaniu gminy, a nierozważne decyzje zarządzających nawet przy korzystnej sytuacji wyjściowej mogą spowodować później znaczne kłopoty, w tym w zakresie zadłużenia.

BIBLIOGRAFIA

- Bereźnicki, 2017, *Najbardziej zadłużone gminy. Ostrowice zbankrutowały, jak jest w innych samorządach?* <http://www.money.pl> (dostęp: 06.04.2017 r.).
- Dafflon B., Beer-Toth K., 2006, *Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control*. Paper prepared for the 14 th Annual Conference of the Network of Institutions and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe (NISPAcee), Ljubljana, May 11–13, 2006.
- Filipiak B., 2011, *Finanse samorządowe. Nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa.
- Filipiak B., 2013, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- „Gazeta Prawna” z 20.12.2017 r., <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/1093385,ostrowice-najbardziej-zadluzone-per-capita-stolica-z-najwyzszym-dlugiem-calkowitym.html> (dostęp: 06.04.2018 r.).
- Guziejewska B., 2006, *Ograniczenia w zaciąganiu długu przez samorząd terytorialny – aspekty teoretyczne a rozwiązania w praktyce* [w:] *Podsektor samorządowy w sektorze finansów publicznych w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław.
- <http://www.bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 28.02.2018 r.).
- <http://www.finanse.mf.gov.pl> (dostęp: 28.02.2018).

- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025608.pdf> (dostęp: 05.09.2018 r.).
- Jajko B., 2008, *Dług publiczny a równowaga fiskalna*, CeDeWu Wydawnictawa Fachowe, Warszawa.
- Jastrzębska M., 2009, *Zarządzanie długiem jednostek samorządu terytorialnego*, Wolter Kluwer Business, Warszawa.
- Kata R., 2012, *Ryzyko finansowe w działalności jednostek samorządu terytorialnego – metody oceny*, „Zeszyty Naukowe SGGW EiOGŻ” nr 97/2012, Wydawnictwo SGGW, Warszawa.
- Lebart L., Morineau A., Piron M., 1995, *Statistique exploratoire multidimensionnelle*, Dunod, Paris.
- Lebart L., Salem A., Berry, L., 1998, *Exploring textual data*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Poniatowicz M., 2005, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Standar A., 2013, *Analiza wskaźnikowa sytuacji finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 2013, nr 1(27).
- Standar A., 2017, *The problem of indebtedness of Polish communes*, Hradec Economic Days: Double-blind peer reviewed proceedings of the International Scientific Conference Hradec Economic Days 2017, red. P. Jedlička, P. Marešová, I. Soukal, University of Hradec Kralove, Hradec Kralove.
- Stefański A., Stępień H., 2011, *Gospodarka i finanse gmin w Polsce wybrane zagadnienia*, Wyższa Szkoła Humanistyczno-Ekonomiczna we Włocławku.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. Prawo upadłościowe (Dz.U. z 2003 r., nr 60, poz. 535 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2005 r., nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Wysocki F., 2010, *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*. Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu. Poznań.

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja poziomu ryzyka w zakresie zadłużenia się gmin i ukazanie finansowych determinant tego zjawiska. Analiza objęła lata 2008–2016. Posłużono się przykładem gmin wiejskich w Polsce. Badania zostały podzielone na dwie części. W pierwszej kolejności zbadano, czy faktycznie istnieje problem nadmiernego zadłużenia. W tym celu wykorzystano wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem, który przedstawiono na wykresie box-plot. Wykorzystano także wybrane metody statystyki opisowej. Generalnie zadłużenie analizowanych jednostek do 2011 r. wzrastało, po czym systematycznie spadało. Stwierdzono, że problem nadmiernego zadłużenia dotyczy kilkudziesięciu samorządów, przy czym to w ostatnich latach poziom badanego wskaźnika osiągał najwyższe wartości. W drugiej części badań analizowane gminy podzielono na cztery klasy poziomu zadłużenia w celu sprawdzenia kształtowania się wybranych wskaźników finansowych w tych klasach. Miało to na celu sprawdzenie, jakie determinanty finansowe mogły mieć

wpływ na wystąpienie wspomnianego ryzyka. Analiza wartości pseudotestu dowiodła, że wszystkie wybrane zmienne okazały się być charakterystyczne dla wyodrębnionych klas, a analiza wariancji potwierdziła zależność, że im klasa zadłużenia większa, tym poziom pozyskanych środków UE i udział dochodów własnych w dochodach ogółem był wyższy. Oznacza to, że nie brak środków, a raczej przeinwestowanie było przyczyną wystąpienia problemów w gospodarce finansowej tych samorządów. Co należy uznać za oczywiste poziom zadłużenia determinował koszty jego obsługi oraz wpływał na wystąpienie zobowiązań wymagalnych na większą skalę.

Słowa kluczowe: analiza wariancji, determinanty zadłużania się samorządów, gminy, ryzyka finansowe w działalności gmin, pseudotest.

Identification of the level of risk in terms of municipal excessive indebtedness and its financial determinants

Summary

The purpose of the article is to identify the level of risk in terms of municipal debt and to show the financial determinants of this phenomenon. The analysis covered the years 2008-2016. An example of rural communes in Poland has been used. The research has been divided into two parts. First, it was examined whether there was indeed a problem of over-indebtedness. For this purpose, the ratio of the share of liabilities in total income, which was presented in the box-plot chart, was used. Selected methods of descriptive statistics were also used. In general, the debt of the analyzed units increased until 2011, after which it systematically decreased. It was found that the problem of over-indebtedness concerns several dozen local governments, while in recent years the level of the surveyed indicator reached the highest values. In the second part of the research, the analyzed communes were divided into four classes of debt level in order to check the shape of selected financial indicators in these classes. This was to check what financial determinants could have influenced the occurrence of the above-mentioned risk. The analysis of the pseudotest value proved that all selected variables appeared to be characteristic of separate classes, and the analysis of variance confirmed the dependence that the higher the debt class, the higher the level of EU funds obtained and the share of own revenues in total income was higher. This means that there is no lack of resources, but rather overinvestment was the cause of problems in the financial management of these local governments. What should be taken as an obvious level of indebtedness determined the costs of its service and influenced the occurrence of matured payables on a larger scale.

Keywords: analysis of variance, determinants of indebtedness of local governments, municipalities, financial risk in the activity of municipalities, pseudo-test.

JEL: H72, H74, H77, H82.

*notariusz dr hab. Wojciech Gonet, prof. nadzw.*¹

Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Granice zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych

WSTĘP

Powszechne jest przekonanie, że zadłużanie się jednostek samorządu terytorialnego na realizację zadań inwestycyjnych jest uzasadnione. W literaturze przedmiotu dług zaciągnięty na realizację zadań inwestycyjnych określany jest mianem długu opłacalnego [Bauer, 1980, s. 15–18]. Zrealizowane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) przedsięwzięcia inwestycyjne w tym ze środków pochodzących z tzw. długu opłacalnego mogą być źródłem dodatkowych dochodów umożliwiających spłatę wcześniej zaciągniętego zadłużenia [Borodo, 2011, s. 163]. Dług zaciągnięty na realizację inwestycji, najczęściej jest zwracany w długim okresie, co oznacza, że koszty jego spłaty ponoszą m.in. mieszkańcy, osoby prawne korzystające z infrastruktury [Borodo, 2011, s. 164], o ile płacone przez te podmioty podatki i opłaty, choć w części stanowią dochód JST. Ciężar spłaty długu opłacanego (długoterminowego) rozłożony jest zwykle na aktualnych i przyszłych mieszkańców JST, tzn. tych, którzy byli mieszkańcami, gdy wydatki inwestycyjne były ponoszone, jak i tych, którzy później po wykonaniu inwestycji stali się mieszkańcami w okresie spłaty zadłużenia [Borodo, 2011, s. 164], co znajduje akceptację lokalnego społeczeństwa. Powyższe dotyczy również osób prawnych/jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej prowadzących działalność gospodarczą na terytorium JST w trakcie realizacji inwestycji i rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej w okresie użytkowania powstałej infrastruktury w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych. Gdy podatki i opłaty płacone przez osoby prawne/jednostki organizacyjne stanowią w części dochód JST, podmioty te przyczyniają się do spłaty zadłużenia zaciągniętego na realizację zadań inwestycyjnych.

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: gonetw@interia.pl; ORCID: 0000-0003-0066-706X.

Realizacja zadań inwestycyjnych w JST uzależniona jest m.in. od możliwości sfinansowania części wydatków: ze środków UE, z dotacji otrzymanych z budżetu państwa lub urzędów centralnych, pozyskania niskooprocentowanego zadłużenia lub zadłużenia z dopłatami z budżetu państwa do spłaty oprocentowania itp. Wybór zadań inwestycyjnych, jakie będą realizowane przez JST, nie zawsze związany jest z najpilniejszymi potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców. Jednostki samorządu terytorialnego samodzielnie decydują, jakie zadania inwestycyjne będą realizowane w ramach dozwolonych przepisami aktów prawnych zadań danego szczebla samorządu terytorialnego.

Dysponowanie środkami publicznymi wymaga ich racjonalnego wydatkowania. Możliwość samodzielnego decydowania przez JST, jakie zadania inwestycyjne będą realizowane, nie oznacza, że dokonywane wybory zawsze są w pełni uzasadnione. Jako przykład można wskazać budowę/rozbudowę portu lotniczego w Radomiu przez spółkę pod firmą Port Lotniczy „Radom” S.A., której wszystkie akcje przysługują gminie miastu Radom, podczas gdy w Warszawie w odległości nieco ponad 100 km znajdują się dwa międzynarodowe lotniska, a Radom jest dobrze skomunikowany ze stolicą. Małe zainteresowanie pasażerów korzystaniem z usług przewoźników oferujących połączenia z Radomia sprawiło, że połączenia lotnicze były redukowane aż do całkowitej ich likwidacji. Spółka pod firmą Port Lotniczy „Radom” S.A. wymagała wsparcia finansowego z budżetu Radomia [Kowanda, (<http>)]. Analogiczne problemy z małym wykorzystaniem powstałe w wyniku poniesienia wydatków inwestycyjnych nowej lub odtworzonej infrastruktury zdarzają się w małych gminach i związane są m.in. z basenami, aquaparkami, stadionami², czy też obiektami kulturalnymi.

Mogą występować JST, które osiągnęły wysoki poziom zapewnienia mieszkańcom i podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą na jej terytorium infrastruktury komunalnej i panuje w takich jednostkach powszechne zadowolenie ze stanu dróg, obiektów użyteczności publicznej, ich dostępności dla osób w podeszłym wieku, niepełnosprawnych, sieć wodociągowa/kanalizacyjna nie wymaga rozbudowy/modernizacji. Częściej zdarza się jednak, że występują JST, które nie zapewniają wszystkim mieszkańcom choćby dostępu do bieżącej wody. W tym drugim przypadku wywierana jest presja mieszkańców/przedsiębiorców na władze JST, aby dostępność do podstawowej infrastruktury komunalnej była taka, jak w gminach, które wcześniej zrealizowały przedmiotowe inwestycje.

Celem opracowania jest analiza, czy braki w infrastrukturze na terenie j.s.t. mogą być uzasadnieniem do nadmiernego zadłużenia się w celu realizacji zadań inwestycyjnych, skutkującego opracowaniem raportu o stanie gospodarki finan-

² Wyjątkiem w tym zakresie jest zbudowany przez miasto Łódź stadion, na którym mecze piłkarskie rozgrywa drużyna Widzewa. Wierni kibice tego klubu wykupują karnety przed rozpoczęciem rozgrywek oraz regularnie uczęszczają na mecze piłkarzy Widzewa w liczbie 16 000–17 000, tj. zajmują prawie wszystkie miejsca. Frekwencja na meczach trzecio- i drugoligowych piłkarzy Widzewa jest większa niż na meczach drużyn ekstraklasy [www.widzew.com; www.widzewiak.pl].

sowej JST przygotowanego na podstawie art. 10a ustawy z 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (u.RIO) [tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561 ze zm.], którego efektem jest m.in. wskazanie organom JST zagrożenia niewykonania ustawowych zadań. Raport sporządza się również w związku z ubieganiem się przez JST o pożyczkę z budżetu państwa na podstawie art. 224 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (u.f.p.) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.] i rozporządzenia Ministra Finansów z 23 grudnia 2010 r. w sprawie pożyczek z budżetu państwa udzielonych jednostkom samorządu terytorialnego [Dz.U. nr 257, poz. 1730], zaciąganych w celu realizacji postępowań ostrożnościowych lub naprawczych.

Ponadto celem artykułu jest zbadanie, czy JST wyposażona w podstawową infrastrukturę może realizować wydatki inwestycyjne niezwiązane ściśle z zaspokojeniem potrzeb ogółu mieszkańców, które w przyszłości generują koszty utrzymania powstałej infrastruktury, tj. czy np. mała gmina może wybudować budynek teatru w tym za środki dłużne i utrzymywać tę jednostkę kulturalną, mimo znikomego zainteresowania spektaklami nie tylko ze strony mieszkańców, ale również pobliskich gmin.

PRZYKŁADY NEGATYWNYCH SKUTKÓW NADMIERNYCH WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH FINANSOWANYCH DŁUGIEM W GMINACH

W latach 2004–2016 regionalne izby obrachunkowe (RIO) opracowały łącznie 63 raporty o stanie gospodarki finansowej JST, w tym 43 dotyczyło gmin, 15 powiatów, 2 miast na prawach powiatu, 1 województwa samorządowego, 1 związku JST [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r. ([http](#))]. Analiza niekorzystnych skutków realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych długiem zostanie ograniczona do gmin, gdyż dla tego szczebla samorządu terytorialnego najczęściej opracowywane były raporty o stanie gospodarki, a w powiatach przyczyny trudności finansowych wynikały m.in.: z przejmowania zobowiązań po likwidowanych samodzielnych publicznych zakładach opieki zdrowotnej [Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r., ([http](#))]. Zaprezentowane przykłady gmin, w których wystąpiły trudności finansowe, zostały opracowane na podstawie raportów o stanie gospodarki finansowej, przygotowanych przez właściwe miejscowo regionalne izby obrachunkowe. Różna jest szczegółowość przedmiotowych raportów, co uniemożliwia zaprezentowanie w jednakowy sposób i w podobnym zakresie sytuacji finansowej gmin, będącej następstwem realizacji zadań inwestycyjnych finansowanych zadłużeniem.

Gmina Rewal (woj. zachodniopomorskie) zrealizowała wiele inwestycji, które dotyczyły budowy infrastruktury m.in. [Raport o stanie gospodarki fi-

nansowej gminy Rewal, ([http](#))³: zejścia na plażę w Rewalu i Trzęsaczu, dróg lokalnych, zintegrowanego systemu parkowania, boiska Orlik 2012 w Trzęsaczu, kompleksu sportowego i remizy ochotniczej straży pożarnej w Niechorzu, przystanku, remizy ochotniczej straży pożarnej w Pobierowie, kompleksu sportowego w Rewalu i w Pobierowie. Zadłużenie związane z ww. inwestycjami na dzień 30.06.2016 r. wyniosło 20 043 787,98 zł, spłata tego zadłużenia ma się zakończyć 25.10.2022 r., łączne zadłużenie gminy Rewal w połowie 2016 r. wyniosło 138 874 298,26 zł, co stanowiło 224,8% planowanych rocznych dochodów, a w latach 2014–2015 zadłużenie stanowiło odpowiednio 266,8% i 266,0% wykonanych dochodów [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, ([http](#))]. Zadłużenie zaciągnięte na finansowanie wydatków inwestycyjnych na dzień 30.06.2016 r. stanowiło 37,65% wykonanych dochodów za 2015 r., a przy uwzględnieniu ugody dotyczącej wierzytelności z tytułu umów zawartych z Nordea Bank Polska S.A. Oddział w Gdyni w wysokości 30 969 507,87 zł, związanej prawdopodobnie z cesją wierzytelności wykonawców inwestycji na rzecz przedmiotowego banku, wskaźnik ten wynosił 95,82%. Gmina straciła zdolność do terminowej spłaty zobowiązań, na co wskazywało istnienie wymagalnych zobowiązań w kwocie 13 195 056,27 zł na dzień 30.06.2016 r., w tym 3 787 687,11 zł powstałych w pierwszym półroczu 2016 r. oraz prowadzenie licznych egzekucji komorniczych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, ([http](#))].

W latach 2011–2013 gmina Ostrowice (woj. zachodniopomorskie) wykonała wydatki inwestycyjne w kwotach odpowiednio 13 717 662,36 zł, 9 619 863,45 zł, 6 219 296,39 zł, przy czym udział środków Unii Europejskiej w wydatkach inwestycyjnych wynosił odpowiednio 74,36%, 78,64%, 9,19%⁴ [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))]⁵. Reszta wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2013 była finansowana ze środków własnych i instrumentów dłużnych, w tym zaciąganych w instytucjach finansowych innych niż banki i wynosiła odpowiednio 3 517 095,00 zł, 2 054 599,00 zł, 5 647 288 zł. Kredyty i pożyczki w latach 2011–2013 zostały przeznaczone na finansowanie wydatków inwestycyjnych w następujących kwotach: 3 000 000,00 zł, 8 794 634,00 zł, 650 000 zł, a łączne zadłużenie w analizowanych latach wynosiło odpowiednio 9 718 592,93 zł, 16 028 325,07 zł, 29 187 952,31 zł [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))]. W latach 2011–2013 wykonane dochody ogółem wynosiły odpowiednio 16 206 502,00 zł, 10 975 549,43 zł, 20 512 544,89 zł. Skutkiem m.in. zaciągania zobowiązań na realizację wydatków inwestycyjnych w latach 2011–2013, była utrata samodzielnego finansowania podstawowych zadań bieżących, rekomendowanie przez RIO w Szczecinie zaprzestania na 10 lat realizacji zadań inwestycyjnych oraz

³ Raport został opracowany w 2016 r.

⁴ Obliczenia własne na podstawie [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))].

⁵ Raport został opracowany w 2014 r.

przeznaczenia uzyskiwanych dodatkowych dochodów na spłatę zadłużenia [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, ([http](#))].

Gmina Bielice (woj. zachodniopomorskie) znalazła się w 2015 r. w trudnej sytuacji finansowej na skutek zaciągania kredytów i pożyczek na realizację m.in. zadań inwestycyjnych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Bielice, ([http](#))]⁶.

Gmina Płaska (woj. podlaskie) zrealizowała m.in. następujące zadania inwestycyjne [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]⁷: w 2011 r. rozbudowa infrastruktury turystycznej w strefie Kanału Augustowskiego za kwotę 3 587 712,45 zł, w 2012 r. utwardzenie dróg gminnych za kwotę 1 067 369,59 zł, rozbudowa infrastruktury turystycznej w strefie Kanału Augustowskiego za kwotę 1 120 997,55 zł, program rozwoju ekoturystyki na pograniczu polsko-litewskim za kwotę 2 185 745,60 zł, w 2014 r. rozwój infrastruktury wokół Kanału Augustowskiego za kwotę 2 948 900 zł. Wkład własny gminy na realizację ww. przedsięwzięć inwestycyjnych w latach 2012–2014 wyniósł odpowiednio: 1 405 343,66 zł, 1 806 698,84 zł, 313 083,30 zł, tj. łącznie 3 525 125,80 zł [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]. Trudna sytuacja finansowa gminy Płaska w 2015 r. spowodowana była brakiem pozyskania środków europejskich (planowanych w budżetach na poszczególne lata) tytułem refundacji wydatków poniesionych na realizację przedsięwzięcia inwestycyjnego, do którego gmina przystąpiła w 2009 r., współfinansowanego środkami europejskimi o nazwie „Minioczyszczalnie przyzagrodowe” w łącznej kwocie 3 200 000 zł, w efekcie czego zostały zaciągnięte kredyty krótkoterminowe z naruszeniem prawa w 2013 r. na kwotę 2 100 000,00 zł oraz w 2014 r. [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))]. W latach 2012–2014 zadłużenie w relacji do dochodów wynosiło odpowiednio 34,78%, 56,74%, 74,40%. Gmina podejmowała się realizacji wydatków majątkowych przekraczających możliwości sfinansowania własnymi środkami, co miało wpływ na poziom długu publicznego [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, ([http](#))].

Gmina Krzywca (woj. podkarpackie) znalazła się w trudnej sytuacji finansowej w 2013 r. m.in. ze względu na coroczne zaciąganie kredytów i pożyczek na realizację zadań inwestycyjnych, skutkujące zagrożeniem realizacji zadań publicznych [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywca, ([http](#))]⁸. W latach 2011–2013 wydatki inwestycyjne wyniosły odpowiednio: 1 809 136,90 zł, 42 588,99 zł, 1 903 991,21 zł, kwota kredytów i pożyczek wyniosła odpowiednio: 8 126 756,36 zł, 7 872 404,92 zł, 9 093 981,20 zł a zadłużenie w relacji do dochodów odpowiednio 56,31%, 60,83%, 68,20% [Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywca, ([http](#))].

Przyczyną sporządzenia raportów w 2014 r. dla gmin Krzywca, Rewal i Ostrowice było zagrożenie niewykonania ustawowych zadań, ubieganie się o pożyczkę

⁶ Raport został opracowany w 2016 r.

⁷ Raport został opracowany w 2015 r.

⁸ Raport został opracowany w 2014 r.

z budżetu państwa, a trudna sytuacja finansowa tych gmin była m.in. wynikiem zadłużania się corocznie w związku z przyjętymi do realizacji zadaniami inwestycyjnymi [Sprawozdanie z działalności RIO i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., ([http](http://))].

Dane zawarte w analizowanych raportach o stanie gospodarki finansowej gmin wskazują, na związek zadłużania się gmin na realizację zadań inwestycyjnych z zagrożeniem realizacji zadań publicznych, trudnościami w spłacie zadłużenia, staraniem się o pożyczkę z budżetu państwa na realizację postępowania naprawczego uregulowanego w art. 224 u.f.p. lub programu postępowania naprawczego uregulowanego w art. 240a u.f.p. Nie jest to jedyna przyczyna trudności finansowych ww. gmin, lecz w każdym z raportów o stanie gospodarki finansowej występująca.

Najbardziej negatywnym przykładem nadmiernego zadłużenia się JST na realizację wydatków inwestycyjnych jest gmina Ostrowice, która na mocy art. 1 ustawy z 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (u.r.O.) [Dz.U. z 2018 r., poz. 1432] i rozporządzenia Rady Ministrów zostanie zniesiona z dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 1 ust. 3 u.r.O.). Mienie gminy Ostrowice nieodpłatnie nabędzie z mocy prawa gmina lub gminy, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 2 ust. 1 u.r.O.). Gmina albo gminy, które nabędą mienie gminy Ostrowice, nie ponoszą odpowiedzialności za jej zobowiązania (art. 3 ust. 1 u.r.O.). Za zobowiązania gminy Ostrowice, powstałe przed dniem jej zniesienia, odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa, reprezentowany przez wojewodę zachodniopomorskiego (art. 3 ust. 2 u.r.O.), tj. zobowiązania gminy Ostrowice, istniejące na dzień 31 grudnia 2018 r., są zaspokajane ze środków budżetu państwa, z części, której dysponentem jest wojewoda zachodniopomorski (art. 3 ust. 3 u.r.O.). Należności zniesionej gminy, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych gminy Ostrowice, środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych jednostek organizacyjnych gminy, stają się należnościami gminy lub gmin, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 3 ust. 4–6 u.r.O.). Część oświatową subwencji ogólnej, część wyrównawczą i równoważącą subwencji ogólnej na rok 2019 r. dla gminy Ostrowice, roczną planowaną kwotę udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyliczoną na lata 2019–2020 dla gminy Ostrowice, przeznacza się dla gminy albo gmin, do których włączy się dotychczasowy obszar gminy Ostrowice (art. 25–27 u.r.O.). Wierzyciele gminy Ostrowice zgłaszają swoje wierzytelności wojewodzie zachodniopomorskiemu w terminie 3 miesięcy od dnia publikacji obwieszczenia dotyczącego wezwania wierzycieli do zgłaszania swych wierzytelności a wierzytelności niezgłoszone w tym terminie wygasają (art. 6 ust. 1–2 u.r.O.). Wojewoda zachodniopomorski, nie wcześniej niż po upływie 12 miesięcy i nie później niż po upływie 15 miesięcy od dnia zniesienia gminy Ostrowice, w przypadku uznania wierzytelności zgłoszonych w terminie, informuje wierzyciela, o uznanej kwocie wierzytelności (art. 7 ust. 1 u.r.O.). Pracow-

nicy zatrudnieni w urzędzie gminy Ostrowice z dniem 1 stycznia 2019 r. stają się pracownikami urzędu gminy, do której włączono obszar, na którym znajduje się siedziba urzędu gminy Ostrowice (art. 18 ust. 1–2 u.r.O.). To samo dotyczy jednostek organizacyjnych gminy Ostrowice, z wyłączeniem urzędu gminy (art. 18, ust. 2 u.r.O.). Zadania i kompetencje organów gminy Ostrowice, do czasu jej zniesienia, wykonuje osoba wyznaczona przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zachodniopomorskiego zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 15 ust. 2 u.r.O.).

MOŻLIWOŚCI WYPRZEDZAJĄCEJ INGERENCJI ORGANÓW NADZORU W ZAKRES REALIZOWANYCH ZADAŃ INWESTYCYJNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W CELU UNIKNIĘCIA TRUDNOŚCI FINANSOWYCH

Przepis art. 240a ust. 1, ust. 5, pkt 1, 4, 6 u.f.p. stanowi, że w okresie realizacji postępowania naprawczego spowodowanego brakiem możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. oraz zagrożenia realizacji zadań publicznych, JST nie może podejmować nowych inwestycji finansowanych kredytem, pożyczką lub emisją papierów wartościowych, nie może ponosić wydatków na promocję jednostki oraz ogranicza realizację zadań innych niż obligatoryjne, finansowanych ze środków własnych. Samodzielność JST podlegająca ochronie sądowej na podstawie art. 165 ust. 2 Konstytucji RP z dnia 2.04.1997 r. [Dz.U. z 2009 r., nr 114, poz. 946 ze zm.], niekiedy obraca się przeciw JST. Powołany przepis art. 240a, ust. 1, ust. 5 pkt 1 u.f.p. jest jedynym, który ogranicza JST w realizowaniu zadań inwestycyjnych finansowanych długiem. Skutki nadmiernych wydatków na inwestycje finansowane długiem, prowadzące do zagrożenia realizacji zadań publicznych, ponoszą mieszkańcy JST. W takim przypadku następuje przekroczenie granicy zadłużania się JST w celu realizacji zadań inwestycyjnych. W następstwie nadmiernego zakresu zrealizowanych zadań inwestycyjnych finansowanych długiem występują trudności finansowe, JST zmuszona jest ograniczyć nie tylko zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, ale również bieżących. Priorytetem staje się spłata zadłużenia w celu spełnienia indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 u.f.p., zrównoważanie budżetu bieżącego uregulowanie w art. 242 u.f.p., uchwalenie wieloletniej prognozy finansowej, zgodnie z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. W efekcie wystąpienia trudności finansowych w następstwie realizacji zbyt wielu zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, JST zmuszona jest zaniechać realizacji nowych zadań inwestycyjnych lub znacznie ograniczyć ich zakres, co prowadzi do opóźnienia w rozwoju infrastruktury w porównaniu do innych JST, które będą w sposób ciągły doskonalić istniejącą infrastrukturę

lub tworzyć nową. Tworzenie nowej infrastruktury, jej modernizacja w JST nie może być nadrzędnym priorytetem, któremu podporządkowuje się realizację innych zadań publicznych, gdyż może to prowadzić to do negatywnych skutków, jak w przypadku analizowanych gmin.

Przepisy art. 240a ust. 8 u.f.p. i art. 240b u.f.p. wskazują przypadki, gdy RIO ustala budżet dla JST. Przedmiotowe przypadki dotyczą: nieopracowania przez JST programu postępowania naprawczego, braku pozytywnej opinii RIO do tego programu, braku możliwości uchwalenia wieloletniej prognozy finansowej lub budżetu JST, zgodnego z zasadami określonymi w art. 242–244 u.f.p. Ingerencja RIO w samostanowienie organów uchwałodawczych JST następuje dopiero, gdy trudności finansowe wystąpią w efekcie np. zrealizowanych ze zbyt dużym rozmachem wydatków inwestycyjnych w latach minionych. Ta kompetencja jest spóźniona. Regionalne izby obrachunkowe powinny móc znacznie wcześniej w sposób wiążący ingerować w kształt budżetu i zakres realizowanych zadań przez JST. Podstawą do nakazania przez RIO zmiany JST uchwały budżetowej i zakresu realizowanych zadań publicznych w tym inwestycyjnych powinno być zauważenie, że w minionym roku wykonanie budżetu znacznie różniło się od planu po stronie dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów, skutkujące występowaniem zobowiązań wymagalnych, tzn. świadomie budżet został zaplanowany jako nierealny do wykonania, a na kolejny rok przedstawiono do zaopiniowania tak samo nierealny projekt budżetu. Takim samym uprawnieniem RIO powinna dysponować w przypadku dostrzeżenia nierzetelnego sporządzania sprawozdań przez JST, wydania negatywnej opinii w protokole sporządzonym po kontroli: kompleksowej, problemowej, doraźnej, sprawdzającej. Skład orzekający regionalnej izby obrachunkowej w takich przypadkach powinien móc w sposób wiążący dokonać zmian w uchwale budżetowej JST, doprowadzić do jego urealnienia a także, jeżeli wystąpi taka potrzeba ograniczyć zakres i poziom realizowanych zadań inwestycyjnych. Takim samymi uprawnieniami powinna dysponować RIO, gdy wstępuje nadmierne zadłużenie, tj., gdy JST spełnia limity zadłużenia określone w art. 243–244 u.f.p., ale nie może w obowiązujących terminach spłacać zadłużenia i występują zobowiązania wymagalne.

Mimo że w latach 2004–2016 RIO sporządziły tylko 63 raporty o stanie gospodarki finansowej JST, to wyposażenie RIO w dodatkowe uprawnienia prewencyjnego ingerowania w uchwałę budżetową w sytuacji dostrzeżenia zagrożenia w przyszłości realizacji zadań publicznych, trudności spłaty zadłużenia, są uzasadnione, gdyż negatywne konsekwencje trudności finansowych dotyczą mieszkańców JST i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą na terenie JST. Obecnie RIO nie ma możliwości wiążącego wpłynięcia na zmianę uchwały budżetowej w sytuacji stwierdzenia, że plan dochodów jest nierealny, poza stwierdzeniem tego w opinii, co nie oznacza obowiązku dla organu uchwałodawczego dokonania zmiany uchwały. Świadczy to o słabości instytucji nadzoru i kontroli nad JST, a w powiązaniu z brakiem odpowiedzialności osób kierujących finansami

mi JST, tj. będących członkami organów wykonawczych/stanowiących, wójtami/burmistrzami/prezydentami, skarbnikami/głównymi księgowymi budżetu, za doprowadzenie JST do sytuacji sporządzenia raportu o stanie gospodarki finansowej i realizacji programu naprawczego, świadczy o słabości państwa, które nie potrafi wyegzekwować przestrzegania przepisów u.f.p.

Przykład gminy Ostrowice, która zostanie zniesiona od dnia 1 stycznia 2019 r. dobitnie świadczy o słabości instytucji nadzoru i kontroli nad JST, skoro od 2014 r., tj. od roku, w którym opracowano Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, nie udało naprawić się jej sytuacji finansowej. Właściwa miejscowo RIO w Szczecinie od 2014 r. nie wpłynęła skutecznie na planowanie i wykonanie budżetu przedmiotowej gminy. Wynika to m.in. z tego, że RIO nie jest wyposażona w kompetencje do bezpośredniego ingerowania w kształt uchwały budżetowej, zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, zaciąganie zobowiązań JST mającej trudności finansowe. Do katastrofy finansowej gminy Ostrowice doprowadziło wąskie grono osób, tj. wójt zawierający umowy dotyczące zaciągania wierzytelności (kredytów, pożyczek, innych instrumentów dłużnych itp.), skarbnik udzielający kontrasygnaty przedmiotowych umów oraz radni gminy głosujący za podjęciem uchwał o zaciąganiu wierzytelności. Ustawa o zniesieniu gminy Ostrowice nie przewiduje żadnych negatywnych konsekwencji dla tych osób za doprowadzenie przedmiotowej gminy do zniesienia. Nie można za sankcję dla wójta i radnych uznać przejęcia ich kompetencji przez osobę wyznaczoną przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek wojewody zachodniopomorskiego zgłoszony za pośrednictwem ministra właściwego do spraw administracji publicznej, od dnia wejścia w życie u.r.O. do dnia 1.01.2019 r. Odsunięcie tych osób od sprawowanych funkcji wraz ze skarbnikiem powinno nastąpić znacznie wcześniej. Skarbnik oraz ewentualnie wójt mogą ponieść odpowiedzialność wg zasad określonych w ustawie z dnia 17.12.2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (u.n.d.f.p.) [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458 ze zm.]. Przepisy art. 16 ust. 1 w zw. z art. 26 ust. 1 u.n.d.f.p. stanowią, że naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest niewykonanie w terminie zobowiązania jednostki sektora finansów publicznych, którego skutkiem jest zapłata odsetek, kar lub opłat albo oprocentowanie tych należności w wysokości przekraczającej jednorazowo, a w przypadku więcej niż jednego działania lub zaniechania – łącznie w roku budżetowym, kwoty minimalnej. Kwotą minimalną jest kwota przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w roku poprzednim, ogłoszonego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski” zgodnie z art. 5 ust. 7 ustawy z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2191 i 2371]. Przepis art. 31 ust. 1 u.n.d.f.p. przewiduje następujące kary: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Karę pieniężną wymierza się w wysokości od 0,25 do trzykrotności miesięcznego wynagrodzenia osoby odpowiedzialnej za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

– obliczonego jak wynagrodzenie za czas urlopu wypoczynkowego – należnego w roku, w którym doszło do tego naruszenia (art. 31, ust. 2 u.n.d.f.p.). Ukazanie karą zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi wyklucza, przez czas określony w orzeczeniu o ukaraniu, możliwość pełnienia funkcji (art. 32 ust. 2 pkt 1–3 u.n.d.f.p.):

- a. kierownika, zastępcy kierownika lub dyrektora generalnego,
- b. członka zarządu,
- c. skarbnika, głównego księgowego lub zastępcy głównego księgowego,
- d. kierownika lub zastępcy kierownika komórki bezpośrednio odpowiedzialnej za wykonywanie budżetu lub planu finansowego jednostki sektora finansów publicznych,
- e. reprezentowania interesów majątkowych Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub innej jednostki sektora finansów publicznych,
- f. członkostwa w organach stanowiących, nadzorczych i wykonawczych państwowych i samorządowych osób prawnych.

Nałożenie kary zakazu pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi nie ogranicza prawa wybieralności (biernego prawa wyborczego) na wójta, burmistrza i prezydenta miasta (art. 32 ust. 3 u.n.d.f.p.), co oznacza, że wójt gminy Ostrowice, nawet gdyby został prawomocnie ukarany zakazem pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi, może kandydować na wójta/burmistrza/prezydenta w kolejnych wyborach samorządowych w innej gminie.

Katalog kar, jakie przewiduje u.n.d.f.p., nie jest odstrasżający, w szczególności dla wójtów, burmistrzów i prezydentów. Osoby te oraz członkowie organów uchwałodawczych, właściwie mogą nie ponieść żadnej odpowiedzialności za doprowadzenie do niewypłacalności JST, a w następstwie do jej zniesienia.

W konsekwencji braku możliwości efektywnego wpłynięcia przez organy nadzoru na pogarszającą się sytuację JST i na trwałą poprawę stanu jej finansów, Skarb Państwa przejął zobowiązania znoszonej gminy. Może być to zachętą dla członków organów wykonawczych, stanowiących, skarbników/głównych księgowych JST do nieodpowiedzialnego zarządzania finansami, realizacji dużej liczby zadań inwestycyjnych za środki finansowe pochodzące z zadłużenia, gdyż w przypadku trwałej utraty spłaty zadłużenia, nastąpi zniesienie JST, a zobowiązania będzie spłacał Skarb Państwa. Powstała infrastruktura pozostanie na terenie JST i będzie można nadal z niej korzystać.

MOŻLIWOŚCI REALIZACJI FAKULTATYWNYCH ZADAŃ INWESTYCYJNYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO O DOBREJ SYTUACJI FINANSOWEJ

Jednostka samorządu terytorialnego może znajdować się w bardzo dobrej lub dobrej stabilnej sytuacji finansowej oraz dysponować infrastrukturą pozwalającą

realizować wszystkie zadania gospodarcze, administracyjne, społeczno-socjalne itd. Dalsza realizacja zadań inwestycyjnych może dotyczyć ponoszenia wydatków odtworzeniowych na utrzymanie oraz poprawę istniejącej infrastruktury. Nie można wykluczyć, że organy: wykonawczy i stanowiący, zdecydują się realizować kolejne zadania inwestycyjne w celu wytworzenia nowej infrastruktury lub też nabywania w dozwolonym zakresie na podstawie art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 827] akcji/udziałów spółek kapitałowych zajmujących się działalnością bankową, ubezpieczeniową, doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą. Dalsza część opracowania dotyczyć będzie realizacji zadań inwestycyjnych związanych z tworzeniem nowej infrastruktury.

Powstała w wyniku poniesienia wydatków inwestycyjnych, nowa infrastruktura może przynosić JST dochody, jeżeli będzie miała charakter komercyjny np. płatny parking, nie generować ani strat ani dochodów lub generować straty. W tym ostatnim przypadku należy rozważyć, czy JST powinna się angażować w realizację zadań inwestycyjnych, w wyniku których powstała infrastruktura będzie wymagała ponoszenia na jej utrzymanie wydatków, bez możliwości pobrania opłat za korzystanie z przedmiotowej infrastruktury na poziomie zapewniającym samofinansowanie się nowopowstałego obiektu. Dotyczy to obiektów typu: ośrodek kultury, biblioteka, obiekty sportowe, przychodnie zdrowia, placówki oświatowe itp. Realizacja wydatków inwestycyjnych powinna być dostosowana do potrzeb aktualnych oraz przeszłych. Nie można tworzyć nowego obiektu szkolnego jedynie mając na uwadze aktualną liczbę uczniów, czy też budynku biblioteki na potrzeby osób aktualnie korzystających aktywnie z tego typu placówki. Dotyczy to również obiektów sportowych, infrastruktury drogowej dla pojazdów, pieszych, rowerzystów. Należy założyć, że w przyszłości z nowo powstałych obiektów będzie korzystać więcej osób niż można oczekiwać po liczbie aktualnych mieszkańców. Racjonalne wydatkowanie środków publicznych oznacza, że nie można tworzyć nadmiernie rozbudowanej infrastruktury, która nie będzie wykorzystana w dostatecznym stopniu przez mieszkańców. Nie można za środki publiczne tworzyć obiektów, które w znikomym stopniu będą służyć mieszkańcom. Mała, bogata gmina, nawet gdyby była w stanie bez zaciągania zadłużenia zbudować budynek operetki i utrzymywać tę instytucję wysokiej kultury, nie może podjąć się realizowania tego zadania inwestycyjnego, gdyż zainteresowanie mieszkańców przedstawieniami odbywającymi się w tej instytucji kultury byłoby znikome lub żadne. To samo dotyczy tworzenia znacznych rozmiarowo obiektów sportowych, których powierzchnia jest nieadekwatnie duża do potrzeb mieszkańców, np. niezasadnym byłoby budowa stadionu miejskiego na 50 tys. miejsc dla drużyny występującej w rozgrywkach I ligi piłkarskiej, nawet w przypadku spodziewanego awansu do najwyższego szczebla rozgrywek (ekstraklasy) gdyż średnia frekwencja podczas meczy piłkarskich ekstraklasy jest mniejsza niż 20 tys. osób. Dobra lub bardzo dobra sytuacja finansowa JST nie może być uzasadnieniem do

realizacji zadań inwestycyjnych, w wyniku których wytworzona infrastruktura będzie utrzymywana z wydatków bieżących JST, gdyż mogą nastąpić w przyszłości zmiany np. w zakresie podziału dochodów pomiędzy państwem a samorządem terytorialnym na niekorzyść JST i może brakować środków finansowych na utrzymanie rozbudowanej nadmiernie infrastruktury.

Podjmując decyzję o zrealizowaniu kolejnych zadań inwestycyjnych, JST nie powinny ze sobą konkurować, lecz współdziałać. W stosunkowo małych gminach sąsiadujących ze sobą, nie ma potrzeby, aby każda posiadała basen, rozbudowany ośrodek sportu i rekreacji, oczyszczalnię ścieków, zakład utylizacji odpadów itp. Obiekty te mogą powstać w poszczególnych gminach, a gminy ościennie i ich mieszkańcy mogą korzystać z powstałej infrastruktury, przy czym wydatki na ich wybudowanie nie może ponosić tylko gmina, na terenie której zlokalizowany jest obiekt, lecz również inne gminy. Będzie to możliwe, gdy gminy utworzą kapitałową spółkę komunalną będąc jej wspólnikami, której zadaniem będzie wykonanie zadania inwestycyjnego oraz zarządzanie i utrzymanie powstałej infrastruktury. W takim przypadku każda z gmin może finansować realizację zadania inwestycyjnego poprzez np. dopłaty do kapitału spółki zgodnie z art. 177 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (k.s.h.) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577] lub podnoszenie kapitału zgodnie z art. 257 i nast. k.s.h. oraz art. 431 i nast. k.s.h.

WNIOSKI

Braki w zakresie infrastruktury w JST w porównaniu do innych JST nie mogą być uzasadnieniem do szybkiego rozwoju infrastrukturalnego JST, ponoszenia wydatków na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, skutkujących opracowaniem przez RIO raportu o stanie gospodarki finansowej JST i realizacją programu naprawczego. Takie działania są nieracjonalne, gdyż w okresie realizacji programu naprawczego JST zmuszona jest ograniczyć do niezbędnego minimum zakres realizowanych zadań inwestycyjnych, co może prowadzić w przyszłości do opóźnienia w rozwoju infrastrukturalnym w porównaniu do innych JST. Następuje przekroczenie granicy racjonalnego zadłużania się JST na realizację zadań inwestycyjnych. Dotyczy to także przypadku, gdyby w JST poziom zadłużenia nie naruszył żadnego z limitów zadłużenia określonego w u.f.p. czy też w innym akcie prawnym, a mimo tego występują zobowiązania wymagalne i JST ma trudności w terminowej spłacie zadłużenia. Nie można nazwać długiem opłacalnym zobowiązań zaciągniętych na realizację zadań inwestycyjnych, gdy w następstwie przedmiotowego zadłużenia, następuje pogorszenie sytuacji finansowej JST w okresie kilkuletnim, zachodzi konieczność realizacji programu naprawczego itd. Instytucje nadzoru i kontroli nad JST powinny być wyposażone w możliwość skutecznego wpływania na uchwałę budżetową JST, ustalenia treści tej uchwały w sytuacji wy-

stępowania przesłanki przekroczenia granicy zadłużenia się JST, tj. np., gdy występują niesporne zobowiązania wymagalne, fałszowane są sprawozdania finansowe, wydawane są negatywne opinie dotyczące projektu uchwały budżetowej i wykonania budżetu. Pozwoliłoby to w przyszłości uniknąć przejmowania przez Skarb Państwa spłaty zobowiązań po znoszonej gminie. Osoby, które doprowadziły lub nie zapobiegły katastrofie finansowej JST, tj. będące członkami organów wykonawczych, stanowiących JST oraz skarbnik/główny księgowy budżetu powinni ponosić surowsze kary niż to obecnie przewiduje u.n.d.f.p., np. zakaz sprawowania funkcji kierowniczych w sektorze publicznym przez 10 lat, zakaz dysponowania środkami publicznymi przez okres 10 lat oraz kary finansowe w wysokości co najmniej kilkukrotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia. Aktualnie większą odpowiedzialność ponoszą członkowie zarządu spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, tj. całym swym majątkiem w przypadku, gdy egzekucja wobec spółki okaże się bezskuteczna (art. 299 § 1 k.s.h.) oraz członkowie zarządu i rady nadzorczej spółki akcyjnej, którzy ponoszą odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną spółce swym działaniem lub zaniechaniem sprzecznym z prawem (art. 483 §1 k.s.h.). Ustawa o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych powinna określać jako czyn karalny szkodę wyrządzoną jednostce sektora finansów publicznych przez działanie lub zaniechanie kierownika tej jednostki/organu stanowiącego/skarbnika. Dysponowanie środkami finansowymi na realizację zadań inwestycyjnych, bez konieczności zaciągania zadłużenia, nie może być uzasadnieniem do ponoszenia wydatków na tworzenie infrastruktury, która nie będzie w wystarczającym zakresie wykorzystywana przez mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

- Bauer H., 1980, *Grenzen der kommunalen Verschuldung*, Druck- und Verlagsanstalt Gutenberg, Linz 1980.
- Borodo A., 2011, *System finansowy samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń.
- Kowanda C., *PPL rozbuduje lotnisko w Radomiu, nie w Modlinie*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1744166,1,ppl-rozbuduje-lotnisko-w-radomiu-nie-w-modlinie.read> (dostęp: 10.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Rewal, RIO w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=501> (dostęp: 17.07.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Ostrowice, RIO w Szczecinie, <http://www.szczecin.rio.gov.pl/?c=317> (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Bielice, RIO w Szczecinie, <http://www.bip.szczecin.rio.gov.pl/?c=495> (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Płaska, RIO w Białymstoku, http://www.bip.bialystok.rio.gov.pl/pliki/Raporty_gosp_fin/2015_Raport_o_sfg_Plaska.pdf (dostęp: 17.05.2018 r.).

- Raport o stanie gospodarki finansowej gminy Krzywca, RIO w Rzeszowie http://bip.rzeszow.rio.gov.pl/files/2014/uchwala_2014_4195-raport_krzywca.pdf (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2014 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, http://www.rio.gov.pl/html/sprawozdania_rio/2014/wstep2014.html (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z działalności regionalnych izb obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2016 r., Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, http://www.rio.gov.pl/modules.php?op=modload&name=HTML&file=index&page=publ_sprawozdania (dostęp: 17.05.2018 r.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Ustawa z 7 października 1992 r. o Regionalnych Izbach Obrachunkowych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 561).
- Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 827).
- Ustawa z 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1577).
- Ustawa z 5 lipca 2018 r. o szczególnych rozwiązaniach dotyczących gminy Ostrowice w województwie zachodniopomorskim (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1432).
- Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 1458).

Streszczenie

W artykule przeprowadzono analizę trudności finansowych wybranych gmin, dla których organ nadzoru – Regionalna Izba Obrachunkowa opracowała raporty o stanie gospodarki finansowej. Stwierdzono, że w analizowanych przypadkach istniał związek pomiędzy realizacją zadań inwestycyjnych finansowanych długiem a wystąpieniem trudności finansowych, o których świadczyły: trudności w spłacie zadłużenia, występowanie wymagalnych zobowiązań, prowadzenie przez wierzycieli egzekucji sądowej należności od gminy, zagrożenie realizacji zadań publicznych. Stwierdzono, że braki w zakresie infrastruktury w porównaniu do innych JST nie mogą być uzasadnieniem do ponoszenia znacznych wydatków na realizację zadań inwestycyjnych finansowanych długiem, gdyż może to skutkować opracowaniem przez RIO raportu o stanie gospodarki finansowej JST i realizacją programu naprawczego. Ponadto ustalono, że dysponowanie środkami finansowymi na realizację zadań inwestycyjnych, bez konieczności zaciągania zadłużenia, nie może być uzasadnieniem do ponoszenia wydatków na tworzenie infrastruktury, która nie będzie w wystarczającym zakresie wykorzystywana przez mieszkańców JST.

Słowa kluczowe: gmina, zadania inwestycyjne, dług, trudności finansowanie.

Indebtedness limits of municipalities for the investment tasks

Summary

Article concerns the analysis of chosen municipalities' financial difficulties, for which RIO (supervisory authority) has prepared reports on their financial management.

It has been stated that in analyzed cases there was a connection between completing investments (debt financing) versus their financial difficulties what was proven by: difficulties in debt repayment, existence of due liabilities, court enforcement proceedings led by debtors towards municipalities, risk for completing public tasks.

It has been stated that shortages in the area of infrastructure in comparison to others municipalities may not be a sufficient justification for incurring expenditures financed by debt, as it may result in preparing by RIO reports of municipality's financial management and imposing the recovery plan. It has also been established that disposing of financial means for the investment projects (with no necessity of debt financing) may not be a justification to undertake investment expenditures to create an infrastructure that will not be to vital extent utilized by the local residents.

Keywords: municipality, municipal investment tasks, debt, financial difficulties.

JEL: K0, K40, H72, H74, H83.

*dr Jakub Kwaśny*¹

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Aktywność inwestycyjna a problem zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego

WSTĘP

Ważne miejsce w procesie transformacji ustrojowej i gospodarczej mają reformy skutkujące decentralizacją finansów publicznych. Została ona przez część badaczy zaklasyfikowana jako nieodzowny element decentralizacji administracji publicznej, a przez niektórych jako jej warunek konieczny [Schneider, 2003, s. 33]. Na gruncie nauk o finansach rozumiana jest jako przeniesienie istotnej części kompetencji, obowiązków i decyzji o alokacji środków pieniężnych na szczebel lokalny [Owsiak, 2001, s. 139] i stanowi jeden z filarów decentralizacji w ujęciu terytorialnym [Ruśkowski, 2004, s. 25]. Oznacza ona nie tyle przekazywanie samorządom określonych dochodów, co przyznanie im swobody dysponowania nimi. Swoboda ta ograniczona jest jednak zakresem przyznanych kompetencji i zadań wynikających wprost z przepisów prawa. Ta swoista samodzielność rozumiana jest w dwóch kategoriach: samodzielności dochodowej, tj. prawa do posiadania i kształtowania własnych dochodów oraz samodzielności wydatkowej, tj. swobody dysponowania posiadanymi dochodami [Piotrowska-Marczak, 1997; Chojna-Duch, 2007; Surówka, 2013]. W praktyce polskiego samorządu o pełnej samodzielności dochodowej można mówić jedynie w kontekście dochodów pochodzących z majątku, a o ograniczonej samodzielności dochodowej w przypadku podatków i opłat lokalnych. Znacznie mniejszy zakres samodzielności dochodowej jest w przypadku subwencji i dotacji, przy czym z tymi ostatnimi wiąże się również ograniczenie samodzielności wydatkowej. Reasumując należy podkreślić, że decentralizacji finansów nie należy utożsamiać z autonomią finansową, gdyż takowa pojawiłaby się dopiero z chwilą przyznania samorządom prawa do nieograniczonego nakładania nowych podatków i kształtowania ich stawek. Istotnym przykładem ograniczenia samodzielności finansowej są nałożone na samorządy limity mak-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: jakub.kwasny@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-0786-304X.

symalnego poziomu ich zadłużenia. Abstrahując od słuszności – bądź jej braku – jest to element potwierdzający umiejscowienie JST w systemie administracji publicznej i jako takie powinny być rozpatrywane. Dlatego istotne wydaje się podjęcie dyskusji nie tyle o samodzielności – czy też autonomii finansowej JST – co o adekwatności dochodowej w stosunku do nakładanych na nie zadań, w tym zadań o charakterze inwestycyjnym i prorozwojowym.

ADEKWATNOŚĆ DOCHODOWA A ZADANIA JST W POLSCE

Funkcjonowanie w Polsce trzech szczebli samorządu terytorialnego stwarza wrażenie dużego zakresu decentralizacji finansowej, tymczasem dwa wyższe szczeble samorządu: powiaty i województwa pozbawione są dochodów własnych w postaci podatków, a funkcja redystrybucyjna budżetu państwa wydaje się zbyt duża. Ponadto mnogość tytułów podatkowych posiadanych przez gminy nie gwarantuje efektywnych wpływów z dochodów własnych. W wielu gminach wpływy z takich podatków, jak np. podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn, stanowią zupełnie symboliczne źródło wpływów budżetowych [Guziejewska, 2009, s. 67]. Natomiast H. Izdebski zwraca uwagę, że polski system dochodów jednostek samorządu terytorialnego i zasady dysponowania środkami finansowymi na szczeblu lokalnym, a także i regionalnym, są anachronizmem europejskim [Izdebski, 2014, s. 323–324]. Co więcej, brakuje jego zdaniem mechanizmu zagwarantowania zasady adekwatności², tj. rekompensowania ubytków w dochodach własnych jednostek samorządu, które wynikają ze zmian ustawodawstwa – zarówno zwiększających obszar zadań własnych, jak i powodujących zmniejszenie dochodów własnych (skutek taki miało np. zniesienie najwyższej stawki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych); nie uwzględnia się również zróżnicowania kosztów realizacji zadań przez różne rodzaje jednostek samorządu terytorialnego.

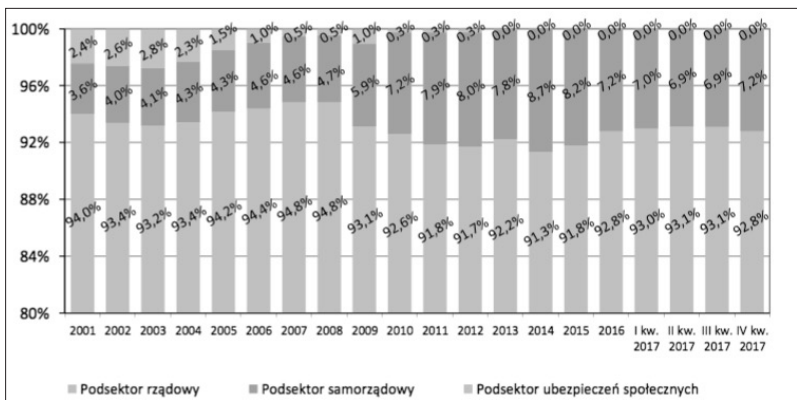
Na istotne problemy związane z funkcjonowaniem w praktyce zasady adekwatności zwraca również uwagę M. Kulesza, którzy przywołuje liczne wyroki Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wykładni zasady adekwatności. Z analizy przytoczonych wyroków wynika, że stosując zasadę adekwatności, należy uwzględnić szeroki margines oceny, jaki prawodawca konstytucyjny pozostawił legislatywie przy alokacji środków finansowych, co w rzeczywistości prowadzi do osłabienia pozycji samorządów w stosunku do administracji rządowej. M. Kulesza przytacza przykład Łodzi, która w ciągu dekady „dołożyła” do zadań oświa-

² W artykule 167 Konstytucji RP zapewniono – przynajmniej w teorii – jednostkom samorządu terytorialnego udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań (ust. 1), przy czym zmianom w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego mają odpowiadać stosowne zmiany w podziale dochodów publicznych (ust. 4). Jest to istotny aspekt zasady adekwatności – środków finansowych do zadań – jeszcze wyraźniej sformułowanej w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego [EKSL, 1994].

towych kwotą równą jednorocznemu budżetowi miasta, co w jego opinii jest istotnym naruszeniem konstytucyjnej zasady adekwatności [Kulesza, 2009, s. 19].

Spośród wszystkich trzech szczebli samorządu największą niezależność dochodową posiadają miasta na prawach powiatu. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem przekracza w tym przypadku 60%, w dalszej kolejności są gminy, w których poziom ten oscyluje wokół 50%. Najbardziej uzależnione od transferów centralnych są samorządy powiatowe, których udział przekracza 70% [Kwaśny, 2012, s. 296]. Jak zauważa H. Izdebski, o ile gminy, w tym miasta na prawach powiatu, mogą na ogół wywiązywać się z nałożonych zadań niezależnie od subwencji i dotacji ze względu na stosunkowo obszerny majątek uzyskany w wyniku komunalizacji, o tyle rzeczywiście własne dochody powiatów i województw są w oczywisty sposób zbyt małe, by wyrównać nazbyt często niewystarczające subwencje i dotacje z budżetu państwa [Izdebski, 2014, s. 137]. W dyskusji nad dalszym kształtem reform decentralizacyjnych, słabość finansowa powiatów jest jednym z argumentów za ich likwidacją lub przynajmniej radykalnym zmniejszeniem ich liczebności.

Dodatkowo wydatkowanie funduszy pochodzących ze środków unijnych i innych programów pomocowych stało się silnym bodźcem do podejmowania przez samorządy działań inwestycyjnych zmierzających do rozwoju lokalnego. Powodują one jednak konieczność zaciągania nowych zobowiązań kredytowych. Warto w tym miejscu zauważyć, że samorządy były odpowiedzialne w 2017 r. jedynie za 7% zadłużenia sektora finansów publicznych (rys. 1), a zadłużenie to spowodowane było w dużej mierze realizacją programów i projektów współfinansowanych ze środków UE [Izdebski, 2014, s. 324]. Warto jednak w tym miejscu zaznaczyć, że zadłużenie to – będące wynikiem aktywnej polityki inwestycyjnej – mogłoby być mniejsze, gdyby np. adekwatne do potrzeb były kwoty subwencji centralnych, w tym konkretnie część oświatowa.



Rys. 1. Państwowy dług publiczny z podziałem na podsektory w latach 2001–2017

Źródło: Ministerstwo Finansów, *Zadłużenie sektora finansów publicznych. Biuletyn kwartalny IV kw. 2017*, s. 4, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 21.04.2018 r.).

W świetle powyższych argumentów wydaje się zasadne, aby postulowana trzecia fala reform decentralizacyjnych rozpoczęła się od dyskusji na temat roli i miejsca samorządów w systemie finansów publicznych. Jest to szczególnie istotne, gdyż perspektywa 2021–2027 będzie najprawdopodobniej ostatnią, w której większość polskich regionów kwalifikowała się będzie do pomocy w ramach europejskiej polityki spójności.

METODYKA BADANIA

W badaniu aktywności inwestycyjnej JST województwa małopolskiego oraz ich polityki zadłużeniowej przyjęto ponad dziesięcioletni zakres czasowy, tj. lata 2006–2016, w których zawiera się pełen okres programowania polityki spójności UE wraz z okresem dwóch lat na rozliczenie projektów. To właściwa i w zupełności wystarczająca perspektywa do sformułowania wniosków na temat polityki inwestycyjnej i zadłużeniowej badanych jednostek. W tym celu wykorzystano uproszczoną analizę wskaźników dotyczących wydatków majątkowych JST (polityka inwestycyjna) oraz wzrostu lub spadku ich poziomu zadłużenia. Źródłem danych był Bank Danych Lokalnych GUS. W pierwszym etapie analizy ilościowej przedstawiona została aktywność inwestycyjna szczebla gminnego i powiatowego w województwie małopolskim (tj. skumulowany poziom wydatków majątkowych w latach 2006–2016 oraz w wartościach bezwzględnych oraz w przeliczeniu na mieszkańca), a następnie obliczony został skumulowany deficyt/nadwyżka budżetowa w okresie 10 lat, tj. w latach 2007–2016³. Otrzymane wartości przedstawione zostały jako procent skumulowanych dochodów z okresu badania i w sposób uproszczony obrazują zjawisko zadłużania się samorządów. Badanie to pozwoliło na odpowiedź na pytanie, czy wyposażenie w środki finansowe, w tym szczególnie poziom dochodów i decentralizacji finansów publicznych, odpowiada zadaniom realizowanym przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce.

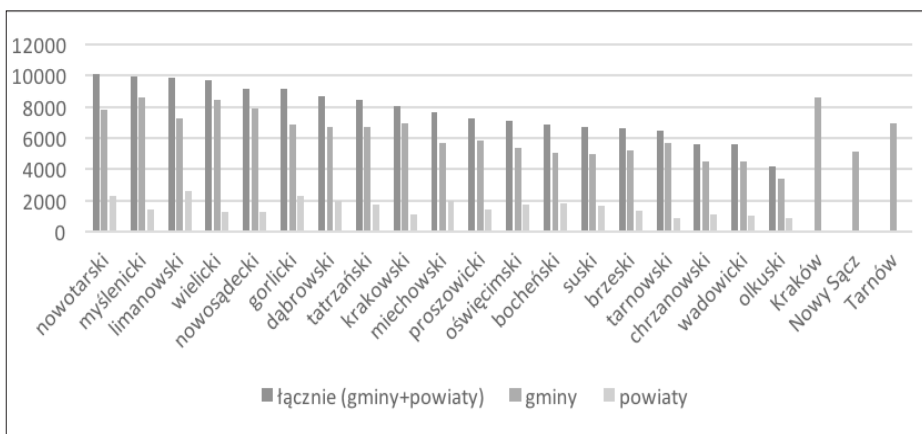
AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA JST W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2006–2016

Aktywność inwestycyjna wymaga od władz samorządowych zaciągania zobowiązań kredytowych niejednokrotnie wykraczających poza jedną kadencję. Coraz częściej jednak władze gmin i powiatów decydują się na wypracowanie nadwyżki budżetowej, a następnie na udział w konkursach o dofinansowanie zadań i projektów w ramach programów operacyjnych wspieranych

³ Różnica w zakresie czasowym badania wynika z dostępności danych w BDL GUS za rok 2006 dla wszystkich badanych jednostek.

z budżetu Unii Europejskiej [Kwaśny, 2017]. Praktyka ta związana jest ściśle z okresem przejściowym w rozliczaniu projektów europejskich (w minionej i obecnej perspektywie), co uwidoczniło się spadkiem – pomiędzy rokiem 2015 a 2017 – o ponad 1 p.p. udziału sektora samorządowego w strukturze długu publicznego (rys. 1).

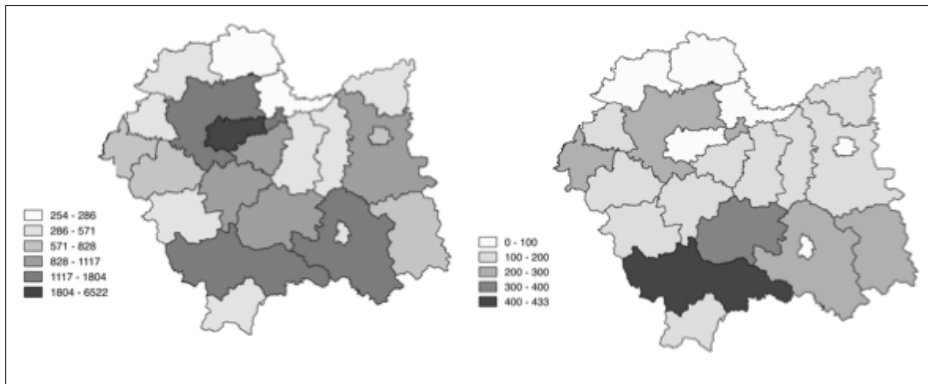
W latach 2006–2016 samorzady gminne w Polsce wydały łącznie ponad 313 mld zł, co daje średnią 8178 zł *per capita*. Z kolei samorzady powiatowe wydały łącznie ponad 36,3 mld zł, co stanowiło ok. 12% wydatków gmin, co daje średnią 1571 zł *per capita*. Również w przypadku Małopolski to właśnie gminy były najbardziej aktywne inwestycyjnie (odpowiadały one łącznie za 86% wydatków majątkowych). Najwięcej zainwestowały gminy w powiatach nowotarskim, myślenickim, limanowskim i wielickim, a najmniej w powiatach chrzanowskim, wadowickim i olkuskim. W grupie miast na prawach powiatu najczęściej w przeliczeniu na mieszkańca wydał Kraków i Tarnów. Najbardziej aktywnymi w tym względzie powiatami ziemskimi z kolei były powiaty: limanowski, nowotarski i gorlicki. Najmniej zainwestowało starostwo tarnowskie (rys. 2).



Rys. 2. Wydatki majątkowe *per capita* gmin w podziale na powiaty i powiatów ziemskich w latach 2006–2016 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Zdecydowanie najwięcej – w wartościach bezwzględnych – w tym czasie zainwestował Kraków (6,5 mld zł) oraz gminy z powiatu krakowskiego (1,8 mld zł). Najmniej wydały gminy w powiecie proszowickim (250 mln zł). Analiza tych wartości pozwala określić potencjał wydatkowy poszczególnych gmin i ich zdolność do prowadzenia aktywnej polityki inwestycyjnej. W przypadku samorządów powiatowych – zdecydowanie najwięcej w latach 2006–2016 zainwestowały powiat nowotarski (433 mln zł), a najmniej wydał powiat proszowicki (61,5 mln zł).



Rys. 3. Wydatki majątkowe gmin w podziale na powiaty i powiatów ziemskich w latach 2006–2016 (w mln zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pozwala to zaobserwować istotne zróżnicowanie wewnątrzregionalne w zakresie polityki inwestycyjnej (rys. 3). Zróżnicowanie to widać również w zestawieniu wartości bezwzględnych wydatków majątkowych. Największa koncentracja inwestycji była w stolicy województwa, a także w powiatach otaczających miasta na prawach powiatu. Świadczy to o istotnym potencjale rozwojowym Krakowa i roli miast w gospodarce lokalnej. Istotny wpływ na wysokość wydatków majątkowych w pozostałych powiatach ma też nadrabianie sporych zaległości w dziedzinie infrastruktury – drogowej (powiaty ziemskie), ale przede wszystkim wodno-kanalizacyjnej (gminy).

POLITYKA ZADŁUŻENIOWA JST W WOJEWÓDZTWIE MAŁOPOLSKIM W LATACH 2007–2016

W analizowanym okresie większości gmin (tj. 133 na 182) w województwie odnotowała wzrost zadłużenia. Najbardziej zadłużały się gminy w powiatach wielickim, myślenickim, brzeskim i tarnowskim, z kolei nadwyżkę wypracowały gminy z powiatu chrzanowskiego. W pozostałych gminach w ujęciu powiatowym skumulowany deficyt nie był wyższy aniżeli 3% dochodów z lat 2007–2016. W przypadku samorządów powiatowych, o ile w Polsce przeciętnie zmniejszały one zadłużenie, o tyle w województwie małopolskim tendencja była odwrotna. W latach 2007–2016 na dziewiętnaście powiatów ziemskich tylko w trzech poziom zadłużenia spadł, największa nadwyżka odnotowana została w powiecie proszowickim (blisko 1,29%), w kolejnych sześciu wzrosł nieznacznie (poniżej 1%), a tylko dwa powiaty zwiększyły swój poziom zadłużenia o więcej aniżeli 3% dochodów z lat 2007–2016. W przypadku miast

na prawach powiatu najbardziej zwiększył swoje zadłużenie Tarnów -2,48%, Kraków -1,83% oraz Nowy Sącz -0,59% (tabela 1).

**Tabela 1. Skumulowane saldo budżetów małopolskich samorządów w latach 2007–2016
(w % skumulowanych dochodów z lat 2007–2016)**

powiat	Zadłużenie	
	gminy	powiaty
bocheński	-2,31	-2,16
brzeski	-3,00	-2,15
chrzanowski	0,18	-2,78
dąbrowski	-0,83	-1,27
gorlicki	-2,38	-0,98
krakowski	-1,66	-0,51
limanowski	-1,63	-4,25
miechowski	-2,28	-2,15
myślenicki	-4,96	-1,39
nowosądecki	-0,97	-1,83
nowotarski	-2,43	-0,51
olkuski	-0,37	-0,91
oświęcimski	-1,63	-0,64
proszowicki	-2,04	1,29
suski	-0,91	-2,54
tarnowski	-2,55	0,03
tatrzański	-2,14	-0,16
wadowicki	-0,89	1,16
wielicki	-5,23	-3,25
Kraków	-1,83	
Nowy Sącz	-0,59	
Tarnów	-2,48	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Ciekawych wniosków dostarcza sytuacja finansowa tzw. wiejskich gmin obwierzankowych leżących w bezpośrednim sąsiedztwie gminy miejskiej o takiej samej nazwie. W czterech na dziesięć przypadków w województwie, podczas gdy gmina miejska wykazywała deficyt, druga ograniczała swoje zadłużenie (Jordanów, Mszana

Dolna, Oświęcim, Spytkowoce). W przypadku Grybowa w obu gminach zadłużenie spadło, a w przypadku gminy wiejskiej w ogóle nie występuje. W pięciu pozostałych (Bochnia, Gorlice, Limanowa, Nowy Targ, Tarnów) – będących jednocześnie stolicami powiatów – zadłużenie wzrosło zarówno w gminie miejskiej, jak i wiejskiej. Kolejną ciekawą obserwacją był jednoczesny spadek zadłużenia samorządu powiatowego i jego wzrost w gminach wchodzących w skład tego powiatu (wadowicki, tarnowski, proszowicki). Sytuacja odwrotna miała miejsce w powiecie chrzanowskim.

Odrębnym przypadkiem jest samorząd województwa małopolskiego, w którym w badanym okresie – na co należy zwrócić szczególną uwagę – udział środków pochodzących z budżetu UE w dochodach ogółem średniorocznie wyniósł aż 31%, a w roku 2009 nawet 52%. Ogólnie w latach 2006–2016 do budżetu województwa trafiło ponad 4 mld zł, z czego w latach 2010–2016 na realizację projektów unijnych samorząd wydał ponad 452 mln zł. Podobnie jak w przypadku małopolskich gmin i powiatów, również samorząd województwa był istotnym inwestorem, a skumulowana wartość wydatków majątkowych w tym czasie wyniosła blisko 5,4 mld zł, co w przeliczeniu na mieszkańca dało kwotę 1580 zł. Prowadzona na szczeblu województwa gospodarka finansowa wymagała w tym czasie zaciągania nowych zobowiązań. Skumulowana wartość deficytów budżetowych w latach 2006–2016 wyniosła blisko 277 mln zł.

WNIOSKI

Podsumowując część teoretyczną można zaryzykować stwierdzenie, że wprowadzone rozwiązania w zakresie źródeł dochodów JST nie gwarantują w praktyce realizacji konstytucyjnej zasady adekwatności środków finansowych w stosunku do nałożonych zadań. Udział samorządów we wpływach z podatku PIT i CIT ma co prawda charakter stymulujący działania samorządów na rzecz pobudzania rozwoju gospodarki lokalnej, jednak w dużym stopniu wysokość wpływów uzależniona jest od sytuacji makroekonomicznej kraju i zmian wprowadzanych przez ustawodawcę, niż od działań organów lokalnych. Z tego też powodu trudno jest mówić o niezależności czy też samodzielności finansowej samorządów w Polsce, w tym w szczególności na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

Analiza studium przypadku województwa małopolskiego pozwala zauważyć różnicowany poziom zadłużenia badanych jednostek, niedopasowanie dochodów i zadań pomiędzy różnymi szczeblami organizacji terytorialnej oraz w przypadku gmin miejskich i wiejskich o tej samej nazwie. Poddaje to w wątpliwość zasadność rozdziału funkcji miejskich i wiejskich szczególnie w gminach mniejszych, niebędących stolicami powiatów oraz zasadność funkcjonowania tak dużej liczby powiatów ziemskich. Zasadniczym wnioskiem płynącym z niniejszego artykułu jest postulat rozpoczęcia prac nad dalszą reformą organizacji terytorialnej kraju w tym decentralizacji finansów publicznych.

Reforma ta powinna mieć jednak charakter ewolucyjny, a nie rewolucyjny. Można to osiągnąć poprzez nadanie nowych funkcji samorządom powiatowym lub też – co wydaje się być bardziej uzasadnione ekonomicznie – ograniczenie ich liczebności albo przekształcenie już istniejących struktur w obligatoryjne związki międzygminne. Mogłyby one dodatkowo pełnić rolę stymulującą politykę inwestycyjną (rozwoju) na szczeblu subregionalnym i lokalnym.

BIBLIOGRAFIA

- Chojna-Duch E., 2007, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, LexisNexis, Warszawa.
- EKSL, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
- Guziejewska B., 2009, *Iluzje fiskalne w zdecentralizowanych systemach finansów publicznych* [w:] *Finanse lokalne, wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań.
- Izdebski H., 2014, *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa.
- Kulesza M., 2009, *O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12.
- Kwaśny J., 2012, *Decentralizacja finansów publicznych w kontekście kryzysu finansowego* [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo UEK, Kraków.
- Kwaśny J., 2017, *Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 49(1), <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.18>.
- Ministerstwo Finansów, 2017, *Zadłużenie sektora finansów publicznych. Biuletyn kwartalny I kw. 2017*, www.finanse.mf.gov.pl (stan na dzień 21.08.2017 r.).
- Owsiak S., 2001, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Piotrowska-Marczak K., 1997, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E., 2004, *Finanse lokalne w dobie akcesji*, ABC, Warszawa.
- Schneider A., 2003, *Decentralization: Conceptualization and Measurement*, “Studies in Comparative International Development”, Vol. 38, No. 3.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Celem artykułu jest wykazanie pogwałcenia konstytucyjnej zasady adekwatności środków finansowych w stosunku do nałożonych na jednostki samorządu terytorialnego w Polsce zadań. Poruszonym w artykule problemem badawczym jest poziom decentralizacji finansów publicznych w kontekście aktywności inwestycyjnej JST i ich poziomu zadłużenia w latach 2007–2016. Wывód podzielono na pięć części, tj. analizę literaturową dotyczącą adekwatności dochodowej JST w Polsce, metodologię badania; studium przypadku województwa małopolskiego, w tym analizę danych

statystycznych dotyczących wydatków majątkowych i zadłużenia samorządów oraz wnioski. Analiza studium przypadku pozwoliła zaobserwować większą aktywność inwestycyjną samorządów gminnych aniżeli powiatowych. Ponadto zauważono istotne dysproporcje dotyczące zadłużenia pomiędzy gminami miejskimi i wiejskimi o tej samej nazwie oraz pomiędzy samorządem gminnym i powiatowym. Zasadniczym wnioskiem zawartym w artykule jest konieczność reformy organizacji terytorialnej kraju; bardziej efektywnego podziału dochodów i kompetencji pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego oraz decentralizacji finansów publicznych w Polsce.

Słowa kluczowe: jednostki samorządu terytorialnego, zadłużenie publiczne, aktywność inwestycyjna, rozwój lokalny i regionalny.

Investment activity and the problem of indebtedness of local self-government units

Summary

The aim of the article is to show off the lack of adequacy of financial resources in relation to the tasks imposed on local self-government units (LGU) in Poland. The scientific problem discussed in the article is the level of decentralization of public finances in the context of local government units investment activity and the level of their indebtedness in 2006–2016. The study was divided into five parts, i.e. literature analysis on LGU income sources, methodology, case study of the Malopolskie Voivodship, including statistical analysis of property expenditure and local government debt and conclusions. Analysis of the case study allowed to observe higher investment activity of municipalities and poviats. In addition, significant disproportions were noted regarding the debt between urban and rural municipalities with the same name and between the municipalities and poviats. The basic conclusion contained in the article is the necessity to reform the territorial organization of the country; more effective division of income and competences between local government units and further decentralization of public finances in Poland.

Keywords: local self-government units, public debt, investment activity, regional and local development.

JEL: H72, H74, R58.

*dr Zofia Dolewka*¹

Katedra Gospodarki Samorządu Terytorialnego
Uniwersytet Łódzki

Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój

WPROWADZENIE

Jednym z czynników rozwoju samorządu terytorialnego są inwestycje. Ciężar finansowy realizacji znacznej ich części spoczywa na gminach. Samodzielność finansowa samorządu daje szansę na aktywną postawę ich władz. Nie sprowadza się ona tylko do problemu ograniczonych środków i prawa do decydowania o nich. Warunkuje też o podjęciu różnorodnych inicjatyw rozwojowych [Sochacka-Krysiak, 1993, s. 24]. Budżet oraz wieloletnia prognoza finansowa dają możliwość realizacji priorytetów rozwojowych. Dopiero na ich podstawie mogą być opracowane programy działania w poszczególnych okresach². Każde zadanie rozwojowe powinno być powiązane z określonym celem. Problem efektywności nie polega na wydatkowaniu środków budżetowych, lecz na osiągnięciu zaplanowanych celów rozwojowych. Stąd organy samorządu poszukują dodatkowych źródeł finansowania rozwoju. Mogą one pochodzić m.in. z: funduszy celowych, budżetu państwa, Unii Europejskiej, kredytów, pożyczek, emisji papierów wartościowych.

Możliwość zadłużania się samorządu w Polsce istniała już od 1991 r., jednakże wówczas korzystano z tej formy sporadycznie. Od 1994 r. finansowanie wydatków środkami zwrotnymi stało się w gminach miejskich dość powszechne. Trzeba zaznaczyć, że podejście do problemu zadłużania się było zróżnicowane. Zaobserwowano dwie tendencje:

- dążenie do znacznego zadłużenia (w granicach prawa),
- zadłużanie się na minimalnym poziomie i finansowanie wydatków głównie środkami własnymi.

Do 2006 r. większość gmin miejskich utrzymywała bezpieczny poziom zadłużenia w stosunku do dochodów ogółem [Swianiewicz, 2011, s. 173]. W latach 2007–2014 wysokość kredytów i pożyczek zaciąganych przez samorząd charakteryzowała się tendencją rosnącą.

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: zofia.dolewka@uni.lodz.pl; ORCID: 0000-0003-3950-1657.

² Wynikające z celów i programów zadania określa się w poszczególnych latach budżetowych.

Według B. Filipiak, problem zadłużania samorządu i ograniczonych możliwości zaciągania zobowiązań, w celu sfinansowania inwestycji rozwojowych, nie traci na aktualności [Filipiak, 2013, s. 176–177]. Zadłużenie samorządów na koniec 2014 r. wynosiło ponad 72,1 mld zł [Kownacka, (www.bankier.pl/wiadomości)] i od tego roku maleje [Gniadkowski, 2017, s. 18]. Dostęp do zwrotnych środków jest uzależniony od dotychczasowego poziomu długu oraz od zdolności dalszego zadłużania się. Korzystanie z instrumentów dłużnych na cele inwestycyjne ma z reguły charakter długookresowy. Stąd, skutki realizacji inwestycji wykraczają poza bieżącą kadencję władz lokalnych.

Celem badania w artykule jest identyfikacja i ocena kształtowania się zadłużenia oraz nadwyżki operacyjnej w 18 miastach wojewódzkich³, w świetle potrzeb rozwojowych. Horyzont czasowy badania obejmuje lata 2011–2017. Rozpoczęcie analizy od tego roku podyktowane zostało dwoma powodami. Po pierwsze, w 2011 r. weszły w życie przepisy ustawy o finansach publicznych, w postaci tzw. złotej reguły budżetowej. Po drugie, od 2011 r. rozpoczęła się nowa (pełna) kadencja władz samorządu. Problem badawczy polega na rozpoznaniu związków i mechanizmu zależności działań rozwojowych od oceny sytuacji miast wojewódzkich w świetle ich zadłużenia. Znajduje to wyraz w odpowiedzi na pytanie, czy miary charakteryzujące efektywną gospodarkę finansową miast warunkują ich rozwój? Stwierdzenie to można potraktować jako roboczą tezę badawczą. Przyjęto założenie, że działalność rozwojowa polega na realizacji inwestycji.

Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez miasta wojewódzkie oraz Główny Urząd Statystyczny. W badaniu uwzględniono: zadłużenie na koniec roku oraz jego udział w dochodach budżetowych; wielkość nadwyżki operacyjnej (liczoną jako różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi) i wyrażoną jako relacja do łącznych dochodów budżetowych. W przypadku pierwszego wskaźnika, wyższa wartość oznacza wyższy poziom zadłużenia, zaś w przypadku drugiego – wyższa pozycja oznacza wyższą zdolność do ponoszenia wydatków inwestycyjnych, a także możliwość zaciągania długu. Pozytywnym zjawiskiem jest wzrost wysokości tego wskaźnika. Następnie dokonano analizy wydatków inwestycyjnych i ich udziału w budżecie. Później wykorzystano dane rankingu Zrównoważonego Rozwoju Jednostek Samorządu Terytorialnego⁴, dla stwierdzenia pozycji miasta w klasyfikacji pod względem osiągniętego rozwoju. Artykuł jako całość ma charakter teoretyczno-empiryczny i zgodnie z zamysłem badawczym rysuje i sygnalizuje podniesiony problem. Rozważania są ukierunkowane pragmatycznie, ponieważ dostarczają przesłanek i informacji dla modernizacji polityk publicznych w miastach wojewódzkich.

³ Grupa 16 miast wojewódzkich została zwiększona o dwa miasta (Gorzów Wlkp. i Toruń), w których ze względów na zachowanie wysokiej rangi pod względem statusu administracyjno-prawnego znajdują się urzędy marszałkowskie.

⁴ Ranking ma na celu monitorowanie zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego gmin, a także promocję rozwoju na bazie przyjętych wzorców. Opracowywany jest na podstawie 15 wskaźników, których źródłem są dane GUS.

ZADŁUŻENIE W SAMORZĄDACH A STOPIEŃ SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ

W świetle dużej potrzeby inwestycji (w tym zgłaszanych rokrocznie przez mieszkańców w zakresie obiektów i urządzeń infrastrukturalnych), władze samorządu rozważają źródła sfinansowania tych zadań, nie tylko poprzez pryzmat dochodów własnych, lecz także wykorzystując inne źródła. W pozyskiwaniu środków korzystają zarówno z bezzwrotnych, jak i zwrotnych form wsparcia swoich budżetów. Dług samorządów na ogół stanowi sumę zobowiązań zwrotnych zaciągniętych w celu realizacji zadań inwestycyjnych [Jurewicz, 2016, s. 231–249; Czempas, 2013, s. 80; Cichocki, 2013]. W literaturze przedmiotu zadłużenie samorządu traktowane jest m.in. jako dobre, opłacalne, konstruktywne. Trzeba zaznaczyć, że rosnące zadłużenie gmin nie zawsze jest zjawiskiem negatywnym. Zwraca na to uwagę m.in. A. Borodo, K. Waligóra, czy A. Babczuk wyróżniając tzw. zły i dobry dług publiczny [Borodo, 2002, s. 144; Waligóra, 2013; s. 65–76; Babczuk, 2000, s. 130–138]. Jeśli samorzady zaciągają dług na wydatki bieżące, występuje pierwsza kategoria długu (tzw. zły dług). Jeśli zaciągane zobowiązania są przeznaczane na wydatki inwestycyjne to mamy do czynienia z tzw. dobrym długiem. Nadto, należałoby jeszcze dokonać analizy struktury wydatków majątkowych, bowiem nie każdy wydatek inwestycyjny⁵ prowadzi do rozwoju samorządu i tym samym zadłużenie się na realizację tego wydatku jest racjonalne ekonomicznie.

Zadłużenie publiczne, w tym sektora samorządowego, może mieć charakter konstruktywny i destruktywny [Zioło, 2011, s. 474–476]. Pierwsze, związane jest z pozytywnymi efektami przyczyniającymi się do rozwoju, drugie zaś reprezentuje niepożądane zadłużenie ograniczające możliwości rozwojowe, mogące skutkować nawet niewypłacalnością. Zadłużenie stanowi finansowe zobowiązanie władz lokalnych, które podlega spłacie [Krawczyk, 2016, s. 18].

Tabela 1. Zadłużenie miast wojewódzkich na koniec roku (w tys. zł)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Białystok	621 664	814 201	757 323	680 277	643 394	580 512	637 365
Bydgoszcz	784 397	913 026	1 002 931	1 078 069	1 091 102	1 068 632	1 026 004
Gdańsk	1 337 201	1 404 439	1 292 176	1 186 219	1 021 482	927 635	828 600
Gorzów Wlkp.	211 040	186 640	170 241	161 340	144 502	128 652	115 460
Katowice	375 920	484 800	600 204	674 237	669 281	656 123	626 435
Kielce	386 303	520 053	541 108	569 252	665 102	704 542	765 418
Kraków	2 134 456	2 046 017	1 976 268	1 978 740	2 012 844	2 222 578	2 308 986
Lublin	778 182	888 392	982 676	1 158 977	1 259 094	1 275 193	1 329 725

⁵ Np. budowa fontanny, pomnika, elementów małej architektury itp.

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Łódź	1 587 473	1 827 368	2 113 250	2 658 368	2 859 698	2 745 921	2 685 260
Olsztyn	295 921	278 817	262 178	238 174	357 377	289 072	244 505
Opole	197 877	223 116	250 747	253 313	222 800	232 000	288 862
Poznań	1 775 108	1 853 856	1 849 416	1 636 387	1 508 901	1 376 579	1 224 265
Rzeszów	346 877	410 281	468 113	535 746	646 049	606 730	655 636
Szczecin	762 456	970 290	940 837	924 600	1 065 000	1 057 557	1 287 012
Toruń	703 187	833 485	897 890	980 877	896 690	893 872	889 194
Warszawa	5 966 430	5 695 542	5 925 200	6 037 695	5 858 189	5 677 259	5 126 113
Wrocław	2 193 838	2 280 676	2 105 910	2 267 336	2 598 011	2 764 077	2 673 546
Zielona Góra	208 375	212 935	224 835	236 754	263 240	239 941	263 748

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Z danych (tabela 1) wynika, że zobowiązania finansowe większości miast (10 z 18) dynamicznie rosły. Najwyższy poziom zadłużenia wystąpił w Warszawie, we Wrocławiu, w Łodzi i w Krakowie (kolejno 5,1 mld zł w stolicy, po 2,7 mld zł w dwóch następnych i 2,3 mld zł). Następną grupę tworzą: Lublin i Szczecin (1,3 mld zł), Poznań (1,2 mld zł) i Bydgoszcz (1 mld zł). Najniższy dług posiada Gorzów Wlkp. (115 mln zł), Olsztyn (ok. 245 mln zł), Zielona Góra (264 mln zł) i Opole (289 mln zł). Gorzów Wlkp. jest jedynym miastem, w którym zadłużenie sukcesywnie maleje (spadek o ok. 45%). Tendencję malejącą wykazał również Gdańsk (spadek o ok. 38%). Należy zauważyć, że najwyższa dynamika wzrostu zadłużenia w skrajnych latach miała miejsce w miastach: Kielce (o 98%), Rzeszów (o 89%), Lublin (o 71%), Łódź i Szczecin (o 69%), Katowice (o 67%). Nie zawsze wielkość zadłużenia wpłynęła na wzrost wskaźnika udziału zobowiązań ogółem w dochodach (tabela 2).

Tabela 2. Udział długu samorządowego w dochodach ogółem (w %)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Białystok	48,9	55,6	55,1	39,2	47,2	37,1	35,7
Bydgoszcz	59,7	68,7	72,4	70,6	67,6	60,0	53,9
Gdańsk	64,2	47,9	46,8	43,4	37,6	33,2	28,3
Gorzów Wlkp.	49,2	42,6	35,6	32,3	27,5	20,4	17,8
Katowice	27,6	34,8	38,3	41,7	40,3	37,4	34,4
Kielce	37,5	53,0	52,8	53,9	61,0	63,2	62,4
Kraków	64,0	59,4	52,9	48,9	48,7	47,8	46,5
Lublin	55,9	57,8	54,8	63,4	74,1	69,6	65,0
Łódź	57,8	60,3	59,1	78,3	74,4	70,3	68,9
Olsztyn	37,6	33,5	29,6	24,7	29,6	27,9	21,6

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Opole	35,8	38,2	41,1	40,1	34,4	31,8	33,6
Poznań	71,8	67,3	69,4	57,8	45,4	42,3	34,9
Rzeszów	48,3	46,7	49,4	55,3	63,6	57,3	56,4
Szczecin	55,1	58,4	53,0	49,4	49,5	47,0	59,7
Toruń	85,3	84,3	86,3	95,3	77,3	87,7	81,6
Warszawa	52,9	47,7	48,5	43,8	40,9	38,58	33,1
Wrocław	62,6	63,5	58,3	64,1	71,9	68,4	64,7
Zielona Góra	44,2	43,1	44,4	43,6	42,0	33,3	30,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Udział zadłużenia w dochodach budżetu we wszystkich miastach jest silnie zróżnicowany. Są miasta, w których udział ten od 2011 roku z roku na rok wzrastał (Bydgoszcz i Opole do 2013 r., Katowice i Toruń do 2014 r., Kielce do 2016 r. – z wyjątkiem 2013 r., Lublin, Rzeszów i Wrocław do 2015 r. – z wyjątkiem 2013 r. i 2012 r.). Występują też miasta, w których udział ten zmniejszał się (Gdańsk, Kraków, Gorzów Wlkp., Poznań i Warszawa – z wyjątkiem 2013 r., Szczecin do 2016 r.). Mimo że zadłużenie niektórych badanych samorządów rosło, to było odległe od dopuszczalnego ustawowego poziomu (do 2013 r.)⁶. Do tej grupy miast zaliczyć należy; Katowice (maksymalny udział długu w dochodach ogółem wynosił 41,7% w 2014 r. i w następnych latach malał do poziomu 34,4), Opole (najwyższy udział w 2013 r. w wysokości 41,1%). Wśród miast znalazły się też takie (7), w których poziom zadłużenia powyżej 60% dochodów budżetowych został przekroczony. Taka sytuacja miała miejsce we wszystkich latach, najwięcej w 2015 r. (7 miast), w latach 2011, 2012, 2014, 2016 i 2017 – po 5 miast, zaś najmniej w 2013 r. (tylko 3 miasta). Na podkreślenie zasługuje Gorzów Wlkp., gdzie udział długu w dochodach od 2011 r. stopniowo maleje z 49,2 do 17,8% w 2017 r. Jest to najlepszy wynik spośród badanych miast (poniżej 20%). Kolejnym miastem, w którym udział ten zmalał jest Olsztyn (do 21,6%) i Gdańsk – 28,3% (z 64,2 w 2011 r.).

Instrumentem, który jest jednym z głównych determinant możliwości rozwojowych samorządu, są indywidualne wskaźniki zadłużenia. Obrazuje on zdolność miasta do regulowania swoich zobowiązań. Według M. Dylewskiego, do końca 2013 r., część gmin mogła zadłużać się ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, albo też dla wielu z nich stanowiły one istotne ograniczenie [Dylewski, 2014, s. 127]. Jednym z najważniejszych wyznaczników oceny sytuacji finansowej samorządów jest nadwyżka operacyjna [Swianiewicz, 2008, s. 3]. Stanowi

⁶ Do końca 2013 r. łączna kwota długu samorządów na koniec roku budżetowego nie mogła przekraczać 60% wykonanych dochodów. Od 2014 r. poziom dopuszczalnego zadłużenia określa nowy, indywidualny wskaźnik zadłużenia, który mierzy relację kosztów obsługi długu do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku) w trzech minionych latach (art. 243 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych).

ona różnicę między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi i wskazuje, jak wiele środków pozostaje po sfinansowaniu bieżącej działalności. Można powiedzieć, że wysokość nadwyżki operacyjnej określa swego rodzaju wynik finansowy działalności bieżącej. Informuje, ile pozostało dochodów o charakterze stabilnym, cyklicznym, po sfinansowaniu wszystkich wydatków o takim charakterze. Wobec tego jej wielkość wpływa na możliwość zaciągania nowych zobowiązań, w tym finansowania wydatków majątkowych. Oprócz jej wielkości, ważne jest, czy odznacza się dynamiką wzrostową, czy malejącą oraz czy w ostatnich latach utrzymuje się na tym samym lub zbliżonym poziomie?

Tabela 3. Wynik na działalności bieżącej (nadwyżka operacyjna w tys. zł)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	30 893	35 373	87 558	73 609	54 684	144 213	84 831
Bydgoszcz	55 413	66 558	85 792	109 011	137 852	182 561	220 915
Gdańsk	214 390	152 099	219 172	342 741	363 262	353 971	376 236
Gorzów Wlkp.	5 433	17 148	26 975	35 340	46 674	54 249	44 817
Katowice	195 577	160 390	144 616	184 372	225 841	231 885	214 687
Kielce	30 320	28 324	61 063	52 564	61 515	51 992	44 044
Kraków	330 732	234 759	304 052	411 451	258 819	291 849	306 785
Lublin	27 043	34 780	71 069	66 739	70 632	82 700	70 450
Łódź	17 317	27 592	167 234	226 092	279 772	280 787	273 629
Olsztyn	39 280	50 382	50 941	79 329	38 098	96 020	42 716
Opole	30 310	19 533	35 433	39 517	36 945	44 144	49 193
Poznań	198 703	191 999	282 345	334 803	394 786	401 878	394 800
Rzeszów	28 842	21 596	38 776	49 690	75 956	84 099	90 725
Szczecin	134 162	131 335	168 051	226 722	310 732	278 318	205 855
Toruń	42 576	71 189	91 366	85 555	91 369	88 099	96 004
Warszawa	221 140	82 399	877 830	1 188 521	1 514 722	1 317 824	1 564 150
Wrocław	120 392	148 632	264 291	139 614	197 970	279 978	359 280
Zielona Góra	21 574	12 230	17 211	22 833	37 603	59 091	63 371

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Na podstawie tabeli 3 widać wyraźny trend wzrostu nadwyżki operacyjnej. Jak zauważa M. Dylewski, może to dawać podstawy do twierdzenia, iż samorządy poważnie podchodzą do perspektywy finansowej UE (2014–2020) oraz biorą pod uwagę ograniczenia dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań wynikające z przepisów prawa [Dylewski, 2016, s. 135–147]. Analiza wykazała, że w latach 2011–2017 wypracowana nadwyżka operacyjna przybierała różne wartości. Najwyższą dynamiką zmian wygenerowanych oszczędności w działalności bieżącej charakteryzują się miasta: Łódź (wzrost 16-krotny wobec 2011 r.),

Gorzów Wlkp. (8 razy), Warszawa (7 razy), Bydgoszcz (4 razy), Rzeszów, Wrocław, Zielona Góra, Białystok (3 razy), Lublin, Toruń (2,5 razy), Gdańsk, Poznań (niecałe 2 razy). Zdecydowaną racjonalizację odnotowały trzy pierwsze miasta, przy czym Łódź w latach 2011–2012 osiągnęła znikome wartości, co wpłynęło na wysoką dynamikę zmian.

Tabela 4. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (w %)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	2,4	2,4	6,4	4,2	4,0	9,2	4,8
Bydgoszcz	4,2	5,0	6,2	7,1	8,5	10,2	11,6
Gdańsk	10,3	5,2	7,9	12,5	13,4	12,7	12,9
Gorzów Wlkp.	1,3	3,9	5,6	7,1	8,9	8,6	6,9
Katowice	14,4	11,5	9,2	11,4	13,6	13,2	11,8
Kielce	2,9	2,9	6,0	5,0	5,6	4,7	3,6
Kraków	9,9	6,8	8,1	10,2	6,3	6,3	6,2
Lublin	1,9	2,3	4,0	3,6	4,2	4,5	3,4
Łódź	0,6	0,9	4,7	6,7	7,3	7,2	7,0
Olsztyn	5,0	6,1	5,7	8,2	3,2	9,3	3,8
Opole	5,5	3,3	5,8	6,3	5,7	6,0	5,7
Poznań	8,0	7,0	10,6	11,8	11,9	12,4	11,2
Rzeszów	4,0	2,5	4,1	5,1	7,5	7,9	7,8
Szczecin	9,7	7,9	9,5	12,1	14,4	12,4	9,5
Toruń	5,2	7,2	8,8	8,3	7,9	8,6	8,8
Warszawa	2,0	0,7	7,2	8,6	10,6	9,0	10,1
Wrocław	3,4	4,1	7,3	3,9	5,5	6,9	8,7
Zielona Góra	4,6	2,5	3,4	4,2	6,0	8,2	7,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Najlepszą sytuacją finansową w zakresie wyniku bieżącego mają miasta, w których średni udział nadwyżki operacyjnej w dochodach wyniósł ponad 10%. Niski udział nadwyżki operacyjnej w dochodach budżetowych występował w latach 2011–2012, czyli od momentu wejścia w życie przepisów w zakresie jej bezwzględego występowania⁷. Zwraca uwagę wysoki udział wskaźnika w Katowicach (z wyjątkiem 2013 r.), w Gdańsku (z wyjątkiem lat 2012–2013), następnie w Poznaniu (z wyjątkiem lat 2011–2012) i w Szczecinie (w latach 2014–2016). W Warszawie i w Bydgoszczy taka sytuacja miała miejsce dwukrotnie (2015 i 2017; 2016–2017), zaś w Krakowie tylko raz (w 2014 r.). Wyraźny wzrost udzia-

⁷ Wysokość nadwyżki operacyjnej jest podstawą do ustalania nowego wskaźnika zadłużenia, który od 2014 r. określany jest indywidualnie dla każdej jednostki, a do jego opracowania brane są dane finansowe dotyczące nadwyżki operacyjnej począwszy od 2011 r.

łu nadwyżki operacyjnej zauważa się w Bydgoszczy, Gorzowie Wlkp. i w Łodzi (do 2015 r.) oraz w Toruniu i we Wrocławiu (do 2013 r.). Miasta, w których wskaźnik nie przekroczył 5% to: Lublin i Zielona Góra do 2014 r. oraz Łódź i Rzeszów do 2013 roku. Należy podkreślić, że w miastach (Łódź, Warszawa, Gorzów Wlkp., Lublin, Rzeszów, Zielona Góra, Białystok i Kielce) o niskiej wartości omawianego wskaźnika (poniżej 3%) w pierwszych dwóch latach, sytuacja finansowa uległa pewnej poprawie w latach 2013–2017.

W teorii finansów przyjmuje się, że istnieje pozytywny związek między wielkością zadłużenia samorządu a wysokością udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach. Wbrew często powtarzanej tezie, że najmniej zadłużone są te samorządy, które mają najniższą nadwyżkę operacyjną, bowiem ich zdolność do spłaty długu jest najmniejsza, w badanych miastach nie potwierdziło się to. Najbardziej zadłużone miasta: Toruń, Łódź, Wrocław, Lublin, Kielce, nie charakteryzują się znaczącym udziałem nadwyżki operacyjnej, a zatem ich wysoki dług może stanowić znaczny problem dla zarządzających. W miastach, w których zaobserwowano najniższy poziom zadłużenia (Gorzów Wlkp., Olsztyn, Gdańsk) wystąpiły zmiany o różnym kierunku wahania się udziału nadwyżki operacyjnej. W pierwszym, po stopniowym wzroście udziału, nastąpiło nieznaczne zmniejszenie. Przyczyny tego leżą zapewne w natężeniu wysiłku inwestycyjnego. W Olsztynie ma miejsce fluktuacja udziału nadwyżki operacyjnej, co wskazuje na brak tendencji zmian. W miastach tych wartość wskaźnika nie przekroczyła 10%. Gdańsk po dwóch latach relatywnie małego udziału, od 2014 r. odnotował wyraźny wzrost wskaźnika, który plasował się na poziomie ok. 13%. Należy odnotować, że towarzyszyła temu tendencja spadkowa zadłużenia miasta. Można to wyjaśnić gruntownymi działaniami racjonalizującymi działalność bieżącą.

WYSIŁEK INWESTYCYJNY

Działalność samorządu polega na realizacji zadań o charakterze inwestycyjnym i bieżącym. Istotne znaczenie przypisuje się tym pierwszym, bowiem powinny przyczyniać się do rozwoju. Często wiąże się to z rezygnacją z bieżącej konsumpcji na rzecz przyszłych korzyści [Jajuga, 2006, s. 15]. Rozwój miast rozumiany jako realizacja inwestycji, poprawia sposoby i metody zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców [Wojciechowski, 2012, s. 193–199]. Praktyka dowodzi, że proces kreowania rozwoju w miastach wydaje się być niemożliwy bez wykorzystania zwrotnych środków. Ograniczone zasoby finansowe sprawiają, że realizacja inwestycji, będących ważnym stymulatorem rozwoju lokalnego, wymaga sięgania po zwrotne źródła zasilania [Lubińska, Franek, Będzieszak, 2007]. Od czasu wejścia Polski do UE, samorząd stał się największym beneficjentem unijnych funduszy.

Tabela 5. Wydatki majątkowe (w tys. zł)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	433 8423	398 645	309 852	302 334	186 379	155 425	428 665
Bydgoszcz	285 051	285 374	229 783	237 280	241 447	189 515	232 257
Gdańsk	900 731	1 180 102	796 761	762 808	612 186	493 804	440 656
Gorzów Wlkp.	85 956	19 873	19 820	27 387	35 065	80 976	71 672
Katowice	294 061	378 507	445 529	583 989	289 963	146 186	156 719
Kielce	326 451	259 228	213 874	219 049	303 725	138 742	188 123
Kraków	497 218	455 862	465 042	741 026	622 196	608 652	628 481
Lublin	308 006	362 338	562 536	658 942	363 957	217 074	344 386
Łódź	409 216	531 564	999 693	1 020 429	1 104 392	633 838	495 760
Olsztyn	217 233	136 540	152 254	181 208	531 929	51 685	138 840
Opole	107 886	72 980	133 907	85 860	70 980	96 076	109 013
Poznań	945 383	594 596	499 719	305 232	770 353	585 931	439 779
Rzeszów	172 050	220 957	243 854	287 047	367 058	114 065	229 928
Szczecin	438 435	442 120	303 935	424 258	669 462	245 690	333 943
Toruń	352 919	419 103	409 655	381 038	291 765	138 541	185 977
Warszawa	2 142 784	2 177 173	1 890 832	2 375 289	1 344 029	1 297 103	1 940 385
Wrocław	879 811	903 017	638 485	722 213	835 096	661 143	653 393
Zielona Góra	47 333	61 191	64 623	95 243	72 412	70 975	138 898

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Inwestycje komunalne umożliwiają tworzenie nowych miejsc pracy oraz przyczyniają się do poprawy gospodarki miast, tym samym są podstawowym czynnikiem ich rozwoju. Służą zarówno powiększaniu majątku komunalnego, jak i możliwości działania samorządu. W obecnych warunkach samorządy zmuszone są konkurować między sobą, zarówno o obywatela, jak i o potencjalnego inwestora. Badanie wykazało, że w miastach: Katowice, Lublin, Łódź, Rzeszów, Warszawa, Wrocław wydatki majątkowe systematycznie rosły przez kilka lat (w dwóch pierwszych miastach w latach 2011–2014, w dwóch kolejnych w latach 2011–2015 i w dwóch następnych w latach 2011–2012), aż do momentu wyhamowania realizacji inwestycji (tabela 5). Dynamika wydatków w brzegowych latach była bardzo zróżnicowana, jednak większość miast (z wyjątkiem 6) wykazała spadek wydatków majątkowych. Największy spadek wystąpił w 4 miastach: Poznań (o 53%), Gdańsk (o 51%), Katowice (o 47%) i Kielce (o 42%). W Zielonej Górze wydatki te rosły, z wyjątkiem lat 2015–2016, choć i tak były na wyższym poziomie niż w 2013 r., a w 2017 r. osiągnęły blisko 139 mln zł, co w porównaniu z 2011 r. stanowi wzrost o ok. 193%. Taka sytuacja może wynikać z połączenia miasta z gminą wiejską (tzw. gmina obwarzankowa), co nastąpiło w dniu 1 stycznia 2015 roku⁸. Miasto w ciągu

⁸ Zielona Góra jest teraz większa od Poznania i Gdańska oraz jest szóstą aglomeracją w Polsce pod względem powierzchni.

5 lat ma otrzymać w ratach z budżetu państwa ok. 100 mln zł, które zamierza wydać na inwestycje⁹.

Tabela 6. Udział wydatków majątkowych w wydatkach ogółem (w %)

Miasta	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.	2017 r.
Białystok	29,5	26,3	21,5	20,1	13,1	10,2	22,6
Bydgoszcz	20,1	19,5	15,7	15,0	15,1	11,1	12,6
Gdańsk	35,4	39,7	30,5	29,0	24,2	18,4	15,3
Gorzów Wlkp.	18,2	4,7	4,3	5,7	7,1	13,5	11,2
Katowice	20,9	24,4	26,4	31,5	17,9	9,1	9,2
Kielce	28,9	23,7	20,1	19,8	25,2	12,1	14,8
Kraków	15,0	13,1	12,8	18,2	14,8	13,0	12,5
Lublin	20,5	22,1	30,2	32,4	20,2	11,8	16,3
Łódź	13,4	16,0	26,3	26,6	27,6	16,5	12,6
Olsztyn	26,3	16,9	17,7	19,5	39,5	5,6	12,9
Opole	18,6	12,8	20,8	13,6	11,1	13,2	12,7
Poznań	30,9	20,8	18,6	11,8	24,8	18,2	13,1
Rzeszów	21,4	24,0	25,0	27,3	31,8	11,4	19,2
Szczecin	27,1	24,4	17,1	22,1	30,1	12,2	15,0
Toruń	35,5	37,6	36,6	33,8	27,6	13,8	16,8
Warszawa	17,5	17,3	15,6	17,7	10,4	9,4	12,7
Wrocław	24,2	24,5	18,4	19,4	21,5	16,7	15,8
Zielona Góra	10,3	11,9	12,6	17,1	11,6	10,3	16,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań budżetowych.

Dane tabeli 6 dowodzą, że udział wydatków majątkowych charakteryzuje się wysoką zmiennością. Niektóre miasta podejmują duży wysiłek, aby ich budżety miały charakter „proinwestycyjny”. Przeznaczanie większych środków na rozwój wymaga dyscypliny w działalności operacyjnej. Prowadzenie polityki rozwojowej nie jest łatwe, zwłaszcza w sytuacji wysokiego zadłużenia miasta. Tylko rozsądna polityka władz pozwoli powoli redukować zadłużenie i uwalniać środki na sfinansowanie nowych inwestycji. W badanych miastach występują takie, w których udział wydatków majątkowych kształtował się na relatywnie niskim poziomie (poniżej 10%). Należą do nich: Gorzów Wlkp. (w latach 2012–2015), Katowice (2016–2017), Olsztyn i Warszawa (2016). Widoczne jest również osiągnięcie wysokiego udziału tych wydatków w budżecie (powyżej 30%) w miastach: Toruń przez 4 kolejne lata, Gdańsk – przez 3 lata, Lublin – przez 2 oraz Olsztyn, Rzeszów i Szczecin w 2015 roku. Należy to ocenić bardzo

⁹ To rezultat tzw. zgodnego połączenia dwóch samorządów, gwarantuje to ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

pozytywnie, bowiem ze społeczno-ekonomicznego punktu widzenia, wskaźnik ten powinien osiągać jak najwyższy poziom, oczywiście przy respektowaniu wymogów wynikających z przepisów prawa. Udział wydatków majątkowych ma tendencję wzrostową w miastach: Łódź i Rzeszów – w latach 2011–2015, Katowice, Lublin i Zielona Góra – w latach 2011–2014 oraz Gdańsk, Toruń i Wrocław – w latach 2011–2012.

Uwzględniając rozmiary luki infrastrukturalnej wskazane są działania pro-rozwojowe, jednakże zwiększona aktywność inwestycyjna, z wykorzystaniem środków UE, wiąże się z koniecznością zaciągania zobowiązań dłużnych średnio i długoterminowych [Sierak, 2010, s. 150]. Środki zwrotne zasilają budżet samorządu na określony czas i w przyszłości muszą być zwrócone wraz z kosztem wykorzystania kapitału pożyczkowego [Patrzalek, 2010, s. 267]. Zwrotne finansowanie pozwala funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie [Krzemińska, 2011, s. 174]. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu zadłużenia, utrzymania płynności finansowej oraz zarządzania powstałym długiem. Sięganie po środki zwrotne może przyczynić się do rozwoju gospodarczego oraz zwiększenia w przyszłości dochodów budżetowych.

POZYCJA BADANYCH MIAST W RANKINGU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU JST

Publikowany pod kierunkiem E. Sobczaka¹⁰ ranking rozwoju jednostek samorządowych tworzony jest za pomocą autorskiej metodyki, obejmującej 15 zmiennych w 3 obszarach rozwoju: gospodarczego, społecznego i ochrony środowiska. M.in. uwzględnione są dane: wydatki majątkowe i inwestycyjne, wydatki na transport i łączność *per capita*, odsetek wydatków majątkowych oraz na transport i łączność, udział dochodów własnych w budżecie, liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców, liczba osób bezrobotnych na 1000 mieszkańców, liczba podmiotów gospodarczych na 1000 mieszkańców, napływ i odpływ ludności w przeliczeniu na 1000 mieszkańców, odsetek mieszkańców objętych usługą wodociągową, kanalizacji i oczyszczalni ścieków. Zmiennym przypisane są odpowiednie wagi punktowe, a w przypadku takich zmiennych jak „bezrobocie” i „odpływ mieszkańców” przypisano ujemne wagi punktowe. Ranking pokazuje, jak rozwijają się polskie miasta i gminy. Uwzględnia wszystkie gminy, a jego wyniki prezentowane są wg statusu administracyjno-prawnego.

¹⁰ Dr hab. inż. Eugeniusz Sobczak z Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej jest twórcą rankingu i jednocześnie kierownikiem projektu „Ocena zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego”.

**Tabela 7. Ocena zrównoważonego rozwoju
– miejsce w rankingu miast na prawach powiatu**

Miasta	2003 r.	2007 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Białystok	24	32	18	17	23	27	37	35
Bydgoszcz	22	19	26	23	25	26	22	18
Gdańsk	14	12	5	2	5	10	12	8
Gorzów Wlk.	15	25	37	40	34	38	34	19
Katowice	2	10	9	5	4	4	7	3
Kielce	18	29	8	9	15	18	14	14
Kraków	9	8	16	13	14	12	11	5
Lublin	26	31	22	16	10	8	16	16
Łódź	25	24	39	32	20	16	13	15
Olsztyn	12	21	13	20	19	15	2	17
Opole	8	4	11	14	11	17	17	10
Poznań	3	2	2	3	3	9	6	2
Rzeszów	6	11	12	8	7	6	5	9
Szczecin	45	40	29	21	29	28	10	20
Toruń	21	17	10	6	8	11	15	29
Warszawa	1	1	1	1	1	2	3	1
Wrocław	7	6	7	7	13	14	8	4
Zielona Góra	17	22	36	30	24	24	39	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych rankingu *Zrównoważonego Rozwoju JST*.

Liderem w rankingu jest Warszawa, mimo że wcześniej przedstawione wskaźniki nie potwierdzają tego¹¹. Od 2011 r. udział wydatków majątkowych w budżecie nie przekroczył 18% (najniższy w latach 2015–2016), udział nadwyżki operacyjnej przez dwa pierwsze lata kształtował się na bardzo niskim poziomie, wyższe wartości (nieco powyżej 10%) uzyskano w 2015 i 2017 roku. Pozytywnie należy ocenić, iż zadłużenie miasta od 2011 r. sukcesywnie maleje (z 52,9 na 33,1% w stosunku do dochodów). Kolejnym miastem wysoko ocenianym w rankingu i w badaniu jest Poznań (niskie lokaty uzyskał tylko w latach 2014–2015). W przypadku tego miasta dane rankingu korelują z danymi analizy. Mimo wysokiego zadłużenia w latach 2011–2013 (ok. 1,8 mld zł, co stanowiło ok. 70% dochodów), w kolejnych latach wystąpił spadek (na 1,2 mld zł, tj. ok. 35% dochodów), przy jednoczesnym dużym wysiłku inwestycyjnym. Udział wydatków majątkowych był relatywnie niski tylko w 2014 r. (11,8%) i w 2017 r. (13,1%).

¹¹ Porównanie Warszawy do pozostałych miast wojewódzkich zniekształca ocenę analizy. Jako stolica państwa dysponuje największym budżetem, ponieważ realizuje funkcje miejskie, regionalne i krajowe. Oceniane wskaźniki lokują ją na pozycji lidera. Jest najbardziej atrakcyjnym ośrodkiem dla ludzi, przedsiębiorców, inwestorów i odwiedzających Polskę.

Taką sytuację można tłumaczyć działaniami dla wygenerowania oszczędności na działalności bieżącej. Potwierdzają to wskaźniki osiągnięte w latach 2013–2017, informujące o wysokim udziale nadwyżki operacyjnej. Następnym miastem są Katowice, które najwyższą lokatę w rankingu uzyskały w 2003 r. (drugie miejsce). Niemniej od 2011 r. zawsze znajdowały się w pierwszej dziesiątce, a w 2016 r. zajęły trzecie miejsce (po Warszawie i Poznaniu). Katowice również należy ocenić wysoko, bowiem udział wydatków majątkowych w budżecie w latach 2011–2014 kształtował się na poziomie powyżej 20% (w 2014 r. ponad 30%!). W latach 2016–2017 nastąpiło wyhamowanie wzrostu inwestycji do ok. 9%. Nie budzi to jednak niepokoju, gdyż po pięciu latach dużych wyzwań inwestycyjnych, miasto podjęło słuszną decyzję przejścia do mniejszego inwestowania. Działalność rozwojowa nie przyczyniła się do nadmiernego zadłużenia miasta. Przemysłana polityka władz spowodowała, iż w latach 2011–2017 dług samorządu nie przekroczył 40% dochodów budżetowych (z wyjątkiem 2014 r. – ok. 42%). Towarzyszył temu we wszystkich latach wysoki udział nadwyżki operacyjnej w dochodach (zawsze powyżej 10%, z wyjątkiem 2013 r. – 9,2%).

Dobre miejsca w rankingu (w pierwszej dziesiątce) zajmowały również Wrocław i Rzeszów. We Wrocławiu, kwota długu sukcesywnie wzrastała aż do 2016 r., po czym nastąpił niewielki spadek (o ok. 90 mln zł). Udział zadłużenia w dochodach budżetowych od 2011 r. zawsze kształtował się powyżej 60% (z wyjątkiem 2013 r. – ok. 58%), a najwyższa wielkość tego wskaźnika wystąpiła w 2015 r. (ok. 72%). Wysokie zadłużenie miasta spowodowane jest realizacją wielu inwestycji, przy czym największy wysiłek podjęto w latach 2011–2012. Później nastąpiło wyhamowanie wydatków majątkowych, tj. ich udział w budżecie spadł do poniżej 20%, niemniej nigdy nie był mniejszy niż 15%. Udział nadwyżki operacyjnej w dochodach nie jest optymistyczny, gdyż największą wielkość osiągnięto dopiero w 2017 r. (ok. 9%), zaś w trzech latach badanego okresu wynosił poniżej 5%. Łatwo zauważyć, że finansowanie inwestycji oparte jest bardziej na środkach zwrotnych i dotacjach niż na poszukiwaniu oszczędności w działalności bieżącej. Racjonalność tej ostatniej wymaga dużej dyscypliny i rygorów w dokonywaniu wydatków operacyjnych, których ocena efektywnościowa jest skomplikowana ze względu na trudność pomiaru efektów ekonomicznych i społecznych z tego tytułu. Zadłużenie Rzeszowa wykazuje tendencję rosnącą, niemniej udział długu w dochodach nie przekroczył 60%, z wyjątkiem 2015 r. (63,6%, ale już w 2016 r. zmalał do 57,3%). Rosnące zadłużenie można wyjaśnić wysoką aktywnością inwestycyjną. Ilustracją tego jest, że od 2011 r. ponad 20% wydatków przeznaczono na rozwój. Na uwagę zasługuje znaczne zaangażowanie inwestycyjne w latach 2013–2015, po czym nastąpiło krótkie wyhamowanie (w 2016 r. – 11,4%), gdyż w 2017 r. udział wydatków majątkowych wynosił 19,2%. W pierwszych trzech latach nie udało się wypracować większej nadwyżki operacyjnej (jej udział stanowił poniżej 5%), dopiero od 2015 r. jej wartość i udział w dochodach wzrósł o ok. 100% w porównaniu z 2011 roku

ZAKOŃCZENIE

Badanie elementów charakteryzujących kondycję finansową 18 miast wojewódzkich w Polsce w kontekście działalności inwestycyjnej, pozwala na sformułowanie końcowych wniosków analitycznych, ukierunkowanych na potrzeby praktyki samorządowej.

1. W systemie oceny funkcjonowania samorządu w aspekcie ekonomicznym i finansowym istotnym zagadnieniem jest analiza i ocena związków, zachodzących między miarami opisującymi efektywność budżetową i zadłużenie, a zakresem i intensywnością działalności inwestycyjnej, warunkującą rozwój badanych miast.
2. Analiza zadłużenia samorządu musi być prowadzona ze świadomością, że znaczna część zobowiązań podmiotów publicznych o charakterze zwrotnym znajduje się poza statystyką budżetową¹². Dotyczy to m.in. zadłużenia spółek komunalnych spółek oraz szpitali [Bitner, 2014, s. 235–260]. Finansowanie kolejnych inwestycji poprzez spółki stało jest prostym i legalnym sposobem na „wypychanie” wydatków poza budżet. Ciężar finansowy i tak ponoszą mieszkańcy, płacąc np. wyższe opłaty za usługi komunalne (komunikacja miejska, wywóz nieczystości, woda, ścieki itd.).
3. Nie zawsze wzrost wydatków majątkowych (wysoki udział) służy rozwojowi. Przedsięwzięcia związane z upiększaniem miasta (fontanny, pomniki, elementy małej architektury, ogrodzenia parków itp.) nie sprzyjają rozwojowi przedsiębiorczości i nie będą poprawiać konkurencyjności inwestycyjnej, jak też migracyjnej¹³. Przenoszenie się do okolicznych gmin stało się coraz wyraźniejszą tendencją. Potencjalnie może to mieć negatywny wpływ na sytuację finansową miasta, gdyż do sąsiedniej gminy trafia także płacony przez nich m.in. podatek dochodowy.
4. W badaniu, jak i w rankingu, nie analizowano struktury wydatków majątkowych (jak kluczowe były to inwestycje). Trafnie określone cele uwzględniające najważniejsze kierunki rozwoju samorządu (rozwiązania problemów społeczności lokalnej) i konsekwentna realizacja zadań (odpowiednio ustalonych priorytetów) może ustrzec miasta przed nadmiernym zadłużeniem i „balansowaniem” na granicy wypłacalności. Budowa kolejnego aquaparku, hali sportowej, czy stadionu nie musi przyczynić się do postrzegania miasta jako atrakcyjnego do zamieszkania, zakładania firm, lepszego życia i rozwoju. Wydatki majątkowe są w dużej mierze stymulowane przez środki z UE. Dla władz pozyskanie i wydanie środków unijnych jest niekiedy celem samym w sobie, bez żadnej refleksji nad ich efektywnością, co należy zdecydowanie oceniać negatywnie.

¹² Tego rodzaju podmioty są wyłączone z sektora finansów publicznych. Ich zadłużenie nie jest częścią długu samorządu (mimo że właścicielem jest np. w 100% miasto).

¹³ Jest różnica między poprawą warunków życia mieszkańców a konkurencyjnością migracyjną. Mobilni ludzie mają dość duże wymagania, dlatego migrują do dużych miast m.in. o rozwiniętej infrastrukturze społecznej.

5. Dług samorządu jest konsekwencją nierównoważenia budżetu w skali roku. Występowanie deficytu, a w jego następstwie długu, jest zjawiskiem dość powszechnym w budżetach miast (szczególnie wojewódzkich). Zaciąganie zobowiązań na projekty inwestycyjne zazwyczaj wiąże się z poszerzeniem wachlarza świadczonych usług. Powinno to pozytywnie wpływać na ich atrakcyjność i sprzyjać budowie przewagi konkurencyjnej. Trzeba podkreślić, że kreowanie rozwoju jest możliwe również bez „forsownego” wykorzystywania zwrotnych źródeł finansowych. Pozytywnym zjawiskiem jest m.in. wzrost nadwyżki operacyjnej, która ma istotne znaczenie przy szacowaniu potencjału inwestycyjnego (Poznań, Katowice). W gorszej sytuacji są miasta, które zaciągają dług w celu spłaty już istniejącego zadłużenia, bowiem wówczas aktywność inwestycyjna jest niska, a obsługa długu zwiększa wydatki bieżące (Łódź).
6. W świetle zaprezentowanych danych ilustrujących zależności finansowo-inwestycyjne, przyjęta teza badawcza została zweryfikowana pozytywnie. Wobec tego zaangażowanie inwestycyjne poszczególnych miast jest silnie zdeterminowane przez poziom sytuacji finansowej. Utrzymanie kondycji finansowej zapewniającej warunki rozwoju wymaga dużego wysiłku i konsekwencji w procesie zarządzania miastem.

BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., 2000, *Dług publiczny – pojęcie i rodzaje*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu, *Finanse i Bankowość* (7), nr 849, Wrocław.
- Bitner M., 2014, *Spółki prawa handlowego – przeniesienie zadłużenia poza JST* [w:] *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego*, red. P. Walczak, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Borodo A., 2002, *Dług publiczny i deficyt budżetowy jednostek samorządu terytorialnego – zagadnienia prawne* [w:] *Samorządowy poradnik budżetowy na 2002 rok*, red. W. Miemiec, B. Cybulski, Municipium, Warszawa.
- Cichocki K.S., 2013, *Zarządzanie finansami i długiem samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletniej*, Instytut Badań Systemowych PAN, Warszawa.
- Czempas J., 2013, *Sklonność jednostek samorządu terytorialnego do inwestowania. Ujęcie ilościowe na przykładzie miast na prawach powiatu województwa śląskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Dylewski M., 2016, *Stabilność finansowa jednostek samorządu terytorialnego u progu nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej* [w:] *Gospodarka i finanse wobec wyzwań współczesności*, red. W. Jarmołowicz, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań.
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Studia Ekonomiczne” 198, Katowice.

- Filipiak B., 2013, *Przesłanki dokonania oceny samorządowego długu publicznego na tle podejścia badawczego* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- Gniadkowski A., 2017, *Dług państwa rośnie, udział samorządów maleje*, „Wspólnota” nr 7.
- Jajuga K., 2006, *Inwestycje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Jurewicz D., 2016, *Dług samorządu – bodziec czy bariera absorpcji środków europejskich?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 2.
- Kownacka K., *Polskie samorządy zadłużone na ponad 72 mld zł*, www.bankier.pl/wiadomości (dostęp: 06.07.2015 r.).
- Krawczyk R.P., 2016, *Problem skuteczności rozwiązań prawnych zapobiegających nadmiernemu zadłużaniu się samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 12.
- Krzemińska A., 2011, *Dług jednostek samorządu terytorialnego w świetle limitów zadłużenia* [w:] *Zarządzanie długiem publicznym. Aspekty finansowe i płynnościowe*, red. E. Denek i B. Filipiak, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” nr 36, Poznań.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Sierak J., 2010, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju infrastruktury komunalnej w Polsce*, Szkoła Główna Handlowa, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- Sochacka-Krysiak H., 1993, *Finanse lokalne*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe. Koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Municipium, Warszawa.
- Swianiewicz P., 2008, *Nadwyżka operacyjna*, „Wspólnota” nr 9.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1453 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Waligóra K., 2013, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w aspekcie realizacji projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (na przykładzie Białegostoku)* [w:] *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, red. M. Poniatowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Wojciechowski E., 2012, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, wyd. II popr. i rozszerzone, Difin, Warszawa.
- Zioło M., 2011, *Zadłużenie gmin – przesłanka czy ograniczenie w procesie kreowania ich rozwoju? Analiza przypadku na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szolno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer business, Warszawa.

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest badanie związku między procesem zaciągania wieloletnich zobowiązań finansowych a działalnością rozwojową, znajdującą wyraz w wydatkach budżetowych na cele inwestycyjne. W analizie przyjęto tezę badawczą, że wielkość i struktura działalności in-

westycyjnej stanowi czynnik sprawczy dla nadmiernego zadłużania się jednostki samorządowej. Wpływa to w sposób bezpośredni na szeroko pojmowany rozwój jednostki miejskiej. Władze miejskie i podległa administracja samorządowa odgrywają w tym zakresie szczególną rolę, stymulując procesy i zjawiska rozwojowe w skali lokalnej. Główny problem tkwi w ograniczoności środków finansowych w stosunku do skali potrzeb samorządu miejskiego. Za obiekt zainteresowania badawczego wybrano miasta wojewódzkie, które dysponują bardzo dużym majątkiem komunalnym i podejmują wysoki wysiłek inwestycyjny na rzecz przebudowy gospodarki miasta w celu polepszenia jakości życia mieszkańców i przyciągania nowych inwestorów. W procedurze przyjęto założenie, że nie każdy wydatek inwestycyjny prowadzi bezpośrednio do rozwoju gospodarczego jednostki samorządowej. Za punkt wyjścia do oceny rozwoju miasta posłużą m.in. dane pochodzące z wiarygodnych rankingów badanych miast. Źródłami informacji będą materiały z informacji statystycznej oraz dokumentacja finansowo-sprawozdawcza analizowanych miast. Istotną cechą badania jest metoda porównawcza, pozwalająca na określenie pozycji poszczególnych miast według przyjętych kryteriów oceny.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, miasto, budżet, rozwój, dług publiczny.

Debt of provincial cities and their development

Summary

The subject of the study is the study of the relationship between the process of incurring long-term financial obligations and development activity, which is reflected in budgetary expenditures for investment purposes. The analysis adopted a research thesis that the size and structure of investment activities is a causative factor for excessive indebtedness of the local government unit. This affects directly the broadly understood development of the urban unit. Municipal authorities and subordinated self-government administration play a special role in this respect, stimulating development processes and phenomena on a local scale. The main problem lies in the limited financial resources in relation to the scale of the needs of the municipal self-government. Voivodship cities that have very large communal assets and undertake a high investment effort to rebuild the city's economy in order to improve the quality of life of residents and attract new investors are selected as the object of research interest. The procedure assumes that not every investment expenditure leads directly to the economic development of the local government unit. The starting point for the assessment of the city's development will be used, among others data from reliable rankings of the examined cities. The sources of information will be materials from statistical information and financial and reporting documentation of the analyzed cities. An important feature of the study is a comparative method, allowing to determine the position of individual cities according to the adopted assessment criteria.

Keywords: local government, city, budget, development, public debt.

JEL: O20, H6, H62, H68, H69, H72.

*dr Romana Głowicka-Wołoszyn*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*mgr Agata Wieczorek*²

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*dr inż. Łukasz Satoła*³

Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Własny potencjał dochodowy a zadłużenie gmin miejskich w województwie wielkopolskim

WSTĘP

Analiza budżetów gmin miejskich prowadzona na tle pozostałych typów administracyjnych gmin daje z jednej strony podstawy, aby pozytywnie ocenić ich sytuację dochodową, ponieważ w ich dochodach ogółem większość stanowią dochody własne. Taka sytuacja ma miejsce szczególnie w miastach na prawach powiatu, które cechuje najwyższy poziom samodzielności finansowej [por. Surówka, 2004; Kotlińska, 2012; Głowicka-Wołoszyn, 2017]. Z drugiej jednak strony niekorzystne zmiany w sytuacji demograficznej i społecznej miast wynikające z procesów suburbanizacji oraz starzenia się ludności negatywnie oddziałują na ich strukturę dochodów. Konsekwencją tego procesu może być spadek ich samodzielności finansowej, co w rezultacie może prowadzić do ograniczenia tempa rozwoju społeczno-gospodarczego. Zjawisko suburbanizacji wynika z potrzeby poprawy warunków

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 61 85; adres e-mail: roma@up.poznan.pl; ORCID: 0000-0002-1039-3261.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań; ORCID: 0000-0003-4070-5702.

³ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rolniczy w Krakowie, Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami; Al. Mickiewicza 21, 31-120 Kraków, tel. +48 12 662 43 71; e-mail: lukasz.satola@ur.krakow.pl; ORCID: 0000-0001-6714-4568.

mieszkańców dużych miast np. mniejszy hałas, zanieczyszczenie powietrza, ale jednocześnie z większej dostępności finansowej mieszkań zlokalizowanych poza miastem. Mieszkańcy terenów podmiejskich chcą połączyć korzyści płynące z mieszkania na wsi z jednoczesnym dostępem do infrastruktury miejskiej (ośrodki kultury i rekreacji, miejsca pracy, lotniska itp.). W efekcie maleje liczba mieszkańców miast, co przyczynia się do zmniejszenia ich dochodów podatkowych. Takie niekorzystne zmiany w potencjale demograficznym miast obserwowane są w miastach województwa wielkopolskiego [Stanisławska, Głowicka-Wołoszyn, 2017]. Przemiany demograficzno-społeczne zmuszają władze lokalne do podejmowania wysiłków zapewniających miastom utrzymanie ich atrakcyjności oraz dostosowanie się do nowych oczekiwań i potrzeb ludności, co wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków inwestycyjnych i często poziomu ich zadłużenia.

Celem badań była diagnoza poziomu i zmian w zakresie własnego potencjału dochodowego i zadłużenia gmin miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016. Dodatkowym celem badań było porównanie poziomów potencjału dochodowego i zadłużenia pomiędzy gminami miejskimi bez miast na prawach powiatu oraz gminami, które jednocześnie pełnią funkcje powiatów, z której to grupy wyodrębniono metropolię Poznań. Badania przeprowadzono na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego [*Bank Danych Lokalnych...*] oraz Ministerstwa Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*]. Badania przeprowadzono dla 226 gmin województwa wielkopolskiego, wśród których było 19 gmin miejskich, w tym 4 gminy na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań).

WŁASNY POTENCJAŁ DOCHODOWY GMIN

W literaturze przedmiotu problematyka finansów samorządów gminnych rozpatrywana jest w rozmaitych kontekstach oraz zróżnicowane są sposoby jej ujmowania. Dużo uwagi poświęca się zarówno źródłom dochodów, jak i kierunkom wydatkowania środków budżetowych. Dokonywanie wydatków z samorządowych budżetów powoduje alokację dóbr w gospodarce lokalnej, zapewniając ich dostępność dla mieszkańców oraz innych użytkowników infrastruktury komunalnej (np. obecnych i potencjalnych inwestorów, turystów).

„Działalność jednostek lokalnych wymaga oddania do dyspozycji organów samorządu terytorialnego zasobów środków publicznych umożliwiających zorganizowanie, dostarczanie i sfinansowanie zadań publicznych, za które odpowiadają władze samorządowe” [Patrzalek, 2010, s. 132]. Decyzje podejmowane przez organy samorządu gminnego mają odzwierciedlenie w budżecie, a jednym z istotniejszych czynników pozwalających na ich kreowanie w zakresie działalności bieżącej oraz inwestycyjnej są uzyskiwane dochody [Filipiak, 2016]. Zgodnie z przyjętymi rozwiązaniami prawnymi dochody jednostek samorządowych dzieli się na: dochody własne, subwencje oraz dotacje. W literaturze ekonomicznej po-

wszechny jest pogląd, zgodnie z którym dla samodzielności finansowej kluczowe znaczenie mają dochody własne [por. Przygodzka, 2014].

Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego traktowane są jako kluczowy wyznacznik samodzielności finansowej [por. Zawora, 2008; Surówka, 2014] lub autonomii finansowej [zob. Swianiewicz, 2011]. Wskazuje się na ich istotne znaczenie w procesie decentralizacji finansów publicznych [por. Guziejewska, 2007]. Na kategorię dochodów własnych składa się wiele źródeł wpływów jednostek samorządu terytorialnego, spośród których jedne cechują się stabilnością i powtarzalnością w kolejnych okresach, natomiast zaliczane są tam również wpływy, które mogą nie stanowić permanentnego źródła zasilania budżetów gmin, np. wpływy ze składników mienia samorządowego.

Najbardziej stabilną część dochodów własnych gmin stanowi ich własny potencjał dochodowy. Wyznaczany jest on jako suma wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz prawnych (CIT), podatku od nieruchomości, środków transportowych, czynności cywilno-prawnych, rolnego oraz leśnego [Lubińska i in., 2007, s. 77].

Wpływy z tych podatków cechuje największy poziom stabilności zasilania samorządowych budżetów oraz, co równie istotne w aspekcie formułowania ocen sytuacji społeczno-ekonomicznej jednostek terytorialnych, świadczą one pośrednio o potencjale dochodowym ludności zamieszkującej określony obszar.

Posługiwanie się kategorią własnego potencjału dochodowego w porównaniu do analizy udziału dochodów własnych w dochodach ogółem ma kilka zalet [Lubińska i in., 2007, s. 78]:

- uwzględnia jedynie stabilne, powtarzalne źródła dochodów, podczas gdy wśród dochodów własnych znajdują się również dochody z majątku, które często mają charakter przejściowy, uzależniony od przekształceń własnościowych majątku komunalnego,
- własny potencjał dochodowy nie jest uzależniony od przyjętych w poszczególnych gminach rozwiązań w zakresie organizacji realizowanych przez nie zadań publicznych, co ułatwia porównania pomiędzy jednostkami. Kategoria dochodów własnych jest „obciążona” stosowanym sposobem rozwiązań realizacji zadań własnych, gdzie część działalności jest prowadzona w formie wyodrębnionych zakładów budżetowych, a w innych może stanowić element budżetu (głównie rozwiązania dotyczące niektórych branż gospodarki komunalnej).

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane publikowane przez Główny Urząd Statystyczny w *Banku Danych Lokalnych [Finanse publiczne...]* oraz przez Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*].

Zakres podmiotowy przeprowadzonych badań stanowiło 19 gmin miejskich województwa wielkopolskiego, wśród których 4 były to miasta na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań), przy czym dane dotyczące miasta Poznania analizowano oddzielnie. Analiza sytuacji w gminach miejskich została dokonana na tle pozostałych typów gmin województwa wielkopolskiego. Przedmiotem badań był własny potencjał dochodowy gmin miejskich wyznaczony jako suma wpływów z udziału w PIT oraz CIT, z podatków: od nieruchomości, środków transportowych, czynności cywilnoprawnych i rolnego [Lubińska i in., 2007, s. 77–78].

Podstawę porównań między typami gmin oraz między latami stanowił realny⁴ poziom wartości własnego potencjału dochodowego w przeliczeniu na mieszkańca (w zł) oraz jego udział w dochodach budżetowych (w %) rozpatrywanych typów gmin miejskich na tle pozostałych typów gmin. Poziom zadłużenia gmin miejskich analizowano na podstawie wartości zobowiązań ogółem *per capita* (w zł) oraz udziału zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (w %).

Dla wszystkich analizowanych cech oszacowania średniego poziomu, ich zróżnicowania i zmian w badanym okresie dokonano z wykorzystaniem metod statystyki opisowej, takich jak miary położenia i dynamiki (przyrosty absolutne i względne).

WYNIKI BADAŃ

W gminach miejskich województwa wielkopolskiego, które analizowane były w trzech grupach, tj. gminy miejskie bez miast na prawach powiatu (1), miasta na prawach powiatu, ale z wyłączeniem miasta Poznania (2) i oddzielnie metropolia Poznań (3), średni poziom dochodów własnych oraz własnego potencjału dochodowego *per capita* w latach 2005–2016 był wyższy niż w przypadku pozostałych typów administracyjnych gmin (miejsko-wiejskich i wiejskich) (tabela 1).

Dochody własne *per capita* w metropolii Poznań były w 2005 roku około 2,5-krotnie wyższe niż w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, 2-krotnie wyższe niż w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu i około 1,5-krotnie wyższe niż w miastach na prawach powiatu (Kalisz, Konin i Leszno). Miasta na prawach powiatu dysponowały w 2005 roku dochodami własnymi *per capita* o około 40% wyższymi od pozostałych gmin miejskich oraz o 70% i 80% wyższymi odpowiednio od gmin miejsko-wiejskich i wiejskich. Przewaga poziomu dochodów własnych w przeliczeniu na mieszkańca w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu w porównaniu do gmin miejsko-wiejskich i wiejskich była relatywnie nieduża i wynosiła odpowiednio 20% i 30%.

Pomiędzy latami 2005 a 2016 we wszystkich rozpatrywanych typach gmin nastąpił wzrost średniego poziomu dochodów własnych, przy czym w metropolii Poznań był on najniższy i wyniósł 59%. W pozostałych miastach na prawach powiatu

⁴ Wartości realne dochodów wyznaczono na podstawie wartości nominalnych skorygowanych o wskaźniki inflacji [Roczne wskaźniki..., 2017].

odnotowano wzrost na zbliżonym poziomie 59,1%, a w grupie gmin miejskich bez miast na prawach powiatu wynosił około 61%. Najwyższy wzrost poziomu dochodów własnych pomiędzy latami 2005 a 2016 nastąpił w gminach wiejskich – o około 81% oraz miejsko-wiejskich – o około 78%. W efekcie tych zmian w 2016 roku relacje pomiędzy metropolią Poznań a pozostałymi grupami gmin miejskich pod względem poziomu dochodów własnych pozostały bez zmian, natomiast przewaga miasta Poznania i pozostałych typów gmin miejskich w odniesieniu do gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uległa niewielkiemu zmniejszeniu. Dochody własne *per capita* miasta Poznania w 2016 roku były 2,2-krotnie wyższe niż w tych typach gmin (tj. miejsko-wiejskich i wiejskich). Z kolei dochody własne pozostałych miast na prawach powiatu – były o około połowę wyższe niż w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich, a pozostałych gmin miejskich – odpowiednio o 10% i 20% wyższe.

Podobne relacje i zmiany, jak w przypadku dochodów własnych gmin, zaobserwowano również w zakresie własnego potencjału dochodowego – jedynie różnice pomiędzy wyróżnionymi trzema grupami gmin miejskich, a pozostałymi typami administracyjnymi gmin w zakresie poziomu własnego potencjału dochodowego były nieco niższe (o około 10 pkt proc. w odniesieniu do różnic w dochodach własnych). Analizując na wykresie przebieg linii ilustrujących poziom własnego potencjału dochodowego *per capita* (tabela 1) dla różnych typów gmin, można zauważyć ich nieco bardziej wygładzony kształt w porównaniu do linii przedstawiających poziom dochodów własnych *per capita*, co wynika bezpośrednio z definicji własnego potencjału dochodowego, określanego jako wpływy ze źródeł, które cechuje stabilność i powtarzalność.

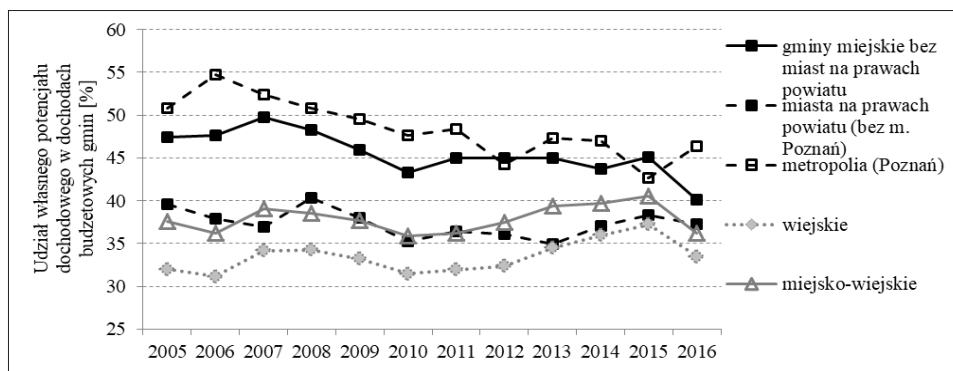
Analiza wykresów przedstawionych w tabeli 1 pozwala zauważyć wpływ czynników makroekonomicznych związanych z koniunkturą gospodarczą na poziom dochodów ogółem, dochodów własnych i własnego potencjału dochodowego gmin województwa wielkopolskiego. Od 2009 roku można zauważyć spadek poziomu analizowanych rodzajów dochodów gmin, co miało związek m.in. z wystąpieniem kryzysu w gospodarce światowej, który przyczynił się do spowolnienia wzrostu poziomu PKB i był również przyczyną trudności w obszarze finansów publicznych [por. Wójtowicz, 2014; Satoła, 2015; Olejniczak, 2016]. Jak zauważa Poniatowicz [2015, s. 22], był to „w dużej mierze efekt osłabienia wydajności fiskalnej wielu źródeł dochodów własnych JST, szczególnie wrażliwych na skutki dekonjunktury gospodarczej (dotyczy to np. udziałów w PIT, CIT, podatku od czynności cywilnoprawnych, dochodów związanych z nieruchomościami)”. Obok makroekonomicznych skutków kryzysu globalnego Korolewska [2016] wskazuje również na obniżenie opodatkowania dochodów osób fizycznych, które przyczyniło się do spadku dochodów podatkowych budżetu państwa, jako przyczynę obniżeniem wpływów z udziału w PIT w jednostkach samorządu terytorialnego w 2009 roku w porównaniu do 2008 roku.

Analiza udziału własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem (rys. 1) w latach 2005–2015 wskazuje na znaczące, ale niekorzystne zmiany w tym zakresie w gminach miejskich bez miast na prawach powiatu i metropolii Poznań, dość stabilną sytuację w miastach na prawach powiatu i niewielką poprawę w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich. Nagły spadek udziału własnego potencjału dochodowego

Tabela 1. Średnie wartości *per capita* dochodów realnych: ogółem, własnych i własnego potencjału dochodowego oraz ich zmiany w rozpatrywanych typach gmin województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016

Średnie wartości dochodów <i>per capita</i> 2005–2016		Zmiana 2016/2005 [%]		Rozpatrywane typy gmin	
		2005	2016		
Dochoły ogółem <i>per capita</i> [złos.]	gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	2083	3721	78,6	miasteczkie bez m.n.p.p.
	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)	3324	5418	63,0	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)
	metropolia (Poznań)	3618	6020	66,4	metropolia (Poznań)
	wiejskie	2441	4169	70,8	wiejskie
	miasteczko-wiejskie	2161	3924	81,6	miasteczko-wiejskie
Dochoły własne <i>per capita</i> [złos.]	gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	1277	2053	60,8	miasteczkie bez m.n.p.p.
	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)	1728	2750	59,1	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)
	metropolia (Poznań)	2476	3938	59,0	metropolia (Poznań)
	wiejskie	983	1782	81,2	wiejskie
	miasteczko-wiejskie	1025	1822	77,8	miasteczko-wiejskie
Własny potencjał dochodowy <i>per capita</i> [złos.]	gminy miejskie bez miast na prawach powiatu	987	1492	51,2	miasteczkie bez m.n.p.p.
	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)	1317	2021	53,4	miasta na prawach powiatu (bez m. Poznań)
	metropolia (Poznań)	1840	2792	51,7	metropolia (Poznań)
	wiejskie	781	1396	78,7	wiejskie
	miasteczko-wiejskie	812	1421	75,0	miasteczko-wiejskie

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS)].



Rys. 1. Udział własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem w badanych typach gmin województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS)].

w dochodach ogółem w 2016 roku w porównaniu do roku 2015 nie wynika z nagłego pogorszenia się wydajności fiskalnej źródeł dochodów własnych, ale ze znacznego zwiększenia dotacji celowej w związku z rozpoczęciem realizacji „Programu Rodzina 500+”.

Poziom zadłużenia gmin miejskich analizowano w latach 2005–2016 w analitycznych przekrojach jak dochody, tj. oddzielnie dla miasta Poznania, gmin na prawach powiatu i gmin miejskich bez miast na prawach powiatu (tabele 2 i 3).

Najniższym poziomem zadłużenia spośród tych trzech rodzajów gmin miejskich charakteryzowały się gminy miejskie bez miast na prawach powiatu. W 2005 roku ich poziom zadłużenia wynosił 433 zł w przeliczeniu na mieszkańca i był ponad dwukrotnie niższy od poziomu własnego potencjału dochodowego *per capita* wynoszącego 987 zł (tabela 2). Zobowiązania ogółem stanowiły w 2005 roku 21% dochodów ogółem, a własny potencjał dochodowy – 47%.

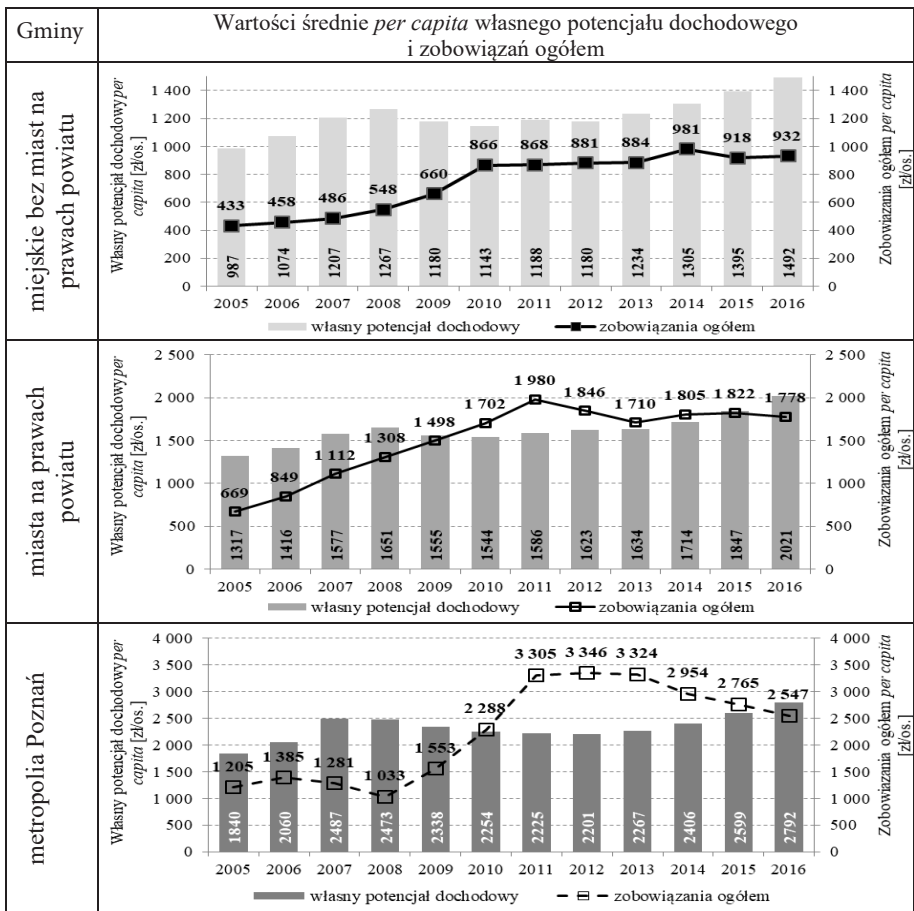
Poziom zobowiązań ogółem *per capita* w miastach na prawach powiatu był w 2005 roku o ponad połowę wyższy (wynosił 669 zł), a w mieście Poznaniu – niemal 3-krotnie wyższy (wynosił 1205 zł) w odniesieniu do gmin miejskich bez m.n.p.p., ale również w tych dwóch grupach gmin był on niższy od poziomu własnego potencjału dochodowego *per capita*, który wynosił odpowiednio 1317 zł i 1840 zł (tabela 2). Zobowiązania ogółem w miastach na prawach powiatu stanowiły 20%, a własny potencjał dochodowy 40% ogółu dochodów w tej grupie gmin (tabela 3). Z kolei w Poznaniu własny potencjał dochodowy stanowił 51% dochodów ogółem, ale zobowiązania wynosiły 33% dochodów ogółem (tabela 3).

Pomiędzy latami 2005 a 2016 we wszystkich grupach gmin miejskich odnotowano wzrost poziomu zadłużenia [por. Satoła, 2012], chociaż dynamika tych zmian była w każdej grupie nieco inna (tabele 2 i 3). W gminach miejskich bez miast na prawach powiatu poziom zobowiązań ogółem *per capita* wzrastał aż do roku 2014. Jedynie w dwóch ostatnich latach zaobserwowano nieznaczny spadek po-

ziomu cechy. W 2016 roku poziom zobowiązań ogółem *per capita* wynosił 932 zł i był ponad dwukrotnie wyższy niż w 2005 roku, ale nadal niższy o około 60% od poziomu własnego potencjału dochodowego.

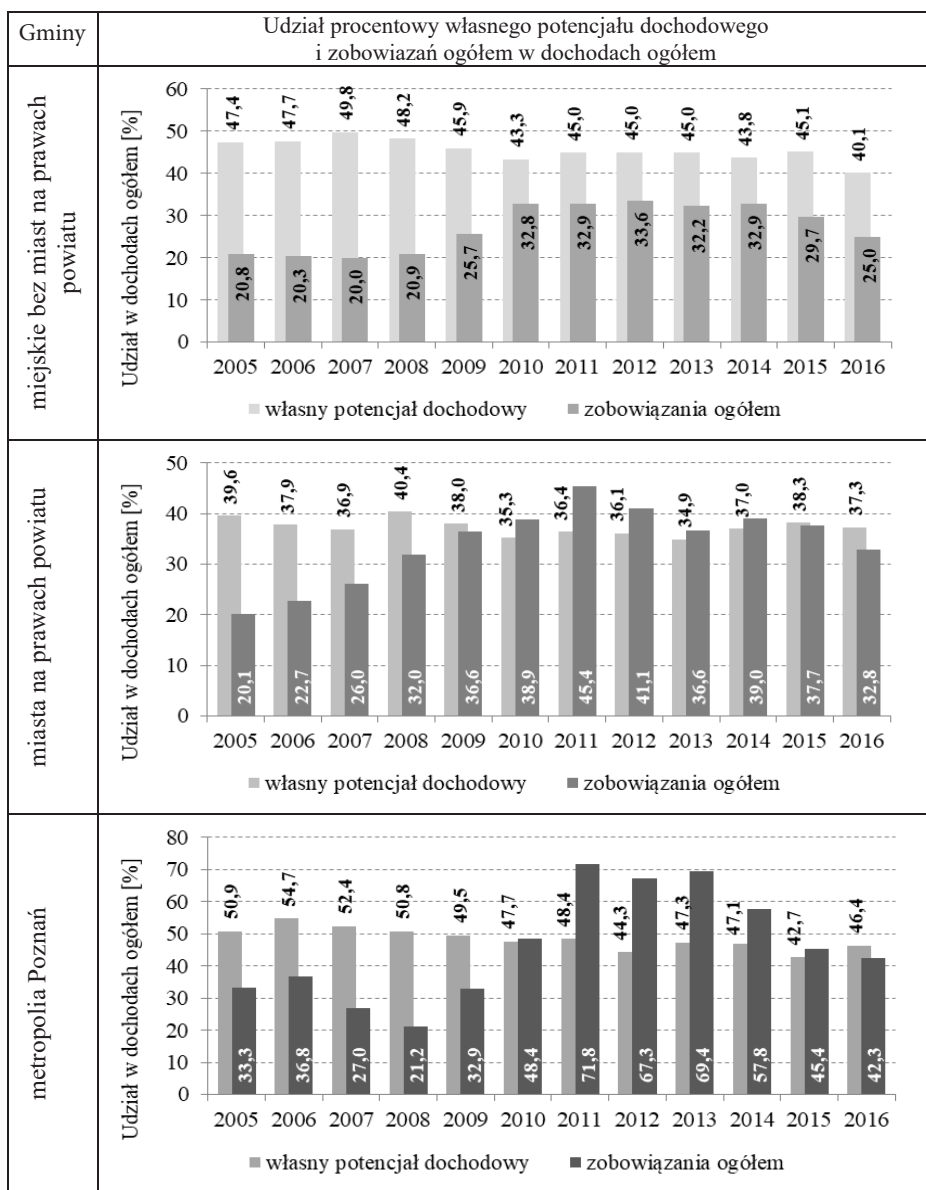
W miastach na prawach powiatu (Leszno, Konin, Kalisz) zaobserwowano niemal 3-krotny wzrost poziomu zobowiązań ogółem *per capita* w latach 2005–2011. W latach 2010–2014 sytuacja była szczególnie niekorzystna, ponieważ poziom zobowiązań ogółem w przeliczeniu na mieszkańca był wyższy od poziomu własnego potencjału dochodowego. W ostatnich dwóch latach sytuacja uległa poprawie ze względu na niewielki spadek poziomu zadłużenia (o 2,5%) i jednoczesny wzrost (o 9%) poziomu własnego potencjału dochodowego.

Tabela 2. Własny potencjał dochodowy i zobowiązania ogółem *per capita* w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS) oraz Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST (Ministerstwo Finansów)].

Tabela 3. Kształtowanie się udziału własnego potencjału dochodowego i zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w gminach miejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (GUS) oraz Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST (Ministerstwo Finansów)].

W okresie spowolnienia gospodarczego w najtrudniejszej sytuacji było miasto Poznań, ponieważ zadłużenie miasta kwantyfikowane poziomem zobowiązań

ogółem *per capita* w latach 2008–2012 wzrosło ponad 3-krotnie (z poziomu 1033 zł do poziomu 3346 zł), a poziom własnego potencjału dochodowego obniżył się o około 12%. Od 2010 roku poziom zobowiązań ogółem przekroczył poziom własnego potencjału dochodowego, a w latach 2011–2013 był niemal o połowę wyższy. Od 2014 roku odnotowano jednak poprawę w tym zakresie, ponieważ zadłużenie do 2016 roku systematycznie malało, a poziom własnego potencjału dochodowego miasta Poznania wzrastał i w efekcie w 2016 roku wartość zobowiązań ogółem *per capita* była o około 10% niższa od poziomu własnego potencjału dochodowego (tabela 2).

Niekorzystnym zaobserwowanym zjawiskiem był spadek znaczenia własnego potencjału dochodowego gmin miejskich w ich zasilaniu finansowym (tabela 3). W każdym rozpatrywanym rodzaju gmin miejskich odnotowano pomiędzy latami 2005 i 2016 spadek udziału własnego potencjału dochodowego w dochodach ogółem. W 2005 roku własny potencjał dochodowy stanowił 40% dochodów ogółem w miastach na prawach powiatu (bez miasta Poznania), 47% – w gminach miejskich bez m.n.p.p. i 50% w metropolii Poznań. W 2016 roku w porównaniu do 2005 roku udział ten był niższy odpowiednio o 2,3 pkt proc, 7,3 pkt proc i 4,5 pkt proc.

PODSUMOWANIE

Zdolność generowania własnych źródeł dochodów jest jednym z ważniejszych czynników określających zarówno aktualny poziom zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców gmin, jak i ich możliwości rozwojowe oraz pozycję konkurencyjną względem innych jednostek w przyszłości. Z punktu widzenia autonomii w wydatkowaniu środków finansowych i prowadzenia niezależnej polityki finansowej kluczowe znaczenie ma kategoria dochodów własnych, natomiast ze względu na dużą niestabilność w czasie niektórych pozycji ją tworzących, największą rolę przypisuje się własnemu potencjałowi dochodowemu.

W analizowanym okresie w gminach województwa wielkopolskiego odnotowano wzrost poszczególnych kategorii dochodów. Badania empiryczne wykazały jednak, że w zbiorowości gmin miejskich dochody własne oraz własny potencjał dochodowy rosły wolniej niż w zbiorowości gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Jest to spowodowane tym, że miasta osiągnęły już relatywnie dosyć wysoki pułap rozwoju i w wielu przypadkach procesy rozwojowe urzeczywistniane powstawaniem nowych podmiotów gospodarczych oraz wzrostem zatrudnienia dokonują się na większą skalę w obszarach podmiejskich prowadząc do zjawiska suburbanizacji. Potwierdza to dynamika własnego potencjału dochodowego gmin wiejskich, szczególnie zlokalizowanych w bliskim sąsiedztwie miast (zwłaszcza w Poznańskim Obszarze Metropolitalnym), które przejmują część funkcji gospodarczych dotychczas zlokalizowanych w ośrodkach centralnych (drobny przemysł, centra logistyczne, powierzchnie magazynowe, część usług).

Własny potencjał dochodowy wykazuje silne związki z koniunkturą gospodarczą, co potwierdził jego dynamiczny wzrost w latach 2005–2007 oraz 2014–2016. Zmiany w zakresie zadłużenia gmin obok związków z procesami makroekonomicznymi były również spowodowane intensywnością wykorzystywania funduszy strukturalnych przez gminy w ramach realizacji polityki spójności UE. Gminy zadłużały się wówczas, aby móc wykorzystać dostępne w ramach ogłaszanych konkursów środki pomocowe. Warto wspomnieć również, że inną przyczyną wzrostu zadłużenia (szczególnie w latach 2009–2011) był kryzys finansowy i gospodarczy oraz konieczność utrzymania standardu świadczonych usług komunalnych pomimo zmniejszających się dochodów budżetowych.

Kreując lokalną politykę gospodarczą samorządy powinny uwzględniać kategorię własnego potencjału dochodowego jako istotnego elementu stanowiącego podstawowe i stabilne źródło finansowania zadań publicznych oraz kwantyfikującego możliwość pozyskiwania zewnętrznych źródeł finansowania umożliwiających prowadzenie działalności inwestycyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne*, <http://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (stan na dzień 15.01.2018 r.).
- Filipiak B.Z., 2016, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia, Rynek Kapitałowy i Zarządzanie Wartością”, nr 1 (79), s. 643–653, <http://dx.doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>.
- Głowicka-Wołoszyn R., 2017, *Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatów jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 49 (1/2017), s. 96–105, <http://dx.doi.org/10.15584/nsawg.2017.1.7>.
- Guziejewska B., 2007, *Subwencje i dotacje dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa*, „Gospodarka Narodowa”, nr 4, s. 71–89.
- Korolewska M., 2016, *Budżetowe uwarunkowania reformy systemu podatkowego [w:] Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, red. H. Dzwonkowski, J. Kulicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa.
- Kotlińska J., 2012, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu”, nr 42/2012, s. 147–160.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce na tle zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa.
- Olejniczak J., 2016, *Znaczenie udziałów w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa dla budżetów gmin miejskich województwa dolnośląskiego w latach 1996–2014*, Prace Naukowe UE we Wrocławiu, nr 425, s. 111–124, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2016.425.08>.

- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Poniatowicz M., 2015, *Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce*, „Nauki o Finansach”, nr 1(22), s. 11–30, <http://dx.doi.org/10.15611/nof.2015.1.01>.
- Przygodzka R., 2014, *Władztwo podatkowe a stabilność finansowa gmin*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40, s. 334–343.
- Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, 2017, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (stan na dzień 10.01.2018 r.).
- Satoła Ł., 2012, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego – analiza empiryczna*, „Samorząd Terytorialny”, nr 1–2/2012, s. 72–85.
- Satoła Ł., 2015, *Debt of communes in the light of a new individual debt ratio*, „Acta Scientiarum Polonorum, Oeconomia”, nr 14(4), s. 103–113.
- Stanisławska J., Głowicka-Wołoszyn R., 2017, *Przemiany demograficzne na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego w latach 2005–2015*, „Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu”, t. 19, z. 1, s. 170–175.
- Surówka K., 2004, *Kierunki zmian systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 2, s. 21–27.
- Surówka K., 2014, *Samorząd terytorialny w Polsce w dobie spowolnienia gospodarczego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 37, s. 366–378.
- Swianiewicz P., 2011, *Finanse samorządowe: koncepcje, realizacja, polityki lokalne*, Wyd. Municipium S.A., Warszawa.
- Wójtowicz K., 2014, *Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej – jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Vol. XLVIII), s. 135–143.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007, 2008–2010, 2010–2012, 2012–2014, 2014–2016*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl.
- Zawora J., 2008, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów.

Streszczenie

Analiza budżetów gmin miejskich prowadzona na tle pozostałych typów administracyjnych gmin daje z jednej strony podstawy, aby pozytywnie ocenić ich sytuację dochodową, ponieważ w ich dochodach ogółem większość stanowią dochody własne. Z drugiej jednak strony niekorzystne zmiany w sytuacji demograficznej i społecznej miast wynikające z procesów suburbanizacji oraz starzenia się ludności negatywnie oddziałują na ich strukturę dochodów. Konsekwencją tego procesu może być spadek ich samodzielności finansowej i w efekcie ograniczenia w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Przemiany demograficzno-społeczne zmuszają ponadto władze lokalne do podejmowania wysiłków zapewniających miastom utrzymanie ich atrakcyjności oraz dostosowanie się do nowych oczekiwań ludności. Wiąże się to z koniecznością zwiększenia wydatków inwestycyjnych i często poziomem ich zadłużenia.

Celem badań była diagnoza poziomu i zmian w zakresie własnego potencjału dochodowego i zadłużenia gmin miejskich województwa wielkopolskiego latach 2005–2016. Badania przeprowa-

dzono na podstawie danych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów. Badania przeprowadzono dla 226 gmin województwa wielkopolskiego, wśród których było 19 gmin miejskich, w tym 4 gminy na prawach powiatu (Kalisz, Konin, Leszno i Poznań).

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, że w okresie 2005–2016 nastąpił w gminach miejskich wzrost poziomu własnego potencjału dochodowego, jak również poziomu dochodów własnych *per capita*. Jednakże ze względu na niższe średnioroczne tempo wzrostu własnego potencjału dochodowego w porównaniu do tempa wzrostu dochodów ogółem w przypadku gmin miejskich można mówić o spadku znaczenia własnego potencjału dochodowego w finansowaniu działalności tych samorządów lokalnych. Wśród rozpatrywanych typów gmin miejskich obsługa zadłużenia w największym stopniu obciążała dochody własne Poznania i pozostałych miast na prawach powiatów.

Słowa kluczowe: gminy miejskie, własny potencjał dochodowy, zadłużenie gmin.

Own income potential and debt of urban communes in Wielkopolska province

Summary

In comparison with other administrative types the analysis of urban communes' budgets provides grounds for a positive assessment of their income situation, as the majority of their total income is made up of their own. On the other hand, growth detrimental changes in the demographic and social makeup of towns, resulting from suburbanization and population aging, have a negative impact on their income structure. The consequence of these processes may be a decrease in their financial self-sufficiency and, as a result, a reduction in their socio-economic development. Demographic and social change also forces local authorities to make efforts and ensure that towns remain attractive and adapt to new expectations of their residents. This in turn translates into increasing investment expenditures and often indebtedness.

The aim of the research was to diagnose changes of own income potential and indebtedness of Wielkopolska province communes in the years 2005–2016. The survey drew on data from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance for 226 communes of Wielkopolska province, among which were 19 urban communes, including 4 communes with county rights (Kalisz, Konin, Leszno and Poznań).

The research found that in the period 2005–2016 the level of own income potential as well as the level of own income per capita increased in urban communes. However, due to the lower average annual growth rate of own income potential compared to the total income growth rate, the importance of own income potential in financing the activities of urban communes has decreased. Among the studied types of communes, debt service was the one which most heavily burdened the own income of Poznań and other cities with the rights of county.

Keywords: urban communes, own income potential, debt of urban communes.

JEL: H71, H72.

dr hab. Antoni Magdoń, prof UR¹

Katedra Polityki Gospodarczej

Uniwersytet Rzeszowski

Płatności bezgotówkowe w jednostkach administracji publicznej

WPROWADZENIE

Zastępowanie tradycyjnych form płatności, bazujących na gotówce i papierowych instrumentach obrotu bezgotówkowego, przez płatności bezgotówkowe stało się trendem niemal na całym świecie. Nowoczesne technologie informatyczne i telekomunikacyjne pozwalają na podniesienie sprawności i bezpieczeństwa oraz obniżenie kosztów realizacji płatności. Dzięki ich wdrożeniu można obserwować rozwój wielu innowacyjnych narzędzi płatniczych, które w szybkim tempie zaczęły odgrywać ważną rolę w wiodących gospodarkach świata. Ostatnio widoczny jest także wzrost konkurencji na rynku płatności detalicznych, który wynika z pojawienia się nowej grupy instytucji spoza sektora bankowego, realizujących płatności na podstawie innowacyjnych rozwiązań informatycznych, przede wszystkim systemów internetowych. Również na rynku polskim energicznie wzrasta wykorzystanie elektronicznych narzędzi płatniczych i systematycznie poszerza się zakres metod płatności dostępnych dla klientów [Polasik, Maciejewski, 2009, s. 13].

Przedmiotem obrotu gotówkowego i bezgotówkowego w ramach systemu płatniczego jest dokonywanie płatności (gotówkowej lub bezgotówkowej) [Żukowski, Żukowska, 2013, s. 22]. Płatności, innymi słowy rozliczenia pieniężne, oznaczają przeniesienie wartości pomiędzy stronami płatności i są zwolnieniem z zobowiązania strony zobowiązanej (dłużnika, płatnika) wobec drugiej strony płatności (wierzyciela, beneficjenta).

Płatności mogą być realizowane między dłużnikiem a wierzycielem w sposób bezpośredni, np. poprzez zapłacenie gotówką przez dłużnika do rąk wierzyciela (bezpośrednia płatność gotówkowa) lub za pośrednictwem jednego lub więcej podmiotów, głównie banków lub instytucji płatniczych (płatność pośrednia).

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Źwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, tel.: +48 17 872 1685; e-mail: antoni.magdon@gmail.com; ORCID: 0000-0002-2113-4628.

Można wyróżnić następujące modele płatności pośredniej:

- płatność w pełni gotówkowa (np. fizyczne przekazanie gotówki przez pośrednika lub wpłata przez płatnika gotówki na pocztę i przekazanie jej w gotówce do beneficjenta w formie przekazu pieniężnego);
- płatność gotówkowo-bezgotówkowa (np. wpłata gotówki przez płatnika na rachunek bankowy beneficjenta, a po niej bezgotówkowe rozliczenie i zaksięgowanie otrzymanych środków na rachunku beneficjenta);
- płatność bezgotówkowo-gotówkowa (np. wypłata przez instytucję zajmującą się wypłatami świadczeń społecznych emerytury i renty do ręki beneficjenta za pośrednictwem poczty, której wcześniej w drodze bezgotówkowej na rachunek bankowy przekazano środki na wypłatę);
- płatność w pełni bezgotówkowa (płatność najczęściej przeprowadzana za pośrednictwem banków, w której na każdym etapie cyklu rozliczeniowego jest wykorzystywany pieniądź bezgotówkowy) [Żukowski, Żukowska, 2013, s. 23–24].

Innym ważnym podziałem płatności jest podział według rodzajów stron rozliczenia, co przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Rodzaje płatności według stron rozliczenia oraz ich typowe przykłady

Wyszczególnienie		Wierzyciele		
		Konsumenci (C lub P)	Przedsiębiorstwa (B)	Instytucje publiczne (G)
Dłużnicy	Konsumenci (C - Consumer lub P - Person/Peer)	P 2 P (np. pożyczki, darowizny, zapłata za usługę)	C 2 B (np. płatności w sklepie, płatności masowe, spłaty kredytów)	C 2 G (np. płatności podatkowe, opłaty w urzędach administracji)
	Przedsiębiorstwa (B - Business)	B 2 C (np. wynagrodzenia dla pracowników)	B 2 B (np. zapłata za towary i usługi)	B 2 G (np. płatności podatkowe, płatności składek ZUS)
	Instytucje publiczne (G - Government)	G 2 C (np. emerytury, renty, zasiłki, wynagrodzenia dla pracowników)	G 2 B (np. zwroty podatków, zapłata za towary i usługi)	G 2 G (np. płatności z budżetu państwa dla jednostek budżetowych)

Źródło: [Żukowska, Żukowski, 2013, s. 24].

Celem artykułu jest przede wszystkim zaprezentowanie tematyki i znaczenia obrotu bezgotówkowego w Polsce. Uwagę skoncentrowano na korzyściach wynikających ze zwiększenia popularności obrotu bezgotówkowego dla jednostek administracji publicznej.

W artykule przyjęte zostały dwie hipotezy badawcze:

1. Obrót bezgotówkowy przynosi korzyści nie tylko gospodarce, ale także obywatelom i administracji publicznej.

2. Płatności bezgotówkowe odgrywają coraz większą rolę w jednostkach administracji publicznej.

Opracowanie powstało przede wszystkim na podstawie analizy fachowej literatury oraz informacji zawartych w raportach Narodowego Banku Polskiego, Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii oraz Krajowej Izby Rozliczeniowej.

OBRÓT I PŁATNOŚCI BEZGOTÓWKOWE W POLSCE

Aby przedstawić poziom rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce zaprezentowane zostały poniżej wybrane elementy polskiego systemu płatniczego w porównaniu z krajami Unii Europejskiej:

Tabela 2. Wybrane wskaźniki obrotu bezgotówkowego Polski na tle krajów Unii Europejskiej

Wskaźnik	Polska	UE
Liczba urządzeń akceptujących elektroniczne instrumenty płatnicze (terminali POS oraz imprinterów) na 1 mln mieszkańców w 2016 r.	13 815	24 702
Liczba wydanych kart płatniczych na jednego mieszkańca w 2016 r.	0,96	1,57
Liczba transakcji bezgotówkowych dokonanych kartami płatniczymi na jednego mieszkańca w 2016 r.	83,3	116,6
Liczba transakcji bezgotówkowych dokonanych pojedynczą kartą płatniczą w 2016 r.	84,2	62,7
Liczba transakcji bezgotówkowych zrealizowanych w pojedynczym terminalu POS w 2016 r.	5 848	3 955
Liczba transakcji bezgotówkowymi instrumentami płatniczymi na jednego mieszkańca w 2016 r.	147	239

Źródło: [Porównanie..., 2017].

Analizując powyższe wskaźniki zawierające porównanie Polski na tle krajów Unii Europejskiej można stwierdzić, że Polska wypada ciągle stosunkowo mało korzystnie, choć w niektórych przypadkach zaobserwowano pozytywne zmiany, które mogą świadczyć o dużej intensywności korzystania z bezgotówkowych instrumentów płatniczych wśród Polaków [Porównanie..., 2017, s. 44].

Obrót bezgotówkowy jest ważnym wskaźnikiem poziomu rozwoju gospodarczego danego kraju. Kraje wysoko rozwinięte są równocześnie liderami na rynku kart płatniczych, płatności internetowych, czy liczby rachunków bankowych, na co wpływa wiele różnych czynników, w tym przede wszystkim poziom zamożności społeczeństwa, zaufanie do instytucji finansowych oraz czynniki kulturowe. O korzyściach z rozwoju obrotu bezgotówkowego świadczą m.in. statystyki Europejskiego Banku Centralnego, szacujące ograniczenie

kosztów emisji i obsługi pieniądza gotówkowego, co oznacza wymierne korzyści dla budżetu państwa) [Żukowski, Żukowska, 2013, s. 400]. Wdrożenie obrotu bezgotówkowego dzięki zwiększeniu jawności dokonywanych operacji spowoduje zmniejszenie szarej strefy i wzrost dochodów do budżetu państwa. Wprowadzenie rozliczeń bezgotówkowych w świadczeniach emerytalno-rentowych oraz urzędach skarbowych może być korzystne dla organów publicznych. Podmiotem zainteresowanym wprowadzeniem obrotu bezgotówkowego jest również sektor bankowy, który korzysta z obniżenia kosztów obsługi gotówki, ograniczenia strat związanych z przestępstwami gotówkowymi, a także upowszechnianie różnorodnych nowoczesnych usług bankowych, a co za tym idzie – wzrost przychodów banków. Dla przedsiębiorców upowszechnianie obrotu bezgotówkowego przynosi wymierne korzyści związane z ograniczaniem kosztów gotówki (w tym z utrzymywaniu własnych punktów kasowych), oraz wygoda w dostępie do własnych środków.

Płatności bezgotówkowe w ostatnich kilkunastu latach zyskały znaczącą akceptację społeczną, a jednocześnie intensywnie się rozwijają. Wygoda, bezpieczeństwo, obniżenie kosztów obsługi biznesu i klienta indywidualnego to podstawowe zalety, dla których rynek płatności bezgotówkowych przeżywa gwałtowny rozwój. Systematycznie zwiększająca się oferta instytucji płatniczych i banków korzystnie wpływa na ogólną strukturę płatności masowych. Klient stał się wymagający, ale równocześnie otwarty na innowacyjne rozwiązania. Celem zwiększenia obrotu bezgotówkowego został przygotowany „Program rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2014–2020”. Ma on posłużyć zmniejszeniu kosztów obrotu gotówkowego oraz ograniczyć zjawisko wykluczenia finansowego. Z raportu Narodowego Banku Polskiego, z 2012 roku, wynikało, że większość stałych płatności jest realizowane przy użyciu gotówki. Wśród bezgotówkowych sposobów regulowania rachunków przeważa przelew za pośrednictwem bankowości internetowej. Szczególną grupą, którą program obejmuje, są osoby starsze. Do instytucji włączonych w jego realizację należą też Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. ZUS wypłaca świadczenia dla 7,5 mln osób, z czego połowa tej grupy odbiera emeryturę za pośrednictwem listonosza. Taka forma wypłaty to koszt ok. 300 mln zł rocznie. Forma bezgotówkowa jest niemal dziesięciokrotnie tańsza [Żukowski, Żukowska, 2013, s. 401–402].

Olbrzymie koszty dla państwa generowane są m.in. przez utrzymywanie kas w różnego rodzaju urzędach państwowych i instytucjach publicznych, w tym w wielu urzędach skarbowych lub urzędach obsługujących m.in. gminy czy powiaty. Ich likwidacja i zastąpienie realizowanych w nich płatności gotówkowymi płatnościami bezgotówkowymi pozwoliłaby zredukować koszty, jakie generuje obsługa kasowa prowadzona przez ww. instytucje.

Innym przykładem są kasy w urzędach skarbowych, których utrzymywanie powoduje koszty dla resortu finansów. W niektórych krajach UE (np. w Wielkiej

Brytanii i Belgii) wpłaty podatków są możliwe tylko i wyłącznie w drodze bezgotówkowej na podany rachunek bankowy organu podatkowego. Wprowadzenie podobnego rozwiązania w Polsce, wymagające jednak zmiany ustawy – Ordynacja podatkowa, poskutkowałoby m.in. oszczędnościami w obszarze organizacji finansów publicznych [*Obrót bezgotówkowy – zalety...*, 2008, s. 20].

RODZAJE PŁATNOŚCI BEZGOTÓWKOWYCH

Obecnie wykorzystywane rozwiązania w obszarze płatności bezgotówkowych umożliwiają przyjmowanie płatności zarówno w trakcie bezpośredniej wizyty klienta (płatności bezpośrednie), jak i zdalnie – bez potrzeby wizyty klienta w danym punkcie [*Dlaczego warto...*, 2016, s. 4].

PŁATNOŚCI BEZPOŚREDNIE (NP. W KASIE URZĘDU)

W przypadku płatności realizowanych w sklepie, punkcie usługowym lub urzędzie możliwe są dwa rozwiązania: płatność kartą płatniczą lub płatność za pomocą aplikacji mobilnej w urządzeniu mobilnym.

PŁATNOŚCI KARTĄ PŁATNICZĄ

Karty płatnicze są wydawane klientom głównie przez banki. Karty umożliwiają dostęp do środków zgromadzonych na rachunku bankowym (karty debetowe) lub do kredytu (karty kredytowe). Do zrealizowania transakcji, poza kartą płatniczą, potrzebny jest po stronie odbiorcy np. urzędu, jeszcze terminal płatniczy (terminal POS – ang. *Point of Sale*) instalowany i obsługiwany przez agenta rozliczeniowego. Agent rozliczeniowy jest odpowiedzialny za prawidłowe przeprocesowanie transakcji oraz za rozliczenie z akceptantem. Po przeprowadzeniu transakcji przez klienta środki są przelewane na konto odbiorcy (czas jest zależny od umowy z agentem rozliczeniowym). Warto pamiętać, że karty płatnicze są najpopularniejszą formą bezgotówkowych płatności bezpośrednich, a szczególną popularnością cieszą się płatności zbliżeniowe (bezstykowe).

PŁATNOŚCI MOBILNE

Płatności mobilne dostępne poprzez aplikację na urządzeniu mobilnym są kolejnym rodzajem płatności bezgotówkowych. Akceptacja płatności mobilnych odbywa się poprzez podanie przez płatnika wygenerowanego na telefonie kodu, lub zbliżeniowo, jeśli urządzenie posiada odpowiednie parametry.

PŁATNOŚCI ZDALNE (INTERNETOWE)

Płatności zdalne pozwalają na zatwierdzenie płatności m.in. za rachunki oraz usługi i towary oferowane przez Internet. Opłaty te można realizować m.in. poprzez płatności przelewem elektronicznym, z użyciem karty płatniczej lub aplikacji na telefonie. Dodatkowo warto też zwrócić uwagę na mechanizmy, takie jak np. polecenie zapłaty czy cykliczne płatności kartowe.

PŁATNOŚCI PRZELEWEM ELEKTRONICZNYM

Duża popularność przelewów elektronicznych to efekt dużej popularności bankowości internetowej (posiada ją ponad 70% ubankowionych Polaków), a także niskich kosztów, po stronie nadawcy oraz akceptanta. Jest to metoda wykorzystywana także przy płatnościach urzędowych – klient dokonuje opłaty np. za zezwolenie i składając dokumenty przedkłada dowód opłaty. Dzięki uczestnictwu Narodowego Banku Polskiego w systemie Express Elixir w najbliższej przyszłości – płatności podatkowe, celne oraz ZUS będą mogły być realizowane jako przelewy natychmiastowe.

ePRZELEW (ZWANY RÓWNIEŻ JAKO *PAY-BY-LINK*)

Jest to specjalna forma przelewów elektronicznych, gdzie dane do płatności są przekazane do banku automatycznie, a o statusie realizacji przelewu akceptant jest informowany bezzwłocznie. Zastosowanie ePrzelewu wymaga od akceptanta posiadania platformy internetowej do kontaktu z klientem oraz połączenia swoich systemów IT z firmą świadczącą usługi przyjmowania płatności internetowych. W przypadku tej metody płatności klient ma dostęp do strony wybranego przez siebie banku, gdzie po zalogowaniu zatwierdza wypełniony już, czekający jedynie na autoryzację, przelew.

Dzięki płatnościom internetowym tuż po dokonaniu zapłaty system akceptanta dostaje powiadomienie o wniesieniu opłaty i może natychmiast rozpocząć procesowanie zamówienia (np. wydać zamówiony w urzędzie dokument) lub usługi (np. skierować automatycznie opłacony już wniosek do właściwej komórki organizacyjnej w urzędzie).

PŁATNOŚCI KARTĄ PŁATNICZĄ

Na zbliżonej zasadzie jak ePrzelewy działają płatności zdalne z wykorzystaniem kart płatniczych. Tutaj akceptant również jest informowany o przeprowadzeniu płatności kartą od razu i konieczna jest integracja z dostawcą zewnętrznym, a klient – zamiast logowania się do bankowości internetowej – musi podać dane swojej karty płatniczej.

PLATNOŚCI Z UŻYCIEM APLIKACJI MOBILNEJ

W płatnościach zdalnych mają zastosowanie aplikacje mobilne (np. Blik, Peo-Pay, MasterPass). W tym przypadku płatnik podaje na stronie płatności kod wygenerowany przez aplikację, lub skanuje kod QR, a następnie w swojej aplikacji zatwierdza płatność.

EBPP – ELEKTRONICZNA PREZENTACJA I PŁACENIE RACHUNKÓW

Usługa funkcjonująca pod skrótem EBPP (z ang. *electronic bill presentment and payment* – elektroniczna prezentacja i płacenie rachunków) świadczona przez kilka organizacji w Polsce, polega na wysłaniu bezpośrednio do bankowości elektronicznej klienta właściwie przygotowanego dokumentu (rachunku lub faktury) wraz z możliwością jego spłaty bezpośrednio z poziomu bankowości internetowej.

POLECENIE ZAPŁATY

Bardzo użyteczny sposób na automatyczne opłacanie rachunków i opłat cyklicznych. Dostawca po wykonaniu usługi przekazuje do banku klienta informację o kwocie należności, a bank reguluje ją w terminie płatności, który jest podany na fakturze. Usługa ta jest możliwa po uzyskaniu jednorazowej zgody klienta na automatyczne obciążanie rachunku przez dostawcę usługi [*Dlaczego warto...*, 2016, s. 4–5].

KORZYŚCI DLA GOSPODARKI, ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ I OBYWATELI ORAZ BARIERY UPOWSZECHNIANIA PLATNOŚCI BEZGOTÓWKOWYCH

Obrót pieniężny może być realizowany z użyciem gotówki lub bezgotówkowo. Każda z tych form ma swoje wady i zalety. Banknoty i monety są nie tylko tradycyjnym, powszechnie akceptowanym instrumentem płatniczym, są przede wszystkim pieniądzem w postaci materialnej. Ma to swoje dobre strony, ale jednocześnie uprawdopodobnia ryzyko bezpowrotnej utraty tych pieniędzy w razie zgubienia, kradzieży lub w razie wystąpienia przypadków losowych (np. pożaru) [*Dlaczego warto...*, 2016, s. 9].

Pieniądz bankowy oraz obrót bezgotówkowy przynoszą z kolei wiele korzyści nie tylko konsumentom, ale również państwu i instytucjom publicznym, w tym samorządom, oraz mają pozytywny wpływ na gospodarkę.

Obrót bezgotówkowy oznacza większą wygodę obywateli. Już ponad 30% Polaków regularnie dokonuje płatności kartowych, zaś chęć płacenia wyłącznie za pomocą karty deklaruje blisko połowa społeczeństwa. Ponad 70% klientów banków korzysta z rozwiązań bankowości elektronicznej. Jednocześnie klienci

banków coraz częściej korzystają z aplikacji bankowości mobilnych, które umożliwiają dokonywanie płatności niezależnie od miejsca i pory. Obecnie już ponad 5 mln klientów korzysta z tego typu nowoczesnych aplikacji bankowych.

Regulując płatności bezgotówkowe, obywatel nie wyszukuje w portfelu dokładnej lub zbliżonej do zapłaconia kwoty, a osoba przyjmująca płatność nie musi wydawać reszty. Dodatkowo doświadczenia jednostek, które oferują swoje usługi w wersji elektronicznej, pokazują, że udostępnienie e-usług pozwala na automatyzację wielu spraw urzędowych – nie ma konieczności osobistej wizyty w urzędzie oraz nie ma ograniczeń czasowych (sprawę można załatwić również poza godzinami pracy urzędu).

Obrót bezgotówkowy oznacza również mniejsze koszty i większe bezpieczeństwo transakcji. Mniej gotówki, a więcej pieniądza w formie bezgotówkowej sprawia, że koszty związane z jego obsługą są niższe. Przechowywanie gotówki wymaga fizycznych urządzeń i zabezpieczeń, spełniających odpowiednie standardy, co przysparza kosztów dla każdego podmiotu lub instytucji obsługującej gotówkę.

Wszystkie transakcje bezgotówkowe są poddawane weryfikacji, a więc pewność, że urząd otrzyma środki pieniężne, jest identyczna, jak w przypadku płatności gotówkowych.

Zmniejszenie obrotu gotówkowego w społeczeństwie i gospodarce obniża ryzyko rozbojów i kradzieży gotówki przechowywanej w kasach sklepów, innych jednostek gospodarczych lub publicznych, czy też przez ludność – w portfelu bądź w domu.

Płatności bezgotówkowe zwiększają także transparentność obrotu gospodarczego, a tym samym pozwalają na zmniejszenie szarej strefy, w której dominują płatności gotówkowe. W efekcie zwiększają się dochody budżetowe z tytułu zwiększonych podatków zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym.

Ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego i rozwoju regionalnego są różnego rodzaju inwestycje, które w istotnym stopniu są finansowane przez kredyt bankowy. Więcej płatności bezgotówkowych oznacza większe depozyty w bankach, co daje większe możliwości rozwijania akcji kredytowej, w tym również kredytów na inwestycje. Taka sytuacja jest korzystna także dla samorządów – mogą one wówczas zwiększyć inwestycje własne lub podmiotów gospodarczych z regionu.

Obrót bezgotówkowy usprawnia pracę urzędu oraz wpływa na pozytywne postrzeganie urzędu przez obywateli. Płatności bezgotówkowe gwarantują większą przejrzystość i kontrolę wpływów środków na rachunek bankowy i wypływów z tego rachunku. Dzięki specjalnym funkcjonalnościom terminala płatniczego wpłacane środki mogą zostać automatycznie przetransferowane na odpowiednie rachunki bankowe w zależności od rodzaju wpłaty.

Jedną z najważniejszych korzyści dla jednostek samorządowych z rozpoczęcia lub zwiększenia przyjmowania podatków i opłat w formie bezgotówkowej jest bardzo pozytywny wpływ na postrzeganie urzędu przez obywateli jako nowoczesnego i przyjaznego mieszkańcom. Obywatele, posiadając w większości

swoje oszczędności w banku i chcąc zapłacić w urzędzie tymi środkami, nie byliby zmuszeni szukać bankomatu, aby je wypłacić, ale bezpośrednio skorzystaliby z możliwości zapłaty elektronicznym instrumentem płatniczym. Takie oczekiwania wyraża, według wyników badania z 2016 r., większość polskiego społeczeństwa, która chciałaby mieć większą swobodę w wyborze formy płatności także w urzędach [*Dlaczego warto...*, 2016, s. 9–10].

Jeśli chodzi o ograniczenia rozwoju obrotu bezgotówkowego to istniejące bariery kulturowe (przede wszystkim mocne przywiązanie do korzystania z gotówki), brak wystarczającej wiedzy społeczeństwa w zakresie korzyści i sposobu korzystania z rachunków bankowych, kart płatniczych, aplikacji bankowych, jak również innych bezgotówkowych instrumentów płatniczych przyczyniają się do wciąż niskiego poziomu obrotu bezgotówkowego w Polsce. Z drugiej strony pojawiają się realne zagrożenia (dotyczące głównie rozwoju technologii), które powinny być bezzwłocznie zidentyfikowane i eliminowane [*Strategia rozwoju...*, 2009, s. 119].

PROGRAM UPOWSZECHNIANIA PŁATNOŚCI BEZGOTÓWKOWYCH W JEDNOSTKACH ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ

Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową S.A. od 2017 roku realizuje prace w ramach „Programu upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej”. Program dotyczy urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich, urzędów miast i gmin, starostw powiatowych oraz Policji.

W ramach Programu został przygotowany model akceptacji płatności bezgotówkowych z wykorzystaniem terminali POS i użyciem WebPOS Paybynet w jednostkach administracji publicznej, który jest bezpłatny zarówno dla urzędu, jak i dla płatników.

W celu zagwarantowania przejrzystości w relacjach pomiędzy wszystkimi podmiotami biorącymi udział w Programie, zaangażowano w proces jego realizacji partnera społecznego – Fundację KIR na rzecz Rozwoju Cyfryzacji „Cyberium”. Partner społeczny odpowiada za wsparcie edukacyjne Programu oraz pozyskiwanie funduszy na jego realizację. Środki na realizację Programu pochodzą z darowizn przekazywanych przez KIR dla Fundacji na rzecz Rozwoju Cyfryzacji „Cyberium” oraz przez inne podmioty.

W ramach procesu prowadzonego przez KIR we współpracy z Ministerstwem Rozwoju do obsługi Programu w zakresie płatności bezgotówkowych w terminalach POS zostali wybrani także Partnerzy: First Data Polska S.A., które zapewnia obsługę płatności bezgotówkowych w terminalach POS w urzędach oraz Centrum Elektronicznych Usług Płatniczych eService Sp. z o.o do obsługi płatności bezgotówkowych wykonywanych w terminalach POS w Policji.

Program realizowany jest dzięki zawartemu pomiędzy Ministrem Rozwoju i Finansów a KIR „Porozumieniu w sprawie współpracy w ramach upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej” [*Program upowszechniania...*, (http)].

Do końca I kwartału 2018 roku do „Programu upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej” przystąpiło ponad 1,4 tys. urzędów, czyli ponad 50% wszystkich urzędów w Polsce. Umowy na instalację terminali POS lub WebPOS Paybynet zawarto z 1165 urzędami. W tym czasie obywatele dokonali w urzędach 448 tys. transakcji bezgotówkowych o wartości 60,3 mln zł [Boczoń, 2018].

Z badania przeprowadzanego przez Warszawski Instytut Bankowości na próbie niemal 300 gmin wynika, że możliwość płacenia bezgotówkowo jest bardzo dobrze przyjmowana przez mieszkańców – najwyższą ocenę w tym zakresie przyznało 70% gmin. Sami urzędnicy wysoko ocenili przydatność realizacji programu (75% najwyższych ocen) oraz jego techniczne wykonanie przez KIR – średnia ocen 4,5 na 5, w tym 64% najwyższych ocen [*Gminy coraz chętniej...*, (http)].

ZAKOŃCZENIE

W ostatnich kilku latach widoczny jest w Polsce znaczny rozwój obrotu bezgotówkowego, ale nadal potencjał wzrostu jest bardzo duży, ponieważ w dalszym ciągu to gotówka dominuje w rozliczeniach pieniężnych.

Jak wynika z artykułu, płatności bezgotówkowe niosą za sobą liczne korzyści, zarówno dla konsumentów, przedsiębiorców, jak i dla obywateli oraz administracji publicznej.

Przedstawione w artykule dane wskazują na pozytywny kierunek rozwoju płatności bezgotówkowych w zakresie rozliczeń w jednostkach administracji publicznej – znacząco rośnie liczba urzędów akceptująca płatności bezgotówkowe.

W ramach działań zmierzających do wzrostu obrotu bezgotówkowego niezbędna jest systematyczna współpraca wszystkich uczestników rynku, czyli z jednej strony posiadaczy rachunków bankowych i instytucji finansowych, oferujących im różne możliwości i instrumenty płatnicze, z drugiej podmiotów akceptujących płatności instrumentami bezgotówkowymi, a więc nie tylko punktów handlowo-usługowych, ale także różnego rodzaju urzędów i instytucji publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Boczoń W., 2018, *Nie w każdym urzędzie zapłacisz kartą bez prowizji*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Nie-w-kazdym-urzedzie-zaplacisz-karta-bez-prowizji-7594980.html> (dostęp: 4.08.2018 r.).

- Dlaczego warto akceptować płatności bezgotówkowe?*, Broszura edukacyjna, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, 2016, Warszawa.
- Gminy coraz chętniej stawiają na obrót bezgotówkowy*, <http://bde.wib.org.pl/gminy-cora-z-chetniej-stawiaja-na-obrot-bezgotowkowy/>, (dostęp: 10.08.2018 r.).
- Obrót bezgotówkowy – zalety i korzyści wynikające z jego upowszechnienia*, 2008, Narodowy Bank Polski, Departament Systemu Płatniczego, Grupa Robocza ds. Programu Obrotu Bezgotówkowego przy Koalicji na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności, Warszawa.
- Polasik M., Maciejewski K., 2009, *Innowacyjne usługi płatnicze w Polsce i na świecie*, „Materiały i Studia”, nr 241, NBP, Warszawa.
- Porównanie wybranych elementów polskiego systemu płatniczego z systemami innych krajów Unii Europejskiej za 2016 r.*, 2017, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa.
- Program upowszechniania płatności bezgotówkowych w urzędach*, <https://www.kir.pl/administracja/program-bezgotowkowy-dla-urzedow/informacja-o-programie/> (dostęp: 2.08.2018 r.).
- Strategia rozwoju obrotu bezgotówkowego w Polsce na lata 2009–2013 (projekt)*, 2009, Narodowy Bank Polski, Związek Banków Polskich, Koalicja na Rzecz Obrotu Bezgotówkowego i Mikropłatności, Warszawa.
- Żukowska H., Żukowski M. (red.), 2013, *Obrót bezgotówkowy w Polsce*, Wydawnictwo KUL, Lublin.

Streszczenie

Obrót bezgotówkowy jest ważnym wskaźnikiem poziomu rozwoju gospodarczego kraju. Płatności bezgotówkowe w ostatnich kilkunastu latach zyskały znaczącą akceptację społeczną, a jednocześnie intensywnie się rozwijają.

Wśród korzyści jakie przynosi obrót bezgotówkowy dla gospodarki, administracji publicznej i obywateli możemy wyróżnić: większą wygodę obywateli, bardziej przyjazną obsługę obywateli, mniejsze koszty i oszczędność czasu, bezpieczeństwo transakcji i obywatela, spadek przestępczości, wyższe wpływy do budżetu państwa i budżetów lokalnych, pozytywny wpływ na rozwój lokalnych inwestycji, usprawnienie prac urzędu, pozytywny wpływ na postrzeganie urzędu przez obywateli.

Wśród rodzajów płatności bezgotówkowych wyróżniamy płatności bezpośrednie (np. w kasie urzędu) oraz płatności zdalne (np. przelew elektroniczny, płatność kartą płatniczą, płatność z użyciem aplikacji mobilnej).

Ministerstwo Rozwoju we współpracy z Krajową Izbą Rozliczeniową S.A. od 2017 roku realizuje prace w ramach Programu upowszechniania płatności bezgotówkowych w jednostkach administracji publicznej. Program dotyczy urzędów wojewódzkich, urzędów marszałkowskich, urzędów miast i gmin, starostw powiatowych oraz Policji.

W ramach Programu został przygotowany model akceptacji płatności bezgotówkowych z wykorzystaniem terminali POS i użyciem WebPOS Paybynet w jednostkach administracji publicznej, który jest bezpłatny zarówno dla urzędu, jak i dla płatników.

Do końca I kwartału 2018 roku do „Programu” przystąpiło ponad 1,4 tys. urzędów, czyli ponad 50% wszystkich urzędów w Polsce. Umowy na instalację terminali POS lub WebPOS Paybynet zawarto z 1165 urzędami.

Słowa kluczowe: płatności, obrót bezgotówkowy, administracja publiczna.

Non-cash payments in public administration units

Summary

Non-cash trade is an important indicator of the level of economic development in a country. Non-cash payments in the last years have gained significant social acceptance, and at the same time are developing intensively.

Among the benefits of non-cash transactions for the economy and public administration and citizens, we can distinguish: greater convenience of citizens, more friendly citizen service, lower costs and time savings, transaction and citizen security, crime reduction, higher revenues to the state budget and local budgets, positive impact of the development of local investments, improvement of the office's work, positive impact on the perception of the office by citizens.

Among the types of non-cash payments, we distinguish direct payments (eg at the office) and remote payments (eg electronic transfer, payment by card, payment by mobile application).

Ministry of Development in cooperation with Krajowa Izba Rozliczeniowa S.A. (KIR) since 2017, has been carrying out work within the framework of the Program for the promotion of non-cash payments in public administration units. The program applies to voivodship offices, marshal offices, city and commune offices, powiat starosts and the Police.

As part of the Program, a model for acceptance of non-cash payments has been prepared using POS terminals and using WebPOS Paybynet in public administration units, which is free both for the office and payers.

By the end of the first quarter of 2018, over 1.4 thousand offices had joined the "Program" – more than 50 percent all offices in Poland. Contracts for the installation of POS terminals or WebPOS Paybynet were concluded with 1165 offices.

Keywords: payments, non-cash transactions, public administration.

JEL: G29, H79, O31.

*dr Jacek Sierak*¹

Katedra Finansów i Bankowości
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uczelnia Łazarzkiego

Finansowanie inwestycji gmin instrumentami dłużnymi – szanse i zagrożenia

WPROWADZENIE

Rosnące wydatki jednostek samorządu terytorialnego zwiększają zapotrzebowanie na zewnętrzne źródła finansowania. Do najważniejszych należą instrumenty rynku dłużnego.

W wielu gminach brak wystarczających środków budżetowych na realizację zadań inwestycyjnych stanowi istotną barierę rozwojową. W takich warunkach dla wielu samorządów szansą na przyspieszenie procesów rozwoju i niwelowanie ilościowej i jakościowej luki infrastrukturalnej jest wykorzystanie instrumentów rynku dłużnego. Zaciąganie zobowiązań dłużnych niesie ze sobą nie tylko pozytywne następstwa, mogą też wiązać się z tym określone zagrożenia

Przedmiotem rozważań jest zadłużenie gmin i miast na prawach powiatu w kontekście ich wydatków inwestycyjnych. Podstawowym celem artykułu jest zbadanie znaczenia instrumentów dłużnych w finansowaniu wydatków inwestycyjnych gmin i miast na prawach powiatu.

Wyniki badań prezentowane są dla całego kraju, z podziałem na poszczególne typy gmin i miasta na prawach powiatu. Omówione są także zróżnicowania regionalne w badanym zakresie (w układzie województw).

W badaniach wykorzystano analizę korelacji oraz metodę analizy deskryptywnej do analizy danych GUS i Ministerstwa Finansów. Zamieszczono również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autora w latach 2017–2018 na grupie ok. 1300 gmin.

W artykule omówiono wybrane zagadnienia deficytu budżetowego i długu publicznego, wykazano zmiany poziomu zadłużenia gmin i miast na prawach

¹ Adres korespondencyjny: ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa; e-mail: jacek.sierak@lazarzski.pl; ORCID: 0000-0001-8968-133X.

powiatu w latach 2006–2016, przedstawiono korzyści i zagrożenia wynikające z zastosowania instrumentów dłużnych, podjęto także próbę odpowiedzi na pytanie, czy w przyszłości gminy i miasta na prawach powiatu finansując wydatki inwestycyjne nadal będą korzystały z instrumentów dłużnych.

ZNACZENIE DŁUGU PUBLICZNEGO W WYBRANYCH TEORIACH EKONOMICZNYCH

Podejście ekonomistów do problematyki długu publicznego ulegało istotnym zmianom w czasie. Zasadniczo wyróżnić można dwa różne postrzeganie tego zjawiska – wywodzące się ze szkoły liberałów podejście krytyczne oraz uwypuklanie korzyści jego zaciągania przez zwolenników interwencjonizmu państwowego.

W teorii klasycznej zakładano matematyczną równość pomiędzy dochodami a wydatkami budżetu, a także stosowanie w gospodarowaniu środkami publicznymi publicznych zasad finansów prywatnych. A. Smith występowanie ujemnego salda budżetowego traktował jako przejaw fiskalnej nieodpowiedzialności. Tolerował go jedynie w sytuacjach nadzwyczajnych, szczególnie w czasie wojny [Smith, 2007]. Klasycy zwracali uwagę na niekorzystne oddziaływanie nierównowagi budżetowej na sferę produkcyjną. Twierdzili, że wydatki publiczne finansowane z podatków lub obligacji rządowych nieuchronnie odciągają pracę produkcyjną od zastosowań nieprodukcyjnych [Smith, 2007 s. 605–656]. Klasycy zwracali również uwagę na niebezpieczeństwo niskiej efektywności alokacji środków uzyskanych w następstwie zaciągania długu [Jajko, 2008, s. 10].

Podobne podejście do długu publicznego prezentował D. Ricardo. Twierdził, że kredyt publiczny pociąga za sobą ryzyko utraty wypłacalności, a jego skutkiem jest ubożenie państwa [Ricardo, 1957]. Zdaniem Ricardo negatywnym następstwem długu publicznego jest także ucieczka kapitału, a finansowanie deficytu ze środków dłużnych pochłania prywatne oszczędności.

Podobnie J.B. Say oraz J.S. Mill twierdzili, że budżet powinien być bezwzględnie i stale zrównoważony, tworzony w możliwie niskiej wysokości, niezbędnej dla sfinansowania podstawowych zadań publicznych. J.S. Mill finansowanie środkami dłużnymi dopuszczał wyłącznie w przypadku inwestycji, które przekładały się na rozwój gospodarczy lub były na tyle duże, że przekraczały możliwości systemu podatkowego [Mill, 1966].

Z kolei zgodnie z założeniami złotej reguły finansów publicznych wydatki powinny cały czas znajdować pokrycie w dochodach. Występowanie deficytu jest uzasadnione jedynie w przypadku finansowania wydatków inwestycyjnych, zwłaszcza mających na celu rozbudowę infrastruktury technicznej. Deficyt budżetowy powinien być zrównoważony w czasie trwania każdego cyklu.

Reguła zrównoważonego budżetu została podważona w latach 30. XX wieku, a główną tego przyczyną były skutki kryzysu gospodarczego. W Niemczech

liberalizmowi klasyków przeciwstawiał się A. Wagner, a nowe podejście do długu publicznego wniósł A. Schäffle. Twierdził on, że równowaga budżetowa powinna podlegać ocenie w okresach dłuższych niż rok. Zadłużanie publiczne traktował jako środek antycypowania zwiększonych dochodów podatkowych, możliwych do uzyskania w korzystniejszej fazie cyklu gospodarczego [Fedorowicz, 1968].

Największą rolę w postrzeganiu deficytu budżetowego i długu publicznego jako instrumentów mogących pobudzać gospodarkę odegrał J.M. Keynes. Twierdził on, że równowaga gospodarki nie jest stabilna i często funkcjonuje w warunkach niepełnego wykorzystania czynników produkcji. Jest to następstwem niedoskonałości działania mechanizmów rynkowych, a przede wszystkim niedostatecznej skłonności do inwestycji [Owsiak, 2017, s. 55]. Keynes wskazywał, że wzrost wydatków publicznych uruchamia efekt mnożnikowy i prowadzi do zwiększenia wydatków prywatnych, głównie konsumpcji. Recepty na zapobieżenie przyszłym kryzysom upatrywał w wydatkach publicznych finansowanych pożyczkami. W jego koncepcji dług publiczny stymuluje agregatowy popyt, czym daje możliwość powrotu do pełnego wykorzystania potencjału wytwórczego.

Kontynuatorami myśli Keynesa byli m.in. Hansen i Lerner. Zaciąganie długu publicznego uznawali oni za przejaw zdrowej polityki fiskalnej. Zdaniem Hansena zadłużenie powinno być ograniczane w okresie dobrej koniunktury, a zalecane w sytuacji jej pogorszenia i niepełnego zatrudnienia. Tym samym wpływa ono na ograniczanie wahania amplitudy cyklu koniunkturalnego. Działania przeciwne Hansen traktował jako prowadzące do pogłębienia depresji [Fedorowicz, 1968]. Dalej idące propozycje wynikają z koncepcji finansów funkcjonalnych A.P. Lerner. Odrzucał on potrzebę jakiegokolwiek zrównoważenia budżetu. Twierdząc, że problem ten rozwiązuje się sam po osiągnięciu pełnego zatrudnienia [Lerner, 1943, s. 41]. Także zdaniem E.D. Domara ograniczanie zadłużenia odbija się niekorzystnie na wynikach gospodarki [Domar, 1944, s. 801–803, 815–817].

W okresie stagnacji gospodarczej lat 70. XX w. przedstawiciele doktryny neoliberalnej upowszechnili krytykę interwencjonizmu państwowego. Stwierdzili oni, że narusza on zasady mechanizmu rynkowego. W teorii finansów publicznych nastąpił powrót do koncepcji jak najmniejszego budżetu państwa. Według monetarystów, szczególnie M. Friedmana, powinno się dążyć do radykalnego zmniejszenia zadłużenia publicznego. Z kolei w koncepcji tzw. ekwiwalencji ricardiańskiej R.J. Barro podważono twierdzenie, że wzrost rozmiarów długu publicznego przekłada się na wzrost majątku podmiotów gospodarczych. Myśl tę rozwinięto poprzez wysunięcie postulatu mówiącego, że finansowanie deficytowe nie prowadzi do wzrostu agregatowego popytu, a jedynie do zmiany jego struktury [Barro, 1974]. Odmienne do keynesistów podejście do deficytu i długu publicznego wyrażali także przedstawiciele ekonomii wyboru publicznego, przede wszystkim J.M. Buchanan [Buchanan, Wagner, 1958]. Był on zwolennikiem wprowadze-

nia konstytucyjnych nakazów równoważenia budżetu. Za szczególnie szkodliwe uważał finansowanie długiem bieżących wydatków publicznych.

We współczesnych rozważaniach nad problematyką długu publicznego zwraca się uwagę na aspekty niespójności polityki władz publicznych. Przykładem jest model walki na wyczerpanie przeciwnika autorstwa A. Alesina i A. Drazena [Babczuk, 2008, s. 97] oraz T. Persson i G. Tabellini T. [1999, s. 699–735]. Według nich walka o korzyści polityczne w okresach przedwyborczych przyczynia się do zwiększania presji na dodatkowe wydatki, a tym samym na zaciąganie długu publicznego.

POZIOM I STRUKTURA PODMIOTOWA ZADŁUŻENIA GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATU W LATACH 2006–2016

W 2016 r. zadłużenie podmiotów sektora finansów publicznych (po konsolidacji) zamknęło się kwotą 965,2 mld zł. Dług samorządowy, mimo znacznego wzrostu wartości, stanowił nieznaczną część ogólnego zadłużenia sektora finansów publicznych. Nie miał on także istotnego wpływu na relację PDP/PKB – jego udział w PDP wzrósł z 4,6% w roku 2006 do 8,7% w 2014 r. i 7,2% w 2016 r.

W 2016 r. ogólna kwota zobowiązań gmin i miast na prawach powiatu wyniosła 49,1 mld zł². Na wielkość tę składały się: zadłużenie krótko i długoterminowe z tytułu zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz wyemitowanych papierów wartościowych, a także przyjętych depozytów i wymagalnych zobowiązań, np. z tytułu dostaw towarów i usług.

Z ogólnej kwoty zobowiązań na miasta na prawach powiatu przypadło 56,4%, a na gminy 43,6%. Włączając do analizy poszczególne typy gmin – w największym stopniu zadłużone były gminy wiejskie (17,4% długu badanej grupy), nieco mniejszym miejsko-wiejskie (16,6%), a najmniejszym miejskie (9,7%).

Kwotowo zadłużenie badanych jednostek wzrosło w latach 2006–2016 aż o 30,4 mld zł. W największym stopniu dotyczyło to miast na prawach powiatu (+17,4 mln zł; +168%), a następnie gmin wiejskich (+5,4 mld zł; +173%), miejsko-wiejskich (+5,4 mld zł; +157%), a w mniejszym stopniu miejskich (+2,6 mld zł; +123%). Badany okres można podzielić na trzy podokresy:

- lata 2006–2008 – jako czas stopniowego, umiarkowanego wzrostu zadłużenia – na poziomie 4%–6% rocznie;
- lata 2008–2010, które cechował dynamiczny wzrostu zobowiązań dłużnych na poziomie od 23% do 59% rocznie (w poszczególnych typach gmin),
- lata 2012–2016 jako okres stabilizacji i spadku wielkości długu, zwłaszcza w 2016 roku.

Spośród wszystkich badanych typów gmin najwyższą roczną dynamikę przyrostu długu zanotowano w gminach wiejskich, w rekordowym roku 2010 związk-

² Wszystkie dane liczbowe na podstawie sprawozdań Ministerstwa Finansów.

szyło się ono aż o 59%. W tym samym roku zadłużenie gmin miejsko-wiejskich zwiększyło się o 42%, miejskich o 32%, a miast na prawach powiatu o 37%.

Obserwując dynamikę długu samorządowego należy zwrócić uwagę na intensywność tego procesu notowaną od roku 2006, a szczególnie zaś w latach 2008–2011. Istotny wpływ na taką tendencję miały dwie przyczyny. Pierwsza to konieczność zapewnienia wkładu własnego w procesie współfinansowania projektów unijnych, a druga sytuacja makroekonomiczna kraju, w szczególności następstwa kryzysu gospodarczego i kryzysu finansów publicznych skutkujące obniżeniem stopnia samodzielności finansowej części gmin.

Relację zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego do dochodów ogółem w latach 2006–2016 w podziale na gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Zobowiązania jednostek samorządu terytorialnego do dochodów ogółem w latach 2005–2016 w %

Wyszczególnienie	2006 r.	2007 r.	2008 r.	2009 r.	2010 r.	2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Gminy	16,3	15,5	15,3	19,9	26,9	30,5	29,8	28,9	28,1	26,1
Gminy miejskie	17,5	16,4	16,5	22,4	27,6	30,3	30,4	29,5	27,6	25,9
Gminy miejsko-wiejskie	18,7	17,5	17,5	22,6	29,9	33,6	33,0	32,0	31,0	29,0
Gminy wiejskie	13,8	13,3	13,1	16,4	24,2	28,2	27,1	26,3	26,1	23,9
Miasta na prawach powiatu	25,2	22,0	22,6	31,7	37,8	43,1	42,2	41,9	41,0	40,1

Źródło: obliczenia autora na podstawie danych Ministerstwa Finansów (sprawozdania z wykonania budżetów gmin).

W 2016 r. wskaźnik zadłużenia JST liczony w relacji do dochodów ogółem wyniósł 33,3% i był wyższy od notowanego w 2006r. o ok. 12,7 pkt proc. Wśród badanych jednostek w największym stopniu obciążone długiem były miasta na prawach powiatu (40,1%), a następnie gminy miejsko-wiejskie (29%), miejskie (25,9%) oraz wiejskie (23,9%). W analizowanym okresie poziom tego wskaźnika we wszystkich typach gmin uległ podwyższeniu – w największym stopniu w miastach na prawach powiatu (+14,9 pkt proc.), a następnie w gminach miejsko-wiejskich (+10,2 pkt proc.), wiejskich (10,2 pkt proc.) oraz miejskich (+8,4 pkt proc.). W praktyce coraz więcej jednostek zbliżało się do granicy dopuszczonego prawem poziomu zadłużenia. Wiele z nich nie miało wystarczającego własnego potencjału finansowego do zaciągania tak wysokich zobowiązań dłużnych. W 2016 r. 109 gmin oraz 11 miast na prawach powiatu osiągnęło wskaźnik zadłużenia (bez zobowiązań na realizację programów i projektów realizowanych z udziałem środków unijnych) przekraczający 50%, w tym w 48 gminach, 5 miastach na prawach powiatu wskaźnik zadłużenia przekroczył 60% wykonanych dochodów.

Badając kierunki alokacji środków pozyskanych z pożyczek, kredytów i obligacji komunalnych należy podkreślić, że w odróżnieniu od budżetu państwa gminy bardzo rzadko zaciągają zobowiązania dłużne na cele finansowania wydatków bieżących. Korzystają z instrumentów rynku dłużnego ponieważ nie uzyskują dochodów wystarczających na realizację inwestycji istotnych z punktu widzenia poprawy warunków życia mieszkańców, a także kształtowania procesów rozwoju. Środki pozyskane w ten sposób przeznaczano przede wszystkim na rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej, takiej jak: wodociągi, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków, a także społecznej typu: obiekty kultury, baseny, edukacja i sport.

Podjmując próbę pogłębionej analizy finansowania inwestycji gmin instrumentami rynku dłużnego, istotnym wydaje się określenie związków między wielkością zaciąganych zobowiązań dłużnych a działalnością inwestycyjną gmin. Dla wykazania związków prostoliniowych badanych zmiennych wykorzystano współczynnik korelacji Pearsona przeliczonych *per capita* wielkości długu z również przeliczonymi *per capita* wielkościami wydatków inwestycyjnych w latach 2006–2016. Powyższe wielkości wyliczono dla agregatów wojewódzkich, co sprawia, że prezentowany poziom współczynników korelacji wskazuje tu, ze względu na małą liczebność próby, jedynie mniejszą lub większą możliwość występowania związków między analizowanymi kategoriami.

Obliczona wartość współczynnika korelacji Pearsona dla wszystkich gmin wynosi 0,96 i wykazuje silną współzależność badanych zmiennych. W poszczególnych typach gmin najsilniejszy związek zanotowano w gminach wiejskich (0,97), minimalnie niższy w gminach miejsko-wiejskich (0,95), a najniższy w miejskich (0,91)³. Tak więc w latach 2006–2016 we wszystkich typach gmin notowano silne związki między względnym poziomem zadłużenia a względnymi wydatkami inwestycyjnymi gmin ogółem.

Badanie zależności pomiędzy wielkością zadłużenia gmin a ich wydatkami inwestycyjnymi przeprowadzono także na poziomie województw. Wyniki obliczeń przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Poziom zadłużenia a wydatki inwestycyjne w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin i miast na prawach powiatu (obliczenia na podstawie danych dla okresu 2006–2016)

<i>1</i>	<i>2</i>
Dolnośląskie	0,65
Kujawsko-Pomorskie	0,91
Lubelskie	0,94
Lubuskie	0,69
Łódzkie	0,82
Małopolskie	0,94

³ Ze względu na występującą w większości województw niewielką liczbę miast na prawach powiatu zrezygnowano z liczenia związków korelacyjnych dla tej grupy.

<i>1</i>	<i>2</i>
Mazowieckie	0,87
Opolskie	0,77
Podkarpackie	0,92
Podlaskie	0,76
Pomorskie	0,79
Śląskie	0,93
Świętokrzyskie	0,82
Warmińsko-Mazurskie	0,91
Wielkopolskie	0,71
Zachodniopomorskie	0,91

Źródło: obliczenia własne autora.

Dla wyjaśnienia opisanej powyżej siły związków korelacyjnych warto wskazać kilka uwarunkowań funkcjonowania jednostek terytorialnych w Polsce. Pierwsze to zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego w układzie regionalnym i wynikające z tego konsekwencje budżetowe. Należy tu przede wszystkim zwrócić uwagę na niższy poziom rozwoju, a jednocześnie wysoki zakres potrzeb w województwach tzw. ściany wschodniej. Dzięki umiejętnej alokacji środków unijnych województwa te należały w ostatnich latach do najintensywniej rozwijających się obszarów kraju. Dla zapewnienia wkładu własnego przy realizacji tych projektów niezbędnym było zaciąganie zobowiązań dłużnych. Przy niższym własnym potencjale finansowym tych województw warunkiem realizacji tych zadań było korzystanie z instrumentów rynku dłużnego.

Wśród ważnych przyczyn tak wysokiej zależności realizowanych przez gminy inwestycji od pozyskiwania środków dłużnych jest rozdrobnienie wiejskiej sieci osadniczej, widoczne zwłaszcza w północno-wschodniej i centralnej Polsce. Uwarunkowanie to, ze względu na konieczność prowadzenia inwestycji na dużych odcinkach pozbawionych zabudowy, jest czynnikiem podwyższającym koszty realizacji wielu projektów inwestycyjnych o charakterze liniowym. Przy stosunkowo niskim potencjale finansowym tych jednostek i niewystarczająco silnym systemie redystrybucji środków występuje ograniczona możliwość finansowania przedsięwzięć własnymi środkami budżetowymi. Warunkiem ich realizacji, zwłaszcza przy dążeniu do zapewnienia wkładu własnego w finansowaniu projektów unijnych, jest zaciąganie zobowiązań dłużnych.

Zapotrzebowanie na środki dłużne utrzymuje się także w miastach. Zarówno badania prowadzone kilkadziesiąt lat temu, jak i realizowane w ostatnich latach wykazują, że wielkość miasta w istotnej mierze wpływa na koszty jego wyposażenia w urządzenia infrastruktury komunalnej. Z punktu widzenia zapewnienia dostępności infrastruktury komunalnej najbardziej kosztochłonne są małe miasta. Można tu zwrócić na uwagę na następującą zależność – czym

mniejsze miasto, tym koszty są wyższe. Jest to przede wszystkim następstwem stosunkowo małych rozmiarów urzędzeń centralnych (zasilających) oraz ekstensywności zabudowy. Skutki finansowe tego zjawiska widoczne są w wielu miastach zlokalizowanych w zachodniej części kraju. W ich budżetach notuje się wzrastającą tendencję udziału wydatków bieżących. W następstwie jednostki te finansując projekty inwestycyjne coraz częściej zmuszone są korzystać z instrumentów rynku dłużnego.

Tendencja wzrostu kosztów występuje także w dużych miastach. Szczególnie należy tu zwrócić uwagę na koszty budowy urzędzeń infrastruktury komunalnej. W miarę wzrostu miasta rosną one niewspółmiernie, niekiedy mniej, niekiedy zaś więcej niż proporcjonalnie. Można tu odwołać się tu do „teorii progów” (sformułowanej przez B. Malisza), zgodnie z którą miasto rozwija się poprzez pokonywanie kolejnych progów rozwojowych [Malisz, Żurkowski, 1971]. „Skokowa” dynamika wzrostu kosztów budowy urzędzeń infrastruktury technicznej w miarę wzrostu miasta determinowana jest szeregiem czynników, w szczególności tym, iż nowa skala wielkości miasta rodzi konieczność budowy nowych urzędzeń, np. komunikacji tramwajowej, metra, budowy nowych dróg (np. obwodnice miast). Wysoka kapitałochłonność, a także techniczna niepodzielność elementów infrastruktury tworzy zapotrzebowanie na instrumenty rynku dłużnego.

POZYTYWNE I NEGATYWNE ASPEKTY FINANSOWANIA INWESTYCJI GMIN DŁUGIEM

Dochody zwrotne dają władzom gmin i miast na prawach powiatu możliwość zwiększania wydatków inwestycyjnych, generują jednak zobowiązania finansowe o określonych kosztach oraz terminach spłat. Wynikają z tego zarówno pewne korzyści, jak i określone zagrożenia.

Wśród korzyści zaciągania długu należy w pierwszej kolejności wymienić pozyskanie zasobów kapitału dającego możliwość finansowania zadań inwestycyjnych w wartościach przekraczających własne możliwości budżetowe. Rozsądna alokacja tak pozyskanych środków daje szansę przyspieszenia procesów rozwoju lokalnego oraz wzmocnienia lokalnej bazy ekonomicznej. Ze społecznego punktu widzenia szybsze niwelowanie luki infrastrukturalnej to tworzenie warunków dla poprawy jakości życia mieszkańców.

Większe inwestycje infrastrukturalne to także szansa na rozwój lokalnej gospodarki. Poprzez uzbrojenie terenów, budowę dróg oraz obiektów infrastruktury społecznej tworzone są warunki dla lokalizacji nowej i rozbudowy istniejącej działalności gospodarczej, a także dla rozwoju funkcji mieszkaniowych.

W dłuższym czasie racjonalna alokacja środków pozyskanych poprzez zaciąganie długu może generować dodatkowe korzyści podatkowe, skutkujące wzrostem dochodów budżetowych. Środki dłużne dają także podstawy do tworzenia racjonal-

nych programów inwestycyjnych i stabilizacji cyklu inwestycyjnego gmin w dłuższych przedziałach czasowych.

Zaciąganie zobowiązań dłużnych daje możliwość realizacji większej liczby zadań inwestycyjnych. Mogące pojawić się w takiej sytuacji korzyści skali powinny tworzyć warunki dla obniżania kosztów jednostkowych ich realizacji. To także szansa na tworzenie racjonalnej, mniej kosztownej dla mieszkańców polityki taryfowej.

Warto także zwrócić uwagę na aspekt pokoleniowy – z wybudowanych obiektów, urządzeń i sieci korzysta nie tylko obecne pokolenie, ale i kilka kolejnych. W ten sposób następuje redystrybucja obciążeń finansowych w czasie.

Korzystanie z instrumentów rynku dłużnego stawia przed władzami gmin wyzwanie znajomości zasad funkcjonowania rynku kapitałowego, specyfiki poszczególnych instrumentów finansowych, a także umiejętności planowania i prognozowania budżetu. Zaciąganie długu może stać się przyczynkiem do wprowadzenia nowoczesnych metod zarządzania finansami. Nabyte tu umiejętności mogą zostać wykorzystane do wprowadzenia lub poprawy zarządzania długiem, płynnością, aktywami gminy.

Największym zagrożeniem związanym z zaciąganiem długu jest ryzyko utraty płynności finansowej. Sytuacja ta może wystąpić w następstwie błędów popełnianych w polityce finansowej, zarządzaniu długiem i wieloletnimi programami inwestycyjnymi. Następstwem jest w pierwszej kolejności ograniczenie zakresu realizowanych zadań inwestycyjnych, a następnie brak środków na finansowanie wydatków bieżących. Następuje także utrata zdolności do zaciągania nowych zobowiązań dłużnych.

Zagrożeniem mogącym wystąpić w następstwie korzystania z instrumentów rynku dłużnego może być nadmierne obciążenie przyszłych dochodów kosztami spłaty odsetek i rat kapitałowych, wskutek czego dochodzi ograniczenia zasobu środków pozostających w swobodnej dyspozycji władz lokalnych. Dlatego bardzo ważna jest tu umiejętność racjonalnego planowania przyszłych zobowiązań dłużnych, właściwego doboru dostępnych na rynku instrumentów, a także terminów spłat zobowiązań.

Powyższe problemy powiązane są z racjonalnością realizowanej przez władze gmin i miast na prawach powiatu polityki finansowej. Szczególnie dużym wyzwaniem wydaje się tu być racjonalne wieloletnie planowanie i prognozowanie budżetu. W praktyce istotnym problemem władz lokalnych jest ograniczona zdolność do prawidłowej oceny wysokości zaciąganych zobowiązań dłużnych w stosunku do posiadanego i prognozowanego potencjału dochodowego gminy. Konieczna jest rzetelna analiza zdolności kredytowej gminy.

Zagrożeniem dla stabilności finansowej gminy są także błędy w zarządzaniu długiem. Zarządzając długiem należy dążyć do minimalizowania kosztów pozyskiwania środków, racjonalnego określania celów na które mają być zaciągane zobowiązania, koordynowania bieżącej i przyszłej zapadalności instrumentów dłużnych z wymagalnością zobowiązań, a przede wszystkim zapewnienia bieżącej płynności

finansowej gminy. Istotne jest badanie kosztów oprocentowania dla różnych terminów spłaty długu oraz szacowanie trendu poziomu stopy oprocentowania w krótkim i dłuższym okresie. Przed podjęciem decyzji o zaciągnięciu zobowiązań dłużnych należy także zbadać dostępność innych, bezzwrotnych źródeł finansowania.

Pośrednio jako zagrożenie dla stabilności finansów gmin można traktować proces planowania inwestycji w ujęciu wieloletnim. Należy tu zwrócić uwagę na dwa zjawiska. Pierwsze to zbyt duża liczba i zakres podejmowanych w określonym czasie zadań inwestycyjnych, co skutkuje problemami natury technicznej, organizacyjnej i finansowej. Drugie to ograniczanie rachunku kosztów przedsięwzięć wyłącznie do nakładów inwestycyjnych, bez uwzględniania w przyszłych przepływach finansowych kosztów eksploatacji powstałych obiektów, urządzeń i sieci. W takiej sytuacji pojawiająca się luka w finansowaniu środkami budżetowymi musi być uzupełniona zewnętrznymi źródłami finansowania; najczęściej są to instrumenty rynku dłużnego.

Ostatnie zagrożenie, na które należy zwrócić uwagę, ma charakter formalnoprawny. Jest ono następstwem wymogów ustawy o finansach publicznych, związanych z dopuszczalnym poziomem indywidualnego wskaźnika zadłużenia. Wykonane w tym zakresie autorskie prognozy wykazują niebezpieczeństwo zachwiania tej reguły w wielu samorządach w perspektywie do 2022 roku. Część z tych samorządów, mimo posiadania zdolności kredytowej w rozumieniu finansowym, nie będzie mogła zaciągać zobowiązań dłużnych z przyczyn formalnoprawnych [Sierak, Bitner, Gałązka, 2013].

PRZYSZŁE ZAPOTRZEBOWANIE GMIN NA INSTRUMENTY RYNKU DŁUŻNEGO

Na zakończenie rozważań można postawić pytanie, czy w najbliższych latach polskie gminy nadal będą korzystały z instrumentów rynku dłużnego. Odpowiedź na nie wydaje się być twierdząca, a świadczą o tym poniżej wskazane, wybrane przyczyny.

Ważną przesłanką wskazującą na konieczność dalszego zadłużania się gmin i miast na prawach powiatu są istniejące rozmiary potrzeb inwestycyjnych. Mają one zarówno charakter ilościowy (głównie województwa wschodnie i centralne), jak i jakościowy (przede wszystkim południowo-zachodnie, zachodnie, północne). Przy ograniczonych możliwościach pozyskiwania funduszy unijnych podstawowym zewnętrznym źródłem finansowania, uzupełniającym własne środki budżetowe wydają się być pożyczki, kredyty i obligacje komunalne.

Istotnym problemem, w następstwie którego gminy zapewne nadal będą sięgać po instrumenty rynku dłużnego jest notowany w wielu z nich spadek własnego potencjału rozwojowego. Przyczyny tego zjawiska są wielorakie. W gospodarce finansowej wielu gmin zauważa się niebezpieczny, nadmierny wzrost wydatków bieżących w stosunku do dynamiki osiąganych dochodów. Wskutek tego zmniejsz-

szeniu ulega zasób własnych środków budżetowych na finansowanie inwestycji. Ich uzupełnieniem w pierwszej kolejności są i zapewne nadal będą instrumenty rynku dłużnego.

Na spadek własnego potencjału rozwojowego gmin wpływają także uwarunkowania zewnętrzne związane z brakiem synchronizacji procesów decentralizacji zadań i finansów publicznych. Dodatkowym problemem jest niska wydajność systemu dochodów jednostek samorządu terytorialnego, w tym bardzo duża ograniczoność władztwa podatkowego.

Szukając uzasadnienia dla dalszego zadłużania się samorządów należy zwrócić uwagę na występującą historycznie wysoką współzależność finansowania inwestycji i zaciągania długu. Potwierdza to omówiona we wcześniejszej części artykułu zależność korelacyjna tych dwóch zmiennych. Na tej podstawie można wnioskować, że w procesie finansowania inwestycji nadal będzie występowało zapotrzebowanie na środki dłużne, w wielkościach odpowiadających rozmiarom realizowanych zadań inwestycyjnych.

Bardzo ważną przesłanką na rzecz dalszego zadłużania się wydaje się być także dążenie władz lokalnych do wykorzystania szans rozwojowych poprzez pozyskanie funduszy unijnych na realizację możliwie szerokiego wolumenu projektów inwestycyjnych. Zgodnie z unijną zasadą dodatkowości środki unijne stanowią uzupełnienie wkładu własnego. Przy średnim dofinansowaniu inwestycji gminnych na poziomie ok. 58%, wkład własny wynosi ok. 40% [Sierak, Bitner, Gałązka, 2013]. W takich uwarunkowaniach ograniczoność zasobów budżetowych wymusza sięganie po instrumenty rynku dłużnego.

Wśród przyczyn wskazujących na konieczność dalszego zadłużania się samorządów należy wskazać powszechnie występujący brak wieloletnich planów inwestycyjnych jako dokumentów programowych rozwoju jednostek terytorialnych. W wielu gminach potrzeby inwestycyjne nie są dobrze zdiagnozowane, istotnym problemem jest także umiejętność właściwej oceny własnego potencjału finansowego (rozwojowego) oraz doboru zewnętrznych źródeł finansowania. Niska jakość zarządzania procesami inwestycyjnymi, w tym ograniczona umiejętność doboru źródeł inwestowania, przy jednoczesnym chaotycznym prowadzeniu procesów inwestycyjnych, sprawia, że w wielu jednostkach dochodzi do zbyt szerokiej rozbudowy frontu inwestycyjnego. Ograniczoność własnych środków budżetowych wymusza zaciąganie zobowiązań dłużnych.

Ostatnią z przyczyn, na którą należy zwrócić uwagę jest duża presja społeczna na realizację inwestycji komunalnych, powiązana także z cyklami wyborczymi. Cechy inwestycji komunalnych, w tym kapitałochłonność, bryłowość, immobilność wymuszają długi czas ich realizacji. Tymczasem różne grupy interesariuszy, w tym mieszkańcy i podmioty gospodarki lokalnej oczekują jak najszybszej, często natychmiastowej realizacji nowych zadań poprawiających ich warunki życia i funkcjonowania. Pracujący w warunkach cykli wyborczych

lokalni decydenci, pod wpływem wysokiej presji wprowadzają do budżetu kolejne nowe zadania inwestycyjne. Ich sfinansowanie wymaga zaciągania kolejnych zobowiązań dłużnych.

PODSUMOWANIE

W analizowanym okresie nastąpił znaczący przyrost wielkości zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu. Notowany był on we wszystkich typach gmin.

Obserwując dynamikę długu samorządowego należy zwrócić uwagę na intensywność tego procesu notowaną od roku 2006, a szczególnie zaś w latach 2008–2011. Istotny wpływ na taką tendencję miały dwie przyczyny. Pierwsza to konieczność zapewnienia wkładu własnego w procesie współfinansowania projektów unijnych, a druga sytuacja makroekonomiczna kraju, w szczególności następstwa kryzysu gospodarczego i kryzysu finansów publicznych skutkujące obniżeniem stopnia samodzielności finansowej części gmin.

Z zaciąganiem długu związane są zarówno określone korzyści, jak i zagrożenia. Największą szansą racjonalnej alokacji tak pozyskanych środków jest znaczne rozszerzenie wolumenu realizowanych zadań inwestycyjnych. Duże znaczenie ma także możliwość podwyższenia wkładu własnego przy realizacji projektów unijnych. Z kolei największym zagrożeniem jest niebezpieczeństwo utraty płynności finansowej lub wieloletniego wyhamowania tempa procesów rozwoju.

Istotnym uwarunkowaniem zaciągania kredytów i emisji obligacji jest umiejętnie prowadzona polityka kredytowa i racjonalne zarządzanie długiem. Jej racjonalność może mieć istotny wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową gmin.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można potwierdzić występującą zależność pomiędzy poziomem zadłużenia a wielkością inwestycji gmin. Potwierdzają to wykazane związki korelacyjne. Szczególnie okresy wysokich inwestycji cechuje wysokie zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania, a więc także instrumenty rynku dłużnego. Zakres i charakter potrzeb inwestycyjnych wydają się potwierdzać kontynuację procesu zaciągania długu przez polskie samorządy.

BIBLIOGRAFIA

- Babczuk A., 2008, *Zadłużenie a problem politycznej niespójności władz publicznych* [w:] *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Barro R.J., 1974, *Are Government Bonds Net Wealth?*, „Journal of Political Economy”, Vol. 82, No. 6, <http://dx.doi.org/10.1086/260266>.

- Buchanan J.M., Wagner R.E., 1958, *The Collected Works of James M. Buchanan*, Vol. 2. *Public Principles of Public Debt: A Defense and Restatement*, Richard D. Irwin, Inc.
- Domar E.D., 1944, *The "Burden of the Debt" and the National Income*, „The American Economic Review”, December.
- Fedorowicz Z., 1968, *Finanse i kredyt w krajach kapitalistycznych*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Jajko B., 2008, *Dług publiczny a równowaga fiskalna, czy i kiedy rząd powinien emitować dług publiczny?* CeDeWu, Warszawa.
- Lerner A.P., 1943, *Functional Finance and the Federal Debt*, „Social Research”, No. 10.
- Malisz B., Żurkowski J., 1971, *Metoda analizy progowej*, PWN, Warszawa.
- Mill J.S., 1966, *Zasady ekonomii politycznej i niektóre jej zastosowania do filozofii społecznej*, PWN Warszawa.
- Owsiak S., 2017, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Persson T., Tabellini G., 1999, *The Size and Scope of Government: Comparative Politics with Rational Politicians*, „European Economic Review”, Vol. 43.
- Ricardo D., 1957, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa.
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., 2013, *Oszacowanie środków niezbędnych do zapewnienia krajowego wkładu publicznego do projektów realizowanych w ramach średniookresowych ram finansowych 2014–2020. Raport z przeprowadzonych badań*, Wyd. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowe obserwatorium Terytorialne, Warszawa.
- Smith A., 2007, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań artykułu jest analiza wielkości zadłużenia gmin i miast na prawach powiatu w powiązaniu z wielkością ich wydatków inwestycyjnych. Wyniki badań prezentowane są dla całego kraju, z podziałem na poszczególne typy gmin i miasta na prawach powiatu z uwzględnieniem różnicowań regionalnych (w układzie województw).

Celem artykułu jest wykazanie znaczenia instrumentów rynku dłużnego w finansowaniu procesów inwestycyjnych gmin oraz miast na prawach powiatu, a także ich wpływu na bieżącą i przyszłą sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Przygotowując artykuł zastosowano metody analiz statystycznych i ekonomicznych, przeprowadzono analizę korelacji, opisano wyniki badań. Dokonano analizy statystyki GUS i Ministerstwa Finansów, wykorzystano wyniki autorskich badań ankietowych.

W wielu gminach brak wystarczających środków budżetowych na realizację zadań inwestycyjnych stanowi istotną barierę rozwojową. Dla wielu samorządów szansą na przyspieszenie procesów rozwoju i realizację inwestycji infrastrukturalnych jest korzystanie z instrumentów rynku dłużnego.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można potwierdzić występującą zależność pomiędzy wielkością zadłużenia a wielkością inwestycji i wynikiem finansowym. Okres wysokich inwestycji to zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania, a więc także środki dłużne, w tym współfinansujące projekty unijne. Istotnym warunkowaniem zaciągania kredytów i emisji obligacji jest umiejętnie prowadzona polityka kredytowa i racjonalne zarządzanie długiem. Ma ona istotny wpływ na bieżącą i przyszłą sytuację finansową gmin.

Słowa kluczowe: finanse gmin, dług komunalny, finansowanie inwestycji komunalnych.

The financing of municipal investments with debt instruments – prospects and risks

Summary

The subject of the article is the analysis of the size of the debt of communes and cities with poviats rights in relation to the size of their investment expenditures. The results of the research are presented for the whole country, divided into individual types of communes and cities with poviats rights, taking into account regional differences (in the voivodship system). The purpose of the article is to demonstrate the importance of indebted market instruments in financing investments of communes and cities with poviats rights, as well as their impact on the current and the future financial situation of local government units.

While preparing the article, there were used methods of statistical and economic analysis, the correlation analysis was carried out and research results were described. The statistics of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance were analyzed and the results of the original surveys were used.

In many communes lack of sufficient budgetary resources for the implementation of investment tasks constitutes a significant development barrier. For many local governments, the opportunity to accelerate development processes and implement infrastructure investments is the use of debt market instruments. Based on the carried out analyzes, the relationship between the size of the debt and the size of the investment and the financial result can be confirmed. The period of high investment means the demand for external sources of financing, and thus also debt funds, including co-financing EU projects. An important condition for incurring and issuing bonds is a skillfully conducted credit policy and rational debt management. It has a significant impact on the current and the future financial situation of municipalities.

Keywords: communal finance, municipal debt, municipal financing.

JEL: H72, H74.

*mgr Iwona Franczak*¹

Katedra Rachunkowości

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach

Obowiązki sprawozdawcze jednostek samorządu terytorialnego w zakresie zobowiązań finansowych

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST), dla realizacji powierzonych zadań i podejmowania inwestycji zmuszone są zaciągać zobowiązania. Dzięki środkom pozyskanym m.in. z kredytów i pożyczek możliwe staje się prowadzenie inwestycji, na które wcześniej brakowało pieniędzy w budżecie samorządowym. Pozyskane środki finansowe mogą przyczynić się do przyspieszenia rozwoju społeczno-gospodarczego jednostek samorządu terytorialnego oraz do zmniejszenia dysproporcji ekonomicznych i społecznych w regionie.

Sprawozdawczość JST obejmuje różne formy raportowania informacji odnoszących się do sytuacji majątkowej, finansowej czy przebiegu działalności tych jednostek. Celem artykułu jest ocena struktury zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach okresowych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tak postawionym celem, rozważaniu poddane zostaną zagadnienia istoty i zakresu sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz możliwości oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przedkładanych sprawozdań. W artykule wykorzystano następujące metody badawcze: studia literaturowe, analizę aktów prawnych, analizę porównawczo-opisową i syntezę.

ZASADY ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 27 ustawy o rachunkowości zobowiązanie finansowe to zobowiązanie podmiotu do wydania aktywów finansowych albo do wymiany in-

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: iwona.franczak@ue.katowice.pl; ORCID: 0000-0002-4936-5225.

strumentu finansowego z innym podmiotem na potencjalnie niekorzystnych warunkach. Podstawową cechą zobowiązania finansowego jest wynikający z umowy obowiązek wydania aktywów finansowych (zwłaszcza środków pieniężnych) drugiej stronie umowy na niekorzystnych warunkach. Cechę tę spełniają w szczególności: kredyty bankowe, zaciągnięte pożyczki, zobowiązania z tytułu emisji dłużnych papierów wartościowych oraz instrumenty pochodne o charakterze zobowiązań [Rówińska, 2017, s. 324]. Zobowiązania finansowe obejmują również odsetki naliczane od kredytów i pożyczek oraz odsetki i dyskonto naliczone od wyemitowanych dłużnych papierów wartościowych [Rówińska, 2017, s. 324].

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowane jest ścisłymi regulacjami i zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych (u.f.p.) i ustawy o rachunkowości. Instrumenty dłużne będące w dyspozycji JST można podzielić z punktu widzenia przepływów finansowych [Denek, Gońda, 2013, s. 97]. Instrumenty związane z przepływami pieniężnymi to typowe instrumenty, o których mowa w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, a które obejmują kredyty, pożyczki i emisję papierów wartościowych. Podstawowe instrumenty dłużne, jakimi są kredyty i pożyczki oraz emitowane papiery wartościowe związane mogą być z pokryciem występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST, finansowaniem planowanego deficytu budżetu JST, spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań z tytułu emisji papierów wartościowych oraz zaciągniętych pożyczek i kredytów czy wyprzedzającym finansowaniem działań finansowanych ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej [Art. 89 ust. 1 u.f.p.]. Zaciągnięte kredyty i pożyczki oraz wyemitowane papiery wartościowe, z przeznaczeniem na pokrycie występującego w ciągu roku przejściowego deficytu budżetu JST podlegają spłacie albo wykupowi w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte bądź wyemitowane [Art. 89 ust. 2 u.f.p.].

Instrumenty dłużne niezwiązane z przepływami pieniężnymi dotyczą tych zobowiązań dłużnych, które powstają na skutek zaciągania zobowiązań takich jak umowy sprzedaży, w których cena jest płatna w ratach, umowy leasingu zawarte z finansującym lub producentem, w których ryzyko i korzyści z tytułu własności są przeniesione na korzystającego z rzeczy oraz umowy nienazwane o terminie zapłaty dłuższym niż rok, związane z finansowaniem usług, dostaw, robót budowlanych, wywołujące skutki ekonomiczne podobne do umowy pożyczki lub kredytu [Denek, Gońda, 2013, s. 98].

Na finansowanie wydatków na inwestycje i zakupy inwestycyjne ujęte w ramach przedsięwzięć ujętych w wieloletniej prognozie finansowej, JST mogą zaciągać pożyczki w państwowych funduszach celowych, o ile ustawa tworząca fundusz tak stanowi. Suma zaciągniętych kredytów i pożyczek oraz zobowiązań z wyemitowanych papierów wartościowych nie może jednak przekroczyć kwoty określonej w uchwale budżetowej JST [Art. 90 i art. 91 ust. 1 u.f.p.].

W celu sfinansowania środków niezbędnych na pokrycie deficytu lub rozchodów budżetu JST jednostka samorządu terytorialnego może przyjmować w depozyt wolne środki od samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym jest JST, samorządowych instytucji kultury oraz innych samorządowych osób prawnych wskazanych w ustawie z wyłączeniem jednak wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej [Art. 91a u.f.p.].

Jednostki samorządu terytorialnego mogą zaciągać jedynie takie zobowiązania finansowe, z przeznaczeniem na cele wskazane w ustawie, których koszty obsługi są ponoszone co najmniej raz do roku, przy czym dyskonto od emitowanych przez JST papierów wartościowych nie może przekraczać 5% wartości nominalnej, a kapitalizacja odsetek jest niedopuszczalna. Ponadto jednostki sektora finansów publicznych, z wyjątkiem Skarbu Państwa, nie mogą zaciągać pożyczek lub kredytów, emitować papierów wartościowych oraz udzielać poręczeń i gwarancji, których wartość nominalna należna do zapłaty w dniu wymagalności, wyrażona w złotych, nie została ustalona w dniu zawierania transakcji [Art. 92 ust. 1 i 2 i art. 93 ust. 1 u.f.p.].

Jednostki samorządu terytorialnego mogą także udzielać poręczeń i gwarancji z uwzględnieniem przepisów u.f.p. Łączna kwota poręczeń i gwarancji określona jest w uchwale budżetowej [Art. 94 ust. 1 u.f.p.]. Sam fakt udzielenia poręczenia i gwarancji nie powoduje powstania zobowiązania finansowego. Wystąpi ono dopiero wtedy gdy podmiot, za który poręczono, nie wywiąże się wobec swoich wierzycieli i na poręczyciela zostanie przeniesiony obowiązek spłaty długu. Do tego czasu udzielone poręczenia i gwarancje pozostają zobowiązaniami pozabilansowymi (zobowiązaniami warunkowymi) [Zysnarska, 2016, s. 123]. Z kolei organ wykonawczy jest jedynie realizatorem woli wyrażonej w uchwale organu stanowiącego danej JST i czyni to również w granicach przyznanych mu na zasadzie wyłączności kompetencji [Wojtczak-Samoraj, 2013, s. 54].

Rozważając wykorzystanie instrumentów dłużnych, należy brać pod uwagę czynnik ryzyka, ponieważ niewłaściwy dobór instrumentów dłużnych do danego przedsięwzięcia skutkuje nieprzewidzianymi kosztami obsługi zadłużenia w przyszłości, a taka sytuacja z punktu widzenia prawa nie powinna się zdarzyć [Dylewski, Filipiak, 2013, s. 129–141]. Od 2014 roku poziom dopuszczalnego zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego oparty jest na indywidualnym wskaźniku zadłużenia uregulowanym w art. 243 u.f.p. Indywidualny wskaźnik zadłużenia mierzy możliwość spłaty już istniejących i planowanych do zaciągnięcia zobowiązań dłużnych w kolejnych latach do średniej nadwyżki operacyjnej (powiększonej o dochody ze sprzedaży majątku). Analizując wskaźnik indywidualnego zadłużenia określony w art. 243 u.f.p., pozytywnie należy ocenić powiązanie limitu zadłużenia z wysokością wypracowanej za trzy ostatnie lata nadwyżki operacyjnej, która jest obiektywną miarą wysokości posiadanych przez JST wolnych środków. Można jednak dojść do wniosku, że nie ma uzasadnienia, aby badając możliwość

sfinansowania obsługi zadłużenia, a więc również spłaty odsetek, z nadwyżki bieżącej (powiększonej dodatkowo o dochody ze sprzedaży), z góry pomniejszać tę wartość o koszty odsetkowe [Tartanus-Oryszczak, 2014, s. 113]. Warta komentarza jest natomiast kwestia braku możliwości refinansowania długu przy obecnym kształcie wskaźnika [Tartanus-Oryszczak, 2014, s. 113].

UJMOWANIE ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH W SPRAWOZDANIACH Z OPERACJI FINANSOWYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Sprawozdawczość jest źródłem informacji prezentowanych według określonych zasad, uwzględniających konkretne oczekiwania adresatów tych sprawozdań [Hellich, 2011, s. 148]. Na mocy art. 41 ust. 5 u.f.p. ustawodawca nałożył na JST oraz ich jednostki organizacyjne, ale także samorządowe jednostki posiadające osobowość prawną obowiązek okresowego sprawozdania w zakresie ogółu operacji finansowych. W szczególności obowiązek ten koncentruje się na wykazywaniu wysokości należności i zobowiązań [Świderek, 2016, s. 103]. Sprawozdania sporządzane są zgodnie z wydanym na podstawie delegacji ustawowej rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, które określa pięć rodzajów sprawozdań, wskazując m.in. jednostki i podmioty zobowiązane do ich sporządzania czy terminy ich przedkładania.

Jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są sporządzić i przekazywać odbiorcom sprawozdania [Winiarska, Kaczurak-Kozak, 2013, s. 343]:

- Rb-Z – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz poręczeń i gwarancji,
- Rb-UZ – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych,
- Rb-N – kwartalne sprawozdanie o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-UN – roczne sprawozdanie uzupełniające o stanie należności oraz wybranych aktywów finansowych,
- Rb-ZN – kwartalne sprawozdanie o stanie zobowiązań oraz należności Skarbu Państwa z tytułu wykonania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań zleconych.

Ustawodawca na mocy przepisu § 4 ust. 1 wprowadził jednostkowe, łączne i zbiorcze sprawozdania w zakresie operacji finansowych [Świderek, 2016, s. 104–105]. Dokonując zestawienia sprawozdania, należy dokonać tego w sposób rzetelny i prawidłowy pod względem zarówno merytorycznym, jak i formalno-rachunkowym, pamiętając, że odpowiednie wielkości ekonomiczne wykazują się w złotych i groszach, zgodnie z zasadami obowiązującymi przy prowadzeniu ksiąg rachunkowych [Świderek, 2016, s. 106].

W sprawozdaniach Rb-Z należy wykazywać zobowiązania z tytułu papierów wartościowych, krótkoterminowe i długoterminowe w odrębnych wierszach. Podobnie wskazuje się zobowiązania z tytułu kredytów krótkoterminowych i długoterminowych. Zobowiązania wymagalne zostały podzielone na zobowiązania z tytułu dostaw towarów i usług oraz na pozostałe zobowiązania wymagalne. Papiery wartościowe to zobowiązania wynikające z wyemitowanych papierów wartościowych, dopuszczone do obrotu zorganizowanego, czyli takie dla których istnieje płynny rynek wtórny. Kategoria ta nie obejmuje papierów udziałowych oraz praw pochodnych [Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.]. Kredyty i pożyczki rozumiane są jako zobowiązania wynikające z zaciągniętych kredytów i pożyczek, jak również z umów leasingu finansowego oraz sprzedaży na raty. Do pożyczek zalicza się także zobowiązania z tytułu umów o partnerstwie publiczno-prywatnym, jeśli umowa ta ma wpływ na poziom długu publicznego, oraz papiery wartościowe, dla których nie istnieje płynny rynek wtórny z wyłączeniem akcji i papierów udziałowych.

Do kredytów i pożyczek nie zaliczamy kredytów handlowych, czyli zobowiązań krótkoterminowych wynikających z umów nienazwanych, powstających w wyniku bezpośredniego udzielenia przez dostawcę lub producenta odroczenia terminu zapłaty za transakcje dotyczące usług, wyrobów i robót [Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.]. Przyjęte depozyty to zobowiązania wynikające z przyjętych na rachunek jednostki depozytów, które ujmowane są w planach finansowych tych jednostek oraz są środkiem finansowania spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań czy też niedoboru środków danej jednostki. Nie zaliczamy tu depozytów, które mają charakter swoistego rodzaju gwarancji, ponieważ tego typu depozyty nie służą sfinansowaniu deficytu ani długu jednostki. Przyjęte depozyty stanowią zobowiązania finansowe głównie instytucji sektora bankowego albo w przypadku lokowania przez jednostkę wolnych środków u ministra finansów mogą wystąpić w innych sektorach [Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.]. Zobowiązania wymagalne są to wszystkie bezsporne zobowiązania, których termin zapłaty minął, a nie stały się przedawnione lub umorzone. Zobowiązanie staje się wymagalne, licząc od dnia następnego po upływie terminu płatności wskazanego w dokumencie zapłaty lub zapisanego w umowie. Kategoria zobowiązań wymagalnych nie obejmuje zobowiązań wymagalnych z tytułu papierów wartościowych, pożyczek i kredytów oraz przyjętych depozytów, jak również odsetek za opóźnienie od wymagalnych zobowiązań [Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.].

Część B sprawozdania obejmuje zobowiązania wynikające z tytułu udzielonych przez JST poręczeń i gwarancji. Należy w niej wykazać m.in. potencjalne zobowiązania ciężące na jednostce z tytułu udzielonych poręczeń lub gwarancji, jak również zobowiązania wymagalne, które jednostka udzielająca poręczenia (gwarancji) musi spłacić za dłużnika w przypadku uruchomienia poręczenia (gwarancji) [Rozporządzenie MF z dnia 4 marca 2010 r.].

**ANALIZA WYSOKOŚCI ZADŁUŻENIA WEDŁUG TYTUŁÓW DŁUŻNYCH
UJĘTYCH W SPRAWOZDANIACH RB-Z JEDNOSTEK
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO**

Przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych wskazują, że sprawozdania Rb-Z to sprawozdania sporządzane dla celów statystycznych, dla których podstawą jest ewidencja księgową danej jednostki. Przyjąć zatem należy, że dane wynikające ze sprawozdań z zakresu operacji finansowych, zebrane oraz przetworzone dla celów statystyki publicznej, są wykorzystywane przez podmioty publiczne, m.in. przez ministra finansów, prezesa GUS, jak również przez podmioty prywatne. W tabeli 1 została przedstawiona wysokość zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w latach 2013-2016 z podziałem na tytuły dłużne ujęte w sprawozdaniu Rb-Z.

Tabela 1. Zobowiązania JST ogółem w Polsce według tytułów dłużnych w latach 2013–2016 (wg wartości nominalnej)

Wyszczególnienie	2016 r.	2015 r.	2014 r.	2013 r.
Zobowiązania wg tytułów dłużnych	69 019 934 276,21	71 634 679 846,26	72 109 871 088,00	69 159 111 886,13
papiery wartościowe	4 272 684 000,00	4 157 881 000,00	4 267 829 600,00	5 259 399 400,00
krótkoterminowe	0,00	1 600 000,00	0,00	0,00
długoterminowe	4 272 684 000,00	4 156 281 000,00	4 267 829 600,00	5 259 399 400,00
kredyty i pożyczki	64 653 236 625,58	67 328 761 890,42	67 628 939 479,03	63 504 468 870,80
krótkoterminowe	104 543 109,61	153 081 179,36	346 814 083,78	304 571 994,44
długoterminowe	64 548 693 515,97	67 175 680 711,06	67 282 125 395,25	63 199 896 876,36
przyjęte depozyty	0,00	0,00	0,00	0,00
wymagalne zobowiązania	94 013 650,63	148 036 955,84	213 102 008,97	395 243 615,33
z tytułu dostaw towarów i usług	56 938 282,65	77 166 907,43	117 929 044,08	133 131 063,78
pozostałe	37 075 367,98	70 870 048,41	95 172 964,89	262 112 551,55

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (dostęp: 27.04.2018 r.)].

W analizowanym okresie dla jednostek samorządu terytorialnego łącznie kredyty i pożyczki stanowiły od 91,8% do 94% zobowiązań ogółem. Zobowiązania z tytułu kredytów i pożyczek jednostek samorządu terytorialnego generalnie rosły z roku na rok lub utrzymywały się na podobnym poziomie. Wyjątek stanowił jed-

nak 2016 rok, w którym odnotowano zauważany spadek w stosunku do 2015 roku o 4,1%. Z kolei najwyższy poziom zobowiązań z tytułu papierów wartościowych odnotowano w 2013 roku. Wymagalne zobowiązania wykazywały tendencję wzrostową na przełomie lat 2013–2016. W tabeli 2 zostały przedstawione wielkości zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w roku 2016 według kategorii ujmowanych w sprawozdaniu Rb-Z.

Tabela 2. Zobowiązania gmin, powiatów, miast na prawach powiatu i województw w Polsce według tytułów dłużnych w 2016 roku (wg wartości nominalnej)

Wyszczególnienie	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu	Województwa
	kwota zadłużenia ogółem	kwota zadłużenia ogółem	kwota zadłużenia ogółem	kwota zadłużenia ogółem
Zobowiązania według tytułów dłużnych	23 863 529 867,90	5 565 813 633,15	32 821 721 503,93	6 768 869 271,23
papiery wartościowe	129 940 000,00	83 645 000,00	3 696 331 000,00	362 768 000,00
krótkoterminowe	0,00	0,00	0,00	0,00
długoterminowe	129 940 000,00	83 645 000,00	3 696 331 000,00	362 768 000,00
Kredyty i pożyczki	23 673 864 328,25	5 476 788 568,47	29 097 102 431,69	6 405 481 297,17
krótkoterminowe	65 017 117,17	12 249 363,00	27 276 629,44	0,00
długoterminowe	23 608 847 211,08	5 464 539 205,47	29 069 825 802,25	6 405 481 297,17
przyjęte depozyty	0,00	0,00	0,00	0,00
Wymagalne zobowiązania	59 725 539,65	5 380 064,68	28 288 072,24	619 974,06
z tytułu dostaw towarów i usług	31 762 058,05	698 754,04	24 085 781,93	391 688,63
pozostałe	27 963 481,60	4 681 310,64	4 202 290,31	228 285,43

Źródło: opracowanie własne na podstawie [<http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (dostęp: 27.04.2018 r.)].

W analizie zobowiązań według tytułów dłużnych JST w Polsce w roku 2016 przeważały we wszystkich rodzajach jednostek kredyty i pożyczki. W gminach stanowiły one 99% wszystkich zobowiązań. W powiatach udział ten wynosił 98%, w miastach na prawach powiatu 89%, a w województwach 95%. Drugim w kolejności zobowiązaniem klasyfikowanym według sprawozdania Rb-Z były papiery wartościowe. Wymagalne zobowiązania, w tym z tytułu dostaw i usług, stanowią najmniej ilościową kategorię wśród wszystkich

zaciąganych zobowiązań finansowych. Jak wskazują powyższe analizy, najpopularniejszym w ciągu ostatnich lat sposobem pokrywania deficytu budżetowego były kredyty i pożyczki, bez względu na rodzaj jednostki samorządu terytorialnego.

PODSUMOWANIE

W jednostce samorządu terytorialnego przygotowywanie sprawozdań w zakresie operacji finansowych jest obowiązkowym elementem jej systemu rachunkowości. Rozwój JST wymaga od nich pozyskiwania środków zewnętrznych o zwrotnym charakterze. Jednostki samorządu terytorialnego, prowadząc gospodarkę finansową, wykorzystują instrumenty dłużne, ze względu na niewystarczające dochody własne. Na podstawie sprawozdań z operacji finansowych JST można ocenić wysokość i strukturę zaciąganych zobowiązań, które angażują środki publiczne. Sprawozdania te stanowią podstawę do badań analitycznych sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wyszczególniając odpowiednie pozycje sprawozdawcze.

BIBLIOGRAFIA

- Denek E., Gońda E., 2013, *Instrumenty zaciągania samorządowego długu publicznego w świetle procedur instytucji finansowych* [w:] *Szacowanie poziomu zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w warunkach zwiększonego ryzyka utraty płynności finansowej*, red. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., 2013, *Finansowanie samorządowego długu publicznego – instrumenty i skutki ich zastosowania*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio H, Oeconomia” nr 47/3.
- Hellich E., 2011, *Podstawowe problemy rachunkowości sektora finansów publicznych*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 27 marca 2015 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2015 r., poz. 459).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 16 stycznia 2014 r. w sprawie sprawozdawczości budżetowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 119).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 2011 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego (Dz.U. z 2011 r., nr 298, poz. 1767).
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych (Dz.U. z 2010 r., nr 43, poz. 247).
- Rówińska M., 2017, *Zobowiązania finansowe* [w:] *Rachunkowość finansowa z uwzględnieniem MSSF*, red. J.Pfaff, PWN, Warszawa.

- Świderek I., 2016, *Sprawozdawczość budżetowa oraz w zakresie operacji finansowych w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK Gdańsk.
- Sprawozdania budżetowe, Ministerstwo Finansów, Finanse publiczne, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorządu-terytorialnego/sprawozdania-budżetowe> (stan na dzień 27.04.2018 r.).
- Tartanus-Oryszczak M., 2014, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych – znaczenie dla dalszego rozwoju i propozycja korekty*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2013 r., poz. 595 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2013 r., poz. 596 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2012 r., poz. 591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 395 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.).
- Winiarska K., Kaczurak-Kozak M., 2013, *Rachunkowość budżetowa*, wyd. IV, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Wojtczak-Samoraj D., 2013, *Samodzielność pożyczkowa jednostek samorządu terytorialnego w rozstrzygnięciach regionalnych izb obrachunkowych*, „Finanse Komunalne” nr 4.
- Zysnarska A., 2016, *Rachunkowość sektora budżetowego z elementami analizy finansowej*, ODDK, Gdańsk.

Streszczenie

Zaciąganie zobowiązań przez jednostki samorządu terytorialnego uwarunkowane jest ścisłymi regulacjami i zasadami wynikającymi z ustawy o finansach publicznych i ustawy o rachunkowości. System rachunkowości jednostek samorządu terytorialnego obejmuje różne rodzaje obowiązkowych sprawozdań odnoszących się do sytuacji majątkowej, finansowej czy przebiegu działalności jednostek gospodarujących. Przepisy ustawy o finansach publicznych nakładają na jednostki samorządu terytorialnego obowiązek okresowego sprawozdania w zakresie ogółu operacji finansowych. W szczególności obowiązek ten koncentruje się na wykazywaniu wysokości należności i zobowiązań.

Celem artykułu jest ocena struktury zobowiązań finansowych jednostek samorządu terytorialnego, na podstawie danych zawartych w sprawozdaniach okresowych jednostek samorządu terytorialnego. W związku z tak postawionym celem, rozważaniu poddane zostały zagadnienia istoty i zakresu sprawozdań w zakresie operacji finansowych oraz możliwości oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego na podstawie przedkładanych sprawozdań. W artykule wykorzystano następujące metody badawcze: studia literaturowe, analizę aktów prawnych, analizę porównawczo-opisową i syntezę. Wyniki przeprowadzonych badań dają podstawę do stwierdzenia, że na podstawie sprawozdań w zakresie operacji finansowych jednostek samorządu terytorialnego można ocenić wysokość i strukturę zaciąganych zobowiązań, które angażują środki publiczne. Sprawozdania te stanowią podstawę do badań analitycznych sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, wyszczególniając odpowiednie pozycje sprawozdawcze.

Słowa kluczowe: zobowiązania finansowe, jednostki samorządu terytorialnego, obowiązki sprawozdawcze.

Reporting obligations of Poland's local government units regarding financial liabilities*Summary*

Incurring liabilities by local government units is subject to strict regulations and principles defined in Poland's public finance and accounting laws. The accounting system of local government units includes various types of required reports referring to assets, finances and activities of management units. Reporting as such is a source of information according to defined principles reflecting specific expectations of those receiving said reports. The provisions of the public finance law obligate local government units to periodically summarize their general financial operations. A specific responsibility focuses on listing claims and liabilities.

The objective of the article is an assessment of the financial liabilities' structure of Poland's local government units based on data included in the periodic reports of said units. The thesis suggests that the assessment will vary, to a greater degree, due to the types of liabilities undertaken by the mandates local government units. Because of how the objective is stated, considerations of essential issues and report limitations are examined in the area of local financial operations on the basis of submitted reports. The article applies the following research methods: literature examination, analysis of laws, and comparative-descriptive-synthesis analysis. Results of this study provide a basis to conclude that on the basis of the statements on the financial operation of local government units can be assessed incurring obligations, which involve public funds. These reports form the basis for analytical studies of the financial status of local government units, specifying the relevant statements items.

Keywords: financial liabilities, Local Government Units, reporting obligations.

JEL: M42, M48, H72.

*dr Jolanta Zawora*¹

Katedra Ekonomiki i Zarządzania

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Rzeszowski

Potencjał dochodowy a wydatki inwestycyjne gmin Polski Wschodniej

WPROWADZENIE

Występujące w Polsce silne zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego jest wynikiem długotrwałych procesów. Makroregion Polski Wschodniej stanowi obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. Występowanie regionalnych dysproporcji rozwojowych może oddziaływać na przestrzenne zróżnicowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym samorządów lokalnych. Należy przy tym podkreślić zależność pomiędzy stanem rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie a sytuacją dochodową gminy. Jednocześnie możliwości inwestycyjne gmin są zdeterminowane przez istniejące ograniczenia budżetowe oraz dostępność zasobów finansowych.

Zainteresowanie finansami gmin jest zatem uwarunkowane rolą samorządu terytorialnego we wspieraniu i kreowaniu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego [Stanny, Strzelczyk, 2015, s. 301]. Na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów prawa jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do realizacji szerokiego zakresu zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych oraz kształtowaniem procesów rozwojowych. Najszersze możliwości oddziaływania na warunki życia wspólnot lokalnych mają gminy. Jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego gmina odpowiada za wszystkie sprawy o zasięgu lokalnym i w tym celu została wyposażona w odpowiednie dochody, a jednocześnie stała się odpowiedzialna za realizację szeregu zadań inwestycyjnych. Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego, są zatem możliwości samorządu w zakresie realizacji działalności inwestycyjnej. Zabezpieczenie

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: jolazawora@gmail.com; ORCID: 0000-0003-4180-258X.

źródeł finansowania zadań nałożonych przez ustawodawcę na samorząd lokalny jest fundamentalnym zagadnieniem w realizacji zadań samorządów lokalnych [Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016, s. 50]. Jednym z podstawowych czynników pozwalających kreować decyzje zarówno bieżące, jak i inwestycyjne, są dochody. To właśnie ta kategoria daje możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia innowacyjności czy zmiany aktualnego stanu infrastruktury społeczno-gospodarczej. Sytuacja dochodowa jest wypadkową szeregu czynników – ustawowych, obiektywnych, jak i tych, na które może oddziaływać dana jednostka samorządowa. Dochody są również ważnym czynnikiem, który pozwala na przyspieszenie rozwoju czy też podwyższenie jakości i standardu dotychczas realizowanych zadań. Działania, wywołane decyzjami organów samorządowych, związane są z potencjałem danej jednostki [Filipiak, 2016, s. 643].

Celem artykułu jest ocena potencjału dochodowego gmin Polski Wschodniej w świetle dokonanych wydatków inwestycyjnych w latach 2010–2016. Analizą objęto gminy makroregionu Polski Wschodniej, który tworzą województwa: świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie, podlaskie oraz warmińsko-mazurskie. Łącznie makroregion wschodni tworzy 709 gmin (29% gmin w kraju). Sytuację gmin tego regionu przedstawiono na tle pozostałych gmin w Polsce. W analizie uwzględniono podział na gminy: miejskie (w tym miasta na prawach powiatu), wiejskie i miejsko-wiejskie. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2010–2016. Materiał empiryczny pochodzi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, opracowań Ministerstwa Finansów, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Eurostatu.

POTENCJAŁ DOCHODOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego oraz ich rozwój społeczno-gospodarczy w znacznym stopniu zdeterminowane są wielkością potencjału finansowego. Pojęcie to nie jest w literaturze jednoznacznie definiowane. Przez potencjał finansowy można rozumieć zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania [Miszczyk, 2004]. M. Wosiek [2013, s. 145] rozumie potencjał finansowy jako zdolność do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST, którą określają m.in. poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, w tym zwłaszcza udział dochodów własnych, określających stopień finansowej samodzielności samorządów. W najbardziej kompleksowym ujęciu potencjał finansowy tworzą zasoby finansowe (kapitał, wiarygodności, gotówka w kasie i na rachunku bankowym), ale również potencjalne możliwości kreowania zasobów finansowych poprzez aktywną politykę prowadzoną przez władze samorządowe (np. politykę dochodową czy wydatkową pobudzającą przedsię-

biorczość), a także poprzez możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych (np. potencjalne możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych i zobowiązań niezaliczanych do długu) [Filipiak, Tarczyńska-Łuniewska, 2016, s. 13].

Jedną z głównych składowych potencjału finansowego są zasoby będące w dyspozycji JST. Potencjał dochodowy obejmuje wszystkie kategorie dochodów realizowanych przez JST odniesione do liczby mieszkańców danego terytorium. W literaturze podkreśla się znaczenie własnego potencjału dochodowego, który stanowi jeden z czynników pozwalających kreować stabilny rozwój lokalny. Zdaniem T. Lubińskiej z zespołem, kategoria własnego potencjału dochodowego obejmuje większość źródeł dochodów własnych JST o charakterze stabilnym, które zapewniają cykliczne, w bardzo wysokim stopniu przewidywalne wpływy do budżetu samorządu oraz nie wygasają po upływie krótkiego czasu. Do stabilnych dochodów własnych można zaliczyć: wpływy z udziału w PIT i CIT oraz wpływy z podatku od nieruchomości, od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych [Lubińska i in., 2007, s. 77].

Wysoki poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich wysoki udział w dochodach ogółem sprzyjają większej samodzielności finansowej gmin, kształtowaniu przez nie własnej polityki finansowej i stanowią podstawę lokalnego rozwoju, sprzyjając lepszemu zaspokojeniu potrzeb [Jastrzębska, 2012, s. 54]. Bazowanie na stabilnych, przyrastających jednostajnie dochodach własnych pozwala samorządom tworzyć wiarygodne, długoterminowe projekcje finansowe oraz alternatywne scenariusze montażu finansowego dla projektów inwestycyjnych, co zwiększa bezpieczeństwo ich realizacji [Sierak, Górniak, 2011, s. 36].

W ocenie potencjału dochodowego gmin z punktu widzenia możliwości finansowania ich zadań inwestycyjnych szczególnie przydatna jest kategoria nadwyżki operacyjnej. Zasadniczym problemem rozpatrywanym w kontekście potencjału finansowego jest ustalenie, jakie środki na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych jest w stanie wygospodarować gmina. Wynik operacyjny określa poziom dochodów bieżących pozostających do dyspozycji samorządów po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących wraz z kosztami obsługi zadłużenia. Jest to jednocześnie kategoria ekonomiczna pozwalająca prognozować możliwość sfinansowania wydatków inwestycyjnych. Wynik operacyjny, jako miara potencjału dochodowego, określa sytuację finansową samorządu terytorialnego uwzględniając zakres potrzeb i koszty realizacji zadań w poszczególnych gminach.

MAKROREGION POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE POZOSTAŁYCH REGIONÓW KRAJU ORAZ UNII EUROPEJSKIEJ

Wschodnia Polska to region obejmujący 32% powierzchni kraju, w którym zamieszkuje blisko 22% ludności Polski. Makroregion Polski Wschodniej, który tworzą województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i war-

mińsko-mazurskie, stanowi obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. Według danych Eurostat w 2010 roku PKB *per capita* wypracowany w makroregionie Polski Wschodniej stanowił zaledwie 44% średniej unijnej. Wszystkie województwa Polski Wschodniej znalazły się wśród dwudziestu najbiedniejszych regionów Unii. Pozostawały również jednymi z najmniej konkurencyjnych regionów w UE. Według syntetycznego Indeksu Regionalnej Konkurencyjności opracowanego przez Komisję Europejską w 2010 roku, na 271 regionów objętych badaniem, województwa Polski Wschodniej zajęły w nim miejsca pomiędzy 211. a 233. [Dijkstra i in., 2011].

Mimo że Polska Wschodnia zmniejsza dystans rozwojowy w stosunku do całej UE, nadal widoczne są dysproporcje rozwojowe między makroregionem i pozostałymi regionami UE. W 2014 roku województwa makroregionu osiągnęły jedynie 50% średniej unijnej wartości PKB *per capita*. Były to wartości najniższe wśród regionów Polski. Warto przy tym podkreślić, że PKB *per capita* wypracowany w najsilniej rozwiniętym regionie (województwie mazowieckim) stanowił 112,4% średniej unijnej (przy średniej dla wszystkich polskich województw – 63,5%). Wskazuje to na występujące w Polsce silne zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W województwach Polski Wschodniej PKB *per capita* nie przekroczył 32 tys. zł. Najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie mazowieckim – 69 tys. zł (przy średniej krajowej – 43 tys. zł) [Dziemianowicz i in., 2016, s. 25].

Problemy rozwojowe Polski Wschodniej związane są z niekorzystną strukturą gospodarki wschodnich województw. Konsekwencją są postępujące negatywne procesy demograficzne – migracji zarobkowej i starzenia się ludności na obszarach słabiej rozwiniętych. Główną barierą rozwojową Polski Wschodniej pozostaje niski poziom atrakcyjności inwestycyjnej. Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową obszar całego makroregionu sklasyfikowano jako najmniej atrakcyjny inwestycyjnie w Polsce [Tarkowski, 2015]. Jednym z głównych problemów w tym zakresie była niska dostępność transportowa i spójność komunikacyjna makroregionu. O problemach rozwojowych tego obszaru świadczy również niezrównoważenie podaży zasobów i popytu na pracę. Polska Wschodnia należy do regionów o najwyższej stopie bezrobocia, sięgającej 16,3%, przy średniej dla Polski również w 2015 roku 9,8%. Wśród niekorzystnych uwarunkowań należy ponadto wskazać relatywnie niski poziom przedsiębiorczości. Średnia dla makroregionu liczba podmiotów gospodarczych przypadająca na 10 tys. mieszkańców była najniższa w kraju i wynosiła 832, podczas gdy w województwie o najwyższym poziomie przedsiębiorczości – mazowieckim – liczba podmiotów była prawie dwukrotnie wyższa.

Charakter problemów niekorzystnie wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą i perspektywy rozwoju Polski Wschodniej w znacznej mierze są konsekwencją historycznych uwarunkowań, które są dodatkowo negatywnie wzmacniane skutkami peryferyjnego położenia makroregionu przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i w sąsiedztwie słabo rozwiniętych regionów.

Polska Wschodnia jest obszarem dużego wsparcia polityki regionalnej. Głównym instrumentem jest specjalny program operacyjny jego rozwoju, realizowany z wykorzystaniem środków UE od 2007 roku. Dzięki rozpoczętym zmianom następuje stopniowa poprawa pozycji rozwojowej makroregionu. Niezbędna jest kontynuacja działań ukierunkowanych przede wszystkim na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu i długofalowe pobudzenie aktywności ekonomicznej na jego obszarze.

POTENCJAŁ DOCHODOWY ORAZ WYDATKI INWESTYCYJNE GMIN POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE KRAJU

Na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów decydujący wpływ mają czynniki dochodowe determinujące ich aktywność inwestycyjną. Dochody gromadzone przez gminy odniesione do liczby mieszkańców obrazują potencjał finansowy tych podmiotów.

Tabela 1. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* gmin Polski Wschodniej na tle kraju w latach 2010–2016

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy* (zł)							
Polska	3276,4	3444,2	3624,2	3746,8	3970,7	4114,7	4585,7
Lubelskie	2883,6	3105,4	3293,6	3402,6	3565,1	3579,1	4060,7
Podkarpackie	3116,2	3169,6	3210,1	3310,4	3486,8	3505,7	4012,3
Podlaskie	3191,3	3357,7	3519,7	3 80,3	4037,0	3789,3	4312,3
Świętokrzyskie	3189,1	3229,2	3221,4	3333,7	3468,3	3561,1	3998,6
Warmińsko- -Mazurskie	3082,2	3316,8	3418,2	3534,1	3704,7	3942,3	4337,3
Dochody własne na 1 mieszkańca gminy* (zł)							
Polska	1727,8	1828,4	1918,6	2041,6	2198,4	2297,4	2368,2
Lubelskie	1047,1	1157,6	1236,4	1313,3	1460,8	1502,0	1575,3
Podkarpackie	1081,0	1183,8	1230,8	1309,3	1436,7	1481,9	1524,9
Podlaskie	1314,2	1481,8	1583,3	1664,5	2027,0	1848,3	1909,8
Świętokrzyskie	1249,9	1302,8	1362,5	1425,0	1506,0	1589,3	1665,5
Warmińsko- -Mazurskie	1323,7	1433,0	1525,9	1590,5	1706,9	1830,7	1838,4

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [www.stat.gov.pl/bdl].

Gminy i miasta na prawach powiatu makroregionu wschodniego charakteryzowała niższa, w relacji do pozostałych polskich gmin, konkurencyjność wyrażo-

na poziomie dochodów *per capita*. W latach 2010–2016 gminne dochody ogółem *per capita* we wszystkich województwach Polski Wschodniej były niższe od średniej dla kraju i jednocześnie należały do najniższych w kraju. Naj-słabszym potencjałem dochodowym charakteryzowały się gminy województwa podkarpackiego (ich średnie dochody *per capita* wyniosły 3402 zł, przy średniej dla kraju – 3823 zł) (tabela 1). Dochody gminne Podkarpacia stanowiły w 2016 roku jedynie 87% średniej krajowej, niższe dochody osiągnęły w skali kraju tylko gminy województwa opolskiego (83%). Najzasobniejsze wśród wschodnich województw były gminy podlaskie (3684 zł). Biorąc natomiast pod uwagę wszystkie regiony Polski, najwyższe dochody *per capita* osiągnęły gminy województwa mazowieckiego – 5700 zł, co stanowiło 124% średniej dla kraju (tabela 2).

Jeszcze większy dystans gmin Polski Wschodniej wobec pozostałych polskich gmin można zauważyć pod względem poziomu dochodów własnych. Naj-słabszy potencjał dochodowy posiadały jednostki Podkarpacia, ich średnie dochody własne *per capita* wynosiły 1321 zł i były najniższe w Polsce (stanowiły 64% średniej krajowej). Wśród wschodnich województw najwyższą samodzielnością finansową cechowały się gminy Podlasia, jednak ich dochody własne stanowiły tylko 80,5% średnich dochodów w kraju. Biorąc pod uwagę wszystkie regiony Polski, najwyższe dochody własne *per capita* osiągały gminy województwa mazowieckiego – 3460 zł, co stanowiło 146% średniej dla kraju. Wysokim własnym potencjałem dochodowym charakteryzowały się również gminy województw: dolnośląskiego i zachodniopomorskiego.

Tabela 2. Dochody gmin *per capita* według województw do średniej krajowej w 2010 i 2016 roku (w %)

Województwa	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy*		Dochody własne na 1 mieszkańca gminy*	
	2010 r.	2016 r.	2010 r.	2016 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Polska	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolnośląskie	103,2	100,2	119,7	115,2
Kujawsko-Pomorskie	93,8	97,3	87,2	87,7
Lubelskie	88,0	88,6	60,6	66,5
Lubuskie	91,6	91,7	81,4	87,0
Łódzkie	92,6	97,4	93,2	100,1
Małopolskie	99,3	97,3	86,3	89,9
Mazowieckie	122,7	124,3	150,4	146,1
Opolskie	87,1	83,4	82,5	84,2
Podkarpackie	95,1	87,5	62,6	64,4
Podlaskie	97,4	94,0	76,1	80,6
Pomorskie	107,9	107,4	113,3	106,0

1	2	3	4	5
Śląskie	100,1	98,0	112,5	105,8
Świętokrzyskie	97,3	87,2	72,3	70,3
Warmińsko-Mazurskie	94,1	94,6	76,6	77,6
Wielkopolskie	91,8	95,9	95,6	94,4
Zachodniopomorskie	93,7	102,1	97,4	109,3

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

Biorąc pod uwagę poszczególne typy gmin można zauważyć, że najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na mieszkańca, zarówno w skali kraju, jak i w Polsce Wschodniej, dysponowały miasta na prawach powiatu (tabela 3). Zwraca również uwagę niski poziom dochodów własnych *per capita* na obszarach wiejskich (gminach wiejskich i miejsko-wiejskich).

Tabela 3. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* gmin Polski Wschodniej na tle kraju według typów gmin w 2016 roku

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
Dochody ogółem na 1 mieszkańca (zł)				
Polska	3803,0	5899,9	3896,0	4058,8
Lubelskie	3646,4	5261,2	3583,3	3697,0
Podkarpackie	3689,6	5597,6	3653,2	3743,6
Podlaskie	3571,2	5271,9	3590,4	3987,4
Świętokrzyskie	3396,7	5634,2	3683,1	3817,9
Warmińsko-Mazurskie	3721,7	5541,4	4043,2	4255,6
Dochody własne na 1 mieszkańca (zł)				
Polska	2098,7	3636,4	1779,5	1532,7
Lubelskie	1827,8	2582,5	1254,5	1049,1
Podkarpackie	2021,1	2631,6	1220,9	1087,7
Podlaskie	1742,8	2752,5	1376,3	1328,0
Świętokrzyskie	1854,2	3034,1	1528,7	1137,2
Warmińsko-Mazurskie	1742,6	2874,5	1539,9	1462,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

W ocenie potencjału dochodowego gmin szczególnie z punktu widzenia możliwości finansowania zadań inwestycyjnych przydatna jest kategoria nadwyżki operacyjnej. Potencjalne możliwości finansowania inwestycji gmin Polski Wschodniej

nie odbiegają już w tak widoczny sposób od wartości średnich dla całego kraju. Można jednak zauważyć, że prawie wszystkie gminy makroregionu (poza województwem podlaskim) generowały nadwyżkę niższą od średniej w kraju. A wśród jednostek o najniższym wskaźniku znalazły się przede wszystkim gminy Polski Wschodniej – województwa warmińsko-mazurskiego i lubelskiego (oraz spoza makroregionu – lubuskiego). Można także zauważyć, że wysokość wypracowanej nadwyżki operacyjnej przekładała się na poziom realizowanych inwestycji gminnych (tabela 4). W gminach województwa warmińsko-mazurskiego, w których wskaźniki nadwyżki operacyjnej najbardziej odbiegały od średniej krajowej, wydatkowano relatywnie niskie środki na inwestycje (najniższe wśród województw Polski Wschodniej). Podobną sytuację można zaobserwować w gminach województwa lubuskiego oraz opolskiego. Natomiast gminy województwa podlaskiego, których wydatki na inwestycje były najwyższe wśród regionów wschodnich i należały do najwyższych w kraju, wypracowały relatywnie wysoką nadwyżkę operacyjną (na poziomie wyższym od średniego w kraju). Jednak warto zauważyć, że wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, natomiast środki przeznaczane na wydatki inwestycyjne spadały, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin (tabela 5). Zdolność do finansowania inwestycji w poszczególnych typach gmin pozostawała na zbliżonym poziomie. Jedynie gminy wiejskie wyróżniały się wyższym poziomem wygoszparowanej nadwyżki bieżącej, co przełożyło się na relatywnie wyższe w tej kategorii gmin wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem

Tabela 4. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem i wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gmin* według województw w 2010, 2013, 2016 roku (w %)

Województwa	Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem			Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem		
	2010	2013	2016	2010	2013	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Polska	5,7	8,0	9,4	23,4	16,8	10,8
Dolnośląskie	3,7	8,3	8,5	24,3	16,4	12,0
Kujawsko-Pomorskie	5,8	8,2	9,6	21,8	18,4	9,8
Lubelskie	3,4	7,0	7,8	22,9	18,3	9,6
Lubuskie	2,4	6,7	8,9	26,5	11,7	10,5
Łódzkie	5,8	7,7	9,3	22,0	18,4	12,0
Małopolskie	6,3	8,5	8,5	21,2	14,9	10,8
Mazowieckie	6,2	8,4	10,0	22,5	15,9	10,6
Opolskie	4,0	7,4	7,6	22,2	13,6	9,1
Podkarpackie	4,5	6,9	8,9	23,8	18,0	10,5
Podlaskie	5,7	8,4	10,5	29,9	18,6	10,6
Pomorskie	7,4	7,5	10,1	25,3	19,6	11,5
Śląskie	7,4	7,5	9,1	21,6	18,8	10,8

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Świętokrzyskie	4,4	8,2	8,5	26,7	16,5	8,7
Warmińsko- -Mazurskie	2,8	6,4	8,6	26,4	14,5	8,2
Wielkopolskie	7,2	9,5	11,7	23,9	15,1	12,9
Zachodniopomorskie	5,8	7,8	9,5	22,4	16,8	10,0

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>

Średnie wydatki inwestycyjne gmin makroregionu wschodniego pozostawały w latach 2010–2016 na poziomie wyższym do średniego w kraju (tabela 4). Jedynie gminy województwa warmińsko-mazurskiego przeznaczyły na inwestycje niższe środki niż średnio w kraju. Najwięcej środków w makroregionie przeznaczono na inwestycje w gminach województwa podlaskiego, nieznacznie wyższe wydatki inwestycyjne posiadało tylko województwo pomorskie. Najmniej wśród wszystkich regionów wydatkowano na inwestycje w województwach: opolskim i lubuskim.

Tabela 5. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem i wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem według typów gmin Polski Wschodniej w latach 2010–2016

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem (%)				
2010 r.	22,9	21,5	23,8	26,3
2011 r.	20,7	20,1	21,9	23,8
2012 r.	16,3	19,0	17,6	18,4
2013 r.	14,0	17,6	15,7	17,7
2014 r.	15,5	19,6	17,3	19,5
2015 r.	14,5	17,5	16,1	17,9
2016 r.	10,3	10,7	10,6	11,3
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem (%)				
2010 r.	3,2	4,7	4,9	7,4
2011 r.	5,3	5,4	6,0	7,2
2012 r.	5,4	4,8	6,9	8,6
2013 r.	6,9	6,0	8,3	9,8
2014 r.	7,8	7,0	8,0	9,4
2015 r.	8,4	7,8	8,9	9,5
2016 r.	8,4	8,2	9,3	10,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> oraz Ministerstwa Finansów, Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2010–2016, Warszawa 2017, www.finanse.mf.gov.pl].

Analizując poziom realizowanych inwestycji zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, można zauważyć w latach 2010–2016 duży spadek ich wartości. Szczególnie widoczny jest spadek wydatków inwestycyjnych w 2016 roku. W większości gmin w analizowanym okresie nastąpił spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi, na co wpłynął wysoki wzrost wydatków bieżących w 2016 roku (o 22,1% w stosunku do roku poprzedniego). Wzrost ten spowodowany był głównie realizacją od 1 kwietnia 2016 roku nowego zadania (program „Rodzina 500+”) wynikającego z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci [Dz.U. z 2016 r., poz. 195]. Na obniżenie wydatków inwestycyjnych wpłynął, poza wysokim wzrostem wydatków bieżących, niższy poziom uzyskanych dotacji unijnych. Było to efektem m.in. okresu przejściowego w rozdysponowywaniu funduszy UE ze starej i nowej perspektywy, w której wydłużono okres przygotowywania procedur unijnych i konkursy dla samorządów ruszyły dopiero w drugiej połowie 2016 roku. Rok 2016 był więc dla większości gmin okresem przygotowań projektów do nowej perspektywy.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza pozwala wskazać na specyficzne cechy gmin makroregionu Polski Wschodniej. Cechowały się one relatywnie niższym od pozostałych polskich gmin potencjałem dochodowym. Dochody gminne *per capita* w województwach Polski Wschodniej należały do najniższych w kraju. Gminy regionu wschodniego charakteryzował ponadto niższy zakres samodzielności finansowej, na co wskazują znacznie niższe od średniej dla kraju wartości dochodów własnych. Najniższym potencjałem dochodowym dysponowały w regionie wschodnim gminy województwa podkarpackiego. Natomiast najwyższymi dochodami ogółem oraz dochodami własnymi dysponowały gminy województwa podlaskiego. Analiza zdolności kredytowej gmin, mierzona wysokością wypracowanej nadwyżki operacyjnej, wskazuje na zbliżoną do średniej w kraju zdolność do realizacji działalności inwestycyjnej. Wydatki inwestycyjne gmin w regionie wschodnim były na poziomie zbliżonym do średnich wartości w kraju. Najwięcej środków na inwestycje przeznaczono w gminach województwa podlaskiego, tylko w gminach województwa pomorskiego zrealizowano wyższe wydatki inwestycyjne. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin. Zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, widoczny jest w latach 2010–2016 spadek gminnych wydatków inwestycyjnych. Największy spadek wydatków inwestycyjnych wystąpił w 2016 roku. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było dla całego sektora samorządowego.

BIBLIOGRAFIA

- Dijkstra L., Annoni P., Kozovska K., 2011, *A new regional competitiveness index: Theory, methods and findings*. European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Working Paper No. 02.
- Dziemianowicz W., Dąbrowska A., Charkiewicz J., 2016, *Przegląd regionalny. Województwo podkarpackie 2015*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów.
- Filipiak B.Z., 2016, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 1 (79), <http://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>
- Filipiak B., Tarczyńska-Łuniewska M., 2016, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2016, *Kondycja finansowa gmin wiejskich a źródła ich dochodów w województwie wielkopolskim*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVIII, z. 1.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Miszczuk M., 2004, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Sierak J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Stanny M., Strzelczyk W., 2015, *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVII, z. 4.
- Tarkowski M., 2015, *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2015*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195).
- Wosiek M., 2013, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, red. nauk. M.G. Woźniak, nr 34, Rzeszów.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2016*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017, www.finanse.mf.gov.pl (stan na dzień 10.05.2018 r.).

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena potencjału dochodowego gmin oraz poziomu realizowanej działalności inwestycyjnej. Analizą objęto gminy Polski Wschodniej. Ich sytuację przedstawiono na tle pozostałych gmin w Polsce. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2010–2016. Przeprowa-

dzona analiza wskazuje, że gminy Polski Wschodniej cechowały się relatywnie niższym od pozostałych polskich gmin potencjałem dochodowym. Dochody gminne *per capita* w województwach Polski Wschodniej należały do najniższych w kraju. Gminy regionu wschodniego charakteryzował ponadto niższy zakres samodzielności finansowej, na co wskazują znacznie niższe od średniej dla kraju wartości dochodów własnych. Najniższym potencjałem dochodowym dysponowały w regionie wschodnim gminy województwa podkarpackiego. Natomiast najwyższymi dochodami ogółem oraz dochodami własnymi dysponowały gminy województwa podlaskiego. Wysokość wypracowanej w gminach Polski Wschodniej nadwyżki operacyjnej, wskazuje na zbliżoną do średniej w kraju zdolność do finansowania inwestycji. Wydatki inwestycyjne gmin w regionie wschodnim były na poziomie zbliżonym do średnich wartości w kraju. Najwięcej środków na inwestycje przeznaczono w gminach województwa podlaskiego, tylko w gminach województwa pomorskiego zrealizowano wyższe wydatki inwestycyjne. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin. Zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, widoczny jest w latach 2010–2016 spadek gminnych wydatków inwestycyjnych. Największy spadek wydatków inwestycyjnych wystąpił w 2016 roku. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było dla całego sektora samorządowego.

Słowa kluczowe: potencjał dochodowy, działalność inwestycyjna.

Income potential and investment activity of Eastern Poland's communities

Summary

The article aims to evaluate income potential of communities and their level of investment activity. Analysis has been conducted on Eastern Poland's communities. Their condition was compared with other Polish communities. The study was covers the years 2010–2016. The analysis shows, that Eastern Poland's communities had relatively lower income potential. Community income *per capita* in eastern voivodeships were among the lowest in the country. Eastern Poland's communities also had lower range of financial independence, since their self-revenue values were significantly lower than the national average. Podkarpackie's communities had the lowest income potential in the eastern region, while Podlaskie Voivodeship's communities had the highest self-revenue and total income. The level of eastern communities operational surplus indicates, that ability to finance investments is similar to that of the national one. Investment expenditures in the eastern region were at a similar level to that of the national one. Most resources on investment were spent in Podlaskie Voivodeship's communities. Only in Pomorskie Voivodeship these expenditures were higher. The rate of the operational surplus went up for every community type in the analyzed period. Decline in investment expenditures was noted by all types of communities in every region in years 2010–2016. Biggest decline in the investemnt expenditures was noted in 2016. Reduction in investments was characteristic for the whole municipal sector after 2010.

Keywords: income potential, investment activity.

JEL: H7.

*dr Paweł Dziekański*¹

Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Zróźnicowanie rozwoju powiatów Polski Wschodniej a problem samodzielności finansowej²

WSTĘP

Rozwój jednostki samorządu terytorialnego jest przestrzennie spolaryzowany. Realizowane przez powiat działania są splotem wzajemnie powiązanych ze sobą czynników, które tworzą wielowymiarową przestrzeń. Tworzą ją m.in. zasoby majątkowe, zasoby środowiska przyrodniczego oraz zasoby demograficzne, infrastruktura, środki finansowe. Nie należy ich postrzegać jako pojedynczych wyizolowanych zmiennych. Posiadane zasoby są podstawą działania oraz warunkiem realizacji przez jednostkę zadań ustawowych [Prus, Sadowski, 2012, s. 126].

Podstawowym celem działalności powiatów jest zapewnienie jak najlepszych warunków dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Realizacja tego celu wymaga zapewnienia stałego dopływu zasobów niezbędnych do odpowiedniego poziomu dóbr i usług. Rozwój gospodarczy jest kategorią mierzalną, jednak z uwagi na złożony charakter tego zjawiska nie można go wyrazić za pomocą jednej liczby.

Samorząd terytorialny powinien mieć możliwość kształtowania poszczególnych źródeł dochodów. Wysoki poziom zróźnicowania osiągniętych przez JST dochodów wymusza bowiem stosowanie systemu ich wyrównywania z wykorzystaniem różnego typu transferów [Wyszkowska, Wyszkowski, 2015]. Pozycja samorządu terytorialnego wymaga dbałości o sytuację finansową. Jej poziom określa sprawność jego funkcjonowania, tj. zdolność do wywiązywania się z bieżących i przyszłych zobowiązań [Bury, Dziekański, 2012]. Badanie i ocena sytuacji finansowej poszczególnych jednostek ma fundamentalne znaczenie w procesie planowania

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: pdziekan@interia.eu; ORCID: 0000-0003-4065-0043.

² Artykuł sfinansowany z badań statutowych nr 614598: Budowa przewagi konkurencyjnej w kontekście specjalizacji regionalnej. Analiza potencjału konkurencyjnego i dokumentów strategicznych, projekt realizowany przez Instytut Ekonomii, Prawa i Administracji Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.

działań przede wszystkim o charakterze inwestycyjnym. Podejmowanie zobowiązań na okresy przyszłe wymaga dysponowania określoną wiedzą przez decydentów na temat sytuacji finansowej, która stanowi stan finansów w określonym przedziale czasowym. O jej poziomie świadczy m.in. poziom dochodów i wydatków, zdolność do osiągnięcia równowagi budżetowej czy też powiększania majątku. Przekłada się na dysproporcje w zakresie możliwości zaspokajania potrzeb lokalnych [Kopyściański, Rólczyński, 2014, s. 61–62]. Dochody i wydatki to czynniki, które pozwalają na przyspieszenie rozwoju czy podwyższenie jakości i standardu dotychczas realizowanych zadań [Filipiak, 2016]. Kształtują one także samodzielność finansową, która oznacza prawo do decydowania o strukturze i wysokości dochodów i przychodów oraz o rodzajach i rozmiarach wydatków i rozchodów [Kańduła, 2003].

CEL, DANE I METODA BADAWCZA

Celem artykułu jest analiza zróżnicowania samodzielności finansowej w kontekście przestrzennych dysproporcji poziomu rozwoju powiatów Polski Wschodniej z wykorzystaniem miary syntetycznej. Przeprowadzone analizy dokonano w układzie 87 powiatów ziemskich (lubelskie – 20 jednostek, podkarpackie – 21, podlaskie – 14, świętokrzyskie – 13, warmińsko-mazurskie – 19) Polski Wschodniej. Jako materiał źródłowy wykorzystano dane z Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego dla 2008 r. i 2016 roku.

W procesie rozwoju finanse³, infrastruktura⁴ i gospodarka⁵ stanowią jeden z elementów tworzenia procesu zmian jakościowych i ilościowych lokalnej gospodarki. Wskazane obszary pozwalają także na budowę miary syntetycznej rozwoju powiatów. Procedura jej budowy objęła następujące etapy:

1. Dobór zmiennych diagnostycznych przy wykorzystaniu współczynnika zmienności oraz wartości diagonalnych macierzy odwróconej korelacji. Wybór zmiennych podyktowany został także możliwością zdobycia odpowiednich informacji statystycznych w przekroju powiatów. Przy doborze zmiennych kierowano się również doświadczeniami badawczymi m.in. Strahl [2002], Klamut [1999], Jaworska, Luty [2009] czy Siudek, Drabarczyk, Jakubiec [2017]. Wymienieni badacze, jako główne obszary zmiennych oceny rozwoju powiatów wskazali m.in. warunki środowiskowe, kulturowe, jak również potencjał demograficzny, finansowy, społeczny i gospodarczy oraz rozwój infrastruktury. Czynniki te decydują o randze i konkurencyjności czy rozwoju regionu.

³ Zmienne, które zostały wykorzystane do konstrukcji miary syntetycznej, m.in. dochody własne, z PIT, z CIT, nadwyżka operacyjna, wydatki bieżące, inwestycyjne, na obsługę długu.

⁴ M.in. sieć rozdzielcza kanalizacyjna, wodociągowa, gazowa, liczba osób przypadająca na jedną aptekę, bibliotekę, przychodnię.

⁵ M.in. zasoby mieszkaniowe, podmioty wpisane do rejestru, bezrobocie, pracujący, korzystający z instalacji.

2. Procedura standaryzacji zmiennych w oparciu o metodę unitaryzacji zerowanej [Hellwig, 1968; Rogowski, Krysiak, 1997, s. 92–103; Hellwig, Siedlecka, Siedlecki, 1995, s. 16]. Jej zaletą jest uzyskanie takich wartości zmiennych, że są one zawarte w przedziale $[0, 1]$. Dla stymulanty wykorzystuje formułę:

$$z_{ij} = \frac{x_{ij} - \min_i x_i}{\max_i x_i - \min_i x_i} \quad (1)$$

dla destymulanty:

$$z_{ij} = \frac{\max_i x_i - x_{ij}}{\max_i x_i - \min_i x_i} \quad (2)$$

gdzie: $i=1, 2 \dots N$; $j=1, 2 \dots, p$ (N jest liczbą obiektów (gmin), a p – liczbą cech); z_{ij} – oznacza wartość zunitaryzowanej cechy dla badanej jednostki, x_{ij} – oznacza wartość j -tej cechy dla badanej jednostki, \max – maksymalna wartość j -tej cechy dla całej zbiorowości, \min – minimalna wartość j -tej cechy dla całej zbiorowości [Wysocki, Lira 2000; Kukuła, 2000].

3. Miarę syntetyczną rozwoju powiatów opartą na odległości w rzeczywistej przestrzeni z metryką euklidesową wyznaczono wzorem:

$$OE_{it} = \sqrt{\frac{\sum_{j=1}^p (1 - z_{ijt})^2}{p}} \quad (3)$$

Miara syntetyczna (3) mierzy sprowadzoną do przedziału $[0;1]$. Gdyby wartość wskaźnika (3) była równa 0, to dany powiat charakteryzowałoby się maksymalną wartością badanych zmiennych i odwrotnie [Tokarski, 2005].

Druga wybrana metoda miary syntetycznej bazuje na metodzie bezwzorcowej⁶, wykorzystującej formułę (4):

$$s_i = \frac{1}{p} \sum_{j=1}^p z_{ij} \quad (i = 1, 2, \dots, p) \quad (4)$$

gdzie: s_i – syntetyczny miernik w badanym okresie, z_{ij} – cechy struktury wskaźnika syntetycznego, p – liczba cech. Wskaźnik przyjmuje wartość z przedziału $[0,1]$. Wartość bliższa jedności oznacza, że obiekt charakteryzuje się wysokim

⁶ Za wzorec w przedstawionym procesie przyjmuje się często współrzędne na poziomie maksymalnych wartości uwzględnianych wskaźników $\max \{x_{ij}\}$.

- poziomem analizowanego zjawiska i odwrotnie [Dziekański, 2016, s. 79–91; Dziekański, 2017; Satoła, 2015, s. 115–123; Grabiński, Wydymus, Zeliaś, 1989].
4. Po wyznaczeniu miar syntetycznych badane obiekty podzielono na cztery grupy typologiczne oraz zweryfikowano wzajemną zgodność uzyskanych wyników w oparciu o współczynnik korelacji Spermmana, t-Kendalla, Gamma, Pearsona [Malina, 2004].

SAMODZIELNOŚĆ FINANSOWA A PROBLEM ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Samodzielność finansowa zapewnia efektywność zdecentralizowanego dostarczania lokalnych dóbr publicznych. Samodzielność wydatkowa to swoboda decydowania co do sposobu i rodzajów wydatków. Jest ona zdeterminowana zarówno przez poziom dochodów, jak też przez ich strukturę czy przepisy prawne [Kosek-Wojnar, 2006]. Samodzielność dochodowa oznacza samodzielne gromadzenie dochodów z różnych źródeł [Surówka, 2013, s. 52]. Badanie samodzielności finansowej oznacza ocenę cechy złożonej, ponieważ decydują o niej zarówno czynniki ekonomiczne, prawne, finansowej, jak i cechy charakteru osób podejmujących decyzje w powiecie.

Rozwój rozpatrywany jest jako proces zmian obejmujący środowisko, gospodarkę, przestrzeń społeczną oraz instytucjonalną [Prus, Marszewska, 2009, s. 267]. Powiązanie ich ze sobą tworzy tak zwany ład zintegrowany [Kozłowska, 2010]. Zagadnienie rozwoju społeczno-gospodarczego związane jest m.in. z analizą wzrostu liczby inwestycji, wartości produkcji, poziomu życia mieszkańców, bezpieczeństwa socjalnego i publicznego w okresie długofalowym [Kuciński, 2009]. Poziom rozwoju można traktować jako strukturę złożoną (np. warunki przyrodnicze, społeczne, poziom rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej, stopień rozwoju gospodarczego). W ramach poszczególnych kryteriów przyjmuje się cechy o charakterze metrycznym i porządkowym, opisujące oceniane obiekty [Wysocki, 2010].

RELACJA SYNTETYCZNEJ MIARY ROZWOJU I SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ

Zróźnicowanie miary syntetycznej rozwoju powiatu Polski Wschodniej w 2008 roku i 2016 r. przedstawiono w tabeli 1. Kolejność najlepszych powiatów w rankingu w 2008 r. – skarżyski i stalowowolski (0,67; OE_{it}); w 2016 r. – rzeszowski, skarżyski, stalowowolski (0,39; S_i) oraz rzeszowski, skarżyski, stalowowolski (0,66; OE_{it}). Najsłabszymi okazały się odpowiednio w 2008 r. – chełmski, kazimierski (0,23; S_i) oraz zamojski (0,84; OE_{it}), w 2016 r. – kazimierski (0,23; S_i) oraz zamojski (0,81; OE_{it}) (tabela 1).

W ostatnich latach wystąpiło wiele niekorzystnych tendencji ekonomicznych związanych z funkcjonowaniem sektora samorządowego w Polsce. Dotyczyły one m.in. spadku dochodów i wzrostu poziomu zadłużenia [Por. Satoła, 2016, s. 144–146]. Ocena samodzielności i rozwoju powiatów pozwala na kontrolę stanu finansów, a także analizę i diagnozę działań i realizowanych zadań. Pozwala ona na dokonanie oceny osiągniętych efektów, wykrycie i ustalenie czynników mających wpływ na realizację podjętych przedsięwzięć i określenie przewidywanych wyników [Filipiak, 2006, s. 138–143].

Tabela 1. Grupy kwartyłowe powiatów ziemskich Polski Wschodniej

	S_i		OE_{it}	
	2008 r.	2016 r.	2008 r.	2016 r.
A	skarżyski 0,38 stalowowolski 0,38 łęczyński 0,37 sandomierski 0,32 tarnobrzeski 0,32 zambrowski 0,32	rzeszowski 0,39 skarżyski 0,39 stalowowolski 0,39 olsztyński 0,34 ostródzki 0,34 świdnicki 0,34	ostrowiecki 0,67 skarżyski 0,67 stalowowolski 0,67 jasielski 0,73 olecki 0,73 sandomierski 0,73	rzeszowski 0,66 skarżyski 0,66 stalowowolski 0,66 ropczycko-sędziszowski 0,71 świdnicki 0,71 tarnobrzeski 0,71
B	bielski 0,31 bieszczadzki 0,31 biłgorajski 0,31 olecki 0,30 piski 0,30 siemiatycki 0,30	biłgorajski 0,33 ełcki 0,33 hajnowski 0,33 piski 0,31 siemiatycki 0,31 wysokomazowiecki 0,31	białostocki 0,74 kielecki 0,74 kolbuszowski 0,74 kętrzyński 0,75 konecki 0,75 nidzicki 0,75	ełcki 0,72 lubelski 0,72 lukowski 0,72 piski 0,74 rycki 0,74 zambrowski 0,74
C	augustowski 0,29 działdowski 0,29 grajewski 0,29 moniecki 0,27 nowomiejski 0,27 suwalski 0,27	bartoszycki 0,30 janowski 0,30 jędrzejowski 0,30 rycki 0,30 tomaszowski 0,30 węgorzewski 0,30	augustowski 0,76 bielski 0,76 grajewski 0,76 pińczowski 0,78 sokólski 0,78 strzyżowski 0,78	bartoszycki 0,75 bieszczadzki 0,75 gołdapski 0,75 pińczowski 0,76 przemyski 0,76 sokólski 0,76
D	bialski 0,26 brzozowski 0,26 elbląski 0,26 hrubieszowski 0,24 chełmski 0,23 kazimierski 0,23	brzozowski 0,29 grajewski 0,29 krasnostawski 0,29 hrubieszowski 0,26 kolneński 0,26 kazimierski 0,25	brzozowski 0,79 elbląski 0,79 lubartowski 0,79 kazimierski 0,82 chełmski 0,83 zamojski 0,84	lubartowski 0,77 parczewski 0,77 radzyński 0,77 chełmski 0,80 kazimierski 0,80 zamojski 0,81

OE_{it} – miara syntetyczna rozwoju powiatów oparta na odległości w rzeczywistej przestrzeni z metryką euklidesową; S_i – miara syntetyczna oparta na metodzie bezwzorcowej; A – bardzo dobra; B – dobra; C – słaba; D – zła; w grupach uwzględniono trzy najlepsze i najgorsze jednostki

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Pod względem samodzielności finansowej korzystniejsza sytuacja dotyczy powiatów zlokalizowanych wokół dużych miast (kielecki, białostocki, olsztyński,

przemyski, lubelski, rzeszowski, zamojski). Wynikało to z większych możliwości finansowania inwestycji i zaciągania zobowiązań z wypracowanej w tych samorządach nadwyżki operacyjnej. Na drugim biegunie znajdują się powiaty o charakterze rolniczym (konecki, kazimierski).

Tabela 2. Zróżnicowanie miar syntetycznych rozwoju powiatów makroregionu Polski Wschodniej oraz wartości samodzielności finansowej

	D		W		S_i		OE_{it}	
	2008 r.	2016 r.	2008 r.	2016 r.	2008 r.	2016 r.	2008 r.	2016 r.
średnia	0,27	0,29	0,14	0,13	0,30	0,32	0,75	0,73
odch. standardowe	0,06	0,06	0,09	0,06	0,04	0,03	0,04	0,04
wsp. zmienności	0,21	0,20	0,61	0,49	0,12	0,10	0,05	0,05
min	0,14	0,19	0,02	0,01	0,23	0,25	0,67	0,66
max	0,43	0,50	0,65	0,31	0,38	0,39	0,84	0,81
rozstęp	0,29	0,31	0,63	0,30	0,15	0,14	0,17	0,15

OE_{it} – miara syntetyczna rozwoju powiatów oparta na odległości w rzeczywistej przestrzeni z metryką euklidesową; S_i – miara syntetyczna oparta na metodzie bezwzorcowej; D – dochody własne / dochody ogółem; W – wydatki majątkowe / wydatki ogółem

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Na względną stałość badanego zjawiska wskazują wyniki analiz zawarte w tabeli 2. Wskazują na to spadek lub stałość wartości zarówno odchylenia standardowego, rozstępu, jak i wskaźnika zmienności.

W celu sprawdzenia zgodności wyników otrzymanych za pomocą dwóch metod porządkowania liniowego wyznaczono miary korelacji zaprezentowane w tabeli 3. Otrzymane miary wskazują wysoką zgodność oraz przestrzenną stałość otrzymanych wyników wybranymi metodami w badanych latach.

Tabela 3. Zgodność wyników miar syntetycznych rozwoju powiatów

I	Współczynnik korelacji			
	Gamma	Spermana	Tau Kendalla	Pearsona
2	3	4	5	
$S_i - D$ 2008	0,172	0,224	0,161	0,218
$S_i - D$ 2016	0,180	0,238	0,168	0,237
$S_i - W$ 2008	0,166	0,221	0,156	0,274
$S_i - W$ 2016	0,026	0,029	0,025	0,027
$S_i - OE_{it}$ 2008	-0,947	-0,966	-0,896	-0,964
$S_i - OE_{it}$ 2016	-0,976	-0,979	-0,928	-0,976
$OE_{it} - D$ 2008	-0,100	-0,134	-0,093	-0,137

1	2	3	4	5
OE _{it} – D 2016	-0,141	-0,188	-0,132	-0,146
OE _{it} – W 2008	-0,129	-0,172	-0,121	-0,210
OE _{it} – W 2016	0,012	0,018	0,011	0,027

OE_{it} – miara syntetyczna rozwoju powiatów oparta na odległości w rzeczywistej przestrzeni z metryką euklidesową; S_i – miara syntetyczna oparta na metodzie bezwzorcowej; D – dochody własne / dochody ogółem; W – wydatki majątkowe / wydatki ogółem; oznaczone wsp. korelacji są istotne z $p < 0,05$

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Miary korelacji Pearsona – $r = -0,964$ i $r = -0,976$ mogą świadczyć o tym, że w tym okresie mieliśmy do czynienia z niewielką konwergencją, a przestrzennie jednostki były mało zróżnicowane.

PODSUMOWANIE

Zagadnienie rozwoju społeczno-gospodarczego to zjawisko o charakterze złożonym, wielokryteriowym [Leśna-Wierszołowicz, 2016]. Związane jest zarówno z aspektem ekonomicznym, demograficznym, infrastrukturalnym, jak i przyrodniczym. W skali regionu brakuje informacji ułatwiających lokalnym władzom dokonanie realnej oceny sytuacji i analizy trendów gospodarczych oraz ich społecznych skutków. Wszystkie procesy ekonomiczne zachodzące w gospodarce pozostają pod bezpośrednim lub pośrednim wpływem pieniądza.

Zasoby finansowe, infrastruktura, środowisko są podstawą działania jednostek samorządu terytorialnego oraz warunkiem realizowania nałożonych na nie zadań. Mają one zapewnić samodzielność działania, co pozwala na wykonywanie swoich zadań według własnego programu. Analizowane powiaty charakteryzują się zróżnicowaniem wewnętrznym w zakresie kondycji finansowej, infrastruktury i środowiska naturalnego, a tym samym w poziomie rozwoju lokalnego. Korzystne warunki rozwoju w badanym regionie zapewnia sąsiedztwo rozwiniętego gospodarczo miasta: Lublina, Rzeszowa, Kielc, Białegostoku.

Wyniki badań mogą sugerować istotną rolę przestrzennych czynników lokalizacyjnych, takich jak położenie w strefie bezpośredniego oddziaływania większych miast, w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin. Powiatami najlepszymi okazały się skarżyski, stalowowolski, ostrowiecki (w 2008 r.) oraz rzeszowski, skarżyski, stalowowolski (w 2016 r.). Najsłabsze to: chełmski, kazimierski i zamajski. Wartość wskaźnika wahała się w granicach 0,23–0,38 w 2008 r. i 0,25–0,39 w 2016 r. dla S_i oraz 0,67–0,84 w 2008 r. i 0,66–0,81 w 2016 r. dla OE_{it}.

Ocena rozwoju powiatów jest trudnym zadaniem. Wymaga uwzględnienia wielu różnych zmiennych, których dobór może mieć istotny wpływ na uzyskane wyniki oraz możliwość wykorzystania metody. Dzięki zaprezentowaniu zmien-

nych gospodarki powiatów w postaci modeli można w sposób syntetyczny przedstawić opis funkcjonowania jednostki, pojąć jego funkcjonowanie oraz zidentyfikować obszary wymagające optymalizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Bury P., Dziekański P., 2012, *Porównanie wybranych elementów budżetów gmin województwa świętokrzyskiego* [w:] *Gospodarka lokalna drogą rozwoju regionu*, red. P. Dziekański, Wyd. Nauka, Edukacja, Rozwój, Ostrowiec Świętokrzyski.
- Dziekański P., 2016, *Spatial Differentiation of the Financial Condition of the Świętokrzyskie Voivodship Counties*, „Barometr Regionalny”, t. 14, No. 3.
- Dziekański P., 2017, *Diversification synthetic indicator for evaluating the financial capacity of local government. The case of polish voivodeships*, „Acta Universitatis Agriculturae Et Silviculturae Mendelianae Brunensis”, Vol. 65, No. 2; <https://doi.org/10.11118/actaun201765020611>.
- Filipiak B., 2006, *Analiza finansowa i jej znaczenie w zarządzaniu finansami* [w:] *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, red. M. Dylewski, B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj, Wyd. Nauk. PWN, Warszawa.
- Filipiak B.Z., 2016, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 1(79); <https://doi.org/10.18276/frfu.2016>.
- Grabiński T., Wydymus S., Zeliaś A., 1989, *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk społeczno-gospodarczych*, PWN, Warszawa.
- Hellwig Z., 1968, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, nr 4.
- Hellwig Z., Siedlecka U., Siedlecki J., 1995, *Taksonometryczne modele zmian struktury gospodarczej Polski*, Instytut Rozwoju i Studiów Strategicznych, Warszawa, s. 16.
- Jaworska M., Luty L., 2009, *Ocena rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów województwa małopolskiego*, „Oeconomia”, nr 8 (3).
- Kańduła S., 2003, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, AE w Poznaniu, Poznań.
- Klamut M. (red.), 1999, *Konkurencyjność regionów*, Wyd. AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kopyściański T., Rólczyński T., 2014, *Analiza wskaźników opisujących sytuację finansową powiatów w województwie dolnośląskim w latach 2006–2012*, „Studia Ekonomiczne”, nr 206.
- Kosek-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni”, nr 4.
- Kozłowska K., 2010, *Zróźnicowanie rozwoju zrównoważonego województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2004–2007 w świetle wyników analizy taksonomicznej*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 3(41).
- Kuciński K. (red.), 2009, *Geografia ekonomiczna*, Oficyna Wolters Kluwer Polska, Warszawa.

- Kukuła K., 2000, *Metoda unitaryzacji zerowanej*, PWN, Warszawa.
- Leśna-Wierszołowicz E., 2016, *Rola innowacji w przedsiębiorstwie* [w:] *Determinanty rozwoju przedsiębiorczości. Jednostki samorządu terytorialnego. Kontynuacja i zmiana*, red. M.M. Nowak, P. Dziekański, S. Juszczyk, Wyd. Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Ostrowiec Św.
- Malina A., 2004, *Wielowymiarowa analiza przestrzennego zróżnicowania struktury gospodarki Polski według województw*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków.
- Prus P., Marszewska A., 2009, *Perspektywy zrównoważonego rozwoju gminy Bytoń w opinii mieszkańców*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XI, z. 4.
- Prus P., Sadowski A., 2012, *Rozwój przedsiębiorczości na terenie gminy Tczew w województwie pomorskim jako efekt wstąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XIV, z. 2.
- Rogowski W., Krysiak M., 1997, *Zastosowanie metody wzorca do tworzenia klas ryzyka kredytowego*, „Bank i Kredyt”, nr 7–8.
- Satoła Ł., 2015, *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, 1(35); <https://doi.org/10.17306/JARD.2015.13>.
- Satoła Ł., 2016, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej na inwestycje komunalne a ograniczanie zadłużenia samorządów*, „Zeszyty Naukowe SGGW, seria Polityki Europejskie, Finanse i Marketing”, nr 15(64).
- Siudek T., Drabarczyk K., Jakubiec A., *Rozwój gospodarczy powiatów i podregionów województwa mazowieckiego*, „Zeszyty Naukowe SGGW, Ekonomia i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 117/2017; <https://doi.org/10.22630/EIOGZ.2017.117.3>.
- Strahl D., 2002, *Klasyfikacja regionów Polski ze względu na poziom konkurencyjności na tle regionów Wielkiej Brytanii*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu, Taksonomia”, nr 9.
- Surówka K., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, PWE, Warszawa.
- Tokarski T., 2005, *Statystyczna analiza regionalnego zróżnicowania wydajności, zatrudnienia i bezrobocia w Polsce*, Wydawnictwo PTE, Warszawa.
- Wysocki F., 2010, *Metody taksonomiczne w rozpoznawaniu typów ekonomicznych rolnictwa i obszarów wiejskich*, Wyd. UP w Poznaniu, Poznań.
- Wysocki F., Lira J., 2000, *Statystyka opisowa*, Wyd. AR, Poznań.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2015, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae”, R. 19, nr 2.

Streszczenie

Realizowane przez powiat działania są splotem wzajemnie powiązanych ze sobą czynników. Tworzą one wielowymiarową przestrzeń. Podstawowym celem działalności powiatów jest zapewnienie jak najlepszych warunków dla funkcjonowania społeczności lokalnej. Pozycja samorządu terytorialnego wymaga dbałości o sytuację finansową. Celem artykułu jest analiza zróżnicowania samodzielności finansowej w kontekście przestrzennych dysproporcji poziomu rozwoju powiatów Polski Wschodniej z wykorzystaniem miary syntetycznej. Przeprowadzone analizy dokonano w układzie 87 powiatów ziemskich Polski Wschodniej. Jako materiał źródłowy wykorzystano dane

z Bazy Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (dla 2008 r. i 2016 r.). Potencjał powiatów oceniany jest przez pryzmat składowych potencjałów: finansowego, gospodarczego i infrastrukturalnego. Wyniki badań mogą sugerować istotną rolę przestrzennych czynników lokalizacyjnych, takich jak położenie w strefie bezpośredniego oddziaływania większych miast. Najlepszymi powiatami okazały się: skarżyski, stalowowolski, ostrowiecki (w 2008 r.) oraz rzeszowski, skarżyski, stalowowolski (w 2016 r.). Najsłabszymi: chełmski, kazimierski i zamojski. Wartość wskaźnika wahała się w granicach 0,23–0,38 w 2008 r. i 0,25–0,39 w 2016 r. dla S_i oraz 0,67–0,84 w 2008 r. i 0,66–0,81 w 2016 r. dla OE_{it} .

Słowa kluczowe: powiat, rozwój, sytuacja finansowa, samodzielność finansowa, miara syntetyczna.

Diversification of the development of Eastern Poland poviats and the problem of financial independence

Summary

The actions implemented by the county are a combination of mutually related factors. They form a multidimensional space. The basic purpose of the poviats' activity is to ensure the best conditions for the functioning of the local community. The position of local government requires care for the financial situation. The aim of the article is to analyze the diversification of financial independence in the context of spatial disproportions in the level of development of poviats of Eastern Poland using a synthetic measure. The analyzes were carried out in the system of 87 poviats land of Eastern Poland. As the source material, data from the Local Data Base of the Central Statistical Office (for 2008 and 2016) were used. The potential of poviats is assessed through the prism of component potentials: financial, economic and infrastructural. The results of research may suggest an important role of spatial location factors, such as location in the zone of direct impact of larger cities. The best poviats were skarżyski, stalowowolski, ostrowiecki (w 2008 r.) oraz rzeszowski, skarżyski, stalowowolski (w 2016). The poorest poviats are chełmski, kazimierski and zamojski. The index value varied in the ranges of 0.23–0.38 in 2008 and 0.25–0.39 in 2016 for S_i and 0.67–0.84 in 2008 and 0,66–0.81 in 2016 for OE_{it} .

Keywords: poviat, development, financial situation, financial independence, synthetic measure.

JEL: H61, H71, H72, H83, J58, O1.

*M.A. Justyna Chmiel*¹

Faculty of Economics
University of Rzeszów

*M.A. Rafał Pitera*²

Faculty of Economics
University of Rzeszów

The importance of fluctuations in the economic situation for own revenues of Local Government Units³

INTRODUCTION

Local government finances are an integral part of public finances and are associated with the organization and structure of the territorial division of the state, with the principles of division of public tasks between individual levels of government and public administration, support for local and regional development and the scope of decentralization of public finances [Patrzałek, 2010, p. 10]. Each unit of territorial self-government (commune, powiat, voivodship) in a legal act treating its appointment, in addition to indicating the purpose of appointment (performing tasks), was equipped with attributes to enable it. One of them – apart from property, is the system of budget revenues [Kotlińska, 2009, p. 143]. According to Article 167 of the Constitution of the Republic of Poland and the Act of 13 November 2013 on the incomes of local government units, the revenues of local government units are:

1. own income;
2. general subsidy;
3. targeted subsidies from the state budget.

¹ Address for correspondence: Ćwiklińskiej 2 street, Rzeszów 35-601; e-mail: j.chmiel@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0002-3890-2785.

² Address for correspondence: Ćwiklińskiej 2 street, Rzeszów 35-601; e-mail: rpitera@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0001-9598-1240.

³ This work has been supported by the funds of the Ministry of Science and Higher Education granted to the Faculty of Economics, University of Rzeszów, Poland, within the subsidy for maintaining research potential.

When assessing individual items, it should be stated that the own revenue that can be achieved by a given local government has by far the largest impact on the level of the budget. Which translates directly to the possibilities in the performance of obligatory tasks, but also additional ones. All of them, as a rule, are to serve the community and influence the quality of life and functioning of physical entities and enterprises.

In connection with the above, the article provides a short analysis of how the income of local government units has been shaped over the last dozen or so years. For this purpose, empirical data from 2005–2017 were used. When making the analysis, a hypothesis was stated that the amount of revenues from own revenues to the budgets of communes, poviats and voivodships is strongly related to the currently prevailing economic situation. For the hypothesis put forward, the aim of the analysis was to show whether economic categories such as the size of unemployment and the dynamics of changes in the GDP of a country actually have a significant impact on the level of own revenues of self-governments.

OWN INCOME OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

The level of income achieved by territorial self-governments allows you to maintain not only the stability of functioning, but also to carry out many tasks, both obligatory and optional. Referring to the analysis of incomes that a given local government achieves, you can mention your own income, general subsidy and targeted subsidies from the state budget. In this structure, the unit's own revenues are the most important (detailed list is presented in Table 2). As one of the main items among own revenues, they undoubtedly constitute inflows from various types of taxes. When referring to own revenues, one should also refer to the financial independence of JST – which is undoubtedly connected with this issue. The income independence of the local government unit means the ability to conduct its own fiscal policy [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, p. 78]. E. Denek, considering financial independence, considers own income in narrow and broad terms. In narrow terms, it includes income that local authorities can influence. In broad terms, this author counts income, which can be attributed to the following features: they are collected from sources located in the territory of the local government, are transferred to the disposal of local government units entirely and by right without legal effect, they come from sources for which local government bodies can influence, decide on their introduction or at least determine the legal structure of these revenues. However, in none of these approaches does it include shares in state taxes for own income [Denek et. al., 2001, p. 159]. Other authors also include JST shares in state taxes as supplementary (compensatory) revenues [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, p. 71–72]. They base their position on the statement that own revenues should not be subject to state restrictions [Chojna-Duch,

Kornberger-Sokołowska, 1998, p. 8] and this characteristic is not met in the case of shares. Moreover, in the case of shares in state taxes, there is no element of power, which should be identified with the influence of self-government bodies on the fiscal performance of these incomes [Kornberger-Sokołowska, 2001, p. 71]. However, there are also authors who understand the LGU's own revenues much more broadly, ie they include shares in state taxes [Patrzalek, 2004, p. 84].

In this work, own income is considered in a broader perspective. This two-fold approach to qualifying individual inflows to own revenues - a narrower or broader approach is the result of the fact that the category of own income has not been defined anywhere, and the Polish legislator characterized it by specifying the types of budget inflows belonging to this category. Income from taxes and fees, income from property, shares in central taxes and other income were classified as own income. It is worth noting that the own revenues of individual territorial self-government units are varied, and the most favorable situation in this area is in municipalities [for more on this topic, writes Alińska, Dworakowska, 2015, p. 233–238]. Own revenue should be the financial base of the budget of each local government unit, that is their share in the total income structure should be as large as possible, which has a beneficial effect on improving the financial base of these entities and thus on the possibilities of local government investments.

This article analyses the selected budget inflows that are included in the own revenues of local budgets. This state of affairs is caused not so much by a large number of items of individual income, but mainly by their small significance in the income structure of local budgets. This state of affairs is caused not so much by a large number of items of individual income, but mainly by their small significance in the income structure of local budgets. The analysis of the budgets of local units, as well as the analysis of literature and research in this area, shows that the most common situation is the dominance in the income structure of income tax budgets from natural persons [Furman, 2017]. At the same time, what is worth emphasizing, the mentioned items may be the most vulnerable to fluctuations of the economic situation due to their state nature. Such a view presents, among others K. Surówka, who considers income from personal income tax for this component, which may show the greatest changes [Surówka, 2008, p. 50]. In addition, Engelschalk combines income from this title in relation to the currently prevailing unemployment rate. Pointing to the fact that this rate has strong implications for the amount of tax revenue from personal income tax, [Engelschalk, 2005, p. 68]. In turn, Czaja-Hliniak points to one more important element that influences the shaping of tax inflows in addition to the economic situation. Namely, state taxes that go to local governments are determined at the national level. Therefore, their height is determined, among others through changes in the act, thresholds and rates, as well as the possibility of applying reliefs [Czaja-Hliniak, 2011, p. 550–551]. In the literature, the view is often held that budget revenues at the local government level are more stable than revenues of the state budget.

A necessary condition of such a state of affairs is the situation when income from property tax dominates in the income structure of local government units. It gives the possibility of budget planning for subsequent periods with high probability. It also makes the budget more stable, less susceptible to economic fluctuations [Holcombe, Sobel, 1997, p. 51].

Referring to the aforementioned positions and views, an attempt was made to answer the question whether it is also possible to talk about the implications between the economic situation and the inflow of income to budgets of poviats and voivodships. The argument in favor of undertaking research in this direction is the fact that the analysis of LGU's financial management plays a large role primarily for two reasons. First of all, it is a determinant of the processes of growth and development of self-government, and at the same time is a synthetic illustration of the current level of economic development of a given unit – a commune, a poviat and a voivodship. Recalling the study by Ł. Satoła, who in his research shows that the financial crisis not only hits private enterprises and the state budget, but also has a negative impact on the financial condition of local government units [Satoła, 2015]. In connection with the above, the article attempts to determine whether and to what extent the economic situation affects the level of income of local government units.

THE INFLUENCE OF ECONOMIC SITUATION ON THE OWN REVENUE OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

To assess whether there is a relationship between the Gross Domestic Product and the level of unemployment and the amount of own income by the local government data from the Ministry of Finance and the Central Statistical Office were used. In order to assess the impact of particular volumes on the amount of this type of income, empirical data for the years 2005–2017 were used. The analysis was carried out separately for communes, poviats and at the voivodship level.

Table 2 (table added as an attachment) presents individual items divided into the commune, poviat and voivodships level. Based on the above data, a simple analysis was made, and then the results have been presented in diagrams. The first two graphs show the level of own revenues obtained by communes, poviats and voivodships and show to what extent the change in their value may be related to the change in the value of Gross Domestic Product and the level of unemployment in 2005–2017.

One of the instruments affecting the economic situation is budget policy conducted by the state. Among other things, it is the tax system that determines possible tax receipts, and the type and proportions of budget expenditures affect global demand. They also affect the competitiveness of the economy. This relationship has a bilateral character because it also affects the income, consumption and investment level, and what follows directly translates into the amount of inflows to the budgets [Lubieniecka, 2013, p. 245].

It is worth mentioning that one of the desirable features of an efficiently operating financial system of local government units is guaranteeing its stability over a long time horizon. This certainty of financing sources greatly affects the scope and level of public services provided by these entities. Insufficient possibility of predicting the value of financial resources, which can be disposed by the local government, it can cause numerous negative phenomenon both in terms of the data entrusted to them and in relation to the whole budget [Satoła, 2015, p. 115]. The aim of this article is an attempt to answer the question to what extent the amount of income gained by individual Local Government Units depends on the fluctuations of the economic situation and the level of unemployment rate in Poland.

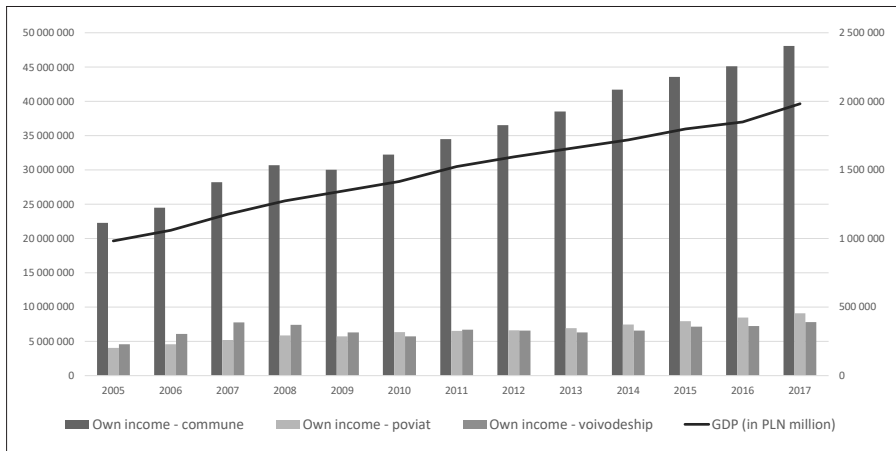


Figure 1. Increase in own revenues of communes, poviats and voivodships and the growth of the Gross Domestic Product in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

Analyzing the amount of own revenues generated by communes, poviats and voivodships, in each case it can be seen that it grows with the increase in Gross Domestic Product. The largest dependence of these two variables is characteristic for municipalities, what can be observed in Figure 2. This statement also confirms the calculated Pearson correlation coefficient (Table 1), which for communes is as much as 0.99. While the increase in Gross Domestic Product is accompanied by an increase in own revenues of individual local government units, the situation is different in relation to the variable, which is the level of unemployment (Figure 2). In the years 2005–2008 and 2013–2017, along with the decrease in the unemployment level, personal income grew, which seems justified. An interesting phenomenon took place in 2008–2013. During this period, the increase in own income occurred on a par with the increase in the level of unemployment.

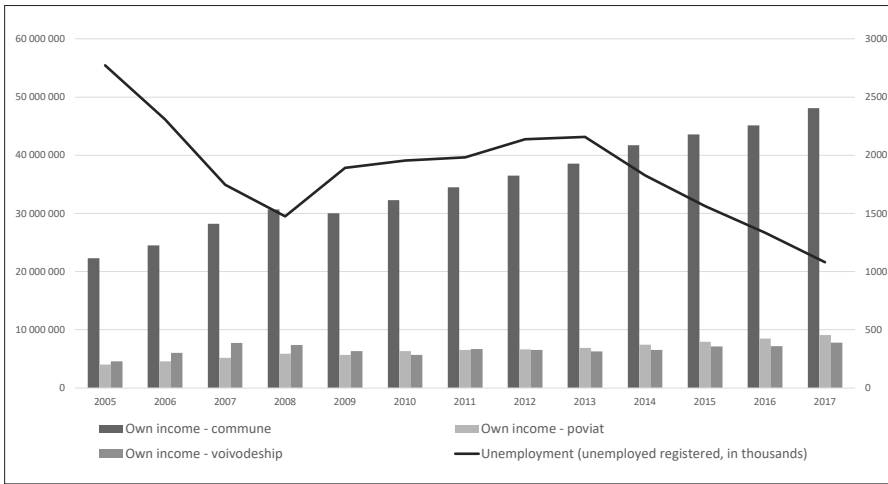


Figure 2. Increase of own revenues of communes, poviats and voivodeships and dynamics of the level of unemployment in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

In addition to describing the relationship between the growth of the Gross Domestic Product and the change in the level of unemployment and the amount of own revenues obtained by municipalities, poviats and voivodships, it is also worth analyzing the relationship of individual components that consists of the amount of own revenue.

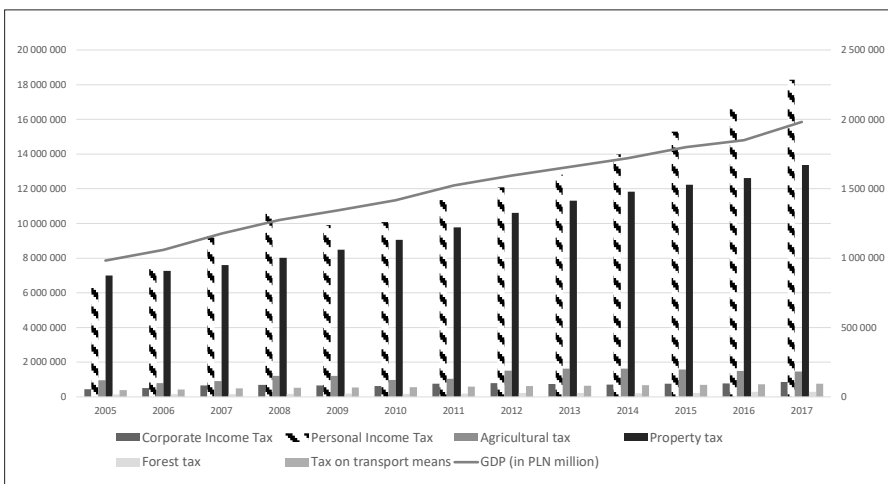


Figure 3. Growth of individual components of commune's own income and GDP in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

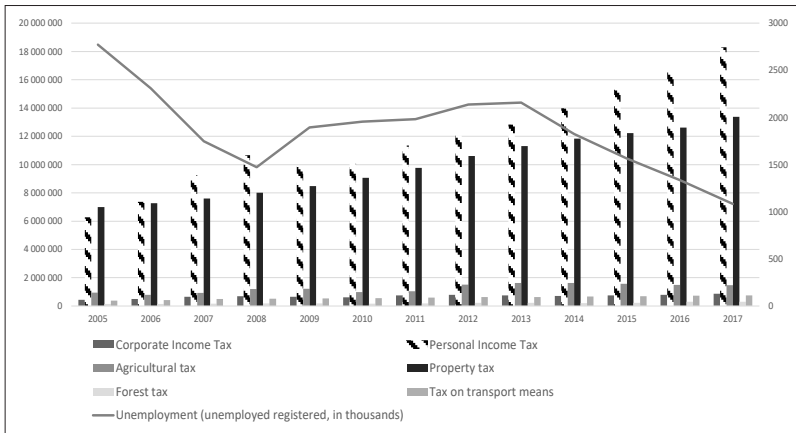


Figure 4. Growth of individual components of commune's own income and the level of unemployment in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

In the case of the municipality, the largest correlation with the growth of the Gross Domestic Product is shown by receipts from personal income tax, which seems to be understandable. In times of better prosperity, wages and thus also the amount of advances against PIT are increased. In 2005–2017, property tax receipts were also highly dependent.

Interesting conclusions may also be provided by the analysis of the level of unemployment in relation to the amount of own income. In the years 2008–2013, as the level of unemployment increased, income from personal income tax increased. This may indicate that in this period the average wage grew faster than employment decreased.

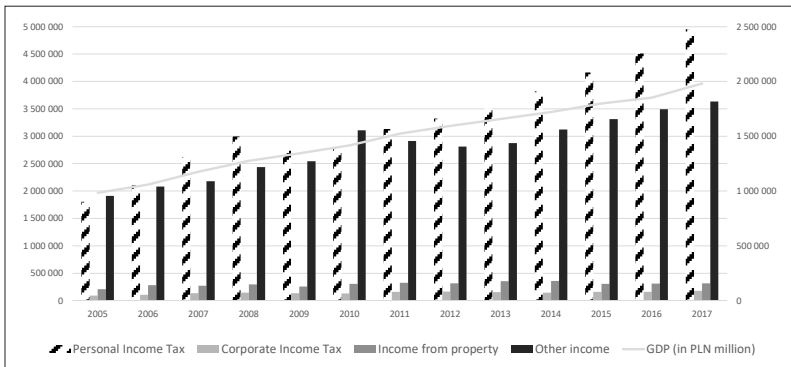


Figure 5. Growth of individual components of poviat own revenue and the level of GDP in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

The situation is similar in poviats. Also in this case, income from personal income tax shows a strong correlation with the growth of the Gross Domestic Product. The other income category is also strongly dependent on GDP. The income from property remains relatively stable.

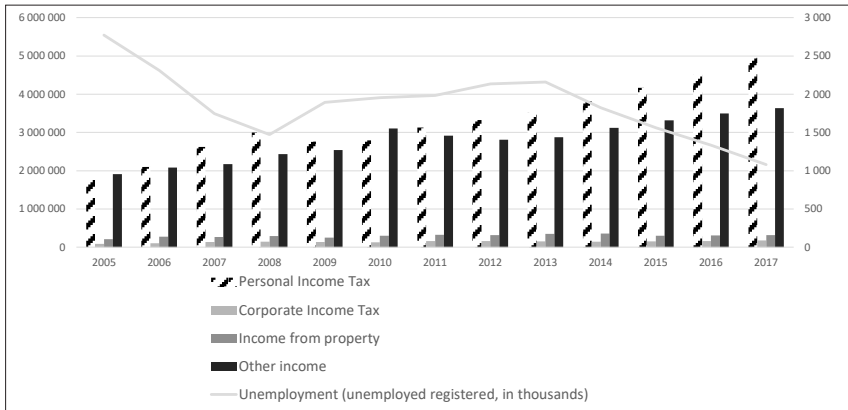


Figure 6. Growth of individual components of poviat own revenue and the level of unemployment in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

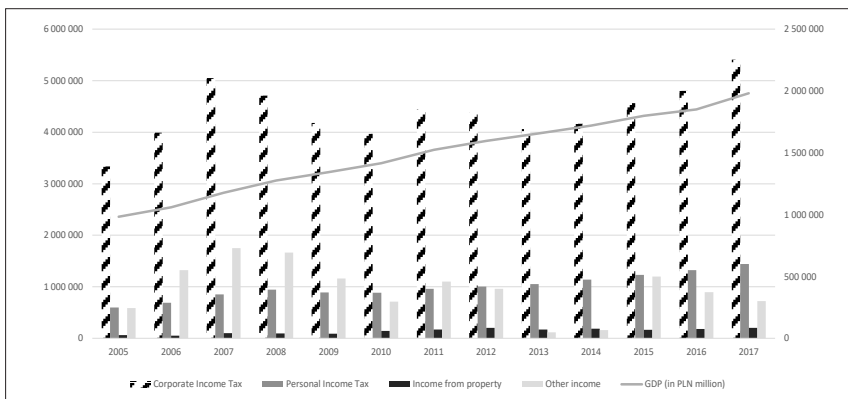


Figure 7. Growth of individual components of own revenue of voivodships and the level of GDP in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

While the dependence of the Gross Domestic Product level and the level of unemployment in comparison to the amount of own income in the commune and poviat is similar, in the case of voivodships, the largest share in personal income is in the case of corporate income tax (CIT). Its correlation between the increase in the level of GDP is weaker than in the case of municipalities and poviats. In the years

2005–2007, the receipts from this grew faster than GDP, while in 2008–2010, CIT revenues decreased with the simultaneous rise in Gross Domestic Product. Also in the case of inflows in other income, it is difficult to indicate a simple relationship between these values. These conclusions confirm the Pearson coefficients calculated by the authors, respectively for communes, poviats and voivodships.

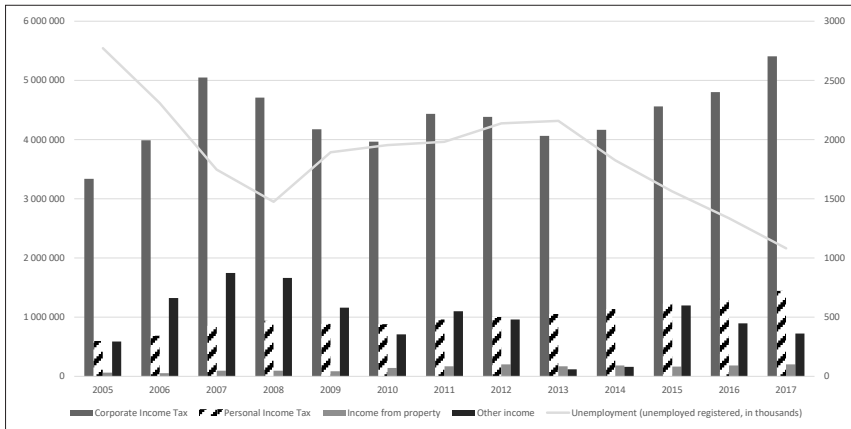


Figure 8. Growth of individual components of voivodship's own income and the level of unemployment in Poland in 2005–2017

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

It is also worth paying attention to the relationship between the level of unemployment and the amount of income from corporate income tax. In this case, it is also difficult to formulate a statement that with the decrease in the level of unemployment, budget revenues from this title increase. Such a situation occurred in 2005–2008 and 2014–2017. In other cases, along with the increase in the number of registered unemployed, the level of income from Corporate Income Tax also increased.

To confirm the conclusions from the direct analysis of the above charts, the article also uses the tool which is the Pearson correlation coefficient. Table 1 contains the most important variables characterized by a strong correlation with the explained variable, which is a total income.

Table 1. The influence of explanatory variables on total income

The value of the coefficient	Commune	Poviat	Voivodship
Own income	0,99	0,95	0,70
Corporate income tax	0,89	0,89	0,39
Personal income tax	0,99	0,92	0,48
Property tax	0,98	-	-
Gross domestic product	0,99	0,96	0,79
Unemployment (registered unemployed)	-0,84	-0,78	-0,71

Source: own study based on the data of the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

The above analysis showed a very strong relationship between total income and personal income. This dependence applies to both the commune and the poviats. In the case of voivodeships, this relationship can be described as quite strong. In the structure of own income one of the most important categories are income taxes. In the case of communes and poviats, these items also have a strong dependence on total revenues. The situation is different in the case of voivodeships. The calculated ratio indicates a weak dependence on corporate income tax and a limited dependence in relation to personal income tax. This is mainly due to the fact that income tax revenues to the smallest extent flow to the voivodship budget.

There is also a very strong correlation between the total income of communes and poviats with gross domestic product. For the voivodships, this dependence is quite strong. A strong correlation was also found between the registered unemployment rate and the value of total incomes. This dependence is negatively correlated.

CONCLUSION

The level of income achieved by local government units is determined to a large extent by taxes paid out from the state budget, which is guaranteed by law. Undoubtedly, high income from personal income tax affects the shape of budgets of local government units. It is also a factor strongly dependent on state decisions – regarding the proportion of tax to communes, poviats and voivodships. It is also one of the elements that have a strong link to the current situation in the economy. In the income structure almost at almost every level, almost half (communes and poviats) or over half (voivodships) constitute own income. Their share ranges from 36% to 62%. This shows, on the one hand, the possibilities of shaping and affecting the level of income. On the other hand, there is a significant dependence on state decisions.

Referring to the level of income of local government units to the currently prevailing economic situation, it should be stated that this impact is most visible at the level of communes. At the municipal level, income formation is strongly related to the dynamics of the Gross Domestic Product. On the other hand, in poviats and voivodships, the impact of GDP on income is insignificant. This tendency is strongly associated with income tax receipts (both corporate and personal income tax). So the more important state taxes are in the income structure, the more visible is the impact of the economic situation at the local level. The possibility of limiting such dependence by communes seems to be increasing the income from property tax, which, to the smallest extent, “reacts” to economic fluctuations.

ATTACHMENTS

Table 2. Share of own revenue in total income, size of selected income at the level of communes, district and voivodships.

Position / data in thousands of zlotys	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Commune															
Share of own revenues in total revenues	47%	48%	49%	47%	50%	49%	46%	45%	45%	47%	48%	49%	50%	44%	43%
Selected own income:															
Corporate income tax	224 592	398 897	442 821	501 925	657 413	696 015	652 817	617 362	756 964	789 001	742 675	701 634	752 766	778 293	861 749
Personal income tax	4 010 346	5 466 063	6 269 877	7 368 575	9 264 684	10 664 239	9 906 255	10 080 306	11 339 787	12 077 209	12 823 759	13 982 705	15 288 702	16 616 164	18 296 709
Agricultural tax	863 499	905 991	949 856	795 802	915 443	1 203 690	1 215 317	974 140	1 045 928	1 516 915	1 634 904	1 626 051	1 568 958	1 491 448	1 463 712
Property tax	6 028 250	6 501 230	6 994 949	7 270 125	7 595 557	8 017 974	8 488 264	9 060 464	9 770 584	10 608 006	11 310 744	11 831 466	12 227 178	12 626 552	13 372 486
District															
Share of own revenues in total revenues	11%	25%	29%	31%	32%	32%	28%	28%	28%	29%	30%	31%	34%	35%	36%
Selected own income:															
Personal income tax	145 305	1 288 342	1 804 717	2 101 101	2 622 058	2 995 749	2 765 373	2 797 197	3 131 468	3 322 366	3 513 314	3 819 607	4 165 737	4 508 783	4 949 966
Corporate income tax	-	94 261	90 984	108 189	137 379	144 940	135 678	128 232	158 889	163 652	154 333	146 342	157 931	161 795	180 411
Income from property	182 191	219 984	210 476	279 897	270 050	296 835	255 067	305 465	325 127	314 745	352 604	356 983	305 289	310 019	315 058
Voivodship															
Share of own revenues in total revenues	16%	59%	65%	64%	68%	59%	32%	40%	44%	43%	39%	37%	42%	53%	53%
Selected own income:															
Corporate income tax	71 459	3 368 617	3 337 631	3 990 872	5 050 768	4 708 317	4 177 651	3 968 159	4 437 779	4 385 338	4 62 038	4 164 153	4 563 796	4 802 112	5 410 120
Personal income tax	474 375	527 445	598 826	688 377	851 899	944 476	888 682	881 944	961 575	1 003 869	1 54 135	1 137 478	1 230 445	1 324 387	1 443 181
Income from property	51 977	56 108	63 611	52 436	97 699	95 591	87 621	143 418	171 166	201 005	168 809	186 128	163 250	182 162	202 229
Other income	127 184	169 080	586 908	1 324 249	1 748 831	1 661 062	1 160 745	709 568	1 102 046	958 860	118 106	158 320	1 197 503	896 708	721 875

Source: own study based on data from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

BIBLIOGRAPHY

- Alińska A., Dworakowska M., 2015, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego* [w:] *Współczesne finanse publiczne*, red. A. Alińska, B. Woźniak, Difin, Warszawa.
- Chojna-Duch E., Kornberger-Sokołowska E., 1998, *Dochody gmin z podatków i opłat*, PWN, Warszawa.
- Czaja-Hliniak I., 2011, *Prawno-finansowe uwarunkowania deficytu budżetowego i długu publicznego w gminie – wielkiej aglomeracji miejskiej* [w:] *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania i bariery redukcji deficytu i długu publicznego*, red. J. Szołno-Koguc, A. Pomorska, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Denek E., Sobiech J., Wolniak J., 2001, *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa.
- Engelschalk M., 2005, *Developing fiscal federalism in Eastern Europe* [w:] *Fiscal federalism in the European Union*, red. A. Fossati, G. Panella G., Routledge, London.
- Furman Ł., 2017, *Znaczenie udziałów we wpływach w podatkach dochodowych stanowiących dochód budżetu państwa dla jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2010–2015*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 485, Wrocław, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.485.11>.
- Holcombe R.G., Sobel R.S., 1997, *Growth and variability in state tax revenue: an anatomy of state fiscal crises*, Greenwood Press, Westport.
- Kornberger-Sokołowska E., 2001, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483).
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Kotlińska J., 2009, *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” nr 3.
- Lubieniecka M., 2013, *Budżet państwa w obliczu wahań koniunktury gospodarczej na przykładzie gospodarki polskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 30.
- Patrzalek L., 2004, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo AE im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Satoła Ł., 2015, *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 1 (35), <https://doi.org/10.17306/JARD.2015.13>.
- Sprawozdania Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za lata 2003–2017, Ministerstwo Finansów.
- Surówka K., 2008, *Źródła dochodów a samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 778.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz.U. z 2010 r., nr 80, poz. 526 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Summary

The article addresses the issues of public finances. The main emphasis was placed on the aspect of income of local government units and their structure against the background of the changing economic situation. The following research tools were used in the article: review of scientific literature, as well as analysis of empirical data from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance. On the basis of empirical data from the years 2003–2017, the structure of budget revenues is presented, divided into the commune, poviats and voivodships level. A hypothesis has been put forward that the amount of inflows to the budgets of communes, poviats and voivodships is strongly related to the currently prevailing economic situation. For the research hypothesis put forward, the main objective of the study was to show whether the impact of the economic situation in a given country measured by the Gross Domestic Product is reflected in the level of LGU own revenues. In connection with the above, an analysis was carried out, which shows that at every level (ie the commune, poviats and voivodship), the structure of income shows the effects of changes taking place in the economy. The analysis of empirical data also shows that such an impact is significant at the level of municipalities. However, in the case of poviats and provinces, this is hardly visible. The effects of fluctuations in the economic situation have the greatest impact on the functioning of communal budgets, and, to a lesser extent, on poviats and voivodship budgets.

Keywords: public finance, LGU revenues, local government, municipality, economic conditions.

Znaczenie wahań koniunktury gospodarczej dla dochodów jednostek samorządu terytorialnego*Streszczenie*

Artykuł podejmuje problematykę finansów publicznych. Główny nacisk położony został na aspekt dochodów jednostek samorządów terytorialnych oraz ich strukturę na tle zmiennej koniunktury gospodarczej. W artykule zastosowano następujące narzędzia badawcze: przegląd literatury naukowej, a także analizę danych empirycznych pochodzących z Głównego Urzędu Statystycznego oraz Ministerstwa Finansów. Na podstawie danych empirycznych z lat 2003–2017 przedstawiono strukturę dochodów budżetów z podziałem na szczebel gminny, powiatowy oraz województwa. Postawiona została hipoteza twierdząca, że wysokość wpływów do budżetów gmin, powiatów oraz województw jest silnie związana z aktualnie panującą koniunkturą gospodarczą. Dla tak postawionej hipotezy badawczej głównym celem opracowania była próba ukazania czy wpływ koniunktury gospodarczej danego kraju mierzony Produktem Krajowym Brutto ma swe odzwierciedlenie na poziomie dochodów własnych JST. W związku z powyższym przeprowadzona została analiza, z której wynika, iż na każdym szczeblu (tj. gmina, powiat oraz województwo) w strukturze dochodów widoczne są skutki zmian zachodzące w gospodarce. Z analizy danych empirycznych wynika ponadto, że taki wpływ w stopniu znaczącym jest na poziomie gmin. Natomiast w przypadku dochodów powiatów oraz województw jest to mało widoczne. Skutki wahań koniunktury gospodarczej w największym stopniu oddziałują na funkcjonowanie budżetów gmin, w mniejszym na budżety powiatów i województw.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, dochody JST, samorząd terytorialny, gmina, koniunktura.

JEL: H71, H72, H74.

dr hab. Janina Kotlińska, prof. KUL¹

Katedra Finansów Publicznych
Instytut Ekonomii i Zarządzania
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Wpływ władz lokalnych na poprawę jakości życia mieszkańców danego terenu

WPROWADZENIE

Odpowiedzialność za warunki, w jakich żyjemy spoczywa na nas samych, jak również na gospodarzu obszaru – władzach gminy, w której zamieszkujemy. Władze gminne gromadząc środki z różnych tytułów, a przede wszystkim dokonując wydatków kształtują wizerunek wydzielonej przestrzeni, jaką jest obszar gminy, a także wpływają na jakość życia jej mieszkańców. To, w jakim tempie zmiany te zachodzą, a w szczególności z jakim skutkiem, może być dla niektórych osób decydujące z punktu widzenia potencjalnych planów migracyjnych i zawodowych, a przez to znaczące dla przyszłości samej gminy.

Tezę opracowania jest stwierdzenie, że władze samorządowe, a w szczególności gminne wywierają istotny wpływ na jakość życia mieszkańców gminy ponosząc wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej, w tym w szczególności na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych elementów gminnej infrastruktury społecznej i technicznej. Punktem wyjścia do analizy kierunków wspomnianych wydatków i rzędu ich wielkości stały się mierniki jakości życia wykorzystywane przez GUS w Polsce dla jej oceny. Tak określonej tezie podporządkowano cel opracowania, którym jest próba odpowiedzi na pytania: 1) co rozumie się pod pojęciem jakości życia mieszkańców danego terenu, jak ją mierzyć i jaką wartość w ostatnich latach miały te spośród jej mierników, na które mogły mieć wpływ władze lokalne, 2) jakie kierunki wydatków gminnych można wiązać z poprawą jakości życia mieszkańców, jak kształtowały się ich poziomy na przestrzeni ostatnich lat i czy ponoszenie tych wydatków jest gwarancją efektywnego wzrostu tej jakości na danym obszarze. Tezie opracowania i postawionym pytaniom podporządkowano jego układ.

¹ Adres korespondencyjny: jankakotlinska@kul.lublin.pl, ORCID: 0000-0003-4206-0450.

JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW NA DANYM TERENIE – POJĘCIE, UWARUNKOWANIA, MIERNIKI

Pojęcie „jakość życia” niejednokrotnie zamiennie używane jest z pojęciami takimi jak: „warunki bytowe”, „standard życia” czy „stopa życiowa”. W literaturze na potrzeby różnych nauk akcent w jego definiowaniu położony jest na inne aspekty życia człowieka. Z punktu widzenia kwestii omawianych w niniejszym opracowaniu pojęcie to należy analizować z punktu widzenia zaspokajania potrzeb łącznie z pojęciem „poziom życia”. Pojęcie to, choć tak samo kluczowe w polityce i strategiach rozwoju społecznego [Majka, 2015, s. 37] jest jednak węższe od pojęcia „jakość życia”.

Funkcjonujące dziś definicje poziomu życia są niezwykle szerokie i złożone, co wynika z łączenia w nich zarówno cech mierzalnych, jak i niemierzalnych, obiektywnych, jak i subiektywnych, ilościowych, jak i jakościowych życia [Kalinowski, 2015, s. 19–20]. Ich pierwowzorem i inspiracją była definicja przyjęta przez komisję ekspertów Organizacji Narodów Zjednoczonych w 1954 r. Zgodnie z nią poziom życia obejmuje całokształt rzeczywistych warunków życia ludzi, stopień zaspokojenia ich potrzeb materialnych i kulturalnych przez strumień dóbr i usług, finansowanych tak z funduszy prywatnych jak i społecznych [Piasny, 1993, s. 74]. W kolejnych definicjach aspekt zaspokajania potrzeb jest równie wyraźnie podnoszony. I tak, J. Drewnowski poziom życia ludności definiuje jako poziom zaspokojenia potrzeb w jednostce czasu, następujący jako rezultat dóbr, usług i warunków życia, którymi cieszy się ludność w tej jednostce czasu [Drewnowski, Scott, 1966]. A. Luszniwicz z kolei wskazuje, że poziom życia oznacza stopień zaspokojenia materialnych i kulturalnych potrzeb gospodarstw domowych realizowany poprzez strumienie towarów i usług odpłatnych oraz poprzez strumienie funduszy konsumpcji zbiorowej w danej jednostce czasu i przestrzeni [Luszniwicz, 1972, s. 12]. W późniejszym okresie w definiowaniu pojęcia „poziom życia” uwzględnione zostały również inne rodzaje potrzeb (chodzi o szeroko rozumiane potrzeby społeczne i psychiczne) [Grzega, 2012]. Jak wskazuje się w literaturze, nie ma jednego poziomu życia, ale wiele, definiowanych przez różne wskaźniki syntetyczne [Kordos, 1991, s. 10].

Pojęcie „jakość życia” jest kategorią, która obejmuje nie tylko wartości materialne i niematerialne, ale i duchowe. R. Kolman zdefiniował ją jako stopień zaspokojenia: potrzeb duchowych i materialnych człowieka, wymagań określający poziom materialnego i duchowego bytu jednostek i całego społeczeństwa, jak również stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach i sytuacji codziennego życia jednostek i społeczeństwa [Kolman, 2000, s. 2]. Siciński i Strzelecki uznają z kolei, że jakość życia oznacza poziom oraz wzajemne powiązanie takich aspektów egzystencji ludzkiej, jak możliwości pełnego jej rozwoju oraz zadowolenia z życia [za Otok, 1987, s. 76]. Z kolei S. Otok uważa, że pod tym pojęciem kryje się dobrobyt, stopień satysfakcji, potrzeby i pragnienia danej społeczności, w kon-

tekście liczby i podziału takich dóbr publicznych jak: ochrona zdrowia, kształcenie, usługi bytowe, zabezpieczenie przed przestępczością, kontrola zanieczyszczeń, ochrona krajobrazu naturalnego i zabytków [Otok, 1981, s. 84–93]. Według A. Wallis na jakość życia składa się wiele wzorców mieszkania, życia rodzinnego, pracy zawodowej, prestiżu, awansów, wypoczynku, spędzania czasu wolnego, rytmu życia, sytuacji ekologicznych, uprawiania sportów, rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Istota jakości życia polega przy tym nie na wyborze poszczególnych wzorów, lecz na całości, która z nich powstaje [Otok, 1987, s. 79].

Biorąc powyższe pod uwagę można stwierdzić, że bez względu na to, jak będziemy definiować jakość życia, zawsze będzie to zjawisko odczuwalne w kategoriach tak obiektywnych, jak i subiektywnych, ponieważ nie istnieją obiektywne normy jakości życia, uznane społecznie [Otok, 1987, s. 80 i n.]. Podejście obiektywne umożliwia ocenę poziomu życia w oparciu o zbiór ilościowych i wartościowych mierników obiektywnych. Propozycje rozwiązań związanych z badaniem jakości życia w tym podejściu przedstawia R. Kolman, który sprowadza wskaźniki jakości życia do wymiaru ekonomicznego. Wyodrębnia on sferę rodzinną, psychiczną, zawodową, somatyczną, środowiskową i siedliskową. I tak np. dla sfery rodzinnej życia istotnym wskaźnikiem jest dobowy koszt umownej jednostki aprowizacyjnej, a dla sfery siedliskowej koszt mieszkania [Kolman, 1977]. J. Rutkowski do grupy czynników opisujących to podejście zalicza zaś obiektywną rzeczywistość, w której żyjemy, strukturę społeczno-ekonomiczną i demograficzną badanej populacji [Rutkowski, 1988, s. 42].

Podejście subiektywne tworzy możliwości oceny jakości życia uwzględniając ocenę poziomu zadowolenia człowieka ze stopnia zaspokojenia potrzeb. W podejściu tym akcentowane są powiązania pomiędzy zadowoleniem, satysfakcją odczuwaną przez człowieka a poziomem jakości dobra czy usług, który to stanowi ważny element jakości życia oraz oceny jego poziomu [Łańcucki, 1994, s. 3]. J. Rutkowski do czynników kształtujących jakość życia w tym podejściu zalicza wartości i treści kryjące się pod pojęciem zadowolenia z życia, oczekiwania, postrzeganie przeszłości i ocenę perspektyw, przyjmowane punkty odniesienia, porównanie z przeszłością i aspiracje [Rutkowski, 1988, s. 42]. To te subiektywne czynniki, wg S. Otoka, powodują, że badanie jakości życia nie jest łatwe. Wiele cech, które należy ująć w badaniu jest bowiem niemierzalnych, a ograniczenie się do wskaźników, które można wyrazić ilościowo, zuboża informację o jakości życia.

W metodologii GUS stosowanej w Polsce, a opracowywanej na bazie rozwiązań stosowanych z powodzeniem w UE, jakość życia opisywana jest na podstawie mierników z 9 obszarów, którymi w skrócie są: sytuacja materialna (wykorzystywanych do oceny jest 14 mierników), praca (9 mierników), zdrowie (7), edukacja (7), czas wolny i relacje społeczne (6), bezpieczeństwo osobiste (ekonomiczne i fizyczne – 3), jakość państwa i podstawowe prawa (8), jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania (3) i tzw. subiektywny dobrobyt (5) [*Jakość życia w Polsce...*, 2017]. Biorąc pod uwagę tytuł opracowania warto zwrócić uwa-

gę, że władze lokalne mają wpływ na poziom niektórych mierników ze wskazanych obszarów. I tak w przypadku pierwszego obszaru są to trzy mierniki, których wielkości dla ostatnich trzech lat prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Mierniki z obszaru „sytuacja materialna”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w latach 2015–2017 (w %)

Mierniki	2015 r.	2016 r.	2017 r.
udział wydatków na utrzymanie mieszkania w wydatkach ogółem	20,1	19,6	19,8
wskaźnik złych warunków sanitarnych	11,2	4,5	4,6
gospodarstwa domowe mieszkające w zbyt małych mieszkaniach	17,7	17,0	17,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2015, 2016, 2017*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa; *Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].

W drugim obszarze wyróżnić można dwa mierniki, których poziom w latach 2013–2016 prezentuje tabela 2. W obszarze „edukacja” miernikiem tym jest procent dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym², w obszarze „czas wolny i relacje społeczne” – satysfakcja ze sposobu spędzania czasu wolnego³, w obszarze „bezpieczeństwo osobiste” – poczucie bezpieczeństwa w miejscu zamieszkania⁴, a w obszarze „jakość państwa i podstawowe prawa” – zaufanie do władz lokalnych⁵.

Tabela 2. Mierniki z obszaru „praca”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w latach 2013–2016 (w %)

Mierniki	2013 r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
stopa bezrobocia	10,3	9,0	7,5	6,2
stopa bezrobocia długotrwałego	3,8	3,3	2,4	1,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2013, 2014, 2015, 2016*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa; *Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].

Jeśli chodzi o „jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania” to władze lokalne mają wpływ na poziom wszystkich mierników z tego obszaru (ich wielkość dla wybranych lat prezentuje tabela 3), a w przypadku obszaru tzw. subiektywny dobrobyt tym miernikiem jest „zadowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc”⁶.

² Poziom tego miernika kształtował się następująco w latach szkolnych: 2013/2014 – 64,2%, 2014/2015 – 71,6%, 2015/2016 – 77,3%, 2016/2017 – 76,1%.

³ Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 60,5%, 63,3% i 64,2%, a wskazywał odsetek społeczeństwa czerpiącego satysfakcję ze sposobu spędzania wolnego czasu.

⁴ Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 84,0%, 91,3% i 91,0%.

⁵ Poziom tego miernika w latach 2015–2017 kształtował się następująco: 49,5%, 58,8% i 60,7%.

⁶ Poziom tego miernika kształtował się następująco: w 2013 r. – 70,6%, w 2015 r. – 78,4%, a w 2017 r. – 81,5%.

Tabela 3. Mierniki z obszaru „jakość środowiska naturalnego w miejscu zamieszkania”, na wielkość których wpływ mają władze lokalne i ich poziom w roku 2013, 2016 i 2017 (w %)

Mierniki	2013 r.	2016 r.	2017 r.
narażenie na nadmierny hałas (% gospodarstw domowych)	15,2	13,8	13,8
narażenie na zanieczyszczenie lub inne problemy środowiskowe w okolicy (% gospodarstw domowych)	11,6	11,6	13,2
zadowolenie z terenów rekreacyjnych i terenów zielonych	71,0	73,7	75,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Jakość życia w Polsce 2013, 2016, 2017*, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].

Z zaprezentowanych informacji wynika, że wartość w zasadzie wszystkich prezentowanych mierników w analizowanych latach uległa poprawie (obniżeniu lub podwyższeniu w zależności od badanego zjawiska), co należy ocenić pozytywnie. Biorąc pod uwagę obszary i kwestie, do których odwoływały się te mierniki można domniemywać, że niewątpliwy wpływ na to miały ponoszone przez gminy wydatki budżetowe. Poprawa tych wskaźników dowodzi jednak nie tylko tego, że środki z publicznych zasobów zostały wydatkowane, ale przede wszystkim tego, że wydatki te były skuteczne i efektywne.

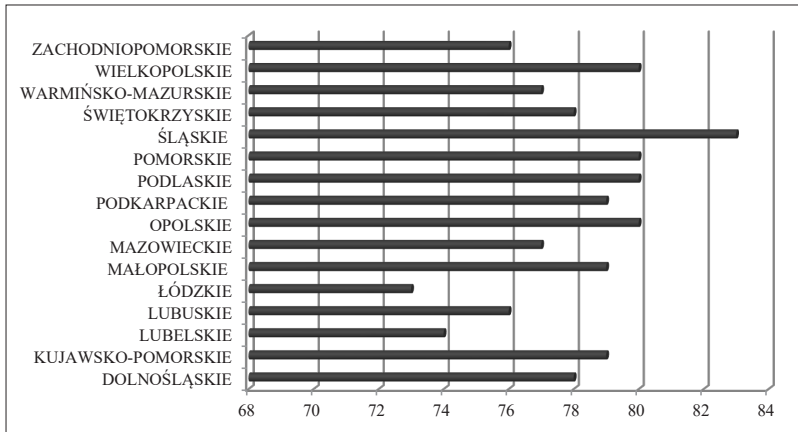
Skutecznym działaniem jest to, które w jakimś stopniu prowadzi do zamierzonego skutku, jakim jest cel, przy czym miarą tej skuteczności jest stopień zbliżenia się do celu [Kotarbiński, 1969, s. 113]. Skuteczność działania władz lokalnych w sferze poprawy jakości życia mieszkańców należy przy tym analizować w ujęciu ilościowym i jakościowym. Biorąc pod uwagę oba wskazane ujęcia niewątpliwie wskazać należy na zarówno nowe elementy infrastruktury, które pojawiają się w gminach (ścieżki rowerowe, place zabaw, drogi, sieci wodociągowe, kanalizacyjne), jak i poprawę standardu już istniejących.

Efektywność (korzystność) jest przedmiotem wielu dyskusji i analiz. Dotyczy m.in. gospodarki, przedsiębiorstwa, procesu, finansów, kierowania, inwestycji czy motywacji. Stanowi ona nadwyżkę cenności wyników użytecznych nad cennością kosztów i ma miejsce wówczas, gdy wartość wyników wskazanych cenności jest większa od jedności [Zieleniewski, 1981, s. 226]. Jest ona miarą skuteczności i sprawności, gdyż wskazuje, w jakim stopniu osiąga się wyznaczone cele.

W sensie Pareto dane działanie będzie efektywne, gdy jego rezultaty będą optymalne w danych warunkach [Begg, Fischer, Dornbusch, 1995, s. 430–431]. Działania władz lokalnych w sferze poprawy jakości życia mieszkańców są efektywne, jeśli mieszkańcy gminy rzeczywiście odczuwają poprawę jakości życia (ocena jest jednak subiektywna i zmienna w czasie) i w związku z tym nie będą chcieli np. z niej emigrować do innych JST, gdy zwiększy się liczba mieszkańców, których do osiedlenia zachęciły warunki życia na danym obszarze.

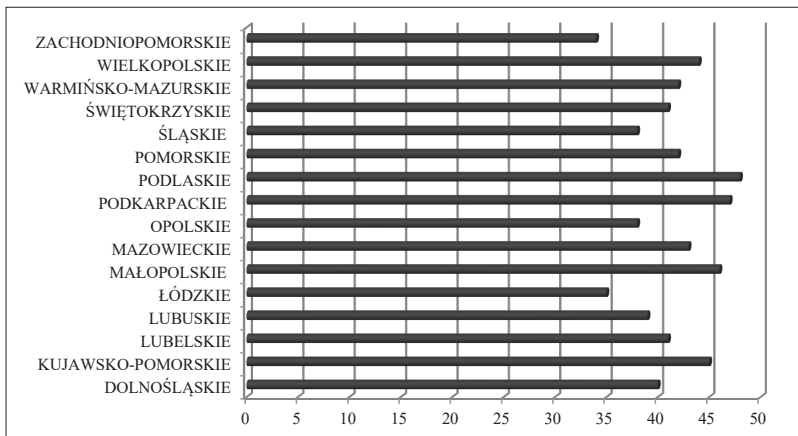
Warto zwrócić jednak uwagę, że wartość prezentowanych mierników jest uśredniona. Ocena skuteczności i efektywności m.in. wydatków budżetowych JST jest terytorialnie zróżnicowana, czego dowodem są wartości miernika „za-

dowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc” i miernika „zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwanie silnej więzi z tą miejscowością” w przekroju poszczególnych województw, zaprezentowane dla roku 2015 odpowiednio na rys. 1 i 2.



Rys. 1. Wartość miernika „zadowolenie z życia ogólnie rzecz biorąc” w Polsce w 2015 roku (w przekroju województw w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [*Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, Studia i Analizy Statystyczne GUS, US w Łodzi, www.stat.gov.pl (dostęp: 12.03.2018 r.)].



Rys. 2. Wartość miernika „zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwanie silnej więzi z tą miejscowością” w Polsce w 2015 roku (w przekroju województw w %)

Źródło: jak przy rys. 1.

Z zaprezentowanych danych wyraźnie wynika, że zadowolenie z życia Polaków jest terytorialnie zróżnicowane. Najbardziej zadowoleni z życia w 2015 roku, wg badań GUS, byli mieszkańcy województwa śląskiego, co może dzi-

wić zważywszy na jakość powietrza na tym obszarze, a najmniej województwa łódzkiego (różnica rzędu 10%). Z kolei na podstawie miernika określającego zadowolenie z miejscowości zamieszkania i odczuwania silnej więzi z tą miejscowością można stwierdzić, że najwyższy poziom zadowolenia i więzi z miejscowością mieli w 2015 roku mieszkańcy województwa podlaskiego, a najniższy województwa zachodniopomorskiego. O ile w przypadku pierwszego wskaźnika wytłumaczeniem rozbieżności może być dostępność do rynków pracy, o tyle w przypadku drugiego – stałość osadnictwa (w województwie zachodniopomorskim mieszka wiele osób, których rodziny przyjechały na te tereny po II wojnie światowej, nie są to więc ich rdzenni mieszkańcy). Oczywiście, co należy podkreślić, wartości tych mierników oddają jedynie subiektywne odczucia osób objętych badaniem GUS.

KIERUNKI WYDATKÓW BUDŻETOWYCH WŁADZ LOKALNYCH A JAKOŚĆ ŻYCIA CZŁONKÓW WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Misją samorządu terytorialnego jest zaspokajanie potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Misję tę realizują jednostki samorządu terytorialnego, w tym w najszerszym zakresie gminy.

Zaspokajanie potrzeb mieszkańców to przede wszystkim ponoszenie wydatków budżetowych przez wspomniane jednostki. Nie wszystkie jednak kierunki tych wydatków związane są z poprawą jakości życia na danym obszarze. Są

nimi bowiem jedynie te, które z tymi potrzebami są związane. Patrząc na piramidę potrzeb A. Maslowa (schemat 1) i znając klasyfikację budżetową wydatków w budżecie gminy stwierdzić należy, że kierunkami wydatków budżetowych gmin mającymi wpływ na jakość życia mieszkańców są wydatki ponoszone na: transport, gospodarkę mieszkaniową, bezpieczeństwo publiczne i ochronę przeciwpożarową, oświatę i wychowanie, ochronę zdrowia, gospodarkę komunalną i ochronę środowiska, kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego, kulturę fizyczną i sport oraz turystykę. Niektóre z ponoszonych wydatków będą przy tym oddziaływały na poprawę jakości życia w sposób bezpośredni (np. budowa i remonty dróg), inne w sposób pośredni (np. zwiększone wydatki na organiza-

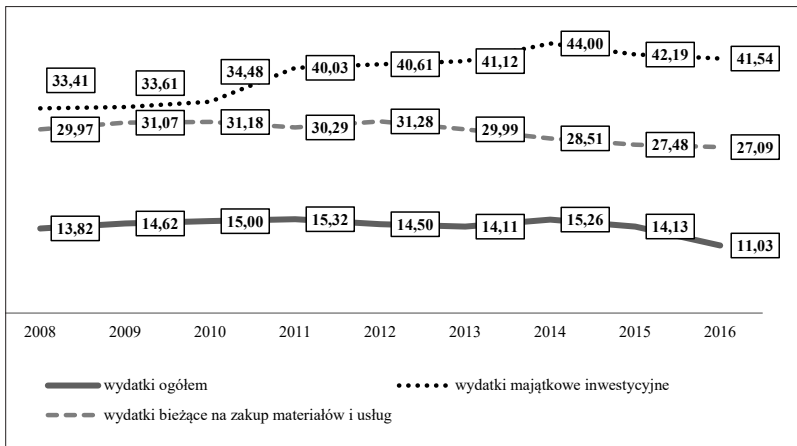


Schemat 1. Piramida potrzeb A. Maslowa

Źródło: [Maslow, 2018, s. 115 i nast.].

cję imprez kulturalnych, na zakup książek do gminnej biblioteki, poprawę organizacji ruchu). Co istotne, każdy mieszkaniec gminy, przez pryzmat swojego wieku i potrzeb, wydatkowanie gminnych środków we wskazanych kierunkach inaczej – bezpośrednio lub pośrednio – będzie odczuwał. Inaczej też ocenił je będzie z punktu widzenia poprawy jakości życia. Nie każdy wydatek będzie miał przy tym z tego punktu widzenia walor skuteczności i efektywności.

W latach 2008–2016 wydatki budżetowe gmin, w tym miast na prawach powiatu we wszystkich wskazanych działach utrzymywały się mniej więcej na tym samym poziomie lub rosły. I tak w dziale Transport (rys. 3) wydatki w badanym okresie (z tendencją spadkową od 2015 roku co wynikało przede wszystkim z poziomu wydatków inwestycyjnych) wahały się w granicach 11,03–15,26% łącznych wydatków budżetowych gmin. Wydatki bieżące na zakup materiałów i usług w tym dziale kształtowały się na poziomie od 27,09 do 31,28% wydatków tego typu w budżetach wszystkich gmin w Polsce w tym czasie.

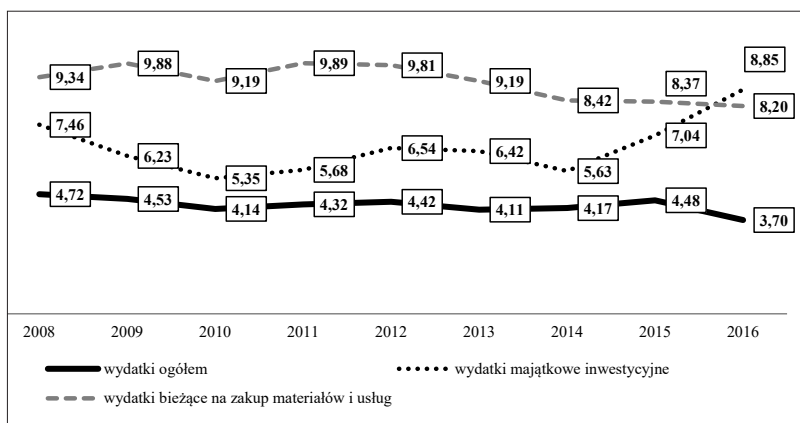


Rys. 3. Udział wydatków ponoszonych w dziale Transport w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2016 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z [Banku Danych Lokalnych, www.stat.gov.pl (dostęp: 15.04.2018 r.)].

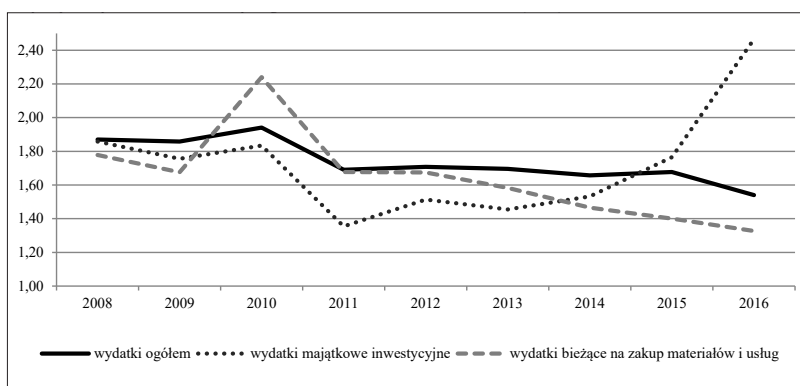
Wydatki budżetowe gmin w dziale Gospodarka mieszkaniowa w latach 2008–2016 wahały się w granicach od 3,70 do 4,53% łącznych wydatków budżetowych gmin w tym okresie, przy czym wydatki majątkowe inwestycyjne od 2015 roku wyraźnie zaczęły rosnąć. Wydatki bieżące na zakup materiałów i usług w tym dziale nie przekraczały w latach 2008–2016 8,20% wydatków tego rodzaju w budżetach wszystkich gmin (rys. 4). Stosunkowo niewielkie, ale na stałej wysokości w stosunku do łącznych wydatków budżetowych gmin były wydatki w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa (rys. 5). Wydatki tego działu wahały się w granicach 1,5–2,0% łącznych wy-

datków budżetowych gmin. Wydatki majątkowe inwestycyjne w tym okresie wzrosły z 1,5 do 2,5% łącznych wydatków tego typu w budżetach wszystkich gmin w Polsce, a wydatki bieżące na zakup materiałów i usług od 2011 roku relatywnie nieznacznie zaczęły spadać.



Rys. 4. Udział wydatków ponoszonych w dziale Gospodarka mieszkaniowa w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.

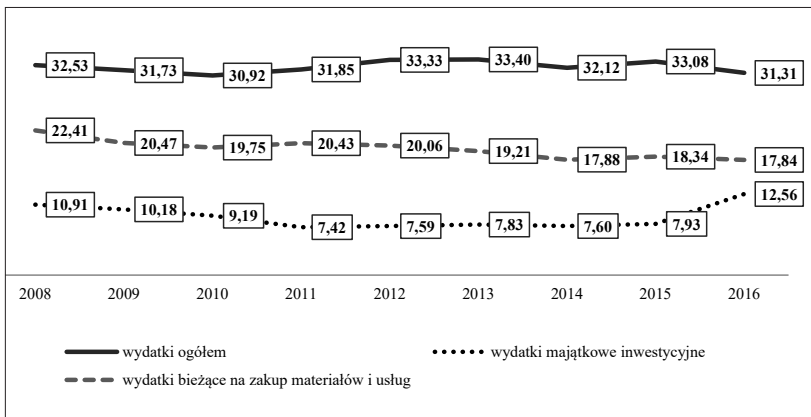


Rys. 5. Udział wydatków ponoszonych w dziale Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.

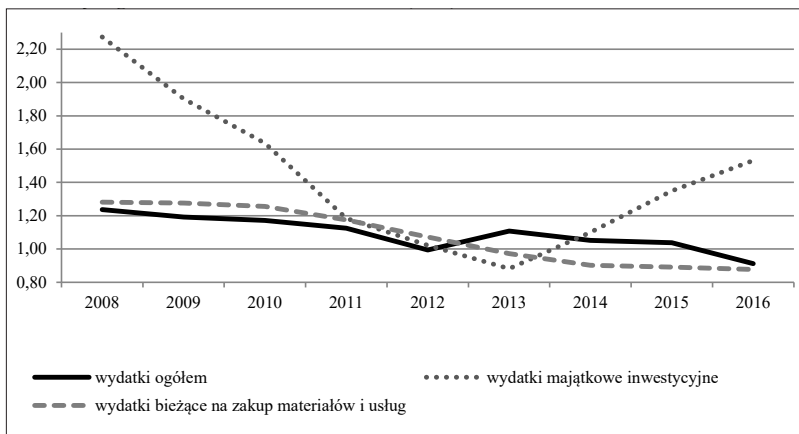
W latach 2008–2016 wydatki budżetowe gmin w dziale Oświata i wychowanie stanowiły znaczny odsetek łącznych wydatków budżetowych tych jednostek (rys. 6), tj. około 1/3. Wydatki majątkowe inwestycyjne przeznaczone na realizację zadań w tym dziale od roku 2008 zaczęły spadać, by w 2016 roku osiągnąć

najwyższą wartość w całym badanym okresie (12,56% łącznych wydatków majątkowych inwestycyjnych gmin w tym roku). Relatywnie w całym badanym okresie spadał udział wydatków bieżących na zakup materiałów i usług w tym dziale w odniesieniu do łącznych wydatków tego rodzaju w budżetach wszystkich gmin w Polsce. W przypadku działu Ochrona zdrowia (rys. 7) wydatki budżetowe gmin w latach 2008–2016 nie przekroczyły poziomu 1,25% łącznych wydatków gmin. Istotne wahania dotyczyły jednak poniesionych w tym okresie wydatków majątkowych inwestycyjnych.



Rys. 6. Udział wydatków ponoszonych w dziale Oświata i wychowanie w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

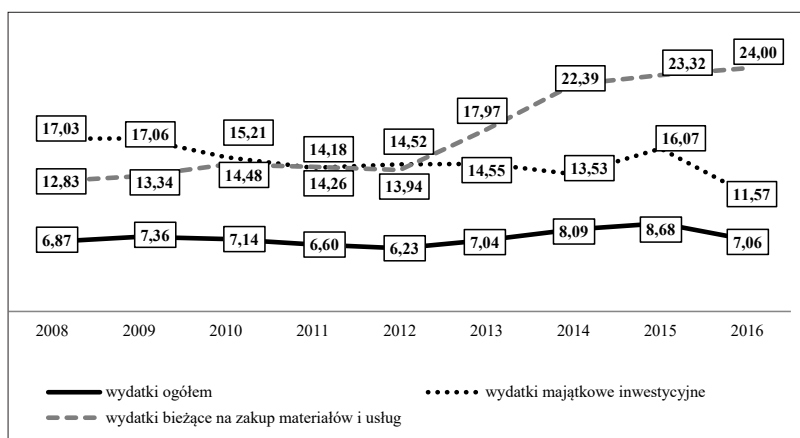
Źródło: jak przy rys. 3.



Rys. 7. Udział wydatków ponoszonych w dziale Ochrona zdrowia w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

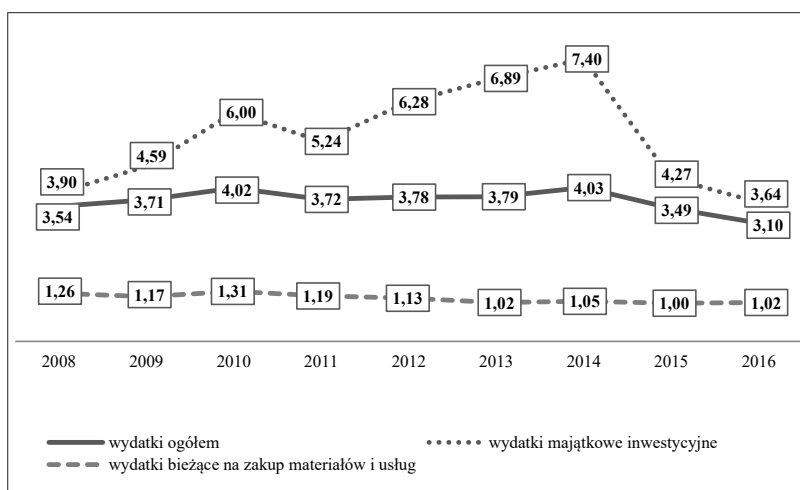
Źródło: jak przy rys. 3.

W przypadku pozostałych wskazanych kierunków wydatków budżetowych gmin warto wskazać na występujące stałe tendencje ich wysokości w przypadku wydatków ogółem i wydatków bieżących na zakupy towarów i usług i istotne zmiany w wysokości wydatków majątkowych inwestycyjnych (rys. od 8 do 11).



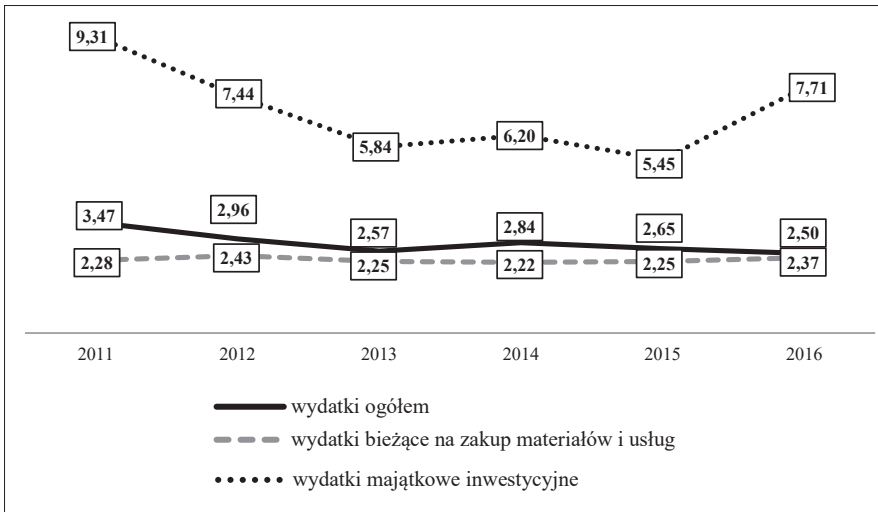
Rys. 8. Udział wydatków ponoszonych w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.



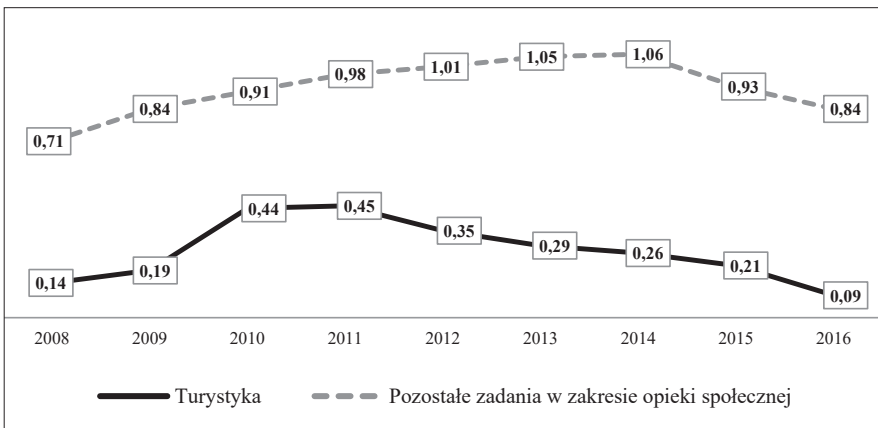
Rys. 9. Udział wydatków ponoszonych w dziale Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (w %)

Źródło: jak przy rys. 3.



Rysunek 10. Udział wydatków ponoszonych w dziale Kultura fizyczna i sport w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2016 (w %)

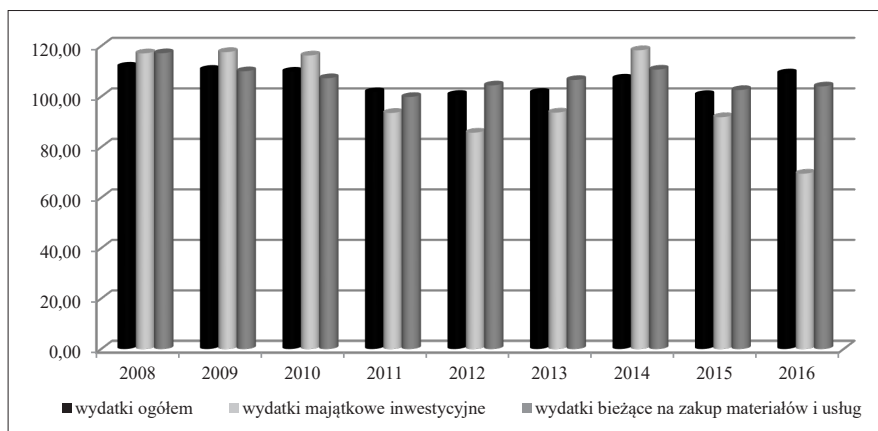
Źródło: jak przy rys. 3, brak adekwatnych danych za lata 2008–2010.



Rysunek 11. Udział wydatków ponoszonych w wybranych działach klasyfikacji budżetowej w łącznych wydatkach budżetowych gmin w Polsce w latach 2008-2016 (w %)

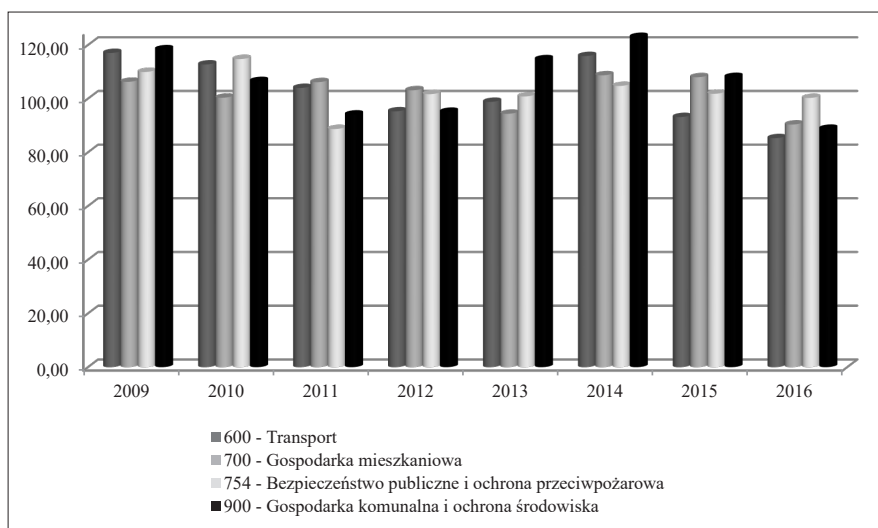
Źródło: jak przy rys. 3.

Udział wskazanych poszczególnych rodzajów wydatków gmin w łącznych wydatkach oddaje priorytety lokalnych polityk rozwoju i zapisów strategii tych jednostek samorządowych i wskazuje na pewną stałą strukturę wydatków budżetowych gmin w Polsce. Nie oddają one jednak skali ponoszonych wydatków. Dane z tego zakresu zaprezentowano na rys. od 12 do 14.



Rys. 12. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2008–2016 (rok poprzedni = 100, w %)

Źródło: jak przy rys. 3.

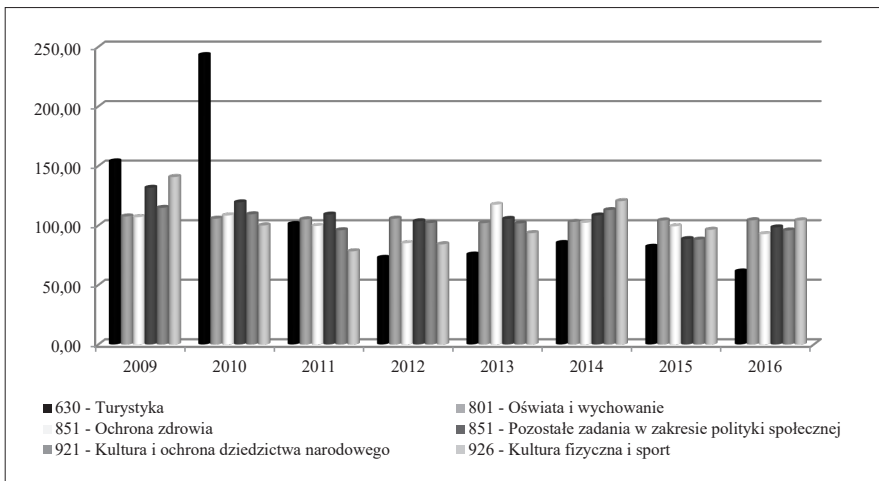


Rys. 13. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2009–2016 (w wybranych działach klasyfikacji budżetowej, rok poprzedni = 100, w %) – część I

Źródło: jak przy rys. 3.

Dynamika wydatków budżetowych gmin w latach 2008–2016 wskazuje na to, że do roku 2010 wydatki budżetowe gmin w stosunku do roku poprzedniego rosły, by w kolejnych trzech latach spaść. Ponowny ich wzrost zauważalny jest co prawda w roku 2014, jednakże później obserwujemy przede wszystkim spadek (w stosunku do roku poprzedniego) poziomu ponoszonych wydatków majątko-

wych inwestycyjnych. Powodów takiego stanu należy w pierwszym okresie szukać w chęci przystosowania się JST do nowych reguł zadłużeniowych [Kotlińska, 2014] określonych w art. 243 ustawy o finansach publicznych [Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.], a od 2015 r. wiązać należy z koniecznością wygospodarowywania nadwyżek budżetowych, które zgodnie z art. 242 wspomnianej ustawy mogą finansować wydatki bieżące roku następnego. Odmiennie tendencje miały z reguły pozostałe wyróżnione grupy wydatków.



Rys. 14. Dynamika wydatków budżetowych gmin w Polsce w latach 2009–2016 (w wybranych działach klasyfikacji budżetowej, rok poprzedni = 100, w %) – część II

Źródło: jak przy rys. 3.

Jeśli przyjrzymy się wydatkom w działach wyróżnionych na rys. 13, które wiązać można z poprawą jakości życia mieszkańców wskazać należy, że w przypadku żadnego z nich nie można stwierdzić, aby w całym badanym okresie wydatki w nim ponoszone rosły co roku w stosunku do roku poprzedniego. Najgorsze pod tym względem okazały się lata 2011 i 2012 oraz rok 2016. W przypadku działów wyróżnionych na rys. 14 na uwagę zasługuje istotne zwiększenie wydatków na turystykę w roku 2010 w stosunku do roku poprzedniego, jak również zmniejszający się poziom tych wydatków w stosunku do roku poprzedniego w kolejnych latach. Podobnie na uwagę z powodu tych nierównych wielkości zasługują wydatki gmin ponoszone w dziale Kultura fizyczna i sport.

Podsumowując zaprezentowane dane liczbowe stwierdzić należy, że choć w ostatnich badanych latach wydatki budżetowe gmin w działach, które związane mogą być z poprawą jakości życia mieszkańców na danym terenie zmniejszyły się, mierniki określające tę jakość wyraźnie wzrosły. Zaistniała sytuacja nie może jednak dziwić. Mierniki z prezentowanych lat 2013–2016 wskazywały tendencje wzrostowe na skutek opóźnień czasowych efektów poniesionych przez gminy

wydatków. Dotyczy to w szczególności wydatków majątkowych inwestycyjnych. Odczucia mieszkańców odnośnie do poprawy jakości życia także mają miejsce po tym, jak utrwalają się efekty poczynionych wydatków. Biorąc to pod uwagę należy stwierdzić, że wskazane na początku opracowania wartości mierników jakości życia mieszkańców oddawały efekty poczynionych przez gminy nakładów na zaspokojenie potrzeb członków wspólnot samorządowych w latach największego boomu inwestycyjnego, tj. po 2004 roku, kiedy to do JST zaczęły napływać środki z funduszy UE.

Interesujący na tym tle wydaje się też aspekt konkurencyjności między celami ponoszenia wydatków z samorządowych budżetów. Powstaje bowiem pytanie, czy może mieć miejsce poprawa jakości życia mieszkańców w gminach, skoro większość z nich – widoczne jest to w zapisach strategii rozwoju gmin – nastawiona jest w zasadzie na rozwój przedsiębiorczości? Odpowiedź jest jednak twierdząca. Praktyka samorządowa pokazuje, że cele te nie muszą i nie są sprzeczne.

Poprawa jakości życia mieszkańców coraz częściej staje się celem operacyjnym, którego realizacja jest niezbędna dla rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie. Potwierdzeniem tego są m.in. słowa prezydenta Bolesławca, który stwierdził – po rozmowie z szefem amerykańskiej firmy Guardian SRG, który przyjechał do Bolesławca, jako jednego z wielu potencjalnych miejsc lokalizacji przedsiębiorstwa w Europie – że bardzo ważne dla inwestora jest to, czy ludzie chcą mieszkać w miejscu, w którym dana firma ma zainwestować środki finansowe. Dużych inwestorów interesuje to, czy jego przyszli pracownicy będą chcieli w danej gminie mieszkać. Czy będą mieli gdzie spędzać wolny czas, czy są sklepy, kino, basen, jakie tu są szkoły⁷. Idąc tym tropem w Bolesławcu, ale i w wielu innych gminach w Polsce podnosi się jakość życia mieszkańców inwestując w elementy infrastruktury technicznej i społecznej i wizerunek gminy jako takiej. Efekty podejmowanych działań widoczne są w wielu gminach z roku na rok, co skłania do zastanowienia nad optymalną strukturą wydatków budżetowych gmin, która to będzie gwarancją systematycznej poprawy jakości życia mieszkańców danego terenu.

Jak pokazuje praktyka samorządowa (struktura planów finansowych jednostek organizacyjnych JST, struktura budżetu JST), na szczeblu lokalnym w zasadzie w pewien stały sposób (metoda historyczna) planuje się zarówno kierunki wydatkowania środków, jak i ich strukturę. Nie są one jednak takie same we wszystkich JST. Struktura ta uwarunkowana jest czynnikami ściśle związanymi m.in. z charakterem JST, jej funkcjami, położeniem, sposobem realizacji zadań, potencjałem dochodowym, czy zasobem nieruchomości komunalnych. Czynnikiem tym może być też skuteczność w pozyskiwaniu środków finansowych z UE na współfinansowanie realizowanych inwestycji, jak i priorytety polityki unijnej w danym okre-

⁷ Z wywiadu przeprowadzonego z prezydentem Bolesławca Piotrem Romanem – wyróżnionym w szóstej edycji ogólnopolskiego rankingu „Perły Samorządu” – „Dziennik Gazeta Prawna” – maj 2018 r.

się. Gdyby jednak nawet stworzyć taki model, to przy stale rosnących potrzebach społecznych i chęci podnoszenia standardu świadczonych usług przez JST trzeba mieć świadomość, że choć być może udałoby się opracować dla danych warunków optymalną strukturę wydatków samorządowych, to nie dawałaby ona gwarancji poprawy jakości życia mieszkańców danego terenu. Powodem tego może być m.in. większa niż kiedyś mobilność Polaków i wzrost ich wymagań, dla których punktem odniesienia jest jakość życia np. w niektórych innych krajach UE.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując rozważania prowadzone w niniejszym opracowaniu należy stwierdzić, że obszarów charakteryzujących jakość życia mieszkańców danego terenu jest wiele, ale nie na wszystkie z nich wpływ mają władze samorządowe, w tym szczebla lokalnego. Mierniki opisujące jakość życia w tych obszarach obok obiektywnego mają przede wszystkim subiektywny charakter, a na ich poziom władze lokalne nie zawsze mają bezpośredni wpływ, choć działań klasyfikacji budżetowej, w których ponoszone są wydatki gmin na zaspokajanie potrzeb określających jakość życia mieszkańców danego terenu jest wiele (Transport, Gospodarka mieszkaniowa, Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, Oświata i wychowanie, Ochrona zdrowia, Gospodarka komunalna, Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, Kultura fizyczna i sport oraz Turystyka). Poprawa jakości życia mieszkańców danego terenu nie jest przy tym celem alternatywnym władz lokalnych w stosunku do rozwoju przedsiębiorczości (realizacja pierwszego celu niejednokrotnie jest warunkiem realizacji drugiego).

W latach 2009–2016 w większości wskazanych działów we wszystkich gminach rosły wydatki w ujęciu nominalnym. W strukturze łącznych wydatków budżetowych poziom wydatków we wszystkich działach wahał się w granicach +/- 10% , przy czym rosły do 2014 roku, po czym zaczęły spadać (ogólnokrajowa tendencja ograniczania wydatków od 2015 roku). Podobnie było z wydatkami bieżącymi na zakup materiałów i usług w tych działach (wyjątek stanowią wydatki w dziale Gospodarka komunalna i ochrona środowiska). Patrząc na wartości mierników jakości życia mieszkańców danego terenu z poszczególnych obszarów można stwierdzić, że wydatkowanie środków z gminnych budżetów przyniosło zamierzony skutek – jakość życia w gminach poprawiła się, choć zadowolenie z zamieszkiwania na danym terenie jest regionalnie zróżnicowane (najwyżej oceniane w województwie podlaskim, najniżej – łódzkim). Nie zawsze jednak ponoszenie wydatków i osiąganie zamierzonych celów skutkuje osiąganiem zamierzonych efektów. Niektóre z nich nigdy się nie pojawiają, niektóre z istotnym opóźnieniem w czasie. W celu uzyskania gwarancji systematycznej poprawy jakości życia na danym terenie nie wystarczy też zdiagnozowanie kierunków wydatków, które się z tym wiążą, jak i określenie poziomu wydatków, który powinien być w tym celu ponoszony. Wydatki i ich

rezultaty nie muszą być jednakowo odbierane. Poprawa jakości życia oceniana jest przez każdego mieszkańca indywidualnie, przez pryzmat jego oczekiwań, zaspokajanych potrzeb. Trudność władz lokalnych w osiągnięciu zamierzonych efektów z zakresu poprawy jakości życia polega też na tym, że kształtując strukturę wydatków muszą one uwzględnić zarówno bieżące, jak i przyszłe potrzeby mieszkańców, co nie zawsze spotyka się ze zrozumieniem. Nie wszystkie wysiłki władz lokalnych zostają nagrodzone. Niejednokrotnie też „zyskują” te JST, które nie podejmowały wysiłków w celu poprawy jakości życia mieszkańców, ale mają atrakcyjne położenie. Pamiętać przy tym należy, że działania władz samorządowych będą skuteczne i efektywne, jeśli obok instrumentów budżetowych, w tym wydatkowych, władze lokalne podejmować będą działania w celu budowania dobrego klimatu dla mieszkania na danym terenie (jednym z nich jest informacja i zaproszenie do udziału w decydowaniu o kierunkach rozwoju JST mieszkańców i przedsiębiorców, innym np. budżet obywatelski).

BIBLIOGRAFIA

- Begg D., Fischer S., Dornbusch R., 1995, *Ekonomia*, t. 1, PWE, Warszawa.
- Drewnowski J., Scott W., 1966, *The Level of Living Index*, UNRISD, Report no. 4, Geneva.
- Grzega U., 2012, *Poziom życia ludności w Polsce – determinanty i zróżnicowania*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice.
- Jakość życia w Polsce*, 2013, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2014, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2015, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2016, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Jakość życia w Polsce*, 2017, GUS, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa, <http://www.stat.gov.pl>.
- Kalinowski S., 2015, *Poziom życia ludności wiejskiej o niepewnych dochodach*, PWN, Warszawa.
- Kolman R., 1977, *Próba wartościowania jakości życia. Kwalitologia, lepsza jakość życia*, NOT, Gdańsk.
- Kolman R., 2000, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 2.
- Kordos J., 1991, *Stan badań jakości i warunków bytu [w:] Jakość życia i warunki bytu*, red. W. Łagodziński, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa.
- Kotarbiński T., 1969, *Traktat o dobrej robocie*, wyd. IV, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków.
- Kotlińska J., 2014, *Finanse JST w nowych regulacjach zadłużeniowych*, „Roczniki Ekonomiczne KPSW”, nr 7.

- Luszniewicz A., 1972, *Statystyka poziomu życia ludności*, PWE, Warszawa.
- Łańcucki J., 1994, *Jakość w sferze usług*, „Problemy Jakości” nr 5.
- Majka A., 2015, *Zmiany w poziomie życia ludności Polski*, „Konsumpcja i Rozwój”, nr 2(11).
- Masłowski A., 2018, *Motywacja i osobowość*, PWN, wyd. 2, Warszawa (tłumaczenie J. Radzicki).
- Otok S., 1987, *Geografia społeczna*, PWN, Warszawa.
- Otok S. (red.), 1981, *Geografia społeczna*, PZLG, Warszawa, z. 2–3.
- Piasny J., 1993, *Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 2.
- Rutkowski J., 1988, *Jak badać jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 5.
- Terytorialne zróżnicowanie jakości życia w Polsce w 2015 r.*, GUS, US w Łodzi, <http://www.stat.gus.pl>.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077 ze zm.).
- Zieleniewski J., 1981, *Organizacja i zarządzanie*, wyd. VII, PWN, Warszawa.

Streszczenie

W opracowaniu zaprezentowano pojęcie jakości życia mieszkańców i jej mierniki, a także – biorąc pod uwagę wartości niektórych z nich – przeanalizowano kierunki i tendencję tych wydatków budżetowych gmin, które mogą mieć wpływ na poprawę jakości życia członków danej wspólnoty samorządowej. Tezą opracowania było bowiem stwierdzenie, że władze samorządowe, a w szczególności gminne wywierają istotny wpływ na jakość życia mieszkańców gminy ponosząc wydatki na zaspokojenie potrzeb zbiorowych członków wspólnoty samorządowej, w tym w szczególności na utrzymanie istniejących i tworzenie nowych elementów gminnej infrastruktury społecznej i technicznej.

Z danych zaprezentowanych w artykule wynika, że w ostatnich latach wyraźnie poprawiła się wartość mierników jakości życia w Polsce, które można wiązać z działaniami władz lokalnych. Były one jednak regionalnie zróżnicowane. Wydatki budżetowe gmin w zasadzie we wszystkich analizowanych działach klasyfikacji budżetowej wykazywały przy tym mniej więcej stałą tendencję (istotne wahania dotyczyły jedynie wydatków majątkowych inwestycyjnych), mimo że wyraźnie spadła ich dynamika po roku 2014, co można wiązać z nowym podejściem do limitowania zadłużenia JST w Polsce. Biorąc pod uwagę zaprezentowane wielkości mierników i mając na względzie opóźnienia czasowe związane z uzyskaniem efektu z poniesionych nakładów, można stwierdzić, że mieszkańcy gmin pozytywnie odnieśli się do kierunków ponoszonych wydatków budżetowych gmin. Ich oceny świadczą bowiem, że były to wydatki nie tylko skuteczne, ale i efektywne.

Słowa kluczowe: jakość życia, mierniki, zadania JST, wydatki budżetowe.

The influence of local authorities on improving the quality of life of residents of a given area

Summary

The study presents the concept of the quality of life of the inhabitants and it's measured, as well as - taking into account the values of some of them – analyses the directions and trends of budget

expenditures of communities which may have an impact on the improvement of the quality of life of members of a given self-government community. The thesis of the study was that self-government and especially community authorities exert a significant influence on the quality of life of community residents by incurring expenses for satisfying collective needs of members of self-government community, in particular for maintaining existing and creating new elements of communities' social and technical infrastructure.

The data presented in the article show that in recent years the value of quality of life measures in Poland has significantly improved, which may be related to the activities of local authorities. However, they were regionally differentiated. In principle, communities' budget expenditures in all analysed sections of the budget classification showed a more or less constant trend (significant fluctuations concerned only investment property expenditures), although their dynamics significantly decreased after 2014, which may be associated with a new approach to limiting territorial self-government units' debt in Poland. Taking into account the presented values of the measures and the time delays related to obtaining the effect from the incurred outlays, it can be stated that the inhabitants of communities reacted positively to the directions of the incurred communities' budget expenditures. Their assessment shows that this expenditure was not only effective but also efficient.

Keywords: quality of life, measures, territorial self-government units' tasks, budget expenditures.

JEL: H75, H76, I31, J28, O15, R11.

*dr inż. Katarzyna Szara*¹

Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Priorytety działania jednostek samorządu terytorialnego w rozwoju lokalnym

WSTĘP

Rozwój lokalny jest systemem takich zmian, które mają miejsce w mieście, gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej lub też delimitowanym subregionie, tj. lokalnym układzie społeczno-terytorialnym charakteryzującym się specjalnymi cechami przestrzeni, gospodarki i kultury, jak również lokalną preferencją potrzeb i hierarchią wartości [Wojtasiewicz, 1996, s. 7].

Jest to zatem proces różnicowania i wzbogacania działalności ekonomicznej i społecznej na określonym terytorium, polegający na mobilizacji i koordynacji własnych zasobów i energii. Istotą rozwoju lokalnego jest nie tylko autonomia działania, samodzielne decydowanie o własnym losie i wynikająca z tego dynamika inicjatyw miejscowych, ale przede wszystkim współdziałanie wszystkich podmiotów lokalnych i w rezultacie mobilizacja energii środowiska, zmierzająca do realizacji wspólnych, powszechnie akceptowanych, długookresowych celów [Niegowska, 1992, s. 88].

„Rozwój lokalny jest pojęciem złożonym. Stopień tej złożoności jest pochodną wielorakości celów, którym rozwój ma służyć oraz różnorodności działań, które go kształtują”. W skali lokalnej identyfikacja pola rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego staje się szczególnie skomplikowana, ponieważ gmina funkcjonuje i rozwija się jako integralna część większej całości i korzysta z dóbr i usług powstałych na innych terenach, jednocześnie dostarcza swe produkty na rzecz otoczenia; wchłania fundusze pochodzące z zewnątrz i przekazuje własne środki na inne obszary. W rezultacie trudno w sposób jednoznaczny sprecyzować pojęcie rozwoju w skali lokalnej. Jednak o rozwoju lokalnym mówimy wtedy, gdy zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej,

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: 33ksz@wp.pl; ORCID: 0000-0003-1687-0505.

władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie zmierzają do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Brol, 1998, s. 9]. Podejście takie odwołuje się od ujęcia procesowego, wewnętrznych zmian stanów rzeczy, czy faz, słusznie podkreślanych w literaturze [Chojnicki, 2008, s. 23] determinowanych przez następujące po nich inne stany.

Wiąże się to z ustalaniem celów, które mają realizować jednostki samorządu terytorialnego. Tę umiejętność wyznaczania celów „robienia właściwych rzeczy” [Gilbert, Stoner, Freeman, 2011, s. 24], a właściwie ich realizowania określa się mianem skuteczności. Trudno jest jednoznacznie ocenić skuteczność, zwłaszcza że najczęściej ocenia się efekty (skutki). W ocenie wyróżnić można podejście systemowo-zasobowe, procesowe, celowe, uwzględniające strategicznych zwoleńników. W podejściu tym skuteczność to zakres zaspokajania przez organizację potrzeb i oczekiwań wszystkich grup. W niniejszej pracy to właśnie oczekiwania przyjęto jako element analizy, co było następstwem posiadanych danych.

Badanie pełne wśród wszystkich 160 urzędów gmin Podkarpacia, realizowane były metodą CAWI, poprzedzone kontaktem telefonicznym informującym o założeniu badawczym i prośbie o wypełnienie kwestionariusza. Kwestionariusz był wypełniany w miesiącach lipiec, sierpień 2015 roku. W urzędach ankietę wypełniło trzech losowo wybranych pracowników różnego szczebla struktury organizacyjnej². Wybrane wyniki badań zaprezentowano w podziale na typy gmin: miejski, miejsko-wiejski i wiejski.

Celem pracy jest identyfikacja priorytetowych obszarów rozwoju w gminach województwa podkarpackiego.

KIERUNKI DZIAŁANIA W JEDNOSTKACH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

W praktyce rozwój regionalny realizuje się na poziomie lokalnym – gminnym. Kompetencje gminy wskazują na dużą jej samodzielność i niezależność w zakresie podejmowania kluczowych decyzji rozwojowych. Istotne jest, że realizacja zadań samorządowych wynika z mocy prawa. Mimo autonomii uregulowania prawne nie pozwalają realizować przyjętych działań z taką swobodą, jak ma to miejsce w przypadku sektora prywatnego.

Stąd polityka rozwoju lokalnego wymaga zmiany podejścia do podmiotów gospodarczych do ich partycypowania w kształtowaniu kierunków rozwoju. W lite-

² Sześć gmin (Dynów gmina miejska, Gawłuszkowice, Nowa Sarzyna, Sokołów Małopolski, Strzyżów, Żołynia) odmówiło mimo kilku próśb udziału w badaniu. Z pięciu gmin nie uzyskano założonej liczby trzech kwestionariuszy odpowiedzi. Z założonej pierwotnie populacji 480 badanych uzyskano zwrot 453 ankiet.

raturze postuluje się, iż tradycyjne podejście tworzenia warunków rozwoju musi być zastąpione procesem inicjowania i organizowania rozwoju [Parysek, 2001, s. 17]. Gminy to złożone organizacje obejmujące zasięgiem działania terytorium w jego granicach administracyjnych, które działają w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach otoczenia. Tworzy ono uwarunkowania zewnętrzne w postaci zestawu szans i zagrożeń dla funkcjonowania i rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Na samorząd i administrację samorządową wpływa rozbudowane otoczenie zewnętrzne. Urzędnicy mają kontakt z petentami, ale i partnerami lub z mieszkańcami gminy, którzy nie są zaliczeni do poprzednich grup. Oczywiście mieszkaniec gminy może być zarówno i klientem, jak i partnerem. Pracownicy urzędu muszą zaś realizować działania zaspokajające ich potrzeby zgodnie z wolą rady gminy. Ważna w tej współpracy jest tożsamość lokalna i przynależność do gminy. Wspólnota ludzi jest powiązana więziami rodzinnymi, historycznymi, geograficznymi, mentalnymi. Przejawia się to w organizacji imprez masowych, uczestnictwie w wydarzeniach, członkostwie w stowarzyszeniach. Ma to wyraz w tożsamości ludzi zatrudnionych w urzędzie. Natomiast w literaturze akcentuje się, że można zwiększyć ich zdolność adaptacji do tych warunków [Kozłowski, Czaplicka-Kozłowska, 2010, s. 176].

Samorządność postrzega się również jako swego rodzaju sztukę, rozumianą jako umiejętność, mistrzostwo, wynikające z talentu, intuicji, wiedzy i doświadczenia praktycznego czyli łączenia tych wszystkich atrybutów, które konieczne są do dobrego funkcjonowania organizacji gminnej [Sudoł, 2007, s. 6–7].

Jest również jednym z najważniejszych czynników rozwoju, gdzie kluczową rolę w organizacji przypisuje się osobom, które sprawują władzę, one bowiem wyznaczają horyzonty i rutyny działań, jak również tworzą i rozpowszechniają wizje i cele [Bennis, Nanus, 1985, s. 108–109].

Samorządność oznacza wzrost jakości działania instytucji publicznych oraz wzmacnianie potencjału administracji publicznej. Dzięki temu indukowane są procesy niwelowania niesprawności mechanizmu rynkowego i regulacji, co prowadzi do szybkiego rozwoju społeczno-gospodarczego [Łuczyszyn, 2013, s. 30]. Wraz z upływem czasu ulega zmianie podejście władzy lokalnej do świadczenia usług publicznych [A. Miszczuk, M. Miszczuk, Żuk, 2007, s. 17] w kierunku podejścia nowoczesnego – przedsiębiorczego.

Rozwój następuje poprzez wykorzystanie zasobów dostępnych na danym terenie. Ich efektywne wykorzystanie zależy od wielu czynników. W aktualnych uwarunkowaniach prawnych najważniejsze zadania z zakresu rozwoju lokalnego przypadają gminie, jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego coraz intensywniej uczestniczą w świadomym kształtowaniu warunków rozwoju gospodarczego przestrzeni lokalnej i regionalnej [Kozuch, 2009, s. 137].

Zadaniem jednostek samorządu terytorialnego jest posługiwanie się różnorodnymi instrumentami zestawionymi w zgodny system oddziaływania obejmujący:

- programowanie wzrostu gospodarczego w warunkach gospodarki rynkowej z uwzględnieniem uwarunkowań regionalnych przez prognozowanie, planowanie i tworzenie strategii rozwoju wybranych dziedzin gospodarki, jednak bez naruszenia samodzielności i inicjatywy przedsiębiorstw,
- oddziaływanie na lokalne rynki pracy przez instrumenty administracyjne, gospodarkę komunalną, sferę zatrudnienia, infrastrukturę, kierunki inwestycji, stawki czynszów i opłat lokalnych,
- kierowanie sektorem publicznym obejmującym w regionie względnie wysoką część ogółu zatrudnionych,
- kontrolę nastawioną na poszanowanie prawa, bezpieczeństwa, eliminację z gospodarki czarnej i szarej strefy, patologii społecznej, korupcji oraz realizację celów fiskalnych,
- politykę branżową określającą najkorzystniejsze propozycje gałęzi i branż gospodarki, w tym struktury przemysłowej, rolnictwa, handlu i usług, przedsiębiorstw różnej wielkości [Komorowski, 2005, s. 17–18].

W obszarze samorządności terytorialnej mieszczą się więc takie działania jak:

- budowanie sieci wzajemnego uczenia się w trójkącie: administracja – sektor prywatny – społeczeństwo,
- poszukiwanie optymalnej jakości życia w trójkącie: środowisko – gospodarka – społeczeństwo,
- likwidacja nierówności i konfliktów naturalnych wynikających z władztwa i nierównomiernego rozlokowania zasobów,
- podejmowanie działań koordynujących, przyczyniających się do wzrostu konkurencyjności jednostki terytorialnej,
- tworzenie standardów usług publicznych i zachowania się władz,
- radzenie sobie z efektami globalizacji, urbanizacji, metropolizacji, kumulacji nowych czynników 3 x T – technologii, talentów i tolerancji,
- przewidywanie skutków działań obecnych w przyszłości, np. w zakresie edukacji,
- poszukiwanie „złotego środka” pomiędzy potrzebami pojedynczych osób, potrzebami grup społecznych a możliwościami i efektywnością sektora publicznego,
- poszukiwanie „złotego środka” pomiędzy standaryzacją usług – co jest tańsze a indywidualizacją usług publicznych – co zawsze jest droższe,
- odpowiedzialność za dobro wspólne, które często jest gorzej chronione niż prywatne,
- uwzględnianie wymagań kultury organizacyjnej, tożsamości społecznej i zaangażowania obywateli oraz ich partycypacji w podejmowaniu decyzji dotyczących spraw publicznych [Gawroński, 2014, s. 13].

Analiza reform nowej polityki zarządzania publicznego stanowi również okazję do refleksji nad kanałami transferu innowacji, wykorzystywanych w polskim samorządzie lokalnym. Najważniejszymi dla samorządu lokalnego źródłami wie-

dzy o innowacjach w polityce publicznej są ustawy i rozporządzenia, media oraz inne jednostki samorządu lokalnego [Zawicki, 2011, s. 43].

Efektom informacji będzie reakcja na potrzeby. W podejściu uwzględniającym strategicznych zwolenników skuteczność wiąże się z zaspokojeniem potrzeb i oczekiwań. Skuteczność będzie też efektem sprzężenia zwrotnego pomiędzy informacją a reakcją na potrzeby. Założeniem sprzężenia zwrotnego jest poszukiwanie informacji związanych z efektem działania w tym wypadku gminy. Zaprezentowane poniżej priorytety działań mogą być źródłem informacji przydatnych do wykorzystania w zarządzaniu gminą. Zidentyfikowane potrzeby wskazują ścieżkę, która poprzez wyznaczony cel może zostać przeniesiona na działania, poddane w przyszłości ocenie.

KIERUNKI DZIAŁANIA I ICH OGRANICZENIA W OPINII ADMINISTRACJI

Analizując wyniki badań skupiono się nie na efekcie i jego ocenie a na określeniu potrzeb rozwojowych zidentyfikowanych w priorytetach działania. Stanowiąc one mogą przyszłe cele działania dla urzędów gmin, które po wykonaniu mogą być oceniane.

Każda organizacja, w tym również gmina może być oceniana z punktu widzenia różnych kryteriów. Jednym z nich jest ocena dokonana przez pracowników danej organizacji. Działanie na stanowisku pracy jest działaniem celowym, stąd powoduje występowanie określonych zdarzeń, których sprawcą jest człowiek. Ważne jest, aby można było zidentyfikować kierunki pracy. Analizowane obszary priorytetowe w rozwoju gmin stanowią niezaspokojoną potrzebę, której zrealizowanie ma przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców. Nie pytano respondentów, czy stanowią one cel działania gminy i na ile zostały osiągnięte.

Z punktu widzenia lokalnej społeczności tworzenie warunków do rozwoju wiąże się z: rozwojem infrastruktury, przyciąganiem nowych inwestycji, zapewnieniem przyjaznego klimatu obsługi przedsiębiorców, inicjowania partnerstw. Władze gminy muszą zapewnić korzyści, które umożliwią przedsiębiorcom osiągnięcie na danym terenie lepszych wyników gospodarowania niż na terenie innych gmin. W ten sposób władze lokalne mogą pośrednio wpływać m.in. na tworzenie miejsc pracy i wzrost zatrudnienia w gminie [Słonimska, 2005, s. 13].

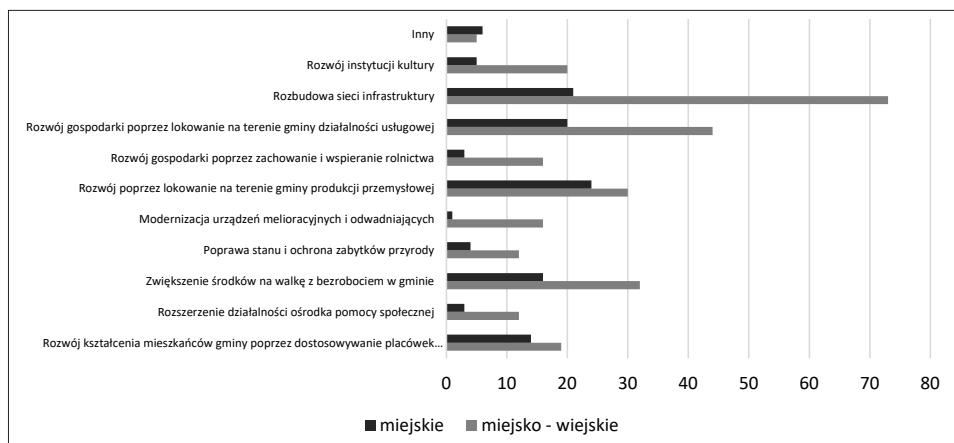
Za priorytetowe działania respondenci uznali rozwój infrastruktury. Z katalogu priorytetów mogli wybrać trzy nadając im rangę. Najwięcej wskazań oddano na przywołaną powyżej rozbudowę sieci infrastruktury (330 wskazań). Drugim z kolei priorytetem był rozwój gospodarki poprzez lokowanie na terenie gminy działalności usługowej (221 odpowiedzi). Trzecie miejsce zajęło zwiększenie środków na walkę z bezrobociem w gminie (tabela 1, rys. 1).

Tabela 1. Priorytety rozwoju w gminach wiejskich

Wyszczególnienie/ ranga	1	2	3	Suma
Rozwój kształcenia mieszkańców gminy poprzez dostosowywanie placówek dydaktycznych	19	28	25	72
Rozszerzenie działalności ośrodka pomocy społecznej	10	11	31	52
Zwiększenie środków na walkę z bezrobociem w gminie	60	40	36	136
Poprawa stanu i ochrona zabytków przyrody	8	17	22	47
Modernizacja urządzeń melioracyjnych i odwadniających	10	21	15	46
Rozwój poprzez lokowanie na terenie gminy produkcji przemysłowej	23	20	15	58
Rozwój gospodarki poprzez zachowanie i wspieranie rolnictwa	16	24	29	69
Rozwój gospodarki poprzez lokowanie na terenie gminy działalności usługowej	46	73	38	157
Rozbudowa sieci infrastruktury	117	68	51	236
Rozwój instytucji kultury	10	14	45	69
Inny	1	4	16	21

Źródło: opracowanie własne.

W strukturze gmin województwa podkarpackiego dominują gminy wiejskie. W gminach tych odnotowano najwięcej odpowiedzi w najwyższej 1 randze dotyczącej rozbudowy sieci infrastruktury. Drugim priorytetem był rozwój gospodarki poprzez lokowanie na terenie gminy działalności usługowej, który uzyskał najwięcej wskazań w randze drugiej. Podobnie jak w zestawieniu ogólnym na trzeciej pozycji znalazło się zwiększenie środków na walkę z bezrobociem w gminach. Najmniej wskazań uzyskała odpowiedź modernizacja urządzeń melioracyjnych i odwadniających.



Rys. 1. Priorytety rozwoju w gminach miejskich i miejsko-wiejskich

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku gmin miejskich i miejsko-wiejskich również wskazywano na potrzebę rozbudowy sieci infrastruktury, rozwój działalności usługowej i poprawę sytuacji bezrobotnych. Na uwagę zasługuje, że pracownicy urzędów gmin dostrzegają potrzebę działania w innych obszarach dotyczących: zwiększenia atrakcji kulturowych, bezpieczeństwa, pozyskania środków z funduszy unijnych.

Realizacja wskazanych priorytetów wiąże się z oceną różnych determinant w gminach, która była dokonywana w kilku układach różniących się zarówno doborem cech jak i kryterium zmiennej zależnej. Pracownicy urzędów gmin ocenili czynniki rozwoju gminy. Zastosowano tu skalę 10-punktową, co pozwalało na bardzo szczegółową ocenę. Na skali najwyższą notą była wartość 10. Wyższe noty czynnikom rozwoju przyznali mieszkańcy gmin miejskich.

Różnorodność kulturowa była czynnikiem o niskim poziomie wpływu, co wskazuje iż nie ma dużego zróżnicowania kulturowego w gminach w porównaniu ogólnym. Różnice te można zauważyć w przypadku poszczególnych typów gmin na korzyść gmin miejskich.

Natomiast wysoko oceniono atmosferę w gminach: na poziomie 5,84, co oznacza ułożenie tej cechy w obszarze pozytywnego wpływu na rozwój gminy. Najlepszą atmosferę w opinii badanych odnotowano w gminach miejsko-wiejskich. Podobna sytuacja dotyczyła zadowolenia z życia ludzi. Znaczenie kreatywnych, przedsiębiorczych ludzi na rozwój gminy jest przeciętne. Najkorzystniej oceniono gminy miejskie. Podobnie jak występowanie atrakcji kulturowych. Natomiast w ocenie pracowników urzędów gmin poziom innowacyjności został oceniony poniżej pozytywnego wpływu, (tj. 5 – wartość połowy skali przyjęto jako wyznacznik ocen pozytywnych i negatywnych). Z zestawienia wynika niższa średnia ocen dla gmin wiejskich i najlepsza ocena gmin miejskich (tabela 2).

Tabela 2. Ocena czynników wpływających na rozwój gminy (średnia)

Wyszczególnienie	Różnorodność kulturowa	Atmosfera wśród mieszkańców	Zadowolenie ludzi z życia	Wpływ kreatywnych, przedsiębiorczych, ludzi na rozwój gminy	Udział atrakcji kulturalnych	Innowacyjność w gminie
Razem	3,80	5,84	5,18	5,30	5,39	4,92
Wiejskie	3,61	5,79	5,10	5,17	5,17	4,74
Miejsko-wiejskie	4,22	6,09	5,38	5,63	5,83	5,14
Miejskie	4,49	5,69	5,10	5,72	6,13	5,54

Źródło: opracowanie własne.

Priorytety działania w gminie najczęściej są ograniczane przez różne czynniki zewnętrzne i wewnętrzne. Z katalogu ograniczeń pracownicy urzędu gmin mieli możliwość wyboru trzech w ich opinii najważniejszych. Największe znaczenie w opóźnianiu rozwoju gminy ma niski posiadany kapitał wskazywany

najczęściej. Następnie istotnym ograniczeniem był niski rozwój przedsiębiorczości, zaś na trzeciej pozycji znalazły się wysokie koszty uruchomienia działalności (tabela 3).

Tabela 3. Ranking ograniczeń rozwoju lokalnego

Wyszczególnienie	Hierarchia ważności w opóźnieniu rozwoju lokalnego
niski posiadany kapitał	1
mały rozwój przedsiębiorstw	2
duże koszty uruchomienia działalności	3
niska atrakcyjność oferty turystycznej	4
mało rynków zbytu	5
niski poziom wiedzy ludności	6
niedostateczna promocja i reklama	7
niski standard usług	8
bierność mieszkańców	9
polityka państwa	10
niedostateczna współpraca podmiotów gospodarczych z samorządem terytorialnym	11
odległość od ośrodków miejskich	12
konkurencyjność otoczenia	13
stan środowiska naturalnego	14

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Ze względu na ostatnie lokaty w rankingu można uznać, iż nie ogranicza rozwoju gmin stan środowiska naturalnego i konkurencyjność otoczenia. Mimo wpływu lokalizacji na rozwój lokalny nie ma większego znaczenia odległość od ośrodków miejskich podkreślane w teoriach rozwoju.

PODSUMOWANIE

Rozwój lokalny to zharmonizowane i systematyczne działanie społeczności lokalnej, władzy lokalnej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w gminie, które zmierza do kreowania nowych i poprawy istniejących walorów użytkowych gminy, tworzenia korzystnych warunków dla lokalnej gospodarki oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego. Biorąc powyższą definicję za cel pracy przyjęto identyfikację priorytetowych obszarów rozwoju w gminach województwa podkarpackiego.

W gminach tych odnotowano najwięcej odpowiedzi w najwyższej 1 randze dotyczącej rozbudowy sieci infrastruktury. Drugim priorytetem był rozwój gospo-

darki poprzez lokowanie na terenie gminy działalności usługowej, który uzyskał najwięcej wskazań w randze drugiej. Podobnie jak w zestawieniu ogólnym na trzeciej pozycji znalazło się zwiększenie środków na walkę z bezrobociem w gminach. Najmniej wskazań uzyskała odpowiedź modernizacji urządzeń melioracyjnych i odwadniających. Zaznaczyć należy, że respondenci są świadomi potrzeby zrealizowania wskazanych priorytetów, ale dostrzegają również ograniczenia. Najczęstszym jest niedostateczny kapitał, który stanowi barierę dla większości gmin. Są to również mały rozwój przedsiębiorstw i duże koszty uruchomienia działalności.

Wskazanie na konkretny priorytet w działaniu gmin wiąże się z ukierunkowaniem ich funkcjonowania w stronę przedsiębiorczości. Pozytywne przykłady i efekty prac przedsiębiorców pozwalają wskazać, że o zasoby gminy należy dbać, tak jak o indywidualny majątek. Pozwoli to na uzyskanie większych korzyści społecznych i gospodarczych. Przyjęcie przedsiębiorczego kierunku w administrowaniu gminą będzie potwierdzeniem kreatywnego podejścia do problemu zmiany. Można je będzie również określić jako innowacyjny sposób działania organizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Bennis W., Nanus B., 1985, *The Strategies for Talking Charge*, Harper& Row, New York.
- Brol R., 1998, *Zarządzanie rozwojem lokalnym – studium przypadków*, AE, Wrocław.
- Chojnicki Z., 2008, *Rozwój społeczno-ekonomiczny i jego aspekty aksjologiczne* [w:] *Region społeczno-ekonomiczny i rozwój regionalny*, red. J. Parysek, T. Strykiewicz, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.
- Gilbert D., Stoner J., Freeman E., 2011, *Kierowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Komorowski J., 2005, *Kształtowanie poziomu atrakcyjności inwestycji w polityce rozwoju regionalnego* [w:] *Atrakcyjność inwestycyjna regionu*, red. A. Kopczyk, M. Proniewski, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania, Białystok.
- Kozłowski A., Czaplicka-Kozłowska I., 2010, *Samorząd terytorialny w systemie zarządzania państwem*, Pracownia Wydawnicza Elset, Olsztyn.
- Kożuch A., 2009, *Zarządzanie lokalne: stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich*, ZN Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego nr 23/2009.
- Łuczyszyn A., 2013, *Nowe kierunki rozwoju lokalnego ze szczególnym uwzględnieniem peryferyjnych ośrodków w metropoliach*, CeDeWu.pl, Warszawa.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., 2007, *Gospodarka samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Niegowska D., 1992, *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej*, Prace Naukowe, Wyd. AE, Poznań, z. 205.

- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu im A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Słonimska B., 2005, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Sudoł S., 2007, *Zarządzanie jako dyscyplina naukowa*, „Współczesne Zarządzanie” nr 1.
- Wojtasiewicz L., 1996, *Czynniki i bariery rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej Polski [w:] Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław nr 734.
- Zawicki M., 2011, *Nowe zarządzanie publiczne*, PWE, Warszawa.

Streszczenie

Rozwój lokalny jest systemem takich zmian, które mają miejsce w mieście, gminie wiejskiej lub miejsko-wiejskiej bądź też delimitowanym subregionie. Celem pracy jest identyfikacja priorytetowych obszarów rozwoju w gminach województwa podkarpackiego.

Realizując cel zastosowano metodę indukcyjną, dedukcyjną, syntezy i analizy. Wykorzystując dane pozyskane w badaniu ankietowym wśród 160 urzędów gmin Podkarpacia stwierdzono, że w organizacji, jaką jest urząd gminy, wprowadzenie przedsiębiorczego zarządzania wydaje się potrzebne ze względu na wspólne dobro mieszkańców i wykorzystanie posiadanego potencjału.

Przesłanką do takiego działania może być identyfikacja priorytetów rozwoju gmin. Zaliczono od nich: rozbudowę infrastruktury, lokowanie działalności gospodarczej na terenie gminy, walkę z bezrobociem. Wskazanie priorytetu w działaniu gmin wiąże się z ukierunkowaniem ich funkcjonowania w kierunku przedsiębiorczym. Pozytywne przykłady i efekty prac przedsiębiorców pozwalają wskazać, że o zasoby gminy należy dbać, tak jak o indywidualny majątek. Pozwoli to na uzyskanie większych korzyści społecznych i gospodarczych. Przyjęcie przedsiębiorczego kierunku w administrowaniu gminą będzie potwierdzeniem kreatywnego podejścia do problemu zmiany. Można je będzie również określić jako innowacyjny sposób działania organizacji.

Słowa kluczowe: samorząd, rozwój, priorytety.

Priorities for the operation of local government units in local development

Summary

Local development is a system of such changes that take place in a city, a rural or urban-rural commune or a delimited subregion. The purpose of the work is to identify priority development areas in the municipalities of the Podkarpackie Voivodeship.

By realizing the goal, the inductive, deductive, synthesis and analysis methods were used. Using the data obtained in the survey among 160 offices of the Podkarpacie communes, it was found that in the organization which is the commune office, the introduction of entrepreneurial management seems necessary due to the common good of the inhabitants and the use of their potential.

The premise for such action may be the identification of priorities for the development of municipalities. They included: infrastructure development, locating economic activity in the commune, and combating unemployment. The indication of the priority in the operation of municipalities is

related to the orientation of their functioning in the entrepreneurial direction. Positive examples and effects of the entrepreneurs' work allow us to indicate that the commune's resources should be looked after, just like individual assets. This will allow for greater social and economic benefits. The adoption of an entrepreneurial direction in the administration of a commune will confirm the creative approach to the problem of change. They can also be described as an innovative way of operating the organization.

Keywords: local government, development, priorities.

JEL: P25, R10.

*dr Małgorzata Leszczyńska*¹

Katedra Makroekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Rzeszowski

Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa a rozwój gospodarki i społeczeństwa

WPROWADZENIE

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. W artykule pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego odnoszone jest do ekonomicznych podstaw funkcjonowania państwa, gospodarki narodowej i społeczeństwa. Wybrane koncepcje nie wyczerpują wprawdzie bogatej listy definicji tego pojęcia, ale pokazują główne kierunki myślenia o tym zagadnieniu w kontekście procesów rozwojowych [por. Księżopolski, 2011, s. 19]. Celem artykułu jest wskazanie implikacji dla rozwoju społeczno-gospodarczego wynikających z zależności między bezpieczeństwem ekonomicznym państwa a jego bogactwem, stanem gospodarki i dobrobytem społeczeństwa. Wykorzystano metodę monograficzno-opisową.

W artykule wychodzi się z założenia, że współcześnie definicje bezpieczeństwa ekonomicznego należy odnosić do możliwości i zagrożeń dla procesów rozwojowych. Wyeksponowano rangę czynników wewnętrznych w jego zapewnieniu [por. Żukrowska, 2011]. Na wagę tych uwarunkowań wskazuje się też w kontekście niezagrażonego rozwoju, czyli stanie będącym efektem właściwego kształtowania wewnętrznych czynników rozwoju danej gospodarki oraz jej współzależności ekonomicznych. Na rolę wewnętrznych czynników bezpieczeństwa ekonomicznego, istotnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, wskazuje wielu autorów. Podkreśla się zwłaszcza, że jest ono takim stanem rozwoju krajowego systemu gospodarczego, który zapewnia wysoką sprawność jego funkcjonowania – poprzez odpowiednie wykorzystanie wewnętrznych czynników rozwoju [Z. Stachowiak, B. Stachowiak, 2014, s. 189–220].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: mleszcz@ur.edu.pl; ORCID: 0000-0002-8117-8788.

W artykule wskazano też na ekonomiczny, socjologiczny i politologiczny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego. Uwzględniając ten szeroki kontekst warto wskazać na jego ujęcia odnoszące się do rozwoju państwa, gospodarki i społeczeństwa. Warto podkreślić, że w tych podejściach kontekst ich może być różny ze względu na branie pod uwagę skali makro lub mikro. W ujęciu makroekonomicznym bezpieczeństwo wiąże się ze stabilnością zatrudnienia, niskim poziomem bezrobocia, przewidywalnymi perspektywami rozwoju gospodarki. W ujęciu mikroekonomicznym chodzi głównie o wypłacalność i płynność finansową przedsiębiorstw czy gospodarstw domowych, a przede wszystkim o możliwość równoważenia zobowiązań tych podmiotów ekonomicznych w stosunku do potrzeb [por. Żukrowska, 2013; Żukrowska, 2016]. Ujęcia te odwołują się też do zdolności państwa do dobrego funkcjonowania [Książkowski, 2011, s. 32]. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa wiąże się więc z niezakłóconym funkcjonowaniem gospodarki, polegającym na utrzymaniu jej podstawowych wskaźników rozwojowych oraz zapewnieniu komparatywnej równowagi z gospodarkami innych państw [por. Majka, 2015]. W kontekście tematyki artykułu bezpieczeństwo ekonomiczne państwa to stan, w którym zapewnione są warunki gospodarcze konieczne nie tylko do przetrwania, ale i dobrobytu społeczeństwa w granicach danego państwa, jak również dla przetrwania i sprawnego funkcjonowania jego instytucji [por. Włoch, 2009].

Zasięg oddziaływania bezpieczeństwa ekonomicznego wydaje się być nieograniczony, stąd też jego determinanty mogą odnosić się zarówno do działalności pojedynczego człowieka, gospodarstwa domowego, przedsiębiorstwa, jak i procesów dokonujących się w wymiarze narodowym, regionalnym i globalnym. W artykule zakłada się, że bezpieczeństwo ekonomiczne można odnosić do bezpieczeństwa całego społeczeństwa oraz bezpieczeństwa konkretnych grup czy jednostek. W przypadku jednostek jest pojęciem subiektywnym, gdyż zależy wyłącznie od osobistego poczucia pewności i stałości. Społeczeństwo natomiast czuje się bezpieczne, gdy odpowiednio funkcjonuje skarb państwa, a stopień bezrobocia w kraju utrzymuje się na niskim poziomie [por. Nowakowski, Protasowicki, 2008].

Jednym z istotnych aspektów bezpieczeństwa ekonomicznego w jego systematyce jest płaszczyzna społeczno-gospodarcza, istniejąca obok płaszczyzny gospodarczo-obronnej. Bezpieczeństwo ekonomiczne w tym wymiarze istotnie decyduje o niezakłóconym funkcjonowaniu gospodarki i społeczeństwa oraz ich rozwoju. Jego skuteczne i efektywne kształtowanie zależy od racjonalnego rozpoznania i wykorzystania wielu zmiennych o charakterze wewnętrznym i zewnętrznym, zmiennych zarówno w czasie, jak i przestrzeni. Uwarunkowania te są szczególnie liczne. Silne jest oddziaływanie zwłaszcza tych o charakterze endogenicznym, do których można zaliczyć: poziom i dynamikę rozwoju gospodarczego, równowagę ekonomiczną i finansową oraz przejawy ich braku, nieuzasadnione zróżnicowania dochodowo-majątkowe, rozbudowaną szarą strefę i korupcję w gospodarce oraz charakter polityki społeczno-gospodarczej.

Wskazuje się, że ważny jest tu też charakter systemu społeczno-ekonomicznego, struktura gospodarki, sytuacja finansowa i budżetowa oraz koniunktura gospodarcza [por. Kostecki, 2016, s. 53–80]. Do znaczących czynników kształtujących bezpieczeństwo ekonomiczne należy zaliczyć też inne mierniki o charakterze makroekonomicznym, istotne z punktu widzenia dobrobytu społecznego, tj.: bezrobocie czy inflację oraz uwzględniające otwartość gospodarki, tj. zadłużenie zagraniczne, równowagę handlu zagranicznego i wolność gospodarczą [por. Chuzhykow, Lukianenko, 2009, s. 103–122]. W odniesieniu do państwa bezpieczeństwo ekonomiczne dotyczy przede wszystkim bezpieczeństwa finansów publicznych. Polityka ta determinowana jest procedurami ostrożnościowymi, wynikającymi z unijnych kryteriów konwergencji z Maastricht, a przede wszystkim z zapisów ustawy o finansach publicznych [Ustawa..., 2009]. Ważne jest też to, że państwa mogą podejmować ryzyko finansowe tylko w granicach „porządku prawa” i „kodeksu fundamentalnych norm moralnych”, co umożliwia społeczeństwu funkcjonowanie w warunkach „wzajemnego zaufania” do instytucji państwa [Kalata, Nowakowski, Protasowicki, 2014].

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE

– RELACJE W UKŁADZIE GOSPODARKA I SPOŁECZEŃSTWO

Nieodzowną składową bezpieczeństwa jest bezpieczeństwo ekonomiczne, zaliczane do podstawowych potrzeb każdego człowieka i społeczeństwa. Znajduje się ono na drugim miejscu pod względem ważności, w hierarchii potrzeb Masłowa, bo tuż po potrzebach fizjologicznych.

Bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do wielu obszarów życia gospodarczego i uwzględnia skomplikowaną strukturę systemu ekonomicznego i jego otoczenia. Chodzi jednak głównie o sprawność funkcjonowania gospodarki i jej zdolność do zaspokajania potrzeb społeczeństwa. Warto podkreślić, że potencjał ekonomiczny państwa stanowi tu pewien ważny punkt wyjścia. Może być on bowiem impulsem dla rozwoju społeczno-gospodarczego i jednym z podstawowych warunków potęgi oraz prestiżu państwa na arenie międzynarodowej [Kalata, Nowakowski, Protasowicki, 2014]. Sytuacji tej przeciwstawia się określenie stanu zagrożenia bezpieczeństwa ekonomicznego, które oznacza destabilizację prawidłowego funkcjonowania gospodarki państwa oraz jego społeczeństwa. Z tego punktu widzenia rozumiane jest ono jako sytuacja, w której brak jest zagrożeń dla niezakłóconego funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa [Żukrowska 2006, s. 21].

Bezpieczeństwo ekonomiczne odnosi się do wszystkich elementów państwa: jego terytorium, społeczeństwa i rządu. W odniesieniu do terytorium łączy się z zachowaniem kontroli nad gospodarką narodową przy zapewnieniu równego traktowania podmiotów krajowych i zagranicznych. Bezpieczeństwo ekonomiczne dla społeczeństwa wyraża się w subiektywnym poczuciu stabilności życia

i rozwoju jednostek oraz stabilności trwania i rozwoju społeczeństwa, braku zagrożenia finansów publicznych, stabilności stóp procentowych, kursów walutowych i niskiego bezrobocia. Z kolei bezpieczeństwo ekonomiczne odnoszone do państwa i jego rządu, łączy w sobie samodzielność prowadzonych polityk, niezależność decyzji gospodarczych, nieuleganie naciskom ekonomicznym ze strony innych podmiotów [Kalata, Nowakowski, Protasowicki, 2014].

Ekonomiści podkreślają, że współcześnie bezpieczeństwo ekonomiczne może formować się tylko w oparciu o system przejrzystych i stabilnych celów gospodarczych. Cele wyznaczane w jego ramach są bowiem podstawowymi elementami procesu programowania rozwoju. Według klasyfikacji celów rozwoju krajów o gospodarce rynkowej w teorii planowania etapowego J. Tinbergena, uzasadnia się m.in. funkcjonalne cele w zakresach regulowanych przez organy władzy państwowej, w szczególności budżetowo-podatkowe (fiskalne), pieniężno-kredytowe (monetarne), regulacyjne oraz branżowe i regionalne.

Status bezpieczeństwa ekonomicznego państwa rozumie się głównie jako stan gospodarki. Składają na niego stan finansów publicznych, w tym rozmiar zadłużenia publicznego oraz tendencje panujące w krajowej gospodarce mierzone wskaźnikami makro- i mikroekonomicznymi [Kalata, Nowakowski, Protasowicki, 2014]. Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa jest jednak coraz częściej odnoszone do społeczeństwa. Zgodnie z tym ujęciem, bezpieczeństwo ekonomiczne państwa określa się jako stan, w którym zapewnione są nie tylko warunki gospodarcze konieczne do przetrwania i sprawnego funkcjonowania instytucji państwa, ale także do zapewnienia rozwoju społeczeństwa, żyjącego na jego terytorium.

We współczesnym świecie bezpieczeństwo ekonomiczne jest nie tylko związane z postępem społeczno-ekonomicznym i z możliwościami rozwojowymi poszczególnych państw, ale i z zagrożeniami dla bezpieczeństwa, pochodzącymi ze strony działań państwa, jak również wynikającymi z funkcjonowania gospodarki, a także oddziaływania otoczenia międzynarodowego. Ciekawe jest to, że do zagrożeń bezpieczeństwa ekonomicznego można zaliczyć zjawisko uzależnienia, którego wyrazem może być pomoc rozwojowa dla państw słabiej rozwiniętych.

Spółeczeństwo potrzebuje poczucia bezpieczeństwa, stwarzanego przez państwo, które dawałoby mu wrażenie przynależności społecznej, stabilności oraz rozwoju. Gdy państwo nie zapewnia społeczeństwu poczucia bezpieczeństwa w podstawowym zakresie, to w odczuwalny sposób maleje jego motywacja do pracy, nauki i samorozwoju. Ponadto w społeczeństwie spada poziom pewności siebie, a ludzie stopniowo tracą poczucie kontroli nad własnym życiem [Nowakowski, Protasowicki, 2008].

Z kolei W.K. Senciagowa wskazuje, że bezpieczeństwo ekonomiczne powinno wiązać się nie tylko z zabezpieczeniem narodowych interesów, ale również z gotowością i zdolnością instytucji władzy do stwarzania mechanizmów realizacji i obrony interesów rozwoju krajowej gospodarki, a także utrzymywaniem społeczno-politycznej stabilności wśród ludności [por. Książkowski, 2011, s. 239–265].

Stan gospodarki państwa przekłada się na bezpieczeństwo społeczeństwa. Bezpieczeństwo jednostki wynika wprost z bezpieczeństwa całego państwa, jednak nie w każdej sytuacji wszyscy czują się bezpiecznie. Może zaistnieć także sytuacja odwrotna, gdy społeczeństwo żyje w poczuciu bezpieczeństwa, mimo zakłóceń gospodarki. Mimo iż bezpieczeństwo jednostki i społeczeństwa wynika wprost z bezpieczeństwa całego państwa, to jednak nawet w najlepiej rozwijającej się gospodarce, nie wszyscy muszą czuć się bezpiecznie. Brak bezpieczeństwa ekonomicznego mogą odczuwać bowiem tylko niektóre jednostki lub grupy społeczno-ekonomiczne.

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE A PRAWA CZŁOWIEKA

Ponadto rola bezpieczeństwa ekonomicznego staje się bardzo ważna ze względu na to, iż do najwyższych wartości współczesnych społeczeństw należą godność i wolność. Zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa w tych wymiarach powinno być zaliczone do priorytetów polityki rozwojowej [por. Niemiec, 2014; Sen, 2002]. Można zauważyć, że wolność społeczeństwa nie może być pełna bez zapewnienia mu bezpieczeństwa ekonomicznego. Ludzie bowiem poddawani presji związanej z jego brakiem nie są zdolni do podejmowania w pełni racjonalnych decyzji, mogą ulegać różnym wpływom, a przede wszystkim mogą nie przykładać dostatecznej wagi do samorealizacji, pożądanej z punktu widzenia rozwoju społecznego.

Podstawowe bezpieczeństwo ekonomiczne powinno gwarantować głównie wolność od pewnych zagrożeń. Przede wszystkim dotyczy to zdrowia, bowiem społeczeństwo nie może zachowywać się swobodnie i odpowiedzialnie, jeśli żyje na skraju przetrwania. Wolne i bezpieczne społeczeństwo to takie, w którym wszyscy podejmują decyzje w warunkach prawdziwej wolności, mają równe możliwości zdobywania wykształcenia (szanse edukacyjne) i ochrony zdrowia. Niezbędna wydaje się też konieczność własnego rozwoju. Niezwykle istotne z tego punktu widzenia jest też zachowanie ludzkiej godności, przez dostęp do żywności czy godziwych dochodów.

We współczesnych społeczeństwach człowiek jest bowiem najważniejszym podmiotem odniesienia procesów rozwojowych – ich aktorem, autorem oraz architektem. Wobec tego jest najwyższym celem w hierarchii celów gospodarki. Jest on także najstabilniejszym gwarantem nie tylko swojego bezpieczeństwa ekonomicznego, ale także własnego kraju oraz innych państw na świecie. Bezpieczeństwo ekonomiczne jest też bowiem związane z potrzebą współpracy ekonomicznej i społecznej w kierunku doskonalenia racjonalności oraz sprawiedliwości, w kierunku stworzenia lepszego ładu światowego, umożliwiającego indywidualny dobrobyt państw i ich społeczeństw. O bezpieczeństwie ekonomicznym poszczególnych państw decyduje przede wszystkim społeczeństwo oraz jego

obiektywne odczucia [por. Guz, 2006, s. 13]. Bezpieczeństwo ekonomiczne staje się dla niego koniecznym warunkiem dobrobytu i wolności. W tym celu należy respektować prawa własności i prywatność oraz chronić podstawowe prawa człowieka, przy jednoczesnym inwestowaniu w rozwój technologii i wiedzy, by chronić społeczeństwa przed zagrożeniami, takimi jak: przestępczość, klęski żywiołowe czy terroryzm.

BEZPIECZEŃSTWO EKONOMICZNE PAŃSTWA I SPOŁECZEŃSTWA – SPRZĘŻENIA

Wzajemne uwarunkowania bezpieczeństwa ekonomicznego państwa i społeczeństwa wynikają z samej definicji państwa jako podmiotu, które składa się ze społeczeństwa. Stąd nie tylko jedno nie może funkcjonować bez drugiego, ale i jakość pierwszego przekłada się także na jakość drugiego. Nie można budować potęgi gospodarczej na bazie głodnego i ubogiego społeczeństwa, tak jak skorpumpowany lub niesuwerenny rząd nie będzie sprawnie reprezentował interesów społeczeństwa. Między tymi podmiotami i we wzajemnym ich oddziaływaniu za każdym razem musi zaistnieć pewna równowaga [por. Rajchel, 2007, s. 5, 159].

Społeczeństwo oczekuje od państwa, by zapewniło mu poczucie bezpiecznej stabilizacji. Nie chodzi tu jednak o brak jakichkolwiek zmian, bo zmienność jest atrybutem współczesnego świata. Ludzie mający takie poczucie bezpieczeństwa zachowują się swobodnie. Warto tu podkreślić, że gdy nie odczuwają presji związanej z warunkami bytowymi, dokonują optymalnych wyborów z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej oraz bardziej angażują się w procesy demokratyczne. Z kolei brak poczucia bezpieczeństwa ekonomicznego zmusza ludzi do egocentryzmu, a tym samym powoduje zmniejszenie troski o losy państwa. Natomiast społeczeństwo żyjące w trudnych warunkach staje się podatniejsze na manipulację, co może przełożyć się na zagrożenie przejścia kontroli nad państwem przez inne – silniejsze państwa. Państwo bowiem, w którym władza jest osłabiona, łatwo poddaje się wpływom z zewnątrz. Okazuje się też, że w obliczu zagrożeń, społeczeństwa demokratyczne chętniej przekazują swoje prawa na rzecz rządu, gdyż w obliczu agresji z zewnątrz czy kryzysu wierzą w wystarczające kompetencje rządu, by poradził on sobie z przewidywanymi problemami militarnymi czy społeczno-ekonomicznymi. Takie społeczeństwo jest skłonne przekazywać mu coraz więcej swoich praw i swobód. Z kolei społeczeństwo odczuwające zagrożenie ekonomiczne jest bardziej podatne na przekazanie swoich praw nawet władzom, które mogą być nie tylko niekompetentne, ale i niezainteresowane jego losem [por. Nowakowski, Protasowicki, 2008; Rosati, 2016]. Z kolei społeczeństwo ograniczone przez władzę nie ma możliwości rozwoju, a to przekłada się na stan państwa. W najgorszej sytuacji są bowiem społeczeństwa żyjące na granicy ubóstwa, rządzone przez rządy totalitarne. W gospodarkach rynkowych niekoniecznie dobra sytuacja państwa

generuje bogactwo całego społeczeństwa, na co wskazują także liczne przykłady wielu państw rozwiniętych. Postępująca liberalizacja systemów społeczno-ekonomicznych sprawia, że często społeczeństwa ulegają znacznemu rozwarstwieniu. Problematyczne jest też to, że mimo zaawansowania technologicznego, rozwoju gospodarczego, elastycznego rynku pracy, dostępu do nauki, w niektórych krajach pewna część społeczeństwa może mieć także problemy z adaptacją do szybko zmieniających się warunków, tracąc możliwość samodoskonalenia. Ważna jest także niezależność ekonomiczna społeczeństwa występująca wtedy, gdy ludzie otrzymują za pracę dochody pozwalające na utrzymanie ich gospodarstw domowych. W przeciwnym bowiem razie, z jednej strony społeczeństwo zaczyna generować szarą strefę, a z drugiej przestępczość, a więc straty dla państwa i gospodarki. Wpływ tak rozumianej niezależności ekonomicznej społeczeństwa na dobro państwa jest niezaprzeczalny. Nie można bowiem tworzyć silnego państwa ze społeczeństwa zależnego od niego zarówno ekonomicznie, jak i finansowo. Bogate społeczeństwo tworzy bogate państwo. Jednak nie wszyscy obywatele bogatego państwa mogą być w dobrej sytuacji majątkowo-dochodowej i tym samym odczuwać stan bezpieczeństwa ekonomicznego. Jest to problem nawet państw, które wytyczają kierunki światowego rozwoju (np. USA).

PODSUMOWANIE

Z powyższych rozważań można wywnioskować, że bezpieczeństwo ekonomiczne dotyczy państwa, gospodarki oraz społeczeństwa, choć wewnętrzny podział jego definicji nie jest dla nich jednolity. Jednakże w przypadku, gdy nie zapewni się bezpieczeństwa ekonomicznego w jednym z tych wymiarów, nie można uzyskać bezpieczeństwa w innych wymiarach. Bezpieczeństwo w wymiarze ekonomicznym społeczeństwa oraz państwa jest ze sobą ściśle powiązane i istnienie jednego jest warunkiem zaistnienia bezpieczeństwa drugiego [por. Rajchel, 2007, s. 2]. Bezpieczeństwo ekonomiczne stanowi jeden z aspektów bezpieczeństwa państwa i może zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio wpływać na nie [*Strategia Bezpieczeństwa...*, 2014]. Stanowi także jeden z głównych celów polityki państwa. W coraz większym stopniu zwraca się uwagę na możliwości rozwoju państwa poprzez tworzenie warunków do budowania potencjału ekonomicznego na bazie rozwoju społecznego. Nie ulega wątpliwości, że zapewnienie społeczeństwu bezpieczeństwa ekonomicznego leży w dobrym interesie państwa i element ten powinien znajdować się w krajowej strategii rozwoju. Społeczeństwo jest najważniejszym elementem państwa i dobra jego sytuacja jest warunkiem rozwoju państwa, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i międzynarodowym. Należy też pamiętać, że bezpieczeństwo ekonomiczne państwa dotyczy całego społeczeństwa, stąd odnoszące się do niego działania podejmowane przez rząd, powinny być kontrolowane nie tylko przez opinię publiczną, ale i niezależnych ekspertów.

Równoczesny rozwój państwa i społeczeństwa jest możliwy, a poprzez kanał bezpieczeństwa ekonomicznego może przynieść prawdziwe obopólne korzyści [por. Kalata, Nowakowski, Protasowicki, 2014]. Warunkiem skutecznej polityki państwa, gwarantującej niezakłóconą realizację jej celów, zadań i funkcji, formułowanych wprawdzie wobec gospodarki, ale której efekty odczuwa całe społeczeństwo, jest właśnie zapewnienie przez państwo bezpieczeństwa ekonomicznego. Interdyscyplinarny jego charakter [por. Raczkowski, Żukrowska, Żuber, 2013] powoduje, że jest ono domeną oddziaływania wielu polityk sektorowych. Zasadnicza rola przypada tu jednak polityce makroekonomicznej i jej wybranym dziedzinom, gdyż mogą one stwarzać pozytywne impulsy dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Charakterystyczną cechą bezpieczeństwa ekonomicznego jest wzajemny wpływ poszczególnych jego wymiarów, zwłaszcza bezpośrednio związanych z warunkami przetrwania i rozwoju społeczeństwa, które mają wpływ na racjonalność zachowań poszczególnych jednostek. Gwarancje w zakresie ochrony zdrowia, bezpieczeństwa socjalnego, możliwości rozwoju poszczególnych członków społeczeństwa poprzez edukację, rekreację i kulturę oraz swobodne podejmowanie decyzji przy poszanowaniu podstawowych wolności i zachowaniu godności, pozwalają społeczeństwu i poszczególnym jego jednostkom na rozwój. Zapewnia to stabilność, niezależność i równowagę ekonomiczną w państwie. Umożliwia tym samym samorozwój i postęp oraz zabezpiecza interesy poszczególnych jednostek, społeczeństwa i państwa.

BIBLIOGRAFIA

- Chuzhykow V., Lukianenko D.G., 2009, *Zewnętrzne uwarunkowania konwergencji gospodarek narodowych* [w:] *Konwergencja ekonomicznych modeli Polski i Ukrainy*, red. M.G. Woźniak, Wyd. AE w Krakowie, Kraków.
- Guz T., 2006, *Człowiek – fundamentem ekonomicznego bezpieczeństwa państw* [w:] *Bezpieczeństwo ekonomiczne państw*, red. T. Guz, K.A. Kłosiński, P. Marzec, Lublin–Tomaszów Lubelski.
- <http://bezpieczenstwoekonomiczne.pl/> (dostęp: 18.09.2018 r.).
- Kalata A., Nowakowski Z., Protasowicki I., 2014, *Determinanty bezpieczeństwa ekonomicznego Polski* [w:] *Współczesne wyzwania polityki bezpieczeństwa – wybrane zagadnienia*, red. M. Ilnicki, Z. Nowakowski, Towarzystwo Naukowe Powszechne S.A., Warszawa, <https://www.researchgate.net/publication/263571152> (dostęp: 2.07.2018 r.).
- Kostecki J., 2016, *Wpływ czynników zewnętrznych i wewnętrznych na bezpieczeństwo ekonomiczne Polski*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula”, nr 3(49).
- Księżopolski K.M., 2011, *Bezpieczeństwo ekonomiczne*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Majka P., 2015, *Bezpieczeństwo ekonomiczne i finansowe* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa*, red. E. Ura, S. Pieprzny, Wyd. UR, Rzeszów.

- Niemiec B., 2014, *Godność człowieka* [w:] *Wielka encyklopedia nauczania Jana Pawła II*, Polskie Wydawnictwo Encyklopedyczne, Radom.
- Nowakowski Z., Protasowicki I., 2008, *Bezpieczeństwo ekonomiczne jednostki a bezpieczeństwo ekonomiczne państwa*, <https://www.researchgate.net/publication/263559594> (dostęp: 3.07.2018 r.)
- Raczkowski K., Żukrowska K., Żuber M. (red.), 2013, *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie. Paradygmat. Wiedza. Demarkacja*, Difin, Warszawa.
- Rajchel K. (red.), 2007, *Bezpieczeństwo osobiste obywatela w RP*, WSIZiA, Warszawa.
- Rosati D., 2016, *Przejęcie władzy a nie rozwój*, „Gazeta Wyborcza” z 5.02.2016 r.
- Sen A., 2002, *Rozwój i wolność*, Zysk i s-ka, Poznań.
- Stachowiak Z., Stachowiak B., 2014, *Kontrowersje i dylematy rozwiązania problemu bezpieczeństwa ekonomicznego w Polsce*, „Ekonomia Bezpieczeństwa i Logistyka”, ZN AON, nr 3 (96).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, 2014 <http://www.bbn.gov.pl> (dostęp: 2.07.2018 r.).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, (Dz.U. z 2009 r., nr 157 poz. 1240).
- Włoch R., 2009, *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa* [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Wybrane zagadnienia*, red. K.A. Wojtaszczyk, A. Materska-Sosnowska, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa.
- Żukrowska K., 2006, *Pojęcie bezpieczeństwa i jego ewolucja* [w:] *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Teoria i praktyka*, red. K. Żukrowska, M. Grącik, SGH, Warszawa.
- Żukrowska K. (red.), 2011, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, IUSatTAX, Warszawa.
- Żukrowska K., 2013, *Ekonomia jako sfera bezpieczeństwa państwa* [w:] *Interdyscyplinarność nauk o bezpieczeństwie*, red. K. Raczkowski, K. Żukrowska, M. Żuber, Difin, Warszawa.
- Żukrowska K. (red.), 2016, *Otwarcie. Konkurencyjność. Wzrost*, SGH, Warszawa.

Streszczenie

Bezpieczeństwo ekonomiczne jest jednym z wymiarów bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa. W artykule pojęcie bezpieczeństwa ekonomicznego odnośzone jest do ekonomicznych podstaw funkcjonowania państwa, gospodarki narodowej i społeczeństwa. Wybrane koncepcje bezpieczeństwa ekonomicznego pokazują główne kierunki myślenia o tym zagadnieniu w kontekście procesów rozwojowych. Celem artykułu jest wskazanie implikacji dla rozwoju społeczno-gospodarczego wynikających z zależności między bezpieczeństwem ekonomicznym państwa a jego gospodarką i dobrobytem społeczeństwa. W artykule wychodzi się z założenia, że współcześnie definicje bezpieczeństwa ekonomicznego należy odnosić do możliwości i zagrożeń dla procesów rozwojowych. W tym kontekście wyeksponowano rangę czynników wewnętrznych w zapewnieniu tego bezpieczeństwa. Interdyscyplinarny charakter bezpieczeństwa ekonomicznego powoduje, że jest ono domeną oddziaływania wielu polityk sektorowych. Zasadnicza rola przypada tu jednak polityce makroekonomicznej i jej wybranym dziedzinom, gdyż mogą one stwarzać pozytywne impulsy dla zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Bezpieczeństwo ekonomiczne powinno być utożsamiane nie tylko z niezakłóconym funkcjonowaniem gospodarek poprzez utrzymanie podstawowych wskaźników rozwojowych, ale i zapewnieniem równowagi społecznej. Tym

samym – w takim ujęciu – łączy więc ono w sobie element ekonomiczny i socjologiczny. W artykule wskazano też na politologiczny wymiar bezpieczeństwa ekonomicznego, a uwzględniając ten szeroki kontekst odniesiono się do współczesnych, pożądaných trendów rozwojowych, a mianowicie zrównoważonego rozwoju państwa, gospodarki i społeczeństwa. W coraz większym stopniu zwraca się uwagę na możliwości rozwoju państwa poprzez tworzenie warunków do budowania jego potencjału ekonomicznego na bazie rozwoju społeczeństwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo ekonomiczne, gospodarka, społeczeństwo, rozwój społeczno-gospodarczy.

The economic security of a state and the economy and society development

Summary

The economic security is one of the factors of the state and society security. In the article, the term 'economic security' refers to the economic basis of a state's functioning, national economy and society. The chosen ideas of the economic security point to the main streams of approach towards this issue in the context of development processes. The objective of the article is to indicate the implications for socio-economic development resulting from the dependencies between the economic security of a state and its economy and prosperity of the population. The article assumes that contemporary definitions of the economic security should refer to the potentials and concerns for the development processes. In this context, the article highlights the importance of internal factors in the process of providing the economic security. Multidisciplinary nature of the economic security makes it a domain of impact of numerous sectoral policies. Macroeconomic policy along with its selected areas play an essential role in the process, because they may stimulate sustainable socio-economic development. Economic security should be identified not only with the unimpeded functioning of economies due to the maintenance of core development indicators, but assurance of social sustainability as well. Thus in this view, it combines economic and social elements. Besides, the article indicates the political factor of the economic security. Comprehensive context considered, refers to contemporary and desired development trends, namely, sustainable development of a state, economy and society. To an increasing extent, the issue draws attention to the development potential of a country obtained by creating conditions for constructing its economic potential based on social development.

Keywords: economic security, economy, society, socio-economic development.

JEL: E6, P16.

*dr hab. Anatolij Tkach*¹

Katedra Ekonomii

Politechnika Rzeszowska im. I. Łukasiewicza

Институциональная система трансформации переходной экономики

ВВЕДЕНИЕ

Процесс институциональных трансформаций представляется как непрерывные неформальные изменения, закрепляющиеся в формальной институциональной системе общества в виде правовых актов и соответствующих норм поведения и организаций (институций), призванных контролировать их соблюдение.

Институциональные изменения означают как постепенную эволюционную замену правил и норм, которые постепенно модифицируют экономическую систему общества, так и кардинальную их трансформацию. Выбор характера институциональных изменений в Украине определяет траекторию развития ее экономического устройства. Неопределенность такого выбора породил затяжной кризис в реформировании всей социальной системе. Кроме того, создание необходимых формальных институциональных рамок в виде конституции и правовых актов, регламентирующих хозяйственную деятельность, не обеспечил их реализацию. Это вызвано, прежде всего, более существенной, чем предполагалось ранее, зависимостью от траектории прошлого социалистического этапа развития. Инерция, психология поведения всех слоев общества, существенно отстает от потребностей рыночной трансформации. Кроме того, институции контроля оказались не готовы выполнять свои новые функции или были коррумпированы.

Очевидно, требуется формирование институциональных платформ, которые нацелили бы как бизнес, так и работников на формирование и соблюдение новых правил и норм экономической жизнедеятельности. А также создание институций (организаций) и механизмов, способных контролировать соблюдение новых правил. К этому сводится характер институциональных изменений в экономической системе Украины.

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: tkach_aa@prz.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7207-117X.

Основателем теории институциональных изменений считают Р. Коуза, Д. Норта, положения которой развиты П. Девидом, Дж. Найтом, Дж. Коммонсом, В. Митчеллом, Э. Фуруботном. Институциональные изменения приводят к возникновению новых и отмиранию старых правил поведения [North, 1981; 1990] и соответствующих механизмов обеспечения их трансформации. Происходят также изменения структуры и характера экономических отношений в рамках действующих правил для их участников. Такой подход к определению институциональных изменений учитывает то, что действующие правила означают не только появление новых установок, но и механизмов, которые обеспечивают их соблюдение субъектами как вновь возникающих, так и уже существующих установок. Очевидно, это касается, прежде всего, неформальных правил.

Наибольшего объема наработок новых правил требует именно трансформационная экономика, в которой они создают институциональную платформу для перехода к новым экономическим отношениям. Этой тематике посвящены работы таких отечественных ученых как А. Гриценко, В. Тарасевич, А. Ткач [2013], А. Чухно, В. Якубенко [2003] и др.

МЕТОДОЛОГИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ СИСТЕМ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ

Институциональная основа представляет собой процесс естественного накопления или принудительного внедрения базисных институтов, способных обеспечить появление новых правил и норм. Речь идет, прежде всего, о реформировании прав собственности. Право частной собственности сначала возникает в виде отдельных элементов на основе приватизации, а потом устанавливается ее господство в экономической системе общества. Преобладание последней является составной частью институциональной основы, которая обеспечивает создание новых экономических отношений.

В переходных экономиках происходят как дискретные так непрерывные изменения. Дискретные изменения имеют определенные общие черты с перерывчатыми эволюционными изменениями. Быстрые изменения в формальных нормах создают только условия для формирования базисных неформальных правил. Опыт трансформационных экономик свидетельствует о том, что формальные правила меняются быстро, а неформальные ограничения быстро изменяться не могут, поскольку опираются на укоренившееся культурное наследие, устойчивые стереотипы мышления и способы действий.

К базисным институциональным правилам и нормам формирования и развития институциональных платформ трансформационной экономики целесообразно отнести такие [Ткач, 2005]:

- спецификация всех прав собственности;
- правовое обеспечение урегулированности и управляемости экономическими процессами;
- создание условий для конкуренции;
- синергетический эффект реформирования;
- информационная обеспеченность;
- свободный перелив ресурсов и капитала.

Формирование институциональной основы в странах с переходной экономикой происходит двумя параллельными путями. С одной стороны, органы власти проводят реформы, в основе которых лежит разработка и внедрение формальных правил. С другой стороны, существующие традиции и обычаи служат институциональной основой консервирования традиционных отношений, которые базируются на обычной системе ценностей и мотивации деятельности индивидов.

При резкой ломке существующих формальных правил и норм и создании новых образуются «ножницы» несоответствия между существующими традициями и новыми формальными институтами. В связи с этим возникает проблема преодоления существующего противоречия, которое может быть решено только через создание эффективной институциональной основы трансформационного общества.

Институциональная система должна базироваться на определенных принципах, которые обеспечивают формирование цивилизованных экономических отношений в обществе, давать импульс для экономического роста и повышения благосостояния населения.

К таким принципам можно отнести:

- обеспечение неотъемлемых прав и свобод личности;
- создание стимулов для роста эффективности производства;
- равные условия для роста жизненного уровня всех социальных групп населения;
- наличие эффективного контроля над соблюдением действующих и новых формальных правил, которые регламентируют социально-экономические отношения личности и общества с применением санкций, предусмотренных законом, ко всем нарушителям.

Важнейшим условием создания институциональной системы трансформации экономики является изменение режимов использования прав собственности. Режимы применения прав собственности могут меняться с помощью национализации и приватизации. Установление режима частной собственности трансформирует режим государственной собственности. Если приватизация осуществляется с помощью изменения реальной правомерности при постоянной формальной, то она называется спонтанной приватизацией (например, использование сотрудниками государствен-

ных учреждений объектов государственной собственности в личных целях). Действительно, в реальной жизни в зависимости от условий может возникать существенное отличие между государственной собственностью де-юре и де-факто. Другими словами, формально ресурсы находятся в государственной собственности, а фактически может существовать режим свободного доступа, коммунальной или частной собственности. Выражением этих тенденций является взяточничество, вымогательство, незаконная коммерциализация деятельности, коррупция, использование насилия в личных целях и т. п.

Правовое обеспечение урегулированности и управляемости процессами формирования институциональной системы может происходить путем развития смешанной экономики. В связи с этим необходимо определить экономико-правовые механизмы их взаимодействия и взаимодополнения, которые способные создать равные для всех условия деятельности. Это обеспечивается гибкостью налогового механизма, финансово-кредитных рычагов, ценовой политики.

Взаимодополнение рыночных и нерыночных институтов экономики заключается в том, что господство рыночного механизма не в полной мере обслуживает потребности экономики, поэтому необходимо максимально использовать и нерыночные формы хозяйствования. Невозможно сразу и окончательно перейти к прямо противоположной экономической системе. Кроме того, современные экономические системы имеют смешанный характер, в которых имеют место различные экономические уклады.

Синергетический эффект институциональной трансформации переходной экономики заключается в том, что отдельные ее составляющие создают собственный эффект в «запуске» и функционировании рыночного механизма. Но поскольку рыночная форма хозяйствования является составляющей частью смешанной экономической системы, то в комплексе она дает интегральный эффект, который во много раз превышает простую сумму различных укладов, что является следствием взаимодействия всех ее структурных частей как отдельных элементов. Это объясняется тем, что рыночная экономика, в комплексе, функционирует абсолютно иначе и эффективнее, чем ее элементы, взятые отдельно, когда каждое звено работает в собственном режиме и направлении.

Составной частью институциональной системы трансформации экономики является создание конкурентной среды. В отличие от распространенного в большинстве постсоциалистических стран законодательства антимонопольной направленности, в действительности оно не отрицает монополизм и даже допускает его, если это не является препятствием для развития экономики. Это особенно важно, когда непродуманные мероприятия борьбы с монополизмом могут прямо или опосредствованно привести к уси-

лению монопольного характера отдельных хозяйственных единиц. И наоборот, процессы концентрации могут способствовать развитию конкуренции, предпринимательства и частной инициативы, установлению доступных цен, свободному доступу к рынку и т. п. Поэтому в основе этого принципа лежит экономическое равенство для всех участников, которые функционируют на рыночном пространстве экономики, содействие соблюдению «правил игры» всеми хозяйствующими субъектами.

Для обеспечения влияния институциональной системы на процесс трансформации экономики должна быть создано информационное сопровождение. Информационная обеспеченность направлена на то, чтобы рыночные структуры, предпринимательская, управленческая, регулирующая деятельность экономических агентов могла бы успешно осуществляться лишь в условиях единого информационного пространства. Информационные подразделения рынка должны своевременно и оперативно обеспечивать информационные экономические службы на любом уровне управления, осуществляя тем самым свою инфраструктурную роль, создавая единую информационную среду. Такая среда должна иметь установленные параметры. Один из них – достаточность информационного обеспечения или обеспеченность информационными ресурсами. Наличие достоверной и квалифицированной информации в достаточном объеме – непереносимое условие эффективного функционирования любой организации.

Институциональная система трансформации включает также принцип свободного переливания ресурсов и капитала, что является одним из основных условий функционирования рыночной экономики. Этот принцип обеспечивает гибкость механизма самоналаживания системы, который способствует структурным изменениям в экономике, осуществлению антикризисных защитных мероприятий и т. п. Процесс аллокации ресурсов (финансовых, инвестиционных, интеллектуальных, инновационных, человеческого капитала) реализуется с помощью соответствующих институций. Именно с их помощью можно обеспечить наиболее эффективное и оптимальное распределение ресурсов в соответствии с реальными потребностями экономической системы. Спекулятивные запросы фирм, реагируя на накопившиеся структурные противоречия, находят соответствующую рыночную нишу, указывая направление переливания капитала.

Применение указанных институциональных правил и норм при формировании и развитии институциональной основы рыночного хозяйства создает благоприятную почву для развития системы экономических отношений.

Современная институциональная теория не дает конкретного ответа на вопрос, как слаборазвитым, переходным экономикам превратиться в процветающие общества. Однако знание фундаментальных характеристик институтов, закономерностей формирования институциональных матриц

траектории развития экономических систем, предлагаемых институционально-эволюционной теорией, позволяет сделать определенные обобщения:

- основное условие устойчивого экономического развития – гибкая институциональная матрица, приспособливающаяся к технологическим и демографическим изменениям, а также к ломке социальных систем. Ее существенной характеристикой является создание стабильного конституционного устройства общества, дополняемого неформальными нормами;
- формирование современной рыночной экономики объективно предусматривает создание новых институциональных образований (ассоциаций, концернов, консорциумов, корпораций и т.п.), которые заполняют «вакуум» между государственными учреждениями и рынком [Ткач, 2004].

Для того, чтобы определить, что является институциональными изменениями, удобно воспользоваться «формулой» описания любого правила:

- описание ситуации, характеризующее условия дополнения к норме и определяющее, как следует действовать индивиду в соответствии с данным правилом;
- характеристика индивида, или адресата нормы, позволяющая определить, какие типы индивидов должны придерживаться правила;
- определение конкретного действия, или содержания нормы, свидетельствующее, какие именно из них могут или не должны осуществлять адресаты правила в соответствующих ситуациях;
- описание санкции за невыполнение правила, позволяющее адресату нормы определить, какие расходы он понесет, не выполнив установленное действие;
- характеристика гаранта нормы, то есть субъекта, применяющего санкции к нарушителю правила; такая характеристика позволяет адресату нормы точнее определить ожидаемые расходы от нарушения правила и принять более обоснованное решение [Ткач, 2004].

Институциональные изменения, в целом, можно свести к таким утверждениям:

- постоянное взаимодействие институтов и организаций, которое, в условиях редкости экономических ресурсов, порождает конкуренцию, что побуждает к институциональным изменениям;
- конкуренция принуждает организации, которые стремятся выжить, инвестировать в знания и навыки; знания и навыки, приобретенные индивидами и их организациями, обеспечивают расширение возможностей, а последние, постепенно, изменяют институты;
- институциональный каркас формирует виды знаний и навыков, которые позволяют получать максимальный выигрыш;
- восприятие возможностей возникает из ментальных моделей игроков;

– экономия от масштаба, эффекты дополнения и взаимовлияния с внешними структурами институциональной матрицы, делают институциональные изменения чрезвычайно медленными и зависимыми от траектории прежнего развития.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКЕ

Трансформация централизованных экономик в рыночные формы хозяйствования в конце 1980-х, в начале 1990-х гг. XX в. в целом ряде стран, предоставила множество примеров институциональных изменений различных масштабов и уровней. Это относится к изменениям конституционных правил, а также многочисленным изменениям на уровне частных институциональных соглашений. Более того, сами экономические реформы это своеобразные институциональные изменения дискретного характера.

Теоретическое обсуждение проблем переходных экономик сначала сводилось к известной „триаде” – либерализация торговли (ценообразование), финансовая (макроэкономическая) стабилизация и приватизация государственной собственности предприятий. При этом в центре обсуждения были вопросы о том, в каком порядке целесообразно осуществлять реформы, проводить их постепенно (градуалистически) или параллельно, единым пакетом (шоковая терапия) и т.п.

Вопрос институциональной трансформации, и, прежде всего, создание надежно защищенных прав собственности и контрактных прав, а также других институтов функционирования рынка, то есть базовых условий обеспечения эффективного использования ресурсов, находились вне сферы внимания, как подавляющего большинства экономистов, так и политиков.

Ситуация начала изменилась в середине 1990-х гг., когда практика показала, что реализация данной триады реформ вовсе не обязательно приводит к повышению эффективности функционирования экономики, к надежному укоренению рыночных форм поведения предприятий. Свобода хозяйствования, не ограниченная рамками надежно защищенных правил, часто сводится не к продуктивному, а к рентоориентованному, парораспределительному поведению, совсем не обеспечивает роста стоимости (общественного богатства). Незащищенные государством права собственности и контрактные права, предоставляют широкие возможности для осуществления теневых схем, ведут к росту теневого сектора экономики, что, в свою очередь, сокращает налоговые поступления. Несистемное принятие законов и их постоянная смена фактически повышает уровень неопределенности при принятии хозяйственных решений, существенно увеличивает транзакционные

издержки. Все эти обстоятельства значительно повысили внимание ученых к изучению переходных экономик с точки зрения институциональных изменений.

Так, с институциональных позиций были сформулированы варианты критерия переходности экономической системы. Во-первых, это – наличие в ней институционализированного рынка, на котором предлагаются правила, относящиеся к различным типам цивилизованных обменов, а во-вторых, значительный удельный вес неформальных экономических отношений.

Понадобилось выдвижение подходов, предусматривающих разработку таких правил – элементов институциональной среды и институциональных соглашений, которые будут заставлять экономических агентов принимать решения, повышающие эффективность использования ресурсов. Такие частичные вмешательства имели целью компенсировать провалы (или несовершенства) рынка.

В соответствии с теорией Р. Коуза усилия должны быть сконцентрированы на решении трех вполне конкретных задач: 1) спецификации прав собственности со стороны государства; 2) снижении транзакционных издержек; 3) создание условий для развития конкуренции [Коуз, 2002]. Считается, что частная активность, подкрепленная названными действиями государства и хозяйствующих субъектов, приведет к желаемому экономическому росту.

Разумеется, применение новой институциональной экономической теории к проблемам переходных экономик не ограничивается приведенной оценкой достаточно общего характера. Практически все сферы и сектора переходных экономик были и являются предметом достаточно интенсивного исследования, в частности прикладного характера, нацеленных на изучение особенностей осуществления в них институциональных изменений. Изменение правил – это не изменение в поведении, которое может быть вызвано самыми разными, в том числе случайными причинами, а изменение содержания компонентов правила, позволяющие индивидам принимать решение о своих действиях.

Нейроэкономические составляющие трансформационных процессов в экономике

Важнейшие трансформационные процессы, определяющие развитие современной мировой экономики, связаны с возникновением принципиально новых направлений институциональной и поведенческой экономики.

Многие ученые экономисты вынуждены признать, что экономическая наука претерпевает серьезный кризис за всю историю ее существования, поскольку не находит ответы на современные вызовы.

Мировые кризисы последних лет явились наиболее горьким уроком для глобального мира. Никогда ещё предсказания большинства экономических экспертов не были столь далеки от реальности. Можно даже предположить, что ни одна теория финансового менеджмента не нашла своего подтверждения на протяжении отрезка времени, превышающего хотя бы жизнь одного поколения. Такие события в мировой экономике как кризисы, бумы, связанные с ними панические настроения и необъяснимое поведение масс людей, которые нуждаются, но не находят должного объяснения в стандартной экономической теории.

В начале 1970-х гг. получили свое развитие экономические модели, в которых используются знания из других отраслей наук (в них включены системная «интуиция» и «рассуждения»). Эти подходы актуализировали изучение индивидуального, но в еще большей степени группового поведения людей, подчас необъяснимого с помощью традиционной теории.

В конце XX-ст. экономическая наука стала на пороге революции. Революция, исходящая из очень неожиданной стороны – нейробиологии и когнитивной психологии. Особенно это актуально в свете кризисного состояния мировой экономики, когда в экономически нестабильной ситуации нередко наблюдаются отклонения от рационального поведения в массовом порядке, что особенно свойственно субъектам финансовых рынков.

Была предпринята попытка заменить одностороннюю абстрактную модель «*homo economicus*» на более реалистичную, которая учитывает то, что человек устроен гораздо сложнее, чем это отражено в любой модели [Camerer, 2007].

Возникла необходимость в разработке вопросов взаимодействия экономической науки с психологией, социологией и другими дисциплинами, в активном применении методов психологии для оценки экономической деятельности, разработки систем и моделей психологического воздействия на хозяйственную деятельность. На основании их результатов был сформирован новый мультидисциплинарный подход к изучению поведения человека в процессе принятия хозяйственных решений – нейроэкономика [Sharp, Monterosso, Montague, 2012].

Дэниэль Канеман и Амос Тверски [Kahneman, Tversky, 1979] в результате проведенной серии экспериментов разработали теорию перспектив (Prospect theory). Ученые пришли к выводам, что люди, достаточно часто, отнюдь не склонны поступать в соответствии с предписаниями неоклассической экономики и часто демонстрируют склонность к абсолютно нерациональному поведению.

Признанием важности новой экономической теории стало присуждение в 2002 году Нобелевской премии в области экономики психологу Дэниэлю Канеману (совместно с В. Смитом) «за применение психологической мето-

дики в экономической науке, в особенности при исследовании формирования суждений и принятия решений в условиях неопределённости».

Д. Канеман экспериментально подтвердил нерациональность человеческого поведения и выдвинул предположение о существовании двух эволюционно и структурно различающихся систем, обуславливающих принятие решений: быстрой, автоматической или бессознательной, и медленной, целенаправленной, произвольной.

С некоторыми допущениями классический условный рефлекс и привыкание могут быть объединены в первую единую автоматическую систему, тогда как целенаправленное поведение (реализуемое, в том числе, и через инструментальные рефлексy), в таком случае, будет являться частью второй системы [Kahneman, 2003].

Особенностью новых подходов к построению экономических моделей состоит в том, что они основаны на не экономических науках. Richard H. Thaler, известный как теоретик поведенческой экономики – отрасли экономики, которая изучает влияние социальных, когнитивных и эмоциональных факторов на принятие экономических решений отдельными лицами и учреждениями и последствия этого влияния на рынок. Человек в этом случае рассматривается не как рационально мыслящий и поступающий как *homo economicus*, а более реалистично с точки зрения психологии. Richard H. Thaler показал последствия ограниченной рациональности, социальных предпочтений и отсутствия самоконтроля, влияющие как на индивидуальные решения, так и на общие рыночные результаты. Он считал, что человек достаточно безумен в своём потребительском поведении, как, впрочем, об этом можно сказать, и во всех других видах поведения [Thaler, 2015].

Ведущие ученые детерминировали нейроэкономику как «подполе поведенческой экономики, которое использует эмпирические данные для вычислительных ограничений, завещаний и жадности вдохновлять новые теории» [Camerer, 2007]. Это также подполе экспериментальной экономики, потому что она требует усвоения сложных экспериментальных инструментов, которые составляют новинку для экономистов. В целом, нейроэкономика дает возможность объяснить процесс принятия решений человеком, его способность обрабатывать несколько альтернатив и соблюдать порядок действий. Она изучает экономическое поведение и может формировать наше представление о мозге, а как нейронаучная теория (открытие) может определять и уточнять экономические модели.

Нейроэкономика – это, прежде всего, исследование биологических микробидентов экономического познания, которые включают: память, предпочтения, эмоции, умственные представления, ожидания, прогнозы, обучение, восприятие, обработку информации, симуляции, субъективные оценки, а также экономическое поведение [Camerer et al., 2015]. Это мультidis-

циплинарная наука, сочетающая достижения различных областей знания, с целью расшифровки механизма принятия решений.

Средствами нейроэкономики являются: классическая психология, психолингвистика, экономическая психология. Это позволяет расширить совместный инструментарий исследования поведенческих реакций отдельных личностей и групп, которые позволяют формировать структуру фирмы, предприятия, крупных компаний.

Выводы

1. Институциональная система как процесс накопления базисных элементов, способных обеспечить появление новых или существенно модернизировать уже существующие институты. Она представляется как непрерывные неформальные изменения, которые закрепляются в формальной институциональной системе общества в виде правовых актов, норм поведения и институций (организаций), призванных обеспечивать их соблюдение.
2. Институциональный анализ дал возможность для разработки нового подхода к проектированию траекторий развития национальной экономики. Показать, что формирование определенной институциональной системы определяет траекторию дальнейшего развития экономики государства и мира.
3. К базисным правилам и нормам формирования и развития институциональной системы трансформационной экономики отнесены: спецификация всех прав собственности, правовое обеспечение урегулированности и управляемости экономическими процессами, создание условий для конкуренции, синергетический эффект реформирования, информационная обеспеченность и свободный перелив ресурсов и капитала.
4. Нейроэкономика создает дополнительные инструменты для формирования и развития общественных институтов, которые влияют на трансформацию экономических систем.

Библиография

- Camerer C.F., Cohen J., Fehr E., Glimcher P., Laibson D., 2015, *Neuroeconomics* [in:] *Handbook of Experimental Economics*, Vol. 2, eds. J. Kagel, R. Roth, Princeton University Press, Princeton and Oxford.
- Camerer C.F., 2007, *Neuroeconomics: using neuroscience to make economic predictions*, „The Economic Journal”, No. 117, p. 153–216.
- Kahneman D., 2003, *A perspective on judgment and choice: mapping bounded rationality*, „American Psychologist” No. 58, p. 697–720.

- Kahneman D., Tversky A., 1979, *Prospect Theory: An Analysis of Decision. Under Risk*, „Econometrica” No. 47, p. 263–291.
- Коуз Р., 2002, *Природа фирмы Происхождение, эволюция и развитие*, К.: А. С. К.
- Якубенко В.Д., 2003, *Базисные институты в трансформационной экономике*, К., КНЭУ.
- North D.C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York.
- North D.C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sharp C., Monterosso J., Montague P.R., 2012, *Neuroeconomics: a bridge for translational research*, „Biological Psychiatry”, No. 72, p. 87–92.
- Thaler R., 2015, *Misbehaving: The Making of Behavioral Economics*, W.W. Norton, New York.
- Ткач А.А., 2004, *Інституціоналізація ринкової інфраструктури у посттрансформаційній економіці, Держава та регіони, Запоріжжя, №2, С. 214–219*
- Ткач А.А., 2005, *Інституціональні основи ринкової інфраструктури*, Монографія, К, Об'єднаний інститут економіки.
- Ткач А.А., 2013, *Формирование институциональной парадигмы экономической теории*, Бюллетень Международного Нобелевского экономического форума, № 1, с. 329–334.

Аннотация

Институциональные трансформации в экономике Украины рассматриваются как основа ее цивилизационного развития. Выдвинута идея о том, что для обеспечения преобразований в экономике нужно способствовать формированию системы институтов. К главным составляющим институциональной системы трансформации экономики отнесены: институциональные изменения в экономике, спецификации прав собственности, институциональные матрицы траектории развития переходных экономик, нейроэкономические составляющие трансформационных процессов в экономике.

Целью исследования является раскрытие сущности и структуры формирования институциональной системы для обеспечения реформ различных составляющих трансформационной экономики.

Методы и методология. Формирование институциональной системы трансформационной экономики исследуется на основе теории институциональных изменений и таких институтов рыночной экономики, как прав собственности, теория нейроэкономики.

Формирование институциональной системы – это процесс накопления базисных элементов, способных обеспечить появление новых или существенную модернизацию уже существующих институтов.

Институциональная система трансформаций представлена как непрерывные неформальные изменения, которые закрепляются в формальной институциональной системе общества в виде правовых актов, норм поведения и институций (организаций), призванных обеспечивать их соблюдение. Наибольшая потребность в новых институтах существует именно в переходной экономике, где формируется институциональная основа перехода к рыночным экономическим отношениям.

Институциональный анализ создал условия для разработки нового подхода к проектированию траектории развития национальной экономики на том основании, что формирование

определенной институциональной системы определяет траекторию дальнейшего развития экономики государства и мира.

Теоретическое исследование должно стать фундаментом государственной политики в сфере управления процессом создания формальных институтов как основы институциональной основы. Это требует определенных уточнений относительно возможного разрыва между задекларированными законодательством правилами и механизмом обеспечения их соблюдения, основой дальнейших исследований.

Ключевые слова: институциональные изменения, институциональная система, трансформация, нейроэкономика.

System instytucjonalny gospodarki w okresie transformacji

Streszczenie

Przemiany instytucjonalne w gospodarce Ukrainy są uważane za podstawę jej cywilizacyjnego rozwoju. Celem badań jest ukazanie istoty i struktury tworzenia systemu instytucjonalnego, który umożliwiłby przeprowadzenie reform w różnych komponentach gospodarki w okresie transformacji.

Kształtowanie się systemu instytucjonalnego gospodarki transformacyjnej badane jest w oparciu o teorię zmian instytucjonalnych, teorię neuroekonomii i takich instytucji gospodarki rynkowej, jak prawa własności. Proces przekształceń instytucjonalnych jest przedstawiany jako ciągłe zmiany nieformalne, które są ustalane w formalnym systemie instytucjonalnym społeczeństwa w postaci aktów prawnych, norm postępowania oraz instytucji (organizacji) mających na celu zapewnienie ich przestrzegania. Największa potrzeba nowych instytucji istnieje właśnie w gospodarce przejściowej, w której tworzy się instytucjonalna podstawa do przechodzenia na rynkowe stosunki gospodarcze.

Analiza instytucjonalna stworzyła warunki do opracowania nowego podejścia do projektowania trajektorii rozwoju gospodarki narodowej. Zakłada się, że ukształtowanie się pewnego systemu instytucjonalnego determinuje trajektorię dalszego rozwoju gospodarki państwa i świata. Badania teoretyczne powinny stać się podstawą polityki państwa w sferze zarządzania procesem tworzenia formalnych instytucji.

Słowa kluczowe: instytucje, zmiany instytucjonalne, ramy instytucjonalne, transformacja, neuroekonomia.

Institutional transformation platforms in transition economics

Summary

Institutional transformations in the economy of Ukraine are considered as the basis of its civilizational development. The idea was advanced that, to ensure the transformation in the economy, it is necessary to promote the formation of a system of institutions. The main components of the institutional system of economic transformation are: institutional changes in the economy, specifications of property rights, institutional matrices of the trajectory of the development of transition economies, and the neuroeconomic components of the transformation processes in the economy.

The aim of the research is to reveal the essence and structure of the formation of the institutional system for ensuring reforms of various components of the transformational economy.

The formation of the institutional system of the transformational economy is investigated on the basis of the theory of institutional changes and such institutions of the market economy as property rights, the theory of neuroeconomics.

Formation of the institutional system is the process of accumulation of basic elements capable of providing the appearance of new or substantial modernization of already existing institutions.

The institutional system of transformations is presented as continuous informal changes, which are fixed in the formal institutional system of society in the form of legal acts, norms of behavior and institutions (organizations) designed to ensure their observance. The greatest need for new institutions exists precisely in a transitional economy, where the institutional basis for the transition to market economic relations is being formed.

Institutional analysis created the conditions for developing a new approach to designing the trajectory of the development of the national economy on the grounds that the formation of a certain institutional system determines the trajectory of the further development of the economy of the state and the world.

Theoretical research should become the foundation of the state policy in the sphere of managing the process of creating formal institutions as the basis of the institutional framework. This requires certain clarifications regarding the possible gap between the rules declared by the legislation and the mechanism for ensuring their compliance, the basis for further research.

Keywords: institutions, institutional changes, institutional framework, transformation, neuroeconomics.

JEL: B52; O17.

*dr Mariusz Korobłowski*¹

Instytut Studiów Społecznych

Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Raciborzu

Koncepcja poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia

Celem niniejszego artykułu jest próba udzielenia odpowiedzi na pytanie o koncepcję poprawy jakości życia mieszkańców jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie Metropolii Silesia, którą utworzono zgodnie z przepisami ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. z 2017 r., poz. 730]. Dalsze rozważania będą się zatem koncentrować w szczególności wokół najważniejszych regulacji tejże ustawy. Skoro zaś w skład związku metropolitalnego wchodzi określone jednostki samorządu terytorialnego, wątpliwości budzić może kwestia, czy związek metropolitalny stanowi jedną z form współpracy tych podmiotów. Pytanie to jest istotne zwłaszcza w kontekście dostrzegalnego w doktrynie zjawiska partykularyzmu lokalnego. Zagadnienia te będą przedmiotem badań w kolejnych fragmentach artykułu.

Potrzeba uchwalenia ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim wynikała z faktu, że na podstawie przepisów poprzedniej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych [Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.] nie utworzono żadnego związku. Tymczasem aglomeracja górnośląska jest – jak słusznie wskazuje się w doktrynie – największą konurbacją w Polsce, a jednocześnie drugą pod względem wielkości w Europie [Dolnicki, 2016, s. 529 i n.]. Ten specyficzny region, zamieszkały przez około 2 mln ludzi, tworzą miasta cechujące się zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, pomiędzy którymi występuje wiele powiązań funkcjonalnych. Wydaje się zatem, że analizowanej tutaj problematyki nie sposób przecenić. Ograniczone ramy tego opracowania uniemożliwiają jednak wyczerpujące przedstawienie wszystkich związanych z nim kwestii. Dalsze rozważania będą się zatem ogniskować wokół najważniejszych problemów prawnych. Powyższe założenia uzasadniają wybór metody dogma-

¹ Adres korespondencyjny: ul. Zielona 1, 41-800 Zabrze; e-mail: mkorobowski@wsb.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1223-7454.

tyczno-prawnej. Nieodzowne będzie także nawiązanie do dorobku innych dziedzin nauki, a w szczególności do koncepcji prakseologicznych.

ETAPY KSZTAŁTOWANIA SIĘ METROPOLII

Pierwszy całościowy projekt unormowania kwestii funkcjonowania aglomeracji górnośląskiej został przedstawiony przez B. Dolnickiego, J. Glumińską-Pawlic oraz C. Martysza [Dolnicki, 2014, s. 5 i n.]. Autorzy, o których mowa, opracowali koncepcję utworzenia powiatu metropolitalnego na szczeblu ponadgminnym, realizującego ponadlokalne zadania publiczne najważniejsze dla funkcjonowania całej aglomeracji, których skuteczne wykonywanie przekraczałoby możliwości pojedynczych miast i związków komunalnych.

W celu uregulowania ww. problematyki uchwalono ustawę z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych [Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.] (dalej u.z.m.). Stanowiła ona, że związek metropolitalny miał być „zrzeszeniem jednostek samorządu terytorialnego położonych w danym obszarze metropolitalnym”, w skład którego wchodziłyby gminy położone w granicach obszaru metropolitalnego, a także powiaty, na obszarze których leżała co najmniej jedna gmina położona w granicach obszaru metropolitalnego. Zadania publiczne byłyby realizowane przez związek metropolitalny w jego własnym imieniu oraz na własną odpowiedzialność.

Stosownie do art. 4 ust. 1 u.z.m., Rada Ministrów w drodze rozporządzenia miała: określać granice poszczególnych obszarów metropolitalnych na potrzeby tworzenia związków metropolitalnych poprzez wskazanie gmin wchodzących w skład obszarów metropolitalnych, a także tworzyć w poszczególnych obszarach metropolitalnych związki metropolitalne, ustalając jednocześnie ich nazwy. Zgodnie zaś z art. 12 ust. 1 u.z.m., zadania publiczne realizowane przez związek metropolitalny obejmowałyby swym zakresem: kształtowanie ładu przestrzennego, rozwój obszaru związku, publiczny transport zbiorowy na obszarze związku, współdziałanie w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku, a także promocję obszaru metropolitalnego. Na podstawie porozumienia zawartego z jednostką samorządu terytorialnego lub z organem administracji rządowej związek metropolitalny miał zaś możliwość wykonywania zadań publicznych należących do zakresu działania gminy, powiatu, samorządu województwa lub administracji rządowej.

Na podstawie przepisów u.z.m. nigdy nie utworzono żadnego związku metropolitalnego, albowiem nie zostało uchwalone rozporządzenie wykonawcze określające wymogi formalne wniosku, o którym mowa w art. 6 u.z.m. Na fakt ten słusznie zwraca się uwagę w doktrynie [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 9].

Przepisy u.z.m. przestały obowiązywać 7 kwietnia 2017 r., kiedy to weszła w życie ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim [Dz.U. z 2017 r., poz. 730] (dalej u.z.m.w.ś.).

METROPOLIA W ŚWIETLE PRZEPISÓW USTAWY O ZWIĄZKU METROPOLITALNYM W WOJEWÓDZTWIE ŚLĄSKIM

Wedle art. 1 ust. 2 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny to zrzeszenie gmin województwa śląskiego, charakteryzujących się istnieniem silnych powiązań funkcjonalnych oraz zaawansowaniem procesów urbanizacyjnych, położonych na obszarze spójnym pod względem przestrzennym, który zamieszkuje co najmniej 2 000 000 mieszkańców. Pojęcie „zrzeszenie” gmin nie było dotychczas znane w ustawodawstwie, doktrynie i judykaturze, jak zasadnie podkreśla się w piśmiennictwie [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 10].

Związek metropolitalny powołano na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 czerwca 2017 r. w sprawie utworzenia w województwie śląskim związku metropolitalnego pod nazwą „Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia” [Dz.U. z 2017 r., poz. 1290]. Zostało ono wydane na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 1 u.z.m.w.ś. i weszło w życie 1 lipca 2017 roku.

W skład związku metropolitalnego wchodzi: gminy – miasta na prawach powiatu: Bytom, Chorzów, Dąbrowa Górnicza, Gliwice, Katowice, Mysłowice, Piekary Śląskie, Ruda Śląska, Siemianowice Śląskie, Sosnowiec, Świętochłowice, Tychy i Zabrze, gminy o statusie miasta: Będzin, Bieruń, Czeladź, Imielin, Knurów, Łęczyny, Łaziska Górne, Mikołów, Pyskowice, Radzionków, Sławków, Tarnowskie Góry i Wojkowice oraz gminy: Bobrowniki, Bojszowy, Chełm Śląski, Gierałtowice, Kobiór, Mierzęcice, Ożarowice, Pilchowice, Psary, Rudziniec, Siewierz, Sośnicowice, Świerklaniec, Wyry i Zbrostawice. Siedzibą władz związku metropolitalnego są natomiast Katowice.

Związek metropolitalny utworzono 1 lipca 2017 r., zaś realizacja jego zadań publicznych rozpoczęła się 1 stycznia 2018 roku.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 3 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, przy czym jego samodzielność podlega ochronie sądowej. W doktrynie zwraca się uwagę, że zasada samodzielności i ściśle z nią związana zasada sądowej kontroli samodzielności stanowią zasadnicze gwarancje sprawnego funkcjonowania wszelkich podmiotów prawa publicznego w obrębie samorządu terytorialnego. Odnoszą się one do zakresu działania gminy, powiatu, województwa oraz związków komunalnych [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 10].

Stosownie do art. 12 ust. 1 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny wykonuje zadania publiczne w zakresie:

- a. kształtowania ładu przestrzennego;
- b. rozwoju społecznego i gospodarczego obszaru związku metropolitalnego;
- c. planowania, koordynacji, integracji oraz rozwoju publicznego transportu zbiorowego, w tym transportu drogowego, kolejowego oraz innego transportu szynowego, a także zrównoważonej mobilności miejskiej;
- d. metropolitalnych przewozów pasażerskich;

- e. współdziałania w ustalaniu przebiegu dróg krajowych i wojewódzkich na obszarze związku metropolitalnego;
- f. promocji związku metropolitalnego i jego obszaru.

W doktrynie wskazuje się, że wykonywanie zadań przez jednostkę samorządu terytorialnego we własnym imieniu oznacza, iż podmiot ten, jako element struktur publicznych, nie działa w imieniu owych struktur jako ich przedstawiciel, pełnomocnik czy mandatariusz, lecz jest autonomicznym podmiotem praw i obowiązków związanych z realizacją tych zadań. Realizowanie zadań na własną odpowiedzialność polega zaś na tym, że jednostka samorządu terytorialnego nie może przerzucać na inne podmioty, w tym również na państwo, odpowiedzialności za negatywne następstwa podejmowanych przez nią decyzji, jak również za brak lub zaniechanie wykonania zadań [Szewc, Jyż, Pławecki, 2010, s. 40 i n.]. Skoro jednak z przepisów u.z.m.w.ś. wyraźnie wynika, że zadania publiczne związku metropolitalnego są przezeń realizowane we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, a nie w imieniu jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku, wydaje się, iż należy je uznać za zadania własne związku. Wskazane powyżej tradycyjne, doktrynalne ujęcie istoty zadań własnych wymaga w związku z tym pewnego uzupełnienia. Konieczne jest bowiem zwrócenie uwagi, że w aktualnym stanie prawnym obowiązek wykonywania zadań własnych może ciążyć zarówno na jednostkach samorządu terytorialnego, jak i na związku metropolitalnym.

Zdefiniowanie ww. pojęcia „zadania publiczne” nastrocza wyraźne trudności w piśmiennictwie, zwłaszcza że nie sposób określić precyzyjnych kryteriów dyferencjacji między tym, co publiczne, a tym, co prywatne [Ofiarska, 2008, s. 285; Knosala, 2005, s. 88; Agopszowicz, Gilowska, 1997, s. 60; Szewc, Jyż, Pławecki, 2010, s. 91 i n.]. Wydaje się wszakże, iż mianem zadań publicznych można określać materie uregulowane przepisami ustaw, wykonywane na podstawie ustaw, zawartych porozumień bądź innych przewidzianych prawem form współpracy jednostek samorządu terytorialnego [Korobłowski, 2015, s. 299]. Analogiczne uwagi odnieść można do zadań publicznych związku metropolitalnego pamiętając, że realizuje on swoje zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

W doktrynie zasadnie wskazuje się, że zadania jednostek samorządu terytorialnego można podzielić na lokalne (realizowane przez gminę i powiat, polegające na zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkańców w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych) oraz regionalne (wykonywane przez województwa samorządowe, mające na celu organizowanie i zapewnianie mieszkańcom odpowiednich warunków życia). Tymczasem podział ten nie przystaje do specyfiki zadań związku metropolitalnego, albowiem powiązania funkcjonalne pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego powodują, że zadania poszczególnych gmin łączą się, tworząc wspólne zadania metropolitalne. W szczególności organizacja transportu zbiorowego w obszarze metropolitalnym nie może być sprawnie przeprowadzana tylko przez pojedyncze gminy [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 12].

Związek metropolitalny ma swoje organy; jednym z nich jest zgromadzenie związku metropolitalnego jako organ stanowiący i kontrolny, a drugim – zarząd związku metropolitalnego będący organem wykonawczym. Wedle art. 21 ust. 1 u.z.m.w.ś., zgromadzenie składa się z delegatów gmin wchodzących w skład związku metropolitalnego – po jednym z każdej gminy. Delegatami mogą być wójtowie (burmistrzowie, prezydenci miast) lub osoby przez nich upoważnione. W piśmiennictwie rozwiązanie to poddano krytyce, ponieważ utrwała ono partykularyzm lokalny. Wskazuje się, że członkowie zgromadzenia powinni dysponować silną legitymacją w zakresie reprezentowania interesu całej aglomeracji, a nie tylko interesów poszczególnych gmin [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 13]. Koncepcja ta wymaga jednak, jak się wydaje, pewnego uzupełnienia, ponieważ immanentna cecha zadań publicznych przejawia się właśnie w tym, że ich wykonywanie, polegające na podejmowaniu działań zmierzających do zaspokojenia interesu publicznego, zawsze wiąże się z powstawaniem potencjalnych konfliktów interesu publicznego oraz interesów indywidualnych.

W tym miejscu warto podnieść, że trudności w precyzyjnym definiowaniu pojęcia „interes publiczny” można ominąć wówczas, kiedy zostanie ono odniesione do konkretnej grupy społecznej, np. mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Konsekwencją proponowanego tutaj rozwiązania jest to, że w miejsce abstrakcyjnie pojmowanego interesu publicznego pojawi się interes publiczny ww. grupy. Konkretyzacji można dokonać na podstawie określonej cechy (np. brak kanalizacji, problemy w zakresie funkcjonowania transportu zbiorowego itd.). Konstatacje te prowadzą do konkluzji, że [szerzej na ten temat por. Korobłowski, 2015, s. 294 i n.]:

- a. interes publiczny to korzyść dotycząca danej grupy społecznej odróżniającej się od innych grup pewną cechą wspólną dla wszystkich członków tej grupy;
- b. wymieniona w pkt a cecha wspólna jest zawsze daną potrzebą, którą można nazwać „potrzebą publiczną”, ponieważ odnosi się ona do wszelkich członków wspomnianej grupy;
- c. interes publiczny nie stanowi sumy interesów indywidualnych, albowiem w przypadku tych ostatnich istnieją – oprócz cechy wspólnej zwanej „potrzebą publiczną” – także inne, odmienne od niej cechy, właściwe wyłącznie dla danych podmiotów, przy czym odmienności te wpływają na możliwość występowania konfliktów interesu publicznego oraz interesów indywidualnych;
- d. potrzeba wspólnoty to konieczność zaspokojenia interesu publicznego;
- e. realizowanie zadań publicznych polega na podejmowaniu działań ukierunkowanych na zaspokojenie interesu publicznego i związane jest z powstawaniem konfliktów wymienionych w pkt c.

Wskazany tutaj model komplikuje się na poziomie związku metropolitalnego, albowiem interesy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w jego skład często nie są ze sobą zgodne, z uwagi na występowanie ww. zjawiska partykularyzmu lokalnego.

Stosownie do art. 25 ust. 1 i 2 u.z.m.w.ś., uchwały zgromadzenia są podejmowane podwójną większością głosów, chyba że ustawa stanowi inaczej. Warunek uzyskania podwójnej większości głosów jest spełniony, jeżeli za przyjęciem uchwały głosuje:

- a. większość ustawowego składu zgromadzenia;
- b. taka liczba delegatów reprezentujących gminy, że mieszkańcy tych gmin stanowią większość ludności zamieszkałej na obszarze związku metropolitalnego.

Liczba ludności jest ustalana na podstawie danych opublikowanych przez Główny Urząd Statystyczny wedle stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok, w którym odbywa się głosowanie.

Funkcja kontrolna zgromadzenia związku metropolitalnego, określona w art. 24 u.z.m.w.ś., polega na kontrolowaniu działalności zarządu oraz jednostek organizacyjnych utworzonych przez związek metropolitalny. W tym celu zgromadzenie obligatoryjnie powołuje komisję rewizyjną, w skład której wchodzi co najmniej trzech delegatów, przy czym członkostwo w tejże komisji nie może być łączone z funkcją przewodniczącego oraz wiceprzewodniczącego zgromadzenia.

Zgodnie z art. 27 u.z.m.w.ś., zarząd związku metropolitalnego jest organem kolegialnym, w skład którego wchodzi pięciu członków, w tym przewodniczący zarządu. Zarząd jest wybierany przez zgromadzenie w głosowaniu tajnym, przy czym w pierwszej kolejności wybiera się przewodniczącego zarządu, a następnie pozostałych członków zarządu, na wniosek przewodniczącego zarządu.

CZY ZWIĄZEK METROPOLITALNY JEST FORMĄ WSPÓLDZIAŁANIA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO?

Niewątpliwie szczegółowe zaprezentowanie wszystkich zagadnień dotyczących związku metropolitalnego, w tym problematyki organów tegoż związku, przekracza ramy niniejszego opracowania. W świetle przedstawionych uwag wątpliwości może jednak budzić kwestia, czy związek metropolitalny, o którym mowa w przepisach u.z.m.w.ś., stanowi jedną z form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego mających na celu wykonywanie zadań publicznych na rzecz ich mieszkańców. Pytanie to jest istotne zwłaszcza dlatego, że interesy poszczególnych podmiotów wchodzących w skład związku metropolitalnego często bywają odmienne, a nawet sprzeczne ze sobą. Na odrębności te zwracano już zresztą uwagę powyżej. W szczególności rozważenia wymaga, czy występowanie owych rozbieżności może w jakiś sposób wpływać na poprawę jakości życia mieszkańców związku metropolitalnego. Konieczne jest zatem szersze omówienie tego zagadnienia.

Problematyka współdziałania stanowi obszar badawczy objęty zakresem zainteresowania prakseologii, socjologii i nauk prawnych. Nauka prakseologii wniosła wiele ważkich ustaleń w dziedzinie współdziałania.

Zdaniem T. Kotarbińskiego, współdziałanie jest sytuacją co najmniej dwóch podmiotów, w której przynajmniej jeden z nich pomaga lub przeszkadza drugiemu. Jednym z typów współdziałania jest współpraca (tj. współdziałanie dodatnie, kooperacja pozytywna), która polega na tym, że każdy z podmiotów pomaga innemu podmiotowi z tego samego grona lub jest wspomagany przez inny podmiot z tego grona [Kotarbiński, 1975, s. 87 i n.]. Powołany autor wskazuje, iż współpracę należy odróżnić od walki (czyli współdziałania ujemnego, kooperacji negatywnej) polegającej na tym, że podmioty działają antagonistycznie, ponieważ jeden z podmiotów przeszkadza drugiemu w osiąganiu danych celów albo w wykonywaniu określonych czynności. T. Kotarbiński wyróżnia nadto rywalizację (współzawodnictwo), która przejawia się w tym, że każda ze stron stara się osiągnąć określoną cechę w wyższym stopniu niż druga. Różnica między rywalizacją (współzawodnictwem) a walką polega na tym, że strony nie ograniczają działań przeciwnika ani nie uszkadzają jego aparatury [Kotarbiński, 1975, s. 87 i n.]. Każde współdziałanie wymaga uzgodnienia działań (tzn. działania jednych podmiotów odpowiadają działaniom innych podmiotów). Właściwe współdziałanie to takie, w którym cel współdziałających podmiotów jest wspólny, tzn. to, co jest celem dla jednego z nich, jest jednocześnie celem dla drugiego [Kotarbiński, 1975, s. 97].

Według J. Zieleniewskiego, współdziałanie jest takim działaniem, które zmierza do realizacji celów tożsamyh lub zgodnych, zamiast przeto mówić o współdziałaniu, można by jako warunek konieczny organizacji wymienić cel wspólny lub cele zgodne. Rezultatem współdziałania jest powstanie tzw. efektu organizacyjnego polegającego na tym, że wynik sprawnie zorganizowanego wysiłku jest – co do zasady – większy od sumy wyników indywidualnych wysiłków o tym samym nasileniu [Zieleniewski, 1978, s. 118]. Efekt organizacyjny nazywany bywa również „efektem $2+2=5$ ”, albowiem wypadkowy wynik elementów współdziałających jest pod pewnymi względami lepszy niż suma skutków spowodowanych przez każdy czynnik z osobna [Krzyżanowski, 1999, s. 194].

W piśmiennictwie prawniczym wskazuje się, że współdziałanie ma miejsce w przypadku, gdy co najmniej dwa podmioty o równorzędnej pozycji prawnej podejmują się dobrowolnie realizacji określonego przedsięwzięcia [Biernat, 1979, s. 38 i n.]. Podkreśla się, iż stosunki prawne lub faktyczne, które nawiązują podmioty pozostające względem siebie w relacji nadrzędności i podległości organizacyjnej, są z samej istoty sprzeczne z naturą współdziałania [Starościak, 1967, s. 74 i n.; Leoński, 2001; Ofiarska, 2008, s. 17]. Istnienie takiego stosunku prowadziłoby do zmiany natury współdziałania i przekształcenia go w nadzór lub inne formy nadrzędności [Ofiarska, 2008, s. 17]. Stąd też za najistotniejszą cechę współdziałania uznaje się określony prawnie stopień samodzielności podmiotów [Zimmermann, 2006, s. 158].

Zachowania współdziałających podmiotów mogą polegać na działaniu lub zaniechaniu [tak również Agopszowicz, 1997, s. 97]. Zmierzają one do wykonania zadań objętych współdziałaniem [Jaworska-Dębska, 1988, s. 145].

Odnosząc powyższe uwagi do problematyki związku metropolitalnego trzeba przede wszystkim zauważyć, że wedle klasycznej formuły, wynikającej z przepisów u.s.g. i u.s.p., związki komunalne tworzone są na zasadzie dobrowolności, zgodnie z uchwałami rad zainteresowanych gmin lub rad powiatów, przesyłanych wojewodzie oraz organowi rejestrowemu, tj. ministrowi właściwemu do spraw administracji publicznej. Jednostki samorządu terytorialnego przekazują związkowi komunalnemu zadania, które same posiadają, a związek nic ponad to nie ma prawa realizować. Tymczasem stosownie do art. 4 ust. 1 pkt 1 w zw. z art. 5 ust. 1 u.z.m.w.ś., związek metropolitalny tworzony jest na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów wydanego na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej, sporządzony na podstawie wniosku rady miasta Katowice o utworzenie związku metropolitalnego. Rozporządzenie to ustala obszar oraz granice związku metropolitalnego przez wskazanie gmin wchodzących w skład rzeczzonego związku. Niewątpliwie to właśnie Rada Ministrów działając na podstawie wniosku ww. ministra samodzielnie określa, które gminy będą wchodzić w skład związku metropolitalnego. Co więcej, z art. 7 ust. 4 u.z.m.w.ś. wynika dopuszczalność włączenia do związku nawet tych gmin, które nie były zainteresowane tymże uczestnictwem. Nie przewidziano nadto żadnych możliwości prawnych wystąpienia ze związku metropolitalnego [por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim...]. Czynniki, o których tutaj mowa, wskazują na przymusowy, a nie dobrowolny charakter związku metropolitalnego [Dolnicki, Marchaj, 2017, s. 11].

Powyższe konstatacje prowadzą do konkluzji, że rozwiązania wynikające z przepisów u.s.g. i u.s.p. wskazują na dobrowolność podjęcia przez jednostki samorządu terytorialnego, jako podmioty równorzędne w sensie prawnym, decyzji o utworzeniu związku komunalnego, który ma wykonywać zadania publiczne. Można zatem, jak się wydaje, postawić tezę, iż związki komunalne są jedną z prawnych form współdziałania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie realizacji zadań publicznych [Ofiarska, 2008, s. 441]. Związek metropolitalny nie jest jednak związkiem komunalnym, o którym mowa w przepisach u.s.g. czy u.s.p. Sprzeczności interesów poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego mogą czasem powodować, że relacje pomiędzy nimi będą bardziej przypominać współdziałanie ujemne niż dodatnie, nawiązując do ww. terminologii zaproponowanej przez T. Kotarbińskiego. Poszczególne podmioty wchodzące w skład związku metropolitalnego mają swoje własne, partykularne interesy i mogą działać antagonistycznie względem innych jego członków. Czas pokaże, czy dalsze funkcjonowanie związku metropolitalnego będzie można ocenić pozytywnie, czy też negatywnie.

BIBLIOGRAFIA

- Agopszowicz A., Gilowska Z., 1997, *Ustawa o samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Biernat S., 1979, *Działania wspólne w administracji państwowej*, Ossolineum, Wrocław.

- Dolnicki B., 2014, *Koncepcja powiatu metropolitalnego*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Dolnicki B., 2016, *Samorząd terytorialny*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Dolnicki B., Marchaj R., 2017, *Związek metropolitalny w województwie śląskim*, „Samorząd Terytorialny”, nr 7–8.
- Jaworska-Dębska B., 1988, *Współdziałanie w dziedzinie kultury fizycznej i turystyki*, „Problemy Rad Narodowych”, nr 70.
- Knosala E., 2005, *Zarys nauki administracji*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Kraków.
- Korobłowski M., 2015, *Zadania publiczne, potrzeby publiczne, i zbiorowe potrzeby wspólnoty. Głos w dyskusji na tle art. 163 Konstytucji oraz art. 6 i 7 ustawy o samorządzie gminnym* [w:] *Administracja publiczna – aktualne wyzwania*, red. L. Zacharko, A. Matan, D. Gregorczyk, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice.
- Kotarbiński T., 1975, *Traktat o dobrej robocie*, Ossolineum, Wrocław.
- Krzyżanowski L., 1999, *O podstawach kierowania organizacjami inaczej: paradygmaty, modele, metafory, filozofia, metodologia, dylematy, trendy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Leoński Z., 2001, *Nauka administracji*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ofiarska M., 2008, *Formy publicznoprawne współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Starościak J., 1967, *Studia z teorii prawa administracyjnego*, Ossolineum, Wrocław.
- Szewe A., Jyż G., Pławewski Z., 2010, *Samorząd gminny. Komentarz*, Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r., poz. 730).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1890 ze zm.).
- Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o związku metropolitalnym w województwie śląskim – druk Sejmu VIII kadencji nr 1211, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1211>.
- Zieleniewski J., 1978, *Organizacja zespołów ludzkich. Wstęp do teorii organizacji i kierowania*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Zimmermann J., 2006, *Prawo administracyjne*, Kantor Wydawniczy „Zakamycze”, Warszawa.

Streszczenie

Przedmiotem rozważań autora są najważniejsze problemy wiążące się z ustawą z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim, która weszła w życie 7 kwietnia 2017 r. Uchwalenie jej było nieodzowne, albowiem na podstawie poprzedniej ustawy z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych nie utworzono żadnego związku. Tymczasem aglomeracja górnośląska to region, który zamieszkuje około 2 mln ludzi, składający się z miast charakteryzujących się zaawansowanymi procesami urbanizacyjnymi, powiązanych ze sobą funkcjonalnie. Analizowanej tutaj tematyki nie sposób zatem przecenić. Autor niniejszego opracowania koncentruje się wokół zasadniczych kwestii prawnych, aczkolwiek nawiązuje także do dorobku innych dziedzin nauki, m.in. do koncepcji wypracowanych przez prakseologię. Konstatacje autora prowadzą do konkluzji, wedle której związek metropolitalny wyraźnie różni się od związków komunalnych uregu-

lowanych przepisami ustawy o samorządzie gminnym oraz ustawy o samorządzie powiatowym. Zauważyć nadto należy, że interesy poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego wchodzących w skład związku metropolitalnego często bywają rozbieżne. Czas pokaże, czy dalsza działalność związku metropolitalnego będzie mogła zostać oceniona pozytywnie, czy też negatywnie.

Słowa kluczowe: związek metropolitalny, samorząd terytorialny.

The concept of improving the quality of life of residents of local government units on the example of the Silesia Metropolis

Summary

The subject of the author's deliberations are the most important problems related to the Act of 9 March 2017 on the Metropolitan Union in the Silesian Voivodship, which entered into force on 7 April 2017. It was indispensable to pass it because on the basis of the previous Act of 9 October 2015 on Metropolitan Unions no union was created. Meanwhile, the Upper Silesian agglomeration is a region inhabited by about two million people, consisting of cities characterized by advanced urbanization processes, functionally connected with each other. The subject matter analyzed here cannot be overestimated. The author of this study concentrates on the fundamental legal issues, although he also refers to the achievements of other fields of science, including to concepts developed by praxeology. The author's conclusion is that the metropolitan union is clearly different from communal unions regulated by the provisions of the Act on municipal self-government and the Act on poviat self-government. It should be noted, moreover, that the interests of individual territorial self-government units within the metropolitan union are often divergent. Time will tell if the further activity of the metropolitan union can be assessed positively or negatively.

Keywords: metropolitan union, self-government.

JEL: K23.

*dr Agnieszka Siedlecka*¹

Katedra Ekonomii i Zarządzania
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

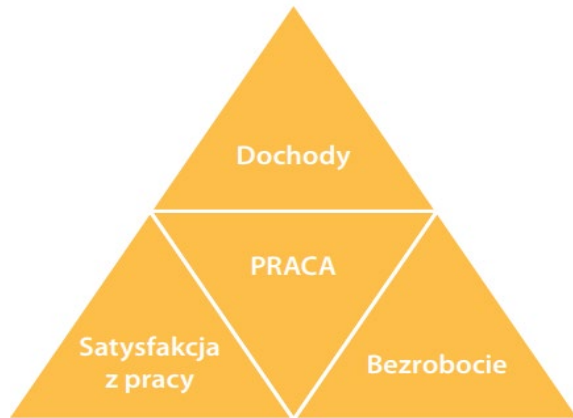
mgr Beata Arseniuk

Katedra Ekonomii i Zarządzania
Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej

Wpływ inwestycji JST na subiektywną i obiektywną jakość życia gospodarstw domowych na przykładzie gminy miejskiej Biała Podlaska²

WPROWADZENIE

Kondycja gospodarki narodowej jest czynnikiem w sposób pośredni kształtującym jakość życia społeczeństwa, a także poszczególnych gospodarstw domowych. Kształtowanie się wielkości makroekonomicznych charakteryzujących tę kondycję takich jak wielkość PKB, napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, obroty handlu zagranicznego, poziom inflacji, poziom bezrobocia, wpływają na jakość życia.



Rys. 1. Aspekty jakości życia w obszarze gospodarki

Źródło: [Nowicki, 2012, s. 7].

¹ Adres korespondencyjny: Państwowa Szkoła Wyższa im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej, ul. Sidorska 95/97, 21-500 Biała Podlaska, tel. +48 (83) 344 99 05; e-mail: a.siedlecka@wp.pl; ORCID: 0000-0002-1853-0590.

² Artykuł sfinansowany ze środków na działalność statutową PSW im. Papieża Jana Pawła II w Białej Podlaskiej.

Problematyka jakości życia jest zagadnieniem interdyscyplinarnym stanowiącym również obiekt zainteresowania ekonomii. Można wyróżnić w tym zakresie następujące ujęcia [Becla, Czaja, 2003]:

- tradycyjne, gdzie jakość życia sprowadzana jest do materialnego wyposażenia,
- skrajnie spirytualistyczne, koncentruje się na wymiarze duchowym jakości życia (np. w głębokiej ekologii),
- kompleksowe (wieloaspektowe) i funkcjonalne, jako proces znoszenia ograniczeń i osiągania wolności.

Jakość obiektywna zbliżona jest do takich pojęć jak warunki życia, standard życia. Oznacza całokształt warunków o charakterze obiektywnym, w których żyje badany obiekt; warunki te głównie dotyczą infrastruktury [Czapiński, 2008]. Wartości wiążą się głównie z zabezpieczeniem egzystencji, kondycją materialną i zabezpieczeniem środowiskowym. Można przyjąć założenie, że obiektywna jakość to wektor obiektywnych form zaspokajania potrzeb ludzkich, które charakteryzują różne aspekty [Czapiński, 2008].

Jakość subiektywna to ocena zadowolenia z różnych aspektów życia. Dotyczy postrzegania własnego życia względem określonych wartości funkcjonujących w warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych. Przykładem może być ocena wsparcia społecznego, ocena własnej sytuacji na rynku pracy czy ocena dobrostanu psychicznego [*Raport z badań...*, 2012]. Subiektywna jakość życia jest związana z postrzeganiem własnego życia, określona za pomocą subiektywnych faktów jakościowych [Słaby, 2007].

Pojęcie jakości życia odnosi się do różnorodnych aspektów życia. Elementami o wymiarze obiektywnym, wskazywanymi przez B. Kryk i K. Włodarczyk-Śpiewak, tworzącymi kategorię jakości życia są między innymi [Kryk, Włodarczyk-Śpiewak, 2006]:

- dobra materialne znajdujące się w posiadaniu jednostki,
- bezpieczeństwo w wymiarze zdrowotnym, ekonomicznym czy w rozumieniu utraty mienia w wyniku przestępczości lub klęsk żywiołowych,
- zdrowie i samopoczucie,
- bogactwo duchowe związane z dostępem do edukacji i kultury,
- poczucie przynależności do społeczności lokalnej, stosunki międzyludzkie,
- środowisko naturalne, szczególnie jego stan.

T. Słaby wskazuje natomiast, iż obiektywna jakość życia jest zbliżona znaczeniowo do pojęcia warunków życia, które oznaczają całokształt obiektywnych warunków o charakterze infrastrukturalnym w jakich żyje społeczeństwo (grupy społeczne, gospodarstwa domowe i jednostki). Wiążą się one głównie z kondycją materialną, zabezpieczeniem egzystencjalnym, zabezpieczeniem środowiskowym życia jednostek [Słaby, 2007]. Obiektywna jakość życia według J. Czapińskiego, T. Panka oceniana jest za pomocą naturalnych miar natężenia (wartościowych lub ilościowych) [Czapiński, Panek, 2009].

Celem artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu realizowane inwestycje samorządowe, współfinansowane ze środków unijnych, mają wpływ na subiektywną jakość życia gospodarstw domowych w gminie miejskiej Biała Podlaska. W latach 2007–2013 w Białej Podlaskiej realizowano 33 projekty współfinansowane ze środków UE. Pogłębionej ocenie respondentów poddano 3 projekty, które były przedsięwzięciami dużymi, służącymi jednocześnie szerokiej grupie mieszkańców:

1. „Zintegrowani z e-społeczeństwem – przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu w mieście Biała Podlaska” realizowany w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – grupą były gospodarstwa domowe zagrożone wykluczeniem społecznym.
2. „Racjonalizacja systemu transportu publicznego w mieście Biała Podlaska – II etap” realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego – celem projektu była poprawa komunikacji w mieście.
3. „Rewitalizacja terenu części śródmieścia Białej Podlaskiej w obszarze ulic Brzeska, Jatkowa, Browarna, Narutowicza” realizowany w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego – celem była poprawa dróg, ciągów pieszych i zabytkowych kamienic w Białej Podlaskiej.

Dobór próby do badań miał charakter doboru wygodnego. Założeniem uczestnictwa w badaniu było miejsce zamieszkania – gmina miejska Biała Podlaska. Badania przeprowadzone zostały na grupie 176 kierowników gospodarstw domowych w 2015 roku.

Celem określenia obiektywnego poziomu życia wykorzystano dane statystyczne pochodzące z badań realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny i przeznaczone do publicznej wiadomości na stronie www.stat.gov.pl – Bank Danych Lokalnych.

Analizy statystyczne przeprowadzono z wykorzystaniem pakietu statystycznego SPSS 22.

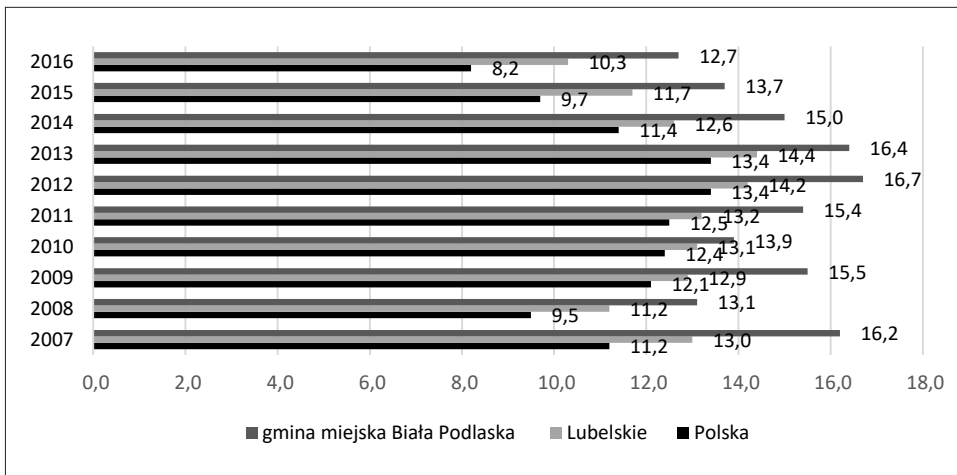
WYNIKI BADAŃ. WYBRANE PROJEKTY REALIZOWANE W LATACH 2007–2013 PRZEZ GMINĘ MIEJSKĄ BIAŁA PODLASKA

Biała Podlaska to miasto średniej wielkości, będące jednym z siedmiu ośrodków miejskich w kraju o statusie miast pełniących funkcje ponadregionalne (m.in. w zakresie wyspecjalizowanych usług obsługi biznesu, edukacji i ochrony zdrowia). W sieci osadniczej województwa lubelskiego gmina miejska Biała Podlaska jest klasyfikowana jako miasto o rozwiniętych funkcjach ponadregionalnych oraz jako istotny ośrodek równoważenia rozwoju terytorialnego Polski Wschodniej [*Strategia Rozwoju Miasta...*, 2008].

Gmina miejska Biała Podlaska położona na wschodzie Polski, w pasie pomiędzy Białymstokiem a Lublinem, stanowi największy ośrodek miejski. Zajmowana

powierzchni to jedynie 49,40 km². Teren gminy zamieszkuje 57 414 mieszkańców [Bank Danych Lokalnych]. Na przestrzeni ostatnich 10 lat można mówić o malejącej liczbie mieszkańców, zmiany te były jednak nieznaczne i oscylowały w granicach 0,8% (lata 2007/2016). Analizując liczbę mieszkańców z uwzględnieniem podziału ze względu na płeć można zaobserwować, iż na terenie gminy mieszka więcej kobiet – w roku 2015 stanowiły one 52%. Tendencja ta jest stała na przestrzeni lat.

Dominującymi działaniami gospodarki na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska są usługi, brakuje rozwiniętego przemysłu. Z uwagi na położenie przygraniczne usługi te związane są głównie z obsługą kontaktów przygranicznych. Specyfika profilu gospodarczego koncentrującego się na sektorze usług powoduje, iż jednym z wiodących problemów miasta jest bezrobocie, które w znaczącym stopniu wpływa na jakość życia mieszkańców. Stopa bezrobocia na przestrzeni ostatnich lat na terenie miasta była zdecydowanie wyższa w porównaniu z tą wielkością dla województwa lubelskiego czy Polski. W 2007 roku stopa bezrobocia rejestrowanego na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska wynosiła 16,2%, gdy wielkość ta dla Polski kształtowała się na poziomie 11,2%. Na przestrzeni lat tendencje te utrzymywały się, jednakże skala różnic uległa zmniejszeniu – wykres 1.



Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w gminie miejskiej Biała Podlaska na tle województwa i Polski w latach 2007–2016

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp: 17.03.2018 r.)].

Wysoki poziom stopy bezrobocia wiąże się m.in. z tym, iż pomimo aktywności władz miasta na jego terenie nie przybywa inwestorów, a rolniczy charakter powiatu bialskiego i skupionych wokół niego nie zachęca do lokaty kapitału

w przemysł i produkcję. Innym czynnikiem działającym negatywnie jest niskiej jakości infrastruktura drogowa. Problemy występujące na terenie miasta nie zniechęcają władz samorządowych w aktywności w zakresie pozyskiwania środków z funduszy Unii Europejskiej.

Tabela 1. Wartość projektów realizowanych przez gminę miejską Biała Podlaska w latach 2007–2013

Program	Liczba projektów	Wartość ogółem w PLN	Dofinansowanie UE w PLN
Projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko	2	94 780 394,40	39 814 921,20
Projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka	1	4 539 300,00	3 798 735,00
Projekty realizowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego	11	103 659 868,72	65 168 848,31
Projekty realizowane w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki	19	441 324,00	375 125,40
Suma	33	203 420 887,12	109 157 629,91

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji uzyskanych z Wydziału Polityki Gospodarczej, Rozwoju i Promocji w Urzędzie Miasta w Białej Podlaskiej.

W okresie programowania 2007–2013 pozyskane zostało dofinansowanie do 33 projektów finansowanych z 4 programów na kwotę 109 157 629,91 zł. Beneficjentami projektów był zarówno samorząd miejski, jak również szkoły, instytucje kultury. Projekty obejmowały swoim zakresem poprawę infrastruktury miejskiej, ochronę środowiska oraz inwestycje w kapitał ludzki, wzmacniające potencjał kadrowy regionu i ograniczające zjawisko wykluczenia społecznego osób bezrobotnych. Realizowano również projekty skierowane do młodzieży szkół podstawowych i ponadgimnazjalnych.

OBIEKTYWNA JAKOŚĆ ŻYCIA

Obiektywne podejście do jakości życia umożliwia ocenę poziomu życia w oparciu o zbiór ilościowych i wartościowych mierników obiektywnych. Warunki obiektywne tworzone są m.in. przez warunki ekonomiczne, czas wolny, bezpieczeństwo społeczne, warunki mieszkaniowe czy też zdrowie [Skrzypek, 2001]. Z uwagi na trudności z uzyskaniem danych pozwalających na analizę obiektywnej jakości życia na poziomie gminy w artykule wykorzystano głównie mierniki pozwalające na analizę warunków życia, możliwości spędzania czasu wolnego, a także aspekt edukacyjny – tabela 2.

Tabela 2. Wybrane mierniki obiektywnej jakości życia na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska na tle województwa lubelskiego i Polski

Lp.	Miernik	Polska	Woj. lubelskie	Gmina miejska Biała Podlaska
1	Budynki mieszkalne podłączone do infrastruktury technicznej w % ogółu budynków – WODOCIĄG	84,1	78,7	82,1
2	Budynki mieszkalne podłączone do infrastruktury technicznej w % ogółu budynków – KANALIZACJA	48,4	27,9	78,0
3	Korzystający z instalacji w % ogółu ludności – WODOCIĄG	91,8	86,8	86,4
4	Korzystający z instalacji w % ogółu ludności – KANALIZACJA	69,7	52,1	85,7
5	Korzystający z instalacji w % ogółu ludności – GAZ	52,1	40,4	44,3
6	Przeciętna powierzchnia użytkowa jednego mieszkania (m ²)	73,6	76,9	70,2
7	Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na jedną osobę (m ²)	27,0	27,4	26,6
8	Mieszkania na 1000 mieszkańców (szt.)	367,3	355,9	379,8
9	Przeciętna liczba izb w jednym mieszkaniu (szt.)	3,82	3,84	3,88
10	Przeciętna liczba osób na jedno mieszkanie	2,72	2,81	2,63
11	Przeciętna liczba osób na jedną izbę	0,71	0,73	0,68
12	Ludność na jedną placówkę biblioteczną*(osoba)	4113	2827	9569
13	Księgozbiór bibliotek na 1000 ludności (wolumin)	3379,7	2916,4	3627,3
14	Czytelnicy bibliotek publicznych na 1000 ludności (osoba)	162	177	296
15	Wypożyczenia księgozbioru na jednego czytelnika w woluminach (wolumin)	18,0	19,1	23,5
16	Ścieżki rowerowe na 10 tys. ludności (w km)	2,8	2,6	1,9
17	Samochody osobowe na 1000 ludności (szt.)	539,2	514,4	532,8
18	Uczniowie przypadający na jeden oddział w gimnazjum (osoba)	21	21	23
19	Uczniowie przypadający na jeden oddział w szkołach podstawowych (osoba)	18	17	22
20	Podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności (szt.)	1089	809	1015

*łącznie z punktami bibliotecznymi ujętymi zgodnie z siedzibą jednostki macierzystej

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

Jednym z elementów charakteryzującym stan budynków mieszkalnych jest poziom wyposażenia w infrastrukturę w postaci wodociągów, kanalizacji czy instalacji gazowej. Analizując dostępność gospodarstw domowych do kanalizacji czy wodociągu należy zauważyć, iż ponad 85% ludności ma możliwość korzystania z nich. W przypadku kanalizacji jest to zdecydowanie wyższy odsetek ludności w porównaniu z województwem lubelskim gdzie dostęp ten ma zapewniony niewiele ponad 50% mieszkańców. Blisko 80% budynków mieszkalnych na terenie gminy miej-

skiej Biała Podlaska jest podłączonych do kanalizacji, a 82% do wodociągu. Na tle województwa lubelskiego wielkości te są zdecydowanie wyższe, co wskazuje, iż obiektywne mierniki jakości życia w tym obszarze są wyższe na tle województwa i na zbliżonym poziomie dla Polski. Na taki stan rzeczy znaczący wpływ miał projekt „Budowa i modernizacja systemu wodociągowego i kanalizacyjnego miasta Biała Podlaska” realizowany przez WOD-KAN Spółka z o.o. w Białej Podlaskiej. Kwota dofinansowana z Unii Europejskiej z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego wyniosła 22 334 637 zł [<http://bwikwodkan.pl/876-2/>].

Analizując pozostałe mierniki charakteryzujące obiektywną jakość życia związaną z warunkami mieszkaniowymi można zaobserwować, iż zdecydowanie lepsze warunki występują w odniesieniu do dostępności mieszkań opisanej jako liczbę mieszkań na 1000 mieszkańców – 379,8 szt. Dane dla województwa lubelskiego wskazują, iż wielkość ta jest mniejsza o ponad 20 szt. Na niekorzyść jednakże wskazuje niższa wartość przeciętnej liczby osób na jedno mieszkanie na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska na tle województwa lubelskiego i Polski. Mieszkania na terenie badanej gminy wyróżniają się natomiast pod względem przeciętnej powierzchni użytkowej jednego mieszkania i przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania na osobę – tabela 2.

Identyfikując wymiar posiadania samochodu jako możliwość bezpiecznego i bezproblemowego przemieszczania się w przypadku gminy miejskiej Biała Podlaska sytuacja jest korzystana, gdyż liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców wynosi 532,8. Jest jedynie nieznacznie niższa niż wielkość dla Polski. Należy jednak zauważyć, iż nie uwzględnia się tutaj wartości aut, ani ich stanu technicznego. O wysokim standardzie wyposażenia w samochody osobowe wskazuje fakt, iż średnio jedno auto przypada na mniej niż dwie osoby.

Kolejnym analizowanym aspektem obrazującym obiektywną jakość życia jest dostęp do bibliotek i zasobów bibliotecznych. Głównym miernikiem w tym zakresie jest ludność przypadająca na jedną placówkę biblioteczną. Gmina miejska Biała Podlaska w tej kategorii w stopniu znaczącym klasyfikuje się znacznie niżej niż woj. lubelskie czy też Polska. Różnica jest bardzo znacząca – tabela 2. Jednakże analizując już księgozbiór bibliotek mieszkańców w woluminach widać znaczące różnice na korzyść Białej Podlaskiej. Na 1000 osób w gminie miejskiej Biała Podlaska przypada 3627,3 woluminów, gdzie w przypadku Polski wielkość ta kształtuje się na poziomie 3379,7. Można przypuszczać, iż tak znacząca różnica pomiędzy badaną gminą a na przykład województwem lubelskim (2916,4) może wynikać z dużej aktywności Miejskiej Biblioteki Publicznej w pozyskiwaniu środków na zakup nowości wydawniczych dla biblioteki. W latach 2006–2015 rokrocznie biblioteka pozyskiwała środki na ten cel w ramach Programów Operacyjnych Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego [<http://mbp.org.pl>].

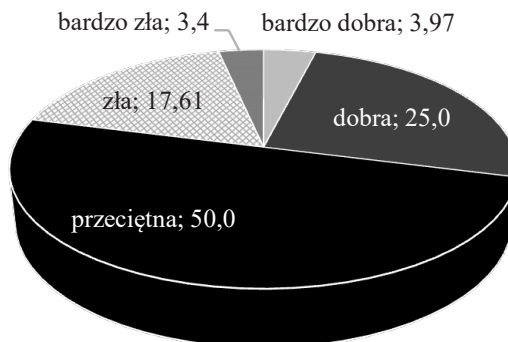
Jednym z wymiarów jakości życia jest możliwość spędzania czasu wolnego. W tym przypadku miernikiem wykorzystanym do analizy tego aspektu jest długość ścieżek

rowerowych na 10 tys. mieszkańców. Kategoria ta jest znacznie niższa dla gminy miejskiej Biała Podlaska w porównaniu z woj. lubelskim. W tym miejscu można również wskazać, iż na terenie gminy występuje jeden park – zespół pałacowo-parkowy Radziwiłłów. Możliwości kulturalne i rekreacyjne na terenie gminy są ograniczone.

Odnosząc się do obiektywnych mierników jakości życia na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska należy wskazać, iż nie odbiegają one znacząco od wielkości dla Polski. W niektórych wymiarach takich jak np.: liczba osób na jedno mieszkanie, czy liczba woluminów na jednego czytelnika są bardziej korzystne. Jednakże warto zauważyć, iż nie bez znaczenia w kreowaniu jakości życia mieszkańców jest aktywność jednostki samorządu terytorialnego. Szczególnie ważna jest ta aktywność w wymiarze pozyskiwania środków finansowych umożliwiających realizację poszczególnych inwestycji.

SUBIEKTYWNA OCENA JAKOŚCI ŻYCIA W ŚWIETLE BADAŃ

Dla realizacji celu głównego opracowania przeprowadzono badania ankietowe w grupie 176 kierowników gospodarstw domowych, mieszkańców miasta Biała Podlaska. Respondenci stanowili zróżnicowaną grupę pod względem wieku, wykształcenia oraz statusu społecznego. Średni wiek badanych kształtował się na poziomie 37,7 lat przy odchyleniu standardowym 12,96 (współczynnik zmienności 34%). Wśród badanych respondentów wystąpiła nieznaczna przewaga kobiet 59,65%, co wiąże się także z rozkładem mieszkańców ze względu na płeć. Czynnikiem, który oddziałuje na poczucie subiektywnej jakości życia jest sytuacja finansowa gospodarstwa domowego, z którą powiązany pośrednio jest status na rynku pracy. W badanej grupie połowa respondentów wyraziła opinię, iż sytuacja finansowa gospodarstwa domowego jest przeciętna. Co czwarty badany ocenił ją jako dobrą. Jedynie niespełna 4% badanych było zdania, iż sytuacja finansowa jest bardzo dobra – wykres 2.



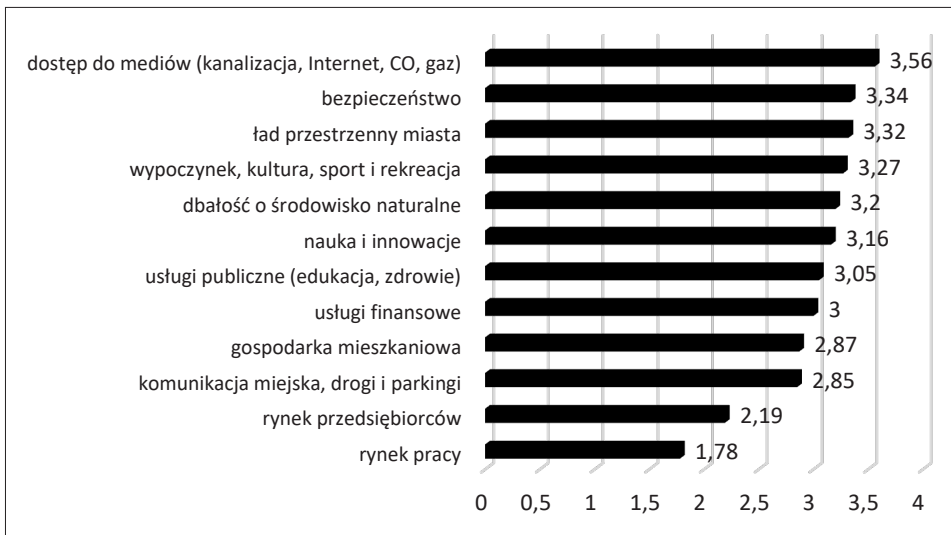
Wykres 2. Ocena sytuacji finansowej gospodarstwa domowego w opinii respondentów (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Analizując status respondentów na rynku pracy zdecydowaną większość stanowią osoby pracujące (52%) zarówno na umowę o pracę, jak także umowy cywilnoprawne (umowy-zlecenia i umowy o dzieło). Wśród badanych mieszkańców miasta 8% stanowiły osoby prowadzące własną działalność gospodarczą oraz 10% renciści i emeryci. Znaczący odsetek badanych stanowiły osoby bezrobotne – 13%. Pozostałą grupę respondentów tworzyli studenci, osoby odbywające staże, a także uczestnicy szarej strefy.

Jednym z założeń doboru respondentów było miejsce zamieszkania. Wśród badanych w przeważającej większości były osoby mieszkające w mieście od urodzenia – 65,3%. Blisko 18% uczestników badań to osoby mieszkające na jego terenie powyżej 20 lat, zaś 12% wskazało, iż mieszka w mieście od 5 do 20 lat. Pozostałą grupę tworzyli mieszkańcy wchodzący w skład społeczności lokalnej poniżej 5 lat.

Gmina miejska Biała Podlaska jest gminą w głównej mierze skoncentrowaną na usługach. Jednym z większych jej problemów gospodarczych jest brak inwestorów stwarzających szanse na podjęcie pracy zarówno dla osób bez niej pozostających jak i zainteresowanych jej zmianą. Problem ten dostrzegają także mieszkańcy miasta. Dokonując oceny atrakcyjności miasta w 12 wybranych kategoriach zdecydowanie najniżej oceniony został rynek pracy – średnia ocena 1,78; odchylenie standardowe 0,88 (wykres 3).



Wykres 3. Średnia ocena atrakcyjności gminy miejskiej Biała Podlaska jako miejsca zamieszkania w opinii kierowników gospodarstw domowych*

*ocena dokonana w skali do 1 do 5, gdzie 1 oznaczało zdecydowanie nieatrakcyjne, a 5 – zdecydowanie atrakcyjne

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Wśród najwyższej ocenionych kategorii znalazł się dostęp do mediów takich jak kanalizacja, Internet (średnia ocena 3,56; odchylenie standardowe 1,0). Pomimo dostrzegania przez respondentów wielu niedogodności występujących na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska jedynie 15,9% wskazało, iż są niezadowoleni i bardzo niezadowoleni ze swojego miejsca zamieszkania. Ponad 40% mieszkańców biorących udział w badaniu ankietowym było zadowolonych, zaś pozostali ocenili poziom zadowolenia jako przeciętny.

Podejmowane działania ze strony władz miasta, mające na celu poprawę infrastruktury oraz jakość życia mieszkańców, były i są dostrzegane (93,8% respondentów). Oceniając zmiany w infrastrukturze, jakie zaszły w badanej JST respondenci w nieznacznej grupie wyrazili opinię, iż nie dostrzegają tych zmian – 6,2%. Wśród najbardziej zauważalnych inwestycji należy wymienić: rewitalizację Parku Radziwiłłów (92,6% wskazań), przebudowę dróg (93,2% wskazań), zakup autobusów (84,37% wskazań), budowa parkingu (81,8% wskazań). Jak widać na podstawie wymienionych inwestycji są to głównie działania o charakterze twardym, widoczne dla wszystkich mieszkańców gminy, mające na celu poprawę jakości życia w aspekcie transportu.

Zdecydowanie mniej wskazań było w przypadku działań skierowanych do mniejszej grupy odbiorców i tak na przykład remont basenu wskazany był przez 47,7% respondentów, zaś dostęp do bezpłatnego Internetu dla 2000 gospodarstw zaznaczyło 37,5% badanych kierowników gospodarstw domowych. Kierownicy gospodarstw domowych wskazali również działania, które powinny być podejmowane przez JST celem dalszej poprawy jakości życia mieszkańców. Wśród nich znalazły się głównie działania ukierunkowane na poprawę warunków dla inwestorów zewnętrznych (79%), jak również prac związanych z zagospodarowaniem białskiego lotniska pod cele inwestycyjne (89,8%). Uzyskane odpowiedzi wskazują, że ważnym działaniem władz samorządowych jest poszukiwanie inwestorów stwarzających możliwość pozyskania zatrudnienia przez mieszkańców. Warto w tym miejscu wskazać, iż w opinii respondentów gmina miejska Biała Podlaska cechuje się atrakcyjnymi terenami pod inwestycje (tereny byłego lotniska wojskowego), jak również przygraniczne położenie terytorialne stwarza kolejne korzystne warunki. Drugą równie ważną kwestią jest przygotowanie warunków do aktywnego spędzania czasu wolnego. Respondenci wyrazili opinię, iż powinna nastąpić budowa ośrodka rekreacyjnego nad rzeką Krzną (57,4%), a także fakt, iż miasto powinno inwestować w sport i kulturę (71,6%).

Ocenie respondentów poddano trzy inwestycje realizowane w ramach projektów współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej. Poddawali je ocenie wykorzystując pięciostopniową skalę gdzie 1 oznaczało „nie mam zdania”, zaś „5” inwestycja była bardzo potrzebna. W ocenie tej respondenci najwyższej ocenili ważności projektu inwestycyjnego mającego na celu rewitalizację centrum miasta (średnia 4,46; odchylenie standardowe 0,66). Inwestycja ta jest działa-

niem najbardziej widocznym, bowiem obejmowała m.in.: remont basenu Zespołu Szkół Ogólnokształcących im. I. Kraszewskiego, budowę Placu Rubina, budowę i przebudowę 5 ulic, montaż monitoringu w centrum miasta, rewitalizację siedziby Caritas, rewitalizację Parku Radziwiłłów. Działania te w stopniu znaczącym wpłynęły na wizualny obraz gminy miejskiej Biała Podlaska. Zaniebane wcześniej uliczki zostały zmodernizowane, mogą one stanowić doskonałe miejsce na spacer i odpoczynek. Działanie to w znaczący sposób wpłynęło na poprawę jakości życia mieszkańców w obszarze rekreacji i spędzania czasu wolnego.

Drugi projekt, który został poddany ocenie, to projekt mający na celu racjonalizację systemu transportu. Obejmował on zakup autobusów ZKM, budowę rond na ulicy Terebelskiej, rozbudowę pętli Sielczyk, budowę 8 zatok autobusowych, wymianę 76 przystanków, montaż systemu monitoringu oraz tablic informacyjnych. Średnia ocena ważności inwestycji w opinii respondentów kształtowała się na poziomie 4,41 (odchylenie standardowe 0,70). Najniżej oceniony został projekt realizowany przez JST związany z udostępnieniem Internetu gospodarstwom domowym – średnia 4,05 (odchylenie standardowe 1,03). Niższa ocena może wiązać się z tym, iż realizacja tego działania stwarzała możliwość wykorzystania przez konkretną grupę osób (2000 gospodarstw domowych). Wcześniejsze dwa to projekty i działania, z których korzysta znacząca część mieszkańców gminy miejskiej Biała Podlaska.

Pomimo dostrzegania ważności poszczególnych inwestycji i realizowanych przez władze miasta projektów badani kierownicy gospodarstw domowych wskazali, iż realizacja inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej wpływa pozytywnie na jakość życia gospodarstw domowych – średnia ocena 3,60, przy odchyleniu 0,86³.

Na poczucie odczuwania zadowolenia z jakości życia ma wpływ wiele zróżnicowanych czynników. Wśród nich wymienić można za E. Rokicką i M. Petelewicz takie wyznaczniki jak położenie materialne, poziom wykształcenia oraz wykonywany zawód [Rokicka, Petelewicz, 2014]. J. Rutkowski wskazuje, iż czynniki subiektywne kształtujące jakość życia to: wartości i treści podkładane pod pojęcie zadowolenia z życia, oczekiwania, postrzegania przeszłości i ocena perspektyw, przyjmowane punkty odniesienia, porównania z przeszłością, aspiracje [Rutkowski, 1988]. Wśród badanej grupy analizie poddano subiektywną ocenę jakości życia w odniesieniu do trzech wymiarów – tabela 3.

Wskazać należy, iż kierownicy gospodarstw domowych we wszystkich z analizowanych wymiarów jakość życia gospodarstwa ocenili niewiele powyżej średniego stopnia – tabela 3.

³ Ocena w skali 1–5, gdzie 1 oznaczało bardzo mały wpływ inwestycji na jakość życia, 2 – mały wpływ, 3 – przeciętny wpływ, 4 – duży wpływ, 5 – bardzo duży wpływ.

Tabela 3. Ocena poszczególnych wymiarów jakości życia w opinii badanych respondentów

Wymiar	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe
Ocena jakości życia gospodarstwa domowego*	2,90	0,84
Ocena stopnia poprawy jakości życia w ostatnich 3 latach**	2,84	1,17
Ocena jakości życia gospodarstwa domowego na tle otoczenia (sąsiadów, przyjaciół, rodziny)***	2,97	0,78

* ocena w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza bardzo niską ocenę jakości życia, zaś 5 bardzo wysoką

** ocena w skali do 1 do 5, gdzie 1 oznacza zdecydowanie brak poprawy, zaś 5 zdecydowaną poprawę

*** ocena w skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza zdecydowanie niższą jakość życia w porównaniu z otoczeniem, zaś 5 zdecydowanie wyższą jakość życia w porównaniu z otoczeniem

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Pogłębiona analiza statystyczna wykazała, iż nie wystąpiła istotna statystycznie zależność pomiędzy subiektywną oceną jakości życia we wszystkich czterech badanych wymiarach a płcią, wiekiem kierowników gospodarstw domowych, ich statusem na rynku pracy, czy też okresem mieszkania na terenie gminy miejskiej Biała Podlaska.

PODSUMOWANIE

Na jakość życia mieszkańców w znaczącym stopniu wpływa aktywność JST, a także jednostek im podległych. Ocena obiektywnych mierników jakości życia wskazała, że w wielu przypadkach możliwość pozyskania środków finansowych ze źródeł UE stworzyła możliwość podejmowania inicjatyw mających bezpośrednie przełożenie na mieszkańców i jakość ich życia.

Kierownicy badanych gospodarstw domowych z gminy miejskiej Biała Podlaska dostrzegają rolę podejmowanych inicjatyw przez JST. Realizowane projekty współfinansowane ze środków UE w sposób istotny wpływają na jakość życia gospodarstw domowych. Na przykładzie omawianej jednostki samorządu terytorialnego można zaobserwować, iż najważniejsza jest aktywność władz. Zarówno w pozyskiwaniu projektów jak też ich późniejszej realizacji.

BIBLIOGRAFIA

- Becla A., Czaja S., 2003, *Problem jakości życia i dobrobytu w teorii ekonomii (w kontekście badań A. Sena)* [w:] *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, red. J. Tomczyk-Tolkacz, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, Wrocław.

- Czapiński J., 2008, *Ekonomia szczęścia i psychologia bogactwa*, „Nauka”, nr 1.
- Czapiński J., Panek T., 2009, *Diagnoza społeczna, warunki życia Polaków*, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa.
<http://bwikwodkan.pl/876-2/> (dostęp: 22.03.2018 r.).
- http://mbp.org.pl/zrealizowane_projekty_mkidn_id_444.html (dostęp: 22.03.2018 r.).
- <http://www.stat.gov.pl> (dostęp: 22.03.2018 r.).
- Kryk B., Włodarczyk-Śpiewak K., 2006, *Wybrane aspekty jakości życia na przykładzie województwa zachodniopomorskiego* [w:] *Zachowania rynkowe gospodarstw domowych i przedsiębiorstw w okresie transformacji systemowej w Polsce*, red. D. Kopycińska, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Nowicki M. (red.), 2012, *Atlas jakości życia w województwie pomorskim II edycja*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Raport z badań „DeskResearch”, 2012, Jakość życia w obszarze przygranicznym – wzmocnienie ponadgranicznych przepływów dla wspólnego zrównoważonego rozwoju i planowania regionalnego*; Badanie przeprowadzone w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: Inwestujemy w waszą przyszłość; Lider projektu Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra–Drezno.
- Rokicka E., Petelewicz M., 2014, *Subiektywna jakość życia a status społeczno-ekonomiczny. Na przykładzie mieszkańców Łodzi*, „Przegląd Socjologiczny”, nr 63 (LXIII).
- Rutkowski J., 1988, *Jak badać jakość życia*, „Wiadomości Statystyczne”, nr 5.
- Skrzypek E., 2001, *Czynniki kształtujące jakość życia*. Materiały z V Międzynarodowej Konferencji Naukowo-Technicznej Ergonomia Niepełnosprawnym, Jakość Życia, MKEN, Łódź.
- Słaby T., 2007, *Poziom i jakość życia* [w:] *Statystyka społeczna*, red. T. Panek, A. Szulc, PWE, Warszawa.
- Strategia rozwoju miasta Biała Podlaska na lata 2008–2015*, Urząd Miasta Biała Podlaska, Biała Podlaska 2008.

Streszczenie

Kondycja gospodarki narodowej jest czynnikiem kształtującym w sposób pośredni jakość życia społeczeństwa, a także poszczególnych gospodarstw domowych. Jednym z elementów wpływających na jej kreowanie są działania podejmowane przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednostką najbliższą gospodarstwom domowym jest gmina realizująca wiele zadań własnych i zleconych. Inwestycje realizowane przez gminy mogą i niejednokrotnie są finansowane ze środków uzyskiwanych z funduszy UE.

Celem artykułu była próba odpowiedzi na pytanie, czy inwestycje finansowane w ramach środków z UE realizowane przez JST wpływają na subiektywną i obiektywną jakość życia gospodarstw domowych.

Dla realizacji celu badań przeprowadzone zostały badania ankietowe. Dobór próby do badań miał charakter doboru wygodnego. Założeniem uczestnictwa w badaniu było miejsce zamieszkania – gmina miejska Biała Podlaska. Badania przeprowadzone zostały w 2015 r. na grupie 176 kierowników gospodarstw domowych. Dla określenia obiektywnego poziomu życia wykorzystano dane statystyczne pochodzące z badań realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny i przeznaczane do publicznej wiadomości na stronie www.stat.gov.pl – Bank Danych Lokalnych. Dodatkowym źródłem były dane pochodzące z Urzędu Gminy miejskiej Biała Podlaska.

Uzyskane wyniki badań wskazały, że badani kierownicy gospodarstw domowych posiadali dużą wiedzę na temat realizowanych przez samorząd terytorialny inwestycji, a także wysoko ocenili zasadność realizowanych projektów uwzględnionych w badaniach. Jednakże jakość życia w opinii respondentów nie poprawiła się. Można przypuszczać, iż inwestycje te nie podnoszą w opinii badanych jakości życia, gdyż nie pociągały za sobą nowych miejsc pracy.

Słowa kluczowe: jakość życia, gospodarstwo domowe, jednostka samorządu terytorialnego.

The impact of local government investments on the subjective and objective quality of life of households on the example of the Biała Podlaska municipal commune

Summary

The condition of the national economy is a factor that indirectly influences the quality of life of the society as well as of individual households. One of the elements influencing its creation are activities undertaken by local government units. The unit closest to households is a commune that carries out a number of its own and commissioned tasks. Investments implemented by municipalities can, and often are financed from funds obtained from the European Union.

The aim of the article was to try to answer the question whether investments financed under the EU funds carried out by local government units affect the subjective and objective quality of households' lives.

Surveys were carried out for the purpose of the research. The selection of the test sample was of a convenient nature. One of the assumptions for participation in the study was the place of residence in the Municipality of Biała Podlaska. The research was conducted on a group of 176 household managers in 2015. To determine the objective standard of living, statistical data from surveys carried out by the Central Statistical Office and published for public use on www.stat.gov.pl - Local Data Bank were used. An additional source was data obtained from the Office of the Biała Podlaska Municipal Commune.

The results obtained from the research indicated that the surveyed household managers had a lot of knowledge about the investments carried out by the local government, and also highly valued the legitimacy of the projects included in the research. However, according to the respondents, the quality of life did not improve. It can be assumed that these investments, in the opinion of the respondents, do not increase the quality of life as they do not entail new jobs.

Keywords: quality of life, household, local government unit.

JEL: D19, H31, R58.

*mgr Norbert Głowala*¹

doktorant – Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Rola gminy Goraj w kształtowaniu jakości życia mieszkańców

WSTĘP

Wysoka jakość życia społeczeństwa stanowi nadrzędny cel zrównoważonej polityki rozwoju zarówno na regionalnym i krajowym szczeblu zarządzania, jak i w ujęciu lokalnym [Oleszko-Kurzyna, 2014, s. 87].

Szczególnie istotne znaczenie wydaje się mieć poziom życia mieszkańców gmin, bowiem określa go postrzeganie najbliższego, lokalnego otoczenia, które jest uogólniane na skalę krajową.

W dzisiejszych czasach gminy miejskie, wiejskie i mieszane w coraz większym stopniu stanowią skomplikowane organizmy w znaczeniu technicznym, ale także ekonomicznym i społecznym. Właściwe zarządzanie lokalną jednostką administracyjną oddziałuje korzystnie zarówno na lokalne podmioty gospodarcze i samą jednostkę jako organizację, jak również na społeczność lokalną.

Specyficzny aspekt rozwoju gospodarki regionu stanowią obszary wiejskie. Zarówno w Polsce, jak i na świecie zmniejsza się udział rolnictwa i przemysłu na rzecz usług w strukturze PKB. W wyniku tego obszary wiejskie stopniowo tracą charakter rolniczy. Zmianie ulega postrzeganie obszarów wiejskich i ich mieszkańców [Wojtyra, 2017, s. 151].

Pomimo prowadzenia polityki wyrównywania szans rozwojowych dla warunków życia mieszkańców obszarów wiejskich charakterystyczny jest wzrost różnicowania społeczno-gospodarczego. Dostrzegalne jest słabe powiązanie między tempem rozwoju a aktywnością lokalnych samorządów w pozyskiwaniu i wykorzystywaniu instrumentów jęgo pobudzania [Prus, 2008, s. 138].

Zauważalny jest dynamiczny rozwój obszarów wiejskich w okolicach największych miast, jednak większość takich obszarów charakteryzuje niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego oraz brak możliwości zmiany tego stanu rze-

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: nglowala@gmail.com.

czy. W dużej mierze wynika to jednak z uwarunkowań historycznych w ujęciu lokalnym, regionalnym i krajowym [Heffner, Klemens, 2012, s. 81].

Na lokalnych władzach samorządowych spoczywa zatem odpowiedzialność za osiągnięcie stabilnego rozwoju na wielu płaszczyznach, prawidłowe funkcjonowanie społeczności i za wykorzystanie potencjału regionu w celu zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Na wykonanie wymienionych zadań pozwala wykorzystanie wielu narzędzi. Po 1989 r. samorzady w Polsce zostały wyposażone w kapitał finansowy, rzeczowy oraz ludzki i uzyskały uprawnienia podmiotów gospodarczych. Jednostki samorządu terytorialnego zarządzają więc określonym terytorium, majątkiem rzeczowym i finansowym [Mańka-Szulik, 2015, s. 168–169]. Efektywność funkcjonowania samorządu gminnego przekłada się więc na dynamikę rozwoju przedsiębiorstw, co bezpośrednio oddziałuje na klientów – mieszkańców gminy.

Wskazane jest, aby decyzje władz gminnych były planowane w odpowiednio długim horyzoncie czasowym. Powinny także być podejmowane na podstawie konsultacji społecznych. Lokalne samorzady korzystają przy tym z narzędzia, jakim jest długookresowa strategia rozwoju. Odpowiednio opracowana strategia powinna oddziaływać na jakość życia mieszkańców i ich otoczenie w danym okresie [Kusterka-Jefmańska, 2010, s. 117].

Powstaje pytanie, czy formułowane w gminach strategie rozwoju są użyteczne i czy kreują właściwe podstawy do tworzenia uwarunkowań korzystnych dla poprawy jakości życia lokalnej społeczności.

W świetle powyższych rozważań, celem opracowania jest ocena roli lokalnych władz samorządowych w kształtowaniu poziomu życia mieszkańców na przykładzie gminy Goraj.

W artykule zdefiniowano podstawowe pojęcia, wskazano zależności między realizacją strategii rozwoju przez lokalny samorząd a poziomem życia mieszkańców. Ponadto dokonano oceny działań samorządu wiejskiej gminy Goraj na rzecz poprawy jakości życia lokalnej ludności.

DEFINICJE JAKOŚCI ŻYCIA W LITERATURZE PRZEDMIOTU

Literatura przedmiotu nie daje jednej definicji pozwalającej rozdzielić takie zagadnienia, jak: jakość życia, poziom życia, warunki życia, stopa życiowa. W związku z tym wymienionych pojęć często używa się zamiennie [Michalska-Żyła, 2016].

Pojęciem poziomu życia można określić jakość warunków egzystencji rozumianą jako stopień zaspokojenia potrzeb, przyjemności i wygody życia. Przykładowymi miernikami tak rozumianego poziomu życia może być ilość czasu poświęconego pracy, stopień jej uciążliwości oraz sposoby spędzania wolnego czasu. W ujęciu społeczno-ekonomicznym w zakres poziomu życia wchodzi ogół

okoliczności charakteryzujących materialne i kulturalne oraz społeczne warunki życia społeczeństwa [Piasny, 1993, s. 73].

Zgodnie z definicją światowej organizacji zdrowia jakość życia to „postrzeganie przez jednostkę własnej sytuacji życiowej w kontekście uwarunkowań kulturowych i systemu wartości oraz w powiązaniu z jej celami, oczekiwaniami, standardami i zainteresowaniami” [Skevington, Lotfy, O’Connell, 2004, s. 299].

Na podstawie definicji wymienionych powyżej można wyszczególnić jakość życia w ujęciu obiektywnym i subiektywnym [Rogała, 2017, s. 36].

Obiektywną jakość życia można powiązać znaczeniowo z takimi pojęciami, jak „warunki życia” lub „poziom życia” i należy ją rozumieć jako całokształt obiektywnych czynników infrastrukturalnych, w jakich żyje społeczeństwo [Borys, Rogała, 2008, s. 13–15].

Przy badaniu obiektywnej jakości życia analizie można poddać wskaźniki makroekonomiczne i makrospołeczne (np. dane statystyki publicznej lub Banku Danych Regionalnych). Do czynników makroekonomicznych zalicza się np. poziom PKB i stopę inflacji, natomiast do makrospołecznych wliczają się np. stopa bezrobocia lub liczba lekarzy na 100 tys. mieszkańców [Czapiński, Panek, 2011, s. 14].

W odróżnieniu od powyższego podejścia subiektywna jakość życia dotyczy oceny stopnia zaspokojenia potrzeb [Sompolska-Rzechuła, 2013, s. 132]. W tym ujęciu jest brane pod uwagę zadowolenie badanych z uzyskiwanych dochodów.

Tylko angażując oba podejścia można podjąć próbę skonstruowania pełnej i autentycznej diagnozy, która pozwoli na podejmowanie mądrych decyzji przez lokalne władze samorządowe.

STRATEGIA ROZWOJU I SAMORZĄD TERYTORIALNY A JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW

Pojęcie rozwoju lokalnego oznacza celowo ukierunkowany proces przemian społecznych, które dokonują się przy udziale tych społeczności. Zasadniczą funkcję pełnią w nim lokalne instytucje, które przyczyniają się do zmian sytuacji społeczno-gospodarczej, do ogólnego rozwoju i które zaspokajają potrzeby mieszkańców [Kotus, 2001, s. 9].

W zarządzaniu rozwojem w skali lokalnej główną rolę pełni wspólnota samorządowa, wykorzystująca ustawowe instrumenty oddziaływania na lokalne środowisko. Podstawowym kierunkiem działań samorządów lokalnych powinna być realizacja aspiracji i potrzeb mieszkańców. W dążeniu do tego konieczne jest wytyczenie celów gospodarczych, środowiskowo-przestrzennych, a także polityczno-społecznych, dotyczących ukierunkowania działań na poprawę perspektyw rozwojowych i jakości życia społeczeństwa.

Jednym z najistotniejszych instrumentów zarządzania lokalnego na poziomie gminy jest strategia rozwoju. W ujęciu przedmiotowym można ją określić jako

„spójny zbiór rozwiązań określający charakter przyszłych i obecnych działań władz lokalnych” [Gawroński, 2010, s. 117] lub „plan strategiczny będący produktem zastosowania podmiotowych zasad, który determinuje charakter działań przedstawionych przez władzę”. W ujęciu podmiotowym strategia rozwoju jest natomiast rozumiana jako „niesprzeczny wewnętrznie zbiór zasad, na podstawie których są podejmowane kluczowe decyzje dla rozwoju gminy” [Noworól, 2007, s. 145].

Strategia rozwoju powinna zawierać sprecyzowane kryteria rozwoju i wyznaczone kierunki działań. W krajach rozwiniętych opracowywane strategie nie dotyczą już poszczególnych sfer rozwoju, ale jedynie spójnego działania na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju środowiskowego, gospodarczego i społecznego. Wynika to poniekąd z faktu, iż w XXI w. ochrona środowiska przyrodniczego ma duży wpływ na kształtowanie się reguł strategicznego myślenia. Rozwój zrównoważony wymaga tworzenia warunków dla inwestycji produkcyjnych, usługowych, opieki społecznej, oświaty itp. [Oleszko-Kurzyna, 2014, s. 87].

Obowiązek posiadania strategii jest także wynikiem uregulowań prawnych. Gminy posiadają ten dokument, a jednak często, zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich, jego przydatność jest znikoma, co może wynikać z braku wystarczających kompetencji do zarządzania rozwojem lokalnym [Oleszko-Kurzyna, 2014, s. 92].

CHARAKTERYSTYKA GMINY GORAJ I JAKOŚĆ ŻYCIA MIESZKAŃCÓW

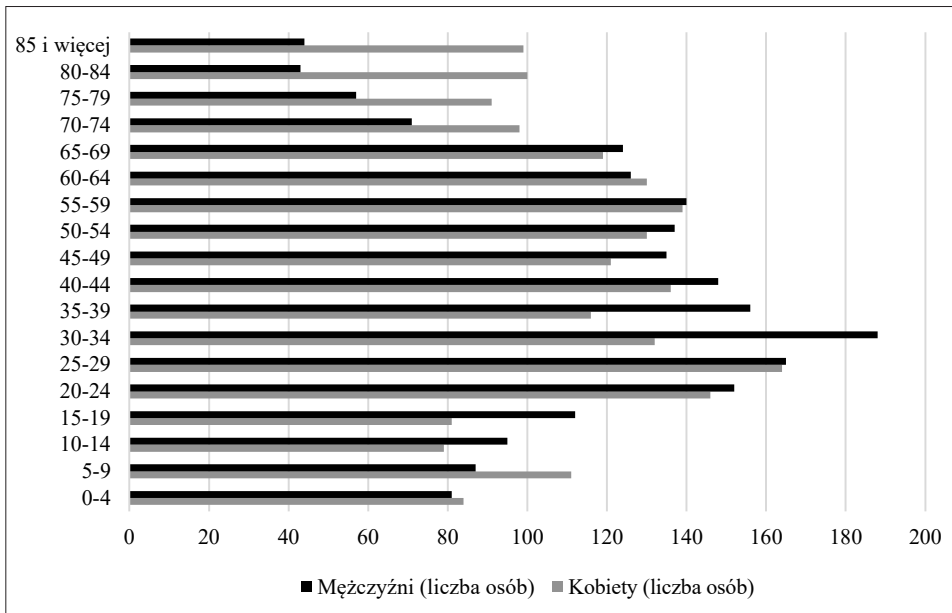
Goraj to gmina wiejska w południowej części województwa lubelskiego, na północy powiatu biłgorajskiego. Obszar gminy stanowi 68 km², co stanowi zaledwie 4,03% powierzchni powiatu.

Stopień zaludnienia gminy Goraj to 61 osób na 1 km². Powiat biłgorajski pod względem zaludnienia plasuje się na tym samym poziomie, jednak w województwie poziomie zaludnienia wynosi aż 85 osób na 1 km².

Sieć osadnicza składa się z 15 miejscowości, często podzielonych na dzielnice lub kolonie. Wielkość jednostek osadniczych jest zróżnicowana, jednak nie ma to przełożenia na liczbę mieszkańców.

Według dostępnych danych GUS w roku 2017 w gminie zamieszkiwały 4192 osoby, w tym 2076 kobiet i 2061 mężczyzn. Miejscowością zamieszkiwaną przez największą liczbę ludności jest miejscowość Goraj.

Liczba ludności w gminie od 2010 r. do 2017 r. zmniejszyła się o 218 osób, co stanowi 5,2% obecnej populacji. Przyrost naturalny na przestrzeni lat 2010–2016 przyjął wartość -149, a średnio w skali roku w tym okresie -21. W latach 2010–2017 z gminy Goraj na pobyt stały wymeldowały się 304 osoby (średnio 38 osób rocznie), a więc o 100 osób więcej od nowych zameldowanych osób (204 osoby, 24 rocznie). Struktura wieku mieszkańców gminy została zaprezentowana na rys. 1.



Rys. 1. Piramida wieku mieszkańców gminy Goraj

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

Aktualna strategia rozwojowa gminy Goraj na lata 2016–2023 została opracowana z uwzględnieniem danych z poprzedniego dokumentu z lat 2008–2015. Poprzednia strategia zakładała dwa cele strategiczne: poprawę efektywności lokalnej gospodarki i atrakcyjności turystycznej i integrację społeczną oraz lepszą jakość kapitału ludzkiego.

Zgodnie ze strategią rozwoju gminy Goraj, celem polityki rozwoju jest „dążenie do poprawy jakości życia mieszkańców poprzez inwestycje w nowoczesną infrastrukturę społeczną, wspieranie przedsiębiorczości i aktywności społecznej mieszkańców, dbałość o środowisko naturalne, upowszechnianie wykorzystania odnawialnych źródeł energii, przy jednoczesnym poszanowaniu bogatego dziedzictwa kulturowego i przyrodniczego” [Strategia rozwoju..., uggoraj.bip.lubelskie.pl].

Mieszkańcy gminy uczestniczyli w pracach nad strategią rozwoju poprzez badania ankietowe. Ankieta zawierała 4 pytania otwarte i 5 zamkniętych. Ankiety mające na celu zbadanie oceny jakości życia w gminie wypełniło 51 osób zamieszkujących gminę Goraj, co stanowi zaledwie około 1% potencjalnych badanych. 63% respondentów stanowili mężczyźni, a pozostałe 37% – kobiety. Zgodnie z wynikami badań mieszkańcy w większości wskazali:

– jako największe atuty: walory przyrodnicze, dogodnie położenie komunikacyjne, inwestycje w odnawialne źródła energii;

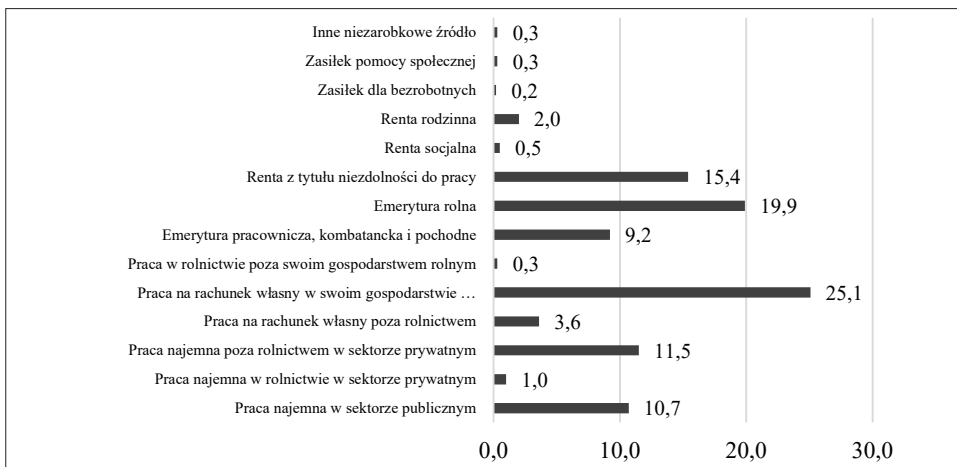
- jako największe szanse: turystykę i agroturystykę, wspieranie przetwórstwa rolno-spożywczego, rolnictwo ekologiczne;
- jako największe słabości: brak miejsc pracy, brak zakładów pracy i inwestycji, brak kanalizacji;
- jako największe zagrożenia: wyludnianie się gminy, starzenie się społeczeństwa, brak rozwoju przemysłu i usług.

W swojej strukturze dokument zawiera analizę strategiczną złożoną z danych diagnostycznych podzielonych na działy tematyczne obejmujące: położenie geograficzne, środowisko przyrodnicze, zasoby kulturowe, infrastrukturę oraz jakość życia społeczeństwa. Ponadto na podstawie konsultacji społecznych została przygotowana analiza SWOT, która posłużyła do wyznaczenia pięciu obszarów strategicznych, którymi są: gospodarka, środowisko, infrastruktura, kapitał ludzki i administracja samorządowa. Opracowane cele strategiczne opierają się właśnie na dążeniu do rozwoju w każdym z obszarów [*Strategia rozwoju...*, uggoraj.bip.lubelskie.pl].

W założeniu aktualna strategia ma pełnić zasadniczą rolę podczas planowania lokalnego rozwoju, wskazywać wizję i kierunki przyszłych działań. Stanowi również formalną podstawę do przygotowania i oceny wniosków o dofinansowanie zadań ze źródeł zewnętrznych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

Do zbadania obiektywnej jakości życia mieszkańców gminy Goraj analizie poddano czynniki dotyczące źródeł utrzymania gospodarstw domowych, pomocy społecznej i poziomu zamożności mieszkańców.

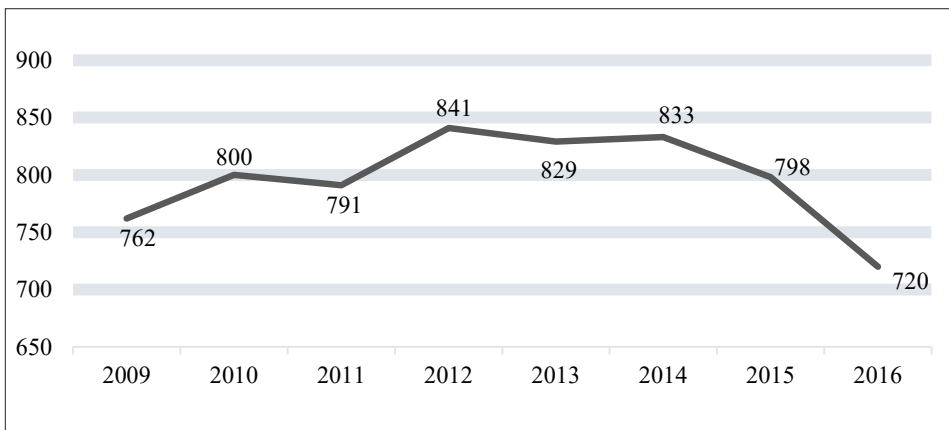
Dane dotyczące źródeł utrzymania gospodarstw domowych ujęte w strategii rozwoju pochodzą ze spisu powszechnego z 2011 roku, o czym zdecydował brak aktualniejszych informacji.



Rys. 2. Odsetek gospodarstw domowych według źródeł utrzymania

Źródło: [*Strategia Rozwoju Gminy Goraj na lata 2016–2023*].

Według przedstawionych na rys. 2 danych 52% gospodarstw domowych utrzymuje się ze źródeł zarobkowych, do których wliczają się: praca na rachunek własny, praca najemna i praca w gospodarstwie rolnym. Rolniczy charakter gminy decyduje o znaczeniu tej formy jako podstawowego źródła utrzymania mieszkańców. Pozostałe 48% lokalnej ludności utrzymuje się z dochodów niezarobkowych. Zauważalny jest socjalny charakter gospodarki. Liczba osób korzystających z pomocy społecznej wskazuje dodatkowo na problem ubóstwa i wykluczenia społecznego, co wiąże się z tematem pomocy społecznej.

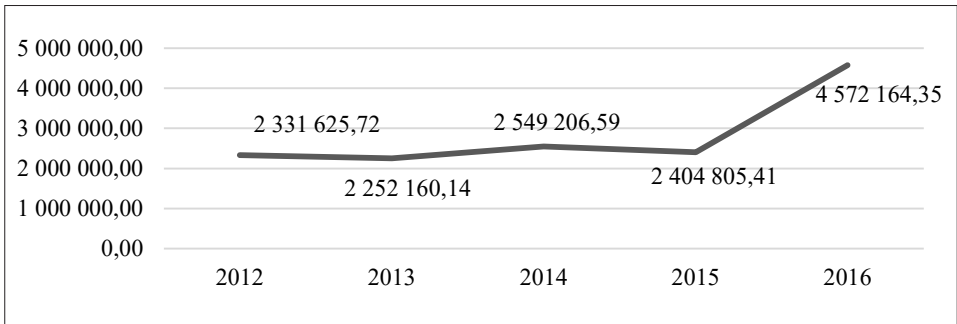


Rys. 3. Liczba mieszkańców gminy Goraj korzystających ze środowiskowej pomocy społecznej w latach 2009–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

W roku 2009, a więc w drugim roku wdrażania pierwszej strategii rozwoju, ze środowiskowej pomocy społecznej na terenie gminy Goraj korzystały 762 osoby. Do roku 2012 omawiana wartość wzrosła do 841 osób, po czym od 2013 roku zauważalna jest tendencja spadkowa. W roku 2016 z pomocy środowiskowej korzystało już tylko 720 mieszkańców. Może to wskazywać na poprawę sytuacji w długim okresie, zwłaszcza że od 2016 roku cele gminy są zawarte w nowej strategii rozwoju, która przedstawia podnoszenie jakości życia mieszkańców jako cel nadrzędny.

Pomimo spadku liczby osób objętych pomocą bieżące wydatki z budżetu gminy na pomoc społeczną wzrosły w roku 2016 w porównaniu do roku poprzedniego o 2,167 mln zł. Wynika to jednak z faktu, że w badanych latach świadczenia na rzecz osób fizycznych stanowiły od 77,75% do 87,37% wszystkich wydatków na pomoc społeczną. W skład tych świadczeń wchodzi wydatki kierowane bezpośrednio lub pośrednio do osób fizycznych, a niebędące wynagrodzeniem za świadczoną pracę [Ustawa..., 2009]. Są to na przykład zasiłki dla bezrobotnych, renty lub emerytury.

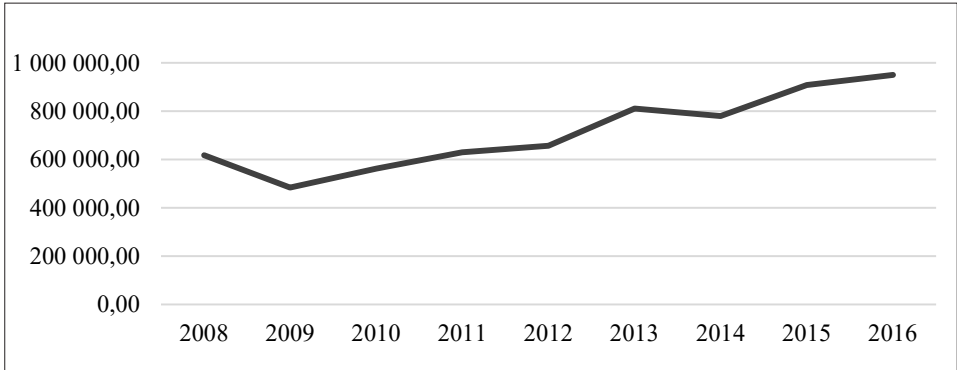


Rys. 4. Wydatki na pomoc społeczną ogółem w latach 2012-2017 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

Pozostała część wydatków na pomoc społeczną w latach 2012–2015 wzrosła z poziomu 1,417 mln zł do 1,606 mln zł, a w roku 2016 spadła do 1,6 mln zł.

W roku 2016 w porównaniu z rokiem 2012 zmalała ilość wydatków na ośrodki pomocy społecznej oraz zasiłki i pomoc w naturze. Wyraźnie wzrosły natomiast wydatki na bieżące wydatki jednostek budżetowych, wynagrodzenia i pochodne od wynagrodzeń. Wskazuje to na pozytywny kierunek zmian.

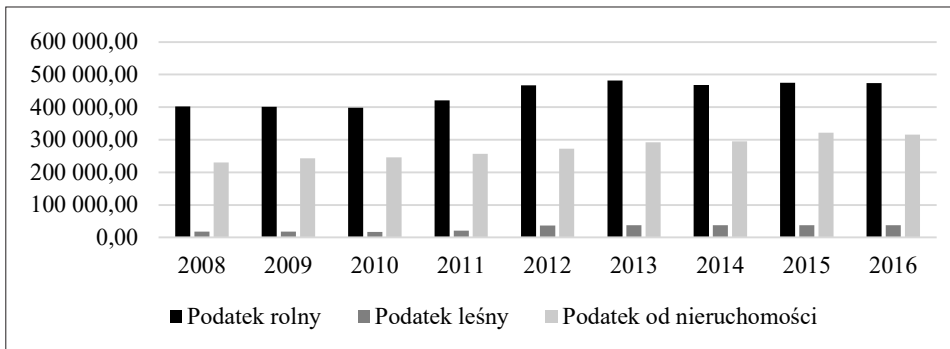


Rys. 5. Dochody budżetu gminy Goraj (w zł) z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych].

Jakość życia mieszkańców w ujęciu obiektywnym można także ocenić przez analizę poziomu dochodów gminy otrzymywanych z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych. W przypadku gminy Goraj od czasu przyjęcia pierwszej strategii rozwoju ten wskaźnik zmniejszył się z poziomu 617,5 tys. zł w roku 2008 roku do 484,1 tys. zł w roku 2009. Od tej pory widoczna jest wyraźna tendencja wzrostowa jedynie z jednym spadkiem z 809,7 tys. do 778,9 tys.

między rokiem 2013 i 2014. Wpływ do budżetu z podatku dochodowego od osób fizycznych z poziomu 617,5 tys. w roku 2008, a więc na początku wdrażania strategii rozwoju, wzrósł do 950,1 tys. w roku 2016.



Rys. 6. Wpływy do budżetu gminy Goraj (w zł) z podatków lokalnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Ze względu na rolniczy charakter gminy Goraj, poziom życia mieszkańców może także być pośrednio obrazowany przez wpływy do budżetu gminy z podatków lokalnych. Od 2008 do 2016 roku wartość wpływów z podatku rolnego wzrosła z poziomu 401,9 tys. zł aż o 72 tys. zł. Wpływy z podatku leśnego zwiększyły się w tym okresie z 18,5 tys. zł do 37,3 tys. zł, a z podatku od nieruchomości z 230,1 tys. zł aż do 315,9 tys. zł. Wskazuje to na poprawę poziomu życia mieszkańców rozumianego w ujęciu obiektywnym.

PODSUMOWANIE

Biorąc pod uwagę treść *Strategii Rozwoju Gminy Goraj na lata 2016–2023* należy podkreślić, że badany obszar jako w pełni wiejski mierzy się z problemami, które oddziałują na jakość życia mieszkańców. Na przykład zmniejszający się udział sektora rolnictwa w gospodarce negatywnie rzutuje na perspektywy rozwoju mieszkańców gmin wiejskich.

Problemy wynikają jednak głównie ze specyfiki środowisk wiejskich, natomiast samorząd lokalny w miarę bieżących możliwości przeciwdziała negatywnym zjawiskom.

Jakość życia na badanym obszarze można uznać za rezultat działań prowadzonych przez Gminę Goraj, która prowadzi badania w zakresie jakości życia mieszkańców wykorzystując dane wtórne. Okazuje się to przydatne podczas przygotowywania części diagnostycznej strategii rozwoju. Duża część danych nie jest jednak uaktualniana regularnie, co uniemożliwia obserwację zmian w czasie.

Na jakość życia mieszkańców niewątpliwie oddziałuje zastosowanie narzędzia, jakim jest strategia rozwoju.

Wskaźniki takie jak malejąca liczba osób korzystających z pomocy publicznej i zmniejszające się wielkości nakładów z gminnego budżetu na pomoc społeczną pokazują, że działania gminy skutkują poprawą jakości życia mieszkańców potrzebujących tej pomocy.

Zwiększające się dochody gminy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych świadczą o stopniowym wzroście poziomu zamożności mieszkańców, który także w dużej mierze determinuje poziom życia.

Również wpływy do budżetu gminy z tytułu podatków lokalnych świadczą o poprawie sytuacji rolników, którzy stanowią dużą część mieszkańców gminy Goraj.

Poza wspieraniem gminy działalnością inwestycyjną samorząd wytycza kierunki działań pozwalające na stopniowy, zrównoważony rozwój przy wykorzystaniu tkwiącego w gminie Goraj potencjału. Można zatem stwierdzić, że Gmina Goraj odgrywa dużą rolę w kształtowaniu jakości życia mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

- Borys T., Rogala P., 2008, *Jakość życia na poziomie lokalnym – ujęcie wskaźnikowe*. UNDP, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T., 2011, *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Heffner K., Klemens B., 2012, *Warunki życia i aktywność społeczno-gospodarcza mieszkańców na obszarach wiejskich*, „Barometr Regionalny” nr 4(30).
- Gawroński H., 2010, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Kotus J., 2001, *Spolecznosci lokalne wybranych gmin Wielkopolski wobec zagadnień rozwoju społeczno-gospodarczego*, Wydawnictwo PTPN, Poznań.
- Kusterka-Jefmańska M., 2010, *Wysoka jakość życia jako cel nadrzędny lokalnych strategii zrównoważonego rozwoju*, „Zarządzanie Publiczne, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych Uniwersytetu Jagiellońskiego”, nr 4(12).
- Mańka-Szulik M., 2015, *Samorząd terytorialny jako czynnik rozwoju lokalnego i regionalnego*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, nr 79.
- Michalska-Żyła A., 2016, *Jakość życia na poziomie lokalnym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Sociologica”, nr 56, <http://dx.doi.org/10.18778/-600X.56.04>.
- Noworól A., 2007, *Planowanie rozwoju terytorialnego w skali regionalnej i lokalnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Oleszko-Kurzyna B., 2014, *Jakość życia a procesy zarządzania rozwojem gmin wiejskich*, „Studia Ekonomiczne Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” nr 179.
- Piasny J., 1993, *Poziom i jakość życia ludności oraz źródła i mierniki ich określania*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 2.

- Prus P., 2008, *Współczesne problemy rolnictwa i obszarów wiejskich w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, nr 5(20).
- Rogała P., 2017, *Pomiar subiektywnej jakości życia na poziomie lokalnym – studium przypadku*, „Ekonomia-Wroclaw Economic Review” nr 23/1, <http://dx.doi.org/10.19195/2084-4093.23.1.4>.
- Sompolska-Rzechuła A., 2013, *Jakość życia jako kategoria ekonomiczna*, „Folia Pomernae Universitatis Technologiae Stetinensis”, nr 301 (71).
- Strategia Rozwoju Gminy Goraj na lata 2016–2023*, https://uggoraj.bip.lubelskie.pl/upload/pliki//Strategia_Rozwoju_Gminy_GORAJ.pdf (stan na dzień 02.05.2018 r.).
- Skevington S.M., Lotfy M., O’Connell K.A., 2004, *The World Health Organization’s WHOQOL-BREF quality of life assessment: psychometric properties and results of the international field trial. A report from the WHOQOL group*, “Quality of life Research”, No. 13(2), <http://dx.doi.org/10.1023/B:QURE.0000018486.91360.00>
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077).
- Wojtyra B., 2017, *Poziom wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich województwa wielkopolskiego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna”, nr 40.

Streszczenie

W artykule dokonano przeglądu definicji kwestii jakości życia w ujęciu subiektywnym i obiektywnym oraz dokonano przeglądu inicjatyw badawczych podejmowanych w zakresie jakości życia. Strategia rozwoju została wskazana jako podstawowe narzędzie do wyznaczania kierunków działań samorządowych.

W dalszej części artykułu przedstawiono podstawowe informacje o próbie badawczej i wskaźnikach charakteryzujących jakość życia w gminie Goraj. Podkreślono słabości i mocne strony oraz zdiagnozowano przyczyny zastanej sytuacji.

Ponadto przeanalizowano strategiczne założenia gminy związane z poprawą jakości życia mieszkańców oraz oceniono rolę samorządu gminnego w kształtowaniu jakości życia mieszkańców.

Przeprowadzone badania wykazały, że gmina Goraj nie radzi sobie dobrze w badaniach jakości życia, co częściowo wynika ze specyfiki obszaru wiejskiego. Poziom wydatków budżetu gminy na pomoc społeczną wskazuje na trudną sytuację ekonomiczną mieszkańców. Problemem są między innymi ubóstwo i jego dziedziczenie, słabo rozwinięta działalność pozarolnicza i niekorzystne tendencje demograficzne oraz wynikające z tego trudności w innych sferach.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, polityka regionalna, rozwój regionalny, jakość życia.

Local government’s role in shaping quality of inhabitants life on the example of Goraj commune

Summary

The article reviews the definition of quality of life in a subjective and objective approach and reviews research initiatives in the field of quality of life. The development strategy has been indicated as the basic tool for determining the directions of self-government activities.

The next part of the article presents basic information about the research sample and indicators characterizing the quality of life in the Goraj commune. Weaknesses and strengths were highlighted and the causes of the situation were diagnosed.

In addition, the strategic assumptions of the municipality related to the improvement of quality were analyzed and the role of communal local self-government in shaping the quality of life of residents was assessed.

The research showed that the Goraj commune does not perform well in the study of quality of life, which is partly due to the specificity of the rural area. The level of municipal budget expenditures on social assistance points to the difficult economic situation of the inhabitants. The problems are, among others, poverty and its inheritance, underdeveloped non-agricultural activities and unfavorable demographic trends and the resulting difficulties in other areas.

Keywords: regional government, regional policy, regional development, life quality.

JEL: R58.

dr Joanna Nucińska¹

Katedra Rachunkowości, Instytut Ekonomii i Zarządzania
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

Budżet zadaniowy jako narzędzie pomiaru skuteczności działania wybranych jednostek samorządu terytorialnego

WPROWADZENIE

M. Jaształ odnosi pojęcie skuteczności do kompletnej, profesjonalnej i ukierunkowanej na osiągnięcie rezultatu działalności polegającej na realizacji celów i zadań jednostki [Winiarska, 2012, s. 122]. Skuteczność dotyczy zatem również jednostek samorządu terytorialnego (JST). Władze samorządowe odpowiadają za wykonywanie określonych prawem zadań publicznych na rzecz społeczności lokalnej. Przepisy regulują też (w różnym zakresie) warunki i sposób realizacji zadań, wskazując źródła i mechanizmy ich publicznego finansowania – najczęściej w ramach budżetu. Kontrola działalności pod względem legalności jest jednym z powodów, dla których skupiają się one na zgodnym z przepisami wykonywaniu zadań i ponoszeniu na nie wydatków budżetowych, marginalizując celowość (skuteczność) i gospodarność (efektywność) finansowania zadań, choć kryteria te są wymogami dla wydatków publicznych [Art. 44 ust. 3 ustawy o finansach publicznych].

Mimo jawności gospodarki finansowej JST w „tradycyjnym” budżecie można oceniać jedynie poprawność administrowania środkami publicznymi w świetle prawa. Trudno jednak nazwać go narzędziem pomiaru skuteczności zarządzania finansami, gdyż nie zawiera danych o zakładanych i osiągniętych efektach dla poniesionych wydatków.

Rozwiązaniem wynikającym z potrzeby pomiaru, oceny i poprawy skuteczności i efektywności wydatków publicznych, m.in. JST, jest koncepcja *performance budgeting*, określana w Polsce jako budżetowanie zadaniowe. Definiując budżet zadaniowy, polscy autorzy podkreślają, że jest on metodą

¹ Adres korespondencyjny: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin, tel.: +48 81 445 35 58; e-mail: nucinska@kul.pl; ORCID: 0000-0001-8021-3951.

zarządzania przez cele zorientowaną na osiągnięcie określonych wymiernych rezultatów dzięki wydatkom ponoszonym na realizację zadań [Sekuła, 2015, s. 230–231]. Wobec licznych nazw w literaturze oraz braku uzgodnionej definicji *performance budgeting*, OECD wyjaśnia to pojęcie jako formę budżetowania, która łączy przeznaczenie (wydatkowanie) środków finansowych z ich mierzalnymi rezultatami [*Performance budgeting...*, 2007, s. 20]. W tabeli 1 przedstawiono rodzaje budżetu zadaniowego wyróżnione w zależności od sposobu wykorzystania informacji o osiągniętych efektach wydatków w procesie budżetowym.

Tabela 1. Typy budżetu zadaniowego wg OECD

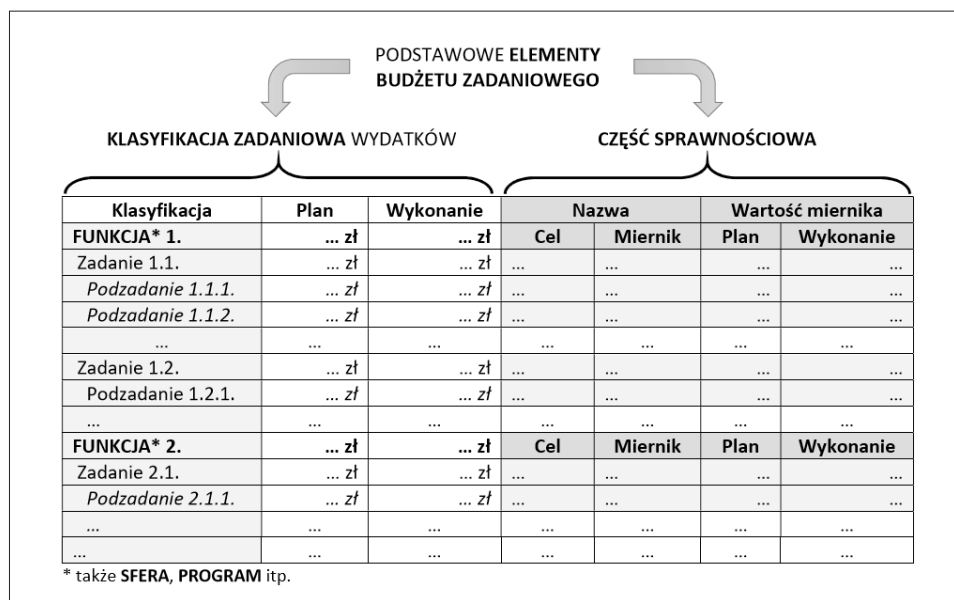
Typ	Wpływ danych o efektach na finansowanie	Dane o efektach	Główny cel budżetu zadaniowego
Prezentacyjny (ang. <i>presentational budgeting</i>)	Brak – informacje o osiągniętych celach i efektach nie mają wpływu na przeznaczenie środków ani na poziom finansowania	Planowane lub/i osiągnięte	Wzrost odpowiedzialności za gospodarkę środkami publicznymi, dialog społeczny, wypracowanie kierunków polityki publicznej z rządem i parlamentem
Informujący o rezultatach i efektywności (ang. <i>performance-informed budgeting</i>)	Słaby/pośredni – podział środków odbywa się z uwzględnieniem danych o rezultatach, ale nie determinują one poziomu wydatków	cele lub/i rezultaty	Wsparcie decyzji o alokacji środków podczas planowania budżetu, kontrola odpowiedzialności za realizację wydatków i zadań
Efektywnościowy (ang. <i>direct/formula performance budgeting</i>)	Ścisły/bezpośredni – uzyskane efekty mają bezpośrednie przełożenie na podział środków finansowych	Planowane lub/i osiągnięte rezultaty	Narzędzie/algorytm podziału środków wg osiągniętych wskaźników efektów dla zadań

Źródło: opracowanie na podstawie [*Performance budgeting...*, 2007, s. 21].

Celem artykułu jest teoretyczna i empiryczna ocena, czy budżet zadaniowy jest narzędziem pomiaru skuteczności działania jednostek samorządu terytorialnego. Dla realizacji celu zastosowano następujące metody badawcze: krytyczną analizę literatury i przegląd aktów prawnych, analizę porównawczą danych ze sprawozdań z wykonania budżetu gminy Dębno, powiatu stargardzkiego, Krakowa i m.st. Warszawy za lata 2014–2016. Wyniki uzyskane dla wybranych JST, które wdrożyły budżet zadaniowy, opracowano w formie studiów przypadku. Warto zaznaczyć, iż badania objęły dane o charakterze informacji publicznej (udostępniane w BIP), więc wnioski dotyczą jedynie budżetu zadaniowego prezentowanego w sprawozdaniach. Są jednak istotne dla transparentności oraz oceny skuteczności działania JST.

POMIAR SKUTECZNOŚCI W KONCEPCJI BUDŻETOWANIA ZADANIOWEGO

Planując i realizując wydatki publiczne w powiązaniu z wymiernymi rezultatami ich ponoszenia, konieczne jest uzupełnienie budżetu JST o inny zakres i strukturę informacji (rys. 1) niż te wynikające z tradycyjnej klasyfikacji budżetowej. Budżet zadaniowy opiera się na ujęciu wydatków JST w przekroju zadań wykonywanych w różnych sferach aktywności (w ramach różnych funkcji), co określa się mianem klasyfikacji zadaniowej wydatków. Realizacja zadań służy osiągnięciu zakładanych celów i efektów, a poziom, jaki udało się w tym zakresie uzyskać, podlega monitorowaniu za pomocą systemu mierników. Cele i mierniki tworzą część sprawnościową, która stanowi obok wydatków w układzie zadań drugi kluczowy element budżetu zadaniowego, umożliwiając pomiar efektywności i skuteczności wydatków [Zawadzka-Pąk, 2013, s. 68].

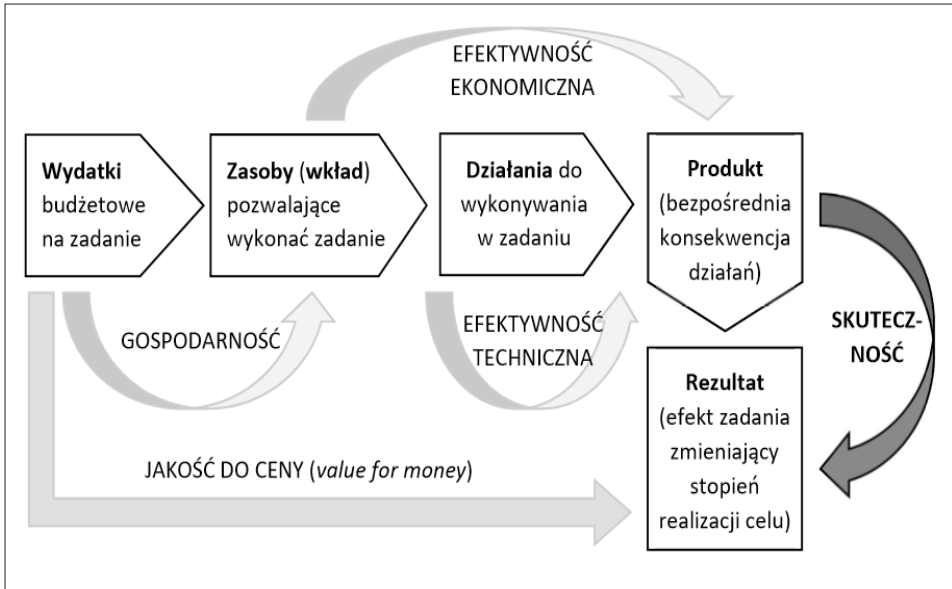


Rys. 1. Struktura budżetu zadaniowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Zawadzka-Pąk, 2013].

„Skuteczność powinna być mierzona jako zdolność do tworzenia pożądanego rezultatu, rozumianego jako osiągnięcie zamierzonego celu i realizacja zaplanowanych zadań oraz wykonanie powierzonych obowiązków” [Winiarska, 2012, s. 122]. Zilustrowano to schematycznie na rys. 2. Wydatki na zadania JST

są ponoszone skutecznie, gdy bezpośrednio wyniki działań podejmowanych przy wykonywaniu tych zadań przyczyniają się do osiągnięcia zakładanych celów w części lub w pełni.



Rys. 2. Pomiar skuteczności w budżecie zadaniowym

Źródło: opracowanie na podstawie [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczyk, 2017, s. 132, 138].

Pomiar skuteczności wymaga zatem sformułowania celu działania oraz określenia sposobu pomiaru jego wyników. Definiując cele w budżecie zadaniowym warto pamiętać, iż mają one odnosić się do efektów działań, nie zaś do samych działań i zasobów, które służą ich osiągnięciu [Winiarska, 2012, s. 123]. Pomocne wydają się także wytyczne metodyki SMART, według których dobrze sformułowany cel powinien być precyzyjny, mierzalny, osiągalny, istotny oraz określony w czasie [Zawadzka-Pąk, 2013, s. 69].

Pomiar wyników działania w budżecie zadaniowym odbywa się przy pomocy mierników zadań. W literaturze można spotkać różne ich klasyfikacje, jednak na potrzeby badań przyjęto podział mierników na następujące cztery rodzaje [Malińska-Misiąg i in., 2015, s. 103–104]:

- mierniki produktu (mierniki wykonania zadania) – pokazujące bezpośrednie efekty pracy osób zaangażowanych w określone działanie;
- mierniki kosztu (lub wydatku) przypadającego na jednostkę produktu, które wskazują na efektywność wykonywanych zadań;
- mierniki nakładu – pokazujące, ile zasobów wykorzystano, by uzyskać określoną ilość produktów;

– mierniki stopnia realizacji celu – na ich wartość może składać się jeden lub kilka mierników produktu łącznie przyczyniających się do osiągnięcia zakładanego w celu poziomu zjawiska.

Pierwsze trzy typy mierników mają charakter techniczno-finansowy. Są one istotne dla administracji samorządowej i jednostek realizujących zadania, gdyż umożliwiają dokonywanie porównań (w tym benchmarking) i wspierają zarządzanie zasobami. Z punktu widzenia mieszkańców mają one jednak znaczenie pomocnicze wobec mierników stopnia realizacji celu [Malinowska-Misiąg i in., 2015, s. 109], pozwalających oceniać skuteczność działania JST na rzecz zaspokajania potrzeb wspólnoty lokalnej.

Ocena skuteczności wykonania zadań w budżecie zadaniowym polega na porównaniu faktycznie osiągniętych oraz możliwych do zweryfikowania wielkości mierników z ich wartościami zakładanymi. Jeżeli otrzymane wyniki wskazują na niewykonanie (w całości lub części) celu zadania i planowanego poziomu jego mierników, należy ustalić przyczyny oraz wpływ JST na tę sytuację z uwagi na:

- odpowiedzialność władz JST za wykonywane zadania – za proces ich realizacji, jak i za ich efekty;
- możliwość usprawnienia działania władz, administracji i jednostek organizacyjnych JST wykonujących zadania finansowane z budżetów lokalnych [Malinowska-Misiąg i in., 2015, s. 266–270].

POMIAR SKUTECZNOŚCI W BUDŻETACH ZADANIOWYCH WYBRANYCH JST

Dzięki systemowi mierników budżet zadaniowy jest w teorii narzędziem pomiaru skuteczności JST w wykonywaniu zadań oraz osiąganiu ich celów [Szołno, 2016, s. 93]. Jednak w praktyce możliwości pomiaru skuteczności przy pomocy tego narzędzia zależą od rozwiązań przyjętych przez JST, które zdecydowały się go wdrożyć². W dalszej części artykułu przedstawiono analizę tzw. części sprawnościowej budżetów zadaniowych dla czterech wybranych JST na podstawie danych ze sprawozdań z wykonania budżetu za lata 2014–2016.

Pierwszą z badanych jednostek stanowiła **gmina Dębno** w województwie zachodniopomorskim. W sprawozdaniu z wykonania budżetu gminy cele i mierniki zawarto w części pt. „Sprawozdania opisowe z wykonania zadań budżetowych w ... roku”, gdzie omówiono ok. 120 zadań pogrupowanych według realizujących je wydziałów lub jednostek.

² Zgodnie z ustawą o finansach publicznych budżet zadaniowy nie jest obowiązkowy dla JST, stąd to władze lokalne i regionalne decydują o jego wdrożeniu, przyjętym modelu oraz zakresie wykorzystania i udostępniania danych.

Tabela 2. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym gminy Dębno

Rok	2014	2015	2016
Liczba zadań, dla których określono cel	127	119	121
Przykład miernika produktu	Struktura: 158 z 258 mierników w 2016 r. (61%)		
powierzchnia (m ²) utrzymywanych:			
ulic	79 469,65	72 365,97	79 469,65
chodników	18 651,75	18 651,75	18 651,75
Zadanie:	Oczyszczanie miasta i gminy		
Cel zadania:	Utrzymanie czystości i porządku na terenie miasta i gminy		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 63 z 258 mierników w 2016 r. (24%)		
średni koszt utrzymania 1 etatu (Urząd Miejski i ZEAS)	73 344,76 zł	71 550,56 zł	66 766,20 zł
Zadanie:	Organizacja i zapewnienie obsługi zadań realizowanych przez Urząd Miejski		
Cel zadania:	Zapewnienie zasobów kadrowych i rzeczowych do realizacji zadań bezpośrednich i pośrednich urzędu oraz obsługa interesantów		
Przykład miernika nakładu	Struktura: 35 z 258 mierników w 2016 r. (14%)		
liczba nauczycieli (średnioroczna)	13,57	12	16,61
Zadanie:	Prowadzenie oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych		
Cel zadania:	Zapewnienie realizacji obowiązku rocznego przygotowania przedszkolnego		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 2 z 258 mierników w 2016 r. (1%)		
% zniszczonych ławek w mieście	10%	7%	15%
Zadanie:	Utrzymanie i zakupy elementów małej architektury		
Cel zadania:	Dbłość o estetykę miasta oraz bezpieczeństwo mieszkańców poprzez utrzymanie małej architektury w należytym stanie technicznym		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Gminy Dębno*, (<http>)].

Tabela 2 prezentuje specyfikę części sprawnościowej budżetu Dębna, która w świetle teorii umożliwia pomiar skuteczności wydatków. Dla każdego zadania określono cel i jeden lub kilka mierników (głównie produktu i kosztu). Niestety, cele koncentrowały się wokół działań i zaangażowanych zasobów zamiast na efektach zadań. Nie zastosowano więc omówionych wcześniej wytycznych dla definiowania celów, co skutkuje ich małym powiązaniem z miernikami zadań oraz sporadycznym wykorzystaniem mierników stopnia realizacji celu (niespełna 1% ogółu mierników w 2016 r.). Rozwiązania przyjęte w zakresie

celów i mierników budżetu zadaniowego Dębna ograniczają zatem możliwości poprawnego pomiaru skuteczności działania władz gminy, poprzestając na porównywaniu osiągniętych wartości parametrów (mierników) organizacyjno-finansowych zadań z ich wielkościami planowanymi.

Następnie analizą objęto **powiat stargardzki**. Wdrożenie w powiecie budżetu zadaniowego nastąpiło dzięki realizacji w latach 2009–2011 projektu POKL „Wdrażanie usprawnień zarządczych w JST na obszarze województwa zachodniopomorskiego” współfinansowanego ze środków UE [*Global Errison Consulting*, ([http](#))]. W latach 2014–2015 nie ujęto jednak danych dotyczących budżetu zadaniowego w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Dopiero w 2016 r. załączono część pt. „Dodatkowa informacja o przebiegu wykonania budżetu Powiatu Stargardzkiego w układzie zadań wynikających z ustawy o samorządzie powiatowym”. Niestety, władze powiatu ograniczyły ją do zadaniowego układu wydatków jako „rozszerzenia i uszczegółowienia budżetu tradycyjnego”, pomijając zupełnie cele i mierniki zadań [*Sprawozdanie... Powiatu Stargardzkiego*, ([http](#))], co uniemożliwiło pomiar skuteczności ich realizacji.

Trzecia z badanych JST – **Kraków** – stosuje budżetowanie zadaniowe od ponad 20 lat. W tabeli 3 ukazano zakres danych o celach i miernikach w sprawozdaniu z wykonania budżetu miasta wraz z przykładami. W wymienionym źródle opublikowano tylko mierniki. Ich planowane i wykonane wartości znajdują się w „Zestawieniu wybranych wskaźników dla zadań ujętych w budżecie”. W wykazie dominują mierniki kosztu (60%), którym towarzyszą mierniki produktu (31%), zaś mierniki nakładu i stopnia realizacji celu występują dużo rzadziej (5% i 4%). Na tej podstawie trudno oceniać skuteczność działania Krakowa, gdyż nie podano celów, a ujawnione mierniki nie zostały przypisane do zadań, tylko do 12 dysponentów [*Sprawozdanie... Krakowa*, ([http](#))].

S. Franek zwraca uwagę na specyfikę modelu stosowanego przez Kraków. Cechuje go ścisłe powiązanie budżetu zadaniowego ze strategią rozwoju miasta, a szczegółowa prezentacja wymiaru sprawnościowego zadań Krakowa ma miejsce w corocznym raporcie z realizacji strategii rozwoju [Franek, 2015, s. 121]. Sięgając do dokumentów źródłowych można jednak stwierdzić, iż związek między budżetem zadaniowym a strategią rozwoju polega *de facto* na wykorzystaniu niektórych wskaźników i mierników dla zadań budżetowych do monitorowania realizacji celów w wyróżnionych obszarach strategicznych. Zatem pomiar skuteczności dotyczy jedynie funkcji/sfer działalności, a nie konkretnych zadań miasta. Ponadto raport ujawnia problemy z poprawnym formułowaniem celów oraz wskazaniem odpowiednich mierników celu³. Ogranicza to możliwość pomiaru skuteczności działań strategicznych [*Raport...*, ([http](#))].

³ Np. „liczba zlikwidowanych barier architektonicznych” jako cel (a nie miernik); jako mierniki celu „poprawa poczucia bezpieczeństwa publicznego” podano m.in. liczbę przestępstw, patroli czy interwencji, które nie mierzą odczuć mieszkańców, choć mogą na nie wpływać.

Tabela 3. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym Krakowa

Rok	2014	2015	2016
Liczba zadań, dla których określono cel	Brak celów zadań w sprawozdaniu z wykonania budżetu Krakowa		
Przykład miernika produktu	Struktura: 32 z 104 mierników w 2016 r. (31%)		
uczestnicy zajęć w domach i ośrodkach kultury ogółem	1 638 074	1 649 115	2 213 149
Dysponent:	Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 63 z 104 mierników w 2016 r. (60%)		
średni miesięczny koszt utrzymania 1 fontanny	3 143,79 zł	3 182 zł	3 182 zł
Dysponent:	Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu		
Przykład miernika nakładu	Struktura: 5 z 104 mierników w 2016 r. (5%)		
filie bibliotek	56	56	54
Dysponent:	Wydział Kultury i Dziedzictwa Narodowego		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 4 z 104 mierników w 2016 r. (4%)		
poziom skuteczności podejmowanych działań mających na celu ustanie zjawiska przemocy w rodzinie	64%	67%	72%
Dysponent:	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Krakowa*, ([http](#))].

Jako ostatnie przeanalizowano sprawozdania z wykonania budżetu **Warszawy** (bez załączników dzielnic). Przedmiot badań stanowiła część pt. „Mierniki realizacji zadań bieżących”, gdzie wyodrębniono cele i mierniki budżetu zadaniowego stolicy [*Sprawozdanie... Warszawy*, ([http](#))] (zob. tabela 4).

Tabela 4. Cele i mierniki w budżecie zadaniowym Warszawy

Rok	2014	2015	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Liczba zadań, dla których określono cel	190	189	187
Przykład miernika produktu	Struktura: 307 z 591 mierników w 2016 r. (52,0%)		
planowana liczba dofinansowanych miejsc noclegowych	1 529	1 390	1 426
Zadanie:	Wspieranie inicjatyw społecznych na rzecz zaspokajania potrzeb życiowych osób i rodzin		
Cel zadania:	Wspieranie osób i rodzin zagrożonych marginalizacją społeczną		
Przykład miernika kosztu	Struktura: 246 z 591 mierników w 2016 r. (41,5%)		
średni m-czny koszt utrzymania WKM (parking P+R, pętla autobusowa i tramwajowa, zadaszone ciągi piesze, budynek przesiadkowy, tereny zewnętrzne utwardzone i zielone)	341 348 zł	358 698 zł	459 767 zł
Zadanie:	Gospodarowanie parkingami i węzłami komunikacyjnymi		
Cel zadania:	Zapewnienie standardów funkcjonalnych i technicznych węzłów komunikacyjnych oraz rozwój systemu „Parkuj i Jedź”		

1	2	3	4
Przykład miernika nakładu	Struktura: 29 z 591 mierników w 2016 r. (5,0%)		
powierzchnia (ha) zieleni przyulicznej	1 285	1 288	1 286
Zadanie:	Utrzymanie i konserwacja zieleni przyulicznej		
Cel zadania:	Pielęgnacja i poprawa estetyki terenów zieleni przyulicznej		
Przykład miernika stopnia realizacji celu	Struktura: 9 z 591 mierników w 2016 r. (1,5%)		
Udział uczniów korzystających z zajęć w świetlicy szkolnej w ogólnej liczbie uczniów szkół podstawowych	72,9 %	145,2 %	54,5 %
Zadanie:	Prowadzenie świetlic szkolnych		
Cel zadania:	Pełnienie funkcji dydaktycznych, opiekuńczych, wychowawczych wobec dzieci szkół podstawowych		

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Sprawozdanie... Warszawy*, (<http>)].

W badanym okresie co roku określano do 190 celów dla wykonywanych zadań. Generalnie, zdefiniowane cele koncentrowały się na pożądanym efekcie zadań. Jednak wykorzystanie metodyki SMART pozwoliłoby na ich doprecyzowanie i wskazanie adekwatnych mierników. Spośród blisko 600 miar przypisanych do zadań budżetowych Warszawy w 2016 r. mierniki produktu stanowiły 52%, mierniki kosztu – około 40%, co 20. był miernikiem nakładu, zaś tylko 9 (1,5%) mierzyło stopień realizacji celu, czyli skuteczność działania JST.

PODSUMOWANIE

Dokonana analiza koncepcji i struktury budżetu zadaniowego oraz wytycznych i postulatów wobec jego części sprawnościowej pozwoliła na jego pozytywną ocenę w ujęciu teoretycznym jako narzędzie pomiaru skuteczności działania JST.

Pomiar skuteczności przy pomocy budżetu zadaniowego w praktyce wymaga od JST opracowania i przyjęcia rozwiązań kompleksowo wdrażających tę koncepcję na wszystkich etapach procedury budżetowej. Analiza sprawozdań z wykonania budżetu wybranych jednostek wykazała, że zaadaptowane przez nie modele realizują ją wybiórczo (np. powiat stargardzki – tylko w zakresie układu zadaniowego wydatków lub Kraków – publikując tylko wybrane elementy części sprawnościowej). Ogranicza to lub uniemożliwia pomiar skuteczności, co przesądza o negatywnej ocenie budżetu zadaniowego w aspekcie empirycznym.

Błędem często popełnianym zarówno przez badane, jak i inne polskie JST jest brak spójności między celem a rodzajem miernika. Ze względu na dostępność danych preferowane są mierniki produktu i kosztu, mimo że skuteczność wymaga monitorowania za pomocą mierników stopnia realizacji celu. Do

ustalenia ich wielkości nie wystarczają dane już posiadane przez JST, wymaga to dokonania dodatkowych obliczeń lub badań [Salachna, Zawadzka-Pąk, Michalczyk, 2017, s. 135–136]. Nie należy jednak z nich rezygnować, gdyż pomiar stopnia realizacji celów zadań informuje społeczność o skuteczności wydatków budżetowych, uświadamiając władzom JST odpowiedzialność za jakość dostarczanych usług publicznych i poziom zadowolenia mieszkańców.

BIBLIOGRAFIA

- Franek S., 2015, *Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 404, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2015.404.08>.
- Global Errison Consulting, *Zrealizowane projekty*, <http://www.erisson.com.pl/index.php/zrealizowane-projekty/> (stan na 5.05.2018 r.).
- Malinowska-Misiąg E., Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2015, *Metody budżetowania zadaniowego w jednostkach samorządu terytorialnego*, Presscom, Wrocław.
- OECD, 2007, *Performance budgeting in OECD countries*, OECD Publishing.
- Raport z realizacji Strategii Rozwoju Krakowa za 2016 rok*, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=556> (stan na 5.05.2018 r.).
- Salachna J.M., Zawadzka-Pąk U.K., Michalczyk G., 2017, *Usprawnienie zarządzania w samorządzie terytorialnym poprzez budżet. Od budżetu tradycyjnego i zadaniowego do budżetu efektów*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Sekuła P., 2015, *Budżet zadaniowy jako skuteczne narzędzie zarządzania w samorządzie*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” nr 408, Wrocław, <http://doi.org/10.15611/pn.2015.408.19>.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Gminy Dębno za lata 2014–2016*, <http://www.bip.debno.com.pl/strony/2584.dhtml> (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Miasta Krakowa za lata 2014–2016*, <http://www.bip.krakow.pl/?mmi=42> (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu m.st. Warszawy za lata 2014–2016*, https://bip.warszawa.pl/Menu_przedmiotowe/budzet_polityka_finansowa_v2/wykonanie_budzetu/default.htm (stan na 5.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Powiatu Stargardzkiego za lata 2014–2016*, <http://bip.powiatstargardzki.pl/strony/18158.dhtml> (stan na 5.05.2018 r.).
- Szołno O., 2016, *Wybrane aspekty pomiaru efektywności i skuteczności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 6(84) cz. 1, Szczecin, <http://doi.org/10.18276/frfu.2016.84/1-08>.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Winiarska K. (red.), 2012, *Budżet zadaniowy w teorii i praktyce*, C.H. Beck, Warszawa.
- Zawadzka-Pąk U.K., 2013, *Budżet zadaniowy w jednostkach sektora finansów publicznych*, ODDK, Gdańsk.

Streszczenie

Działalność jednostek samorządu terytorialnego (JST) polega na wykonywaniu zadań dla mieszkańców. Jednak władze lokalne i regionalne nie powinny skupiać się tylko na organizacji i finansowaniu zadań oraz na utrzymaniu ciągłości ich realizacji. Bardzo ważna pozostaje kwestia, czy dzięki wykonaniu zadań osiągnięto zakładane efekty. Ujawnia się zatem potrzeba pomiaru skuteczności JST w realizacji zadań finansowanych ze środków zgromadzonych w jego budżecie.

Celem artykułu jest ocena, czy budżet zadaniowy jest narzędziem pomiaru skuteczności działania JST. Oceny dokonano w aspekcie teoretycznym (założenia budżetowania zadaniowego), jak i empirycznym (w oparciu o dane dla badanych jednostek). Przeprowadzono krytyczną analizę literatury i przegląd aktów prawnych, uchwał, zarządzeń, sprawozdań JST. Opracowano też studia przypadku dla wybranych JST, które wdrożyły budżet zadaniowy (gmina Dębno, powiat stargardzki, Kraków i Warszawa).

Otrzymane wyniki pozwoliły na pozytywną ocenę budżetu zadaniowego w ujęciu teoretycznym. Jej potwierdzenie empiryczne zależało od rozwiązań przyjętych przez badane samorzady w zakresie sporządzania, realizacji i kontroli wykonania budżetu zadaniowego w części sprawnościowej (cele i mierniki). Warunkiem pomiaru skuteczności działania JST przy pomocy budżetu zadaniowego jest bowiem precyzyjne sformułowanie celów zadań, poprawna identyfikacja efektów zakładanych przy ich osiągnięciu oraz wybór i zdefiniowanie mierników efektów poszczególnych celów. Warto zauważyć, że pomiar skuteczności działania często przekłada się na wzrost poczucia odpowiedzialności władz JST przed społecznością lokalną za efekty uzyskiwane w wyniku wydatkowania ograniczonych środków publicznych na realizację zadań.

Słowa kluczowe: finanse samorządowe, budżet zadaniowy, skuteczność, cele i mierniki.

Performance budget as a tool for measuring the effectiveness of selected local government units

Summary

The activity of local government units (LGUs) consists in performing tasks for their community. However, local and regional authorities should focus not only on organizing and financing tasks, but also control whether the planned effects of these tasks were achieved. It reveals the problem of the LGUs effectiveness in implementing tasks financed from public funds in local budgets. The aim of the article is to assess if the performance budget is a tool for measuring the effectiveness of LGUs – in the theoretical aspect (assumptions of performance budgeting), and empirically (based on data for the Dębno municipality, Stargard county, Kraków and Warsaw cities). To accomplish the indicated goal, the author carries out a critical analysis of literature, a review of legal acts and LGUs' reports as well as case studies for the mentioned LGUs. The obtained results allow for a positive assessment of performance budget in theoretical terms. Its empirical confirmation depends on the solutions adopted by the examined LGUs concerning their objectives and measures. The conditions for measuring the LGUs effectiveness in performance budget are: precise formulation of the objectives for the tasks, correct identification of the effects assumed for the tasks, as well as the selection and definition of performance measures for individual objectives. It is worth noting that measuring the LGUs effectiveness often translates into their greater sense of responsibility against local community for the effects obtained as a result of spending limited public funds for tasks implementation.

Keywords: local government finance, performance budget, effectiveness, objectives and measures.

*dr Agnieszka Jachowicz*¹

Katedra Przedsiębiorczości Międzynarodowej i Finansów

Akademia WSB, Dąbrowa Górnicza

Budżet obywatelski w powiecie olkuskim przykładem bezpośredniego zaangażowania społeczności w rozwój lokalny

WPROWADZENIE

Budżet obywatelski (BO) oznacza wydzieloną w ramach budżetu gminy część środków finansowych przeznaczonych na realizację przedsięwzięć zgłaszanych przez wspólnoty lokalne, które są następnie weryfikowane przez ich władze. Realizacji wspólnych celów sprzyja wzajemny dialog władz samorządowych i obywateli dotyczący redystrybucji zasobów publicznych, co przekłada się na skuteczniejszą ich alokację. Celem artykułu stało się przedstawienie rosnącego zainteresowania społeczeństw lokalnych w kreowaniu rozwoju najbliższego otoczenia z wykorzystaniem narzędzia w postaci budżetu obywatelskiego. Przeprowadzone badania ankietowe w gminach powiatu olkuskiego wśród pracowników zajmujących się budżetem obywatelskim, wykazywały różnice poglądowe, co do konieczności jego istnienia. Poruszony w artykule problem może posłużyć zapoczątkowaniu dyskusji nt. roli i (nie)konieczności istnienia BO jako narzędzia służącego włączaniu obywateli do współzrządzenia przestrzeni publicznej.

ZNACZENIE BUDŻETU OBYWATELSKIEGO

W ZARZĄDZANIU SFERĄ LOKALNĄ

Budżet partycypacyjny w literaturze przedmiotu jest definiowany jako proces dyskusji, w którym mieszkańcy gmin decydują o tym, w jaki sposób wydać część środków publicznych z budżetu samorządu terytorialnego [Kowalska, 2014, s. 108–109]. Efektem takiego działania ma być zwiększenie poziomu zadowole-

¹ Adres korespondencyjny: Akademia WSB, ul. Ciepłaka 1C, 41-300 Dąbrowa Górnicza; e-mail: ajachowicz@wsb.edu.pl; ORCID: 0000-0001-8175-9972.

nia mieszkańców ze świadczonych na ich rzecz usług. Skutkiem takiego podejścia powinna być większa przejrzystość i wiarygodność działań władz publicznych, większe zainteresowanie życiem publicznym oraz edukacja obywatelska.

Początki tej formy budżetowania sięgają roku 1989 i brazylijskiego miasta Porto Alegre. Od tego czasu idea ta wzbudziła zainteresowanie także w Europie (m.in. we Francji, Włoszech, w Niemczech, Hiszpanii czy Wielkiej Brytanii), Azji, Afryce, a także Ameryce Północnej (w Kanadzie). W Polsce ta forma budżetowania po raz pierwszy pojawiła się w 2011 roku w Sopocie. Od tej pory coraz więcej jednostek samorządowych zaczęło wprowadzać budżet obywatelski do kanonu narzędzi zarządzania sferą społeczną.

Zdaniem autora można pokusić się o stwierdzenie, że budżet obywatelski stanowi jedną z form zarządzania sektorem publicznym [Goldfinch, Wallis, 2009, s. 2]. Zdaniem J. Łukomskiej-Szarek działania tego typu są określane mianem reakcji na wyzwania współczesnego świata i są uważane za nadrzędne okoliczności wymuszające na władzach wprowadzenie publicznych reform [Łukomska-Szarek, 2014, s. 138], które mają spowodować przejście od modelu biurokratycznego w kierunku administracji, która by wykorzystywała doświadczenia i metody stosowane przez sektor prywatny. Należałoby tutaj także wspomnieć, że zarządzanie na poziomie lokalnym ulegało dość dużej ewolucji od lat 70. ubiegłego wieku, przechodząc od modelu administracyjnego do urynkwienia usług i struktur publicznych (koncepcja *New Public Management*), podążając następnie w kierunku partycypacji obywateli w zarządzaniu (*governance* – współzrządzenie, zarządzanie partycypacyjne). Jednakże zdaniem J. Hausnera nie można bądź trudno jest mówić o jednym modelu/paradygmacie zarządzania publicznego, ponieważ złożoność rzeczywistości powoduje powstawanie nowych bądź nawarstwianie się już istniejących rozwiązań [Hausner, 2008, s. 23–24]. Co więcej, w dobie globalizacji relacje pomiędzy społeczeństwem a samorządem sprzyjają zrównoważonemu wzrostowi i rozwojowi wspólnoty lokalnej. Nie ulega wątpliwości, że samorząd lokalny odgrywa znaczącą rolę w dostarczaniu usług komunalnych, natomiast jego mieszkańcy tworzą warunki do uczestnictwa w procesie kreowania zrównoważonego rozwoju lokalnego. Wypracowany dialog pomiędzy stronami wpływa na jakość zarządzania, odpowiedzialność, skuteczność i efektywność realizowanych zadań publicznych.

Partycypacja społeczna może być rozważana w ujęciu zarówno szerszym, jak i węższym. W pierwszym znaczeniu oznacza ona aktywne uczestnictwo społeczności lokalnej w procesie zarządzania sprawami publicznymi, w szczególności partycypowania w realizacji zadań zleconych podmiotom administracji publicznej. W węższym ujęciu pojęcie to sprowadza się do bezpośredniej aktywności mieszkańców w trakcie podejmowania decyzji [Sakowicz, 2009, s. 5].

Podsumowując, należy ponownie podkreślić to, od czego autor rozpoczął swoje rozważania – istotnym elementem budżetu obywatelskiego jest obywatelska dyskusja. Ważne są negocjacje mieszkańców z władzą lokalną nad sposobem dystrybucji

zasobów publicznych [Wampler, 2007, s. 21–22]. Cechami budżetowania partycypacyjnego, mimo różnych rozwiązań w poszczególnych krajach, jest konieczność przeprowadzenia szerokiej debaty publicznej dotyczącej podziału ograniczonych zasobów finansowych, powtarzalność procesu w kolejnych latach budżetowych oraz istnienie określonych obowiązków sprawozdawczych związanych ze sposobem wydatkowania środków publicznych [Czarnecki, 2014, s. 128].

PODSTAWY PRAWNE PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W POLSKIM USTAWODAWSTWIE

Do samorządu terytorialnego należy wykonywanie, we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, tej części zadań publicznych, które nie zostały zastrzeżone w Konstytucji lub innych ustawach dla organów innych władz [Art. 163 ustawy z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 ze zm.)]. Przy czym należy zauważyć, że dla społeczeństwa obywatelskiego w nowoczesnym ujęciu charakterystyczne jest zainteresowanie współkształtowaniem decyzji podejmowanych przez władze, by mieć możliwość stworzenia sobie możliwości realizacji ważnych, w danym miejscu i czasie zdarzeń. Zatem jednym z istotnych elementów społeczeństwa obywatelskiego jest zagwarantowanie jednostkom rzeczywistej możliwości uczestniczenia w życiu społecznym, a to stanowi gwarancję szerokiej i nieskrępowanej partycypacji społecznej, którą można rozumieć jako ‘zjawisko polegające na uczestniczeniu określonej społeczności w identyfikacji i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb i problemów’ [Tykwińska-Rutkowska, Glejt, 2015, s. 318].

Obecnie, ze względu na zmiany, jakie zachodzą w Polsce zarówno w sferze gospodarczej, jak i społecznej – wzrasta świadomość prawna społeczeństwa, domagającego się jawności życia publicznego, co oznacza jednocześnie jawność działania administracji. To jest bowiem warunkiem realizacji demokratycznych swobód oraz skutecznego udziału jednostek w zarządzaniu i podejmowaniu decyzji. Podkreśla się tutaj rosnącą rolę obywateli w identyfikowaniu i rozwiązywaniu wspólnych potrzeb, problemów, a także instrumentów, dzięki którym mogą oni wywierać wpływ na istotne dla nich procesy decyzyjne [Tykwińska-Rutkowska, Glejt, 2015, s. 319].

Jednym z instrumentów partycypacji społecznej wykorzystywanym do wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w sprawach finansowych jest właśnie budżet obywatelski.

Niezależnie od przyjętego sposobu definiowania i ujmowania budżetu obywatelskiego, na jego konstrukcję składa się kilka elementów [Kocot, 2014, s. 84]. Po pierwsze, budżet powinien obejmować całą jednostkę terytorialną, a nie jedynie jej część. Po drugie, realizację budżetu musi poprzedzać dyskusja publiczna, w której prawo udziału ma każdy mieszkaniec jednostki. Po trzecie, mieszkań-

com pozostawia się do dyspozycji ściśle określoną kwotę pieniężną. Po czwarte, rozstrzygnięcia, które zostaną powzięte w ramach budżetu obywatelskiego są względnie wiążące dla organów danej jednostki. Wreszcie po piąte, budżet jest procesem długofalowym.

Funkcjonowanie budżetu obywatelskiego opiera się więc na części budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z góry wydzielonej przez władze, z tym że o jej kształcie decydują obywatele. Decyzje te dotyczą po pierwsze, projektów zgłaszanych do realizacji, a po drugie, po uprzednich spotkaniach z władzami i dyskusjach, wyboru projektów w drodze głosowania. Budżet partycypacyjny stwarza zatem możliwość bezpośredniego zaangażowania mieszkańców w cały cykl rzeczywistego budżetowania, który obejmuje przygotowanie projektu uchwały budżetowej, ale też powinien obejmować monitoring i kontrolę jego realizacji, tym samym zapewniając przejrzyste i odpowiedzialne zarządzanie wydatkowaniem środków publicznych pozostających w gestii lokalnych władz, w granicach przyznanej gminie samodzielności finansowej [Tykwińska-Rutkowska, Glejt, 2015, s. 321].

Dopiero jednak powtarzalność tego procesu, czyli realizowanie w cyklach, pozwala mówić o funkcjonowaniu budżetu obywatelskiego, który należy uznać za narzędzie partycypacyjnego zarządzania jednostką lokalną, czy współrządzenia rozumianego jako dążenie do decentralizacji i przekazywania władzy z urzędników na obywateli [Kozuch, Noworól, Sasak, 2013, s. 69].

W obowiązującym stanie prawnym nie ma jednak regulacji wprost odnoszących się do budżetu obywatelskiego w przepisach rangi ustawowej, a funkcjonowanie budżetu powinno się opierać na jasno i kompleksowo określonej procedurze.

W literaturze przedmiotu przyjmuje się więc, że możliwość wprowadzenia budżetu obywatelskiego wynika z art. 5a ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.) [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.]. Powołany przepis stanowi, że w wypadkach przewidzianych ustawą oraz w innych sprawach ważnych dla gminy mogą być przeprowadzane na jej terytorium konsultacje z mieszkańcami gminy, przy czym stosownie do treści art. 5a ust. 2 u.s.g. zasady i tryb przeprowadzania konsultacji z mieszkańcami gminy określa uchwała rady gminy.

Takie ujęcie nasuwa już konkluzję, że konsultacje społeczne mogą być przeprowadzane w dwóch grupach przypadków – „przewidzianych w ustawie” oraz „w innych sprawach ważnych dla gminy”. W pierwszym ujęciu można mówić o konsultacjach obligatoryjnych, a w drugim – konsultacjach fakultatywnych.

Autor uważa, że należy zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym w świetle polskiego prawa budżet partycypacyjny stanowi formę konsultacji społecznych, co znajduje wyraz chociażby w postanowieniach aktów prawa miejscowego odnoszących się do tej instytucji. Zgodnie bowiem z art. 233 i 234 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (dalej: u.f.p.) [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1537], inicjatywa w sprawie sporządzenia projektu uchwały budżetowej

przysługuje wyłącznie organowi wykonawczemu jednostki samorządu terytorialnego, a tryb prac nad projektem uchwały budżetowej określa uchwała odpowiedniej rady. Ostateczną uchwałę budżetową podejmuje wyłącznie organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego. Decyzja ta nie może być więc podjęta bezpośrednio przez obywateli.

W konsekwencji aktami prawnymi określającymi zasady i tryb tych konsultacji społecznych, ale też i wysokość środków publicznych przeznaczanych do rozdysponowania w ramach budżetu obywatelskiego, są akty prawa miejscowego właściwych organów [Rytel-Warzocho, 2015, s. 67–70]. Co do zasady budżet obywatelski wprowadzany jest w drodze odrębnej uchwały rady miasta, a ta jest realizowana w drodze zarządzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta), choć w praktyce, w niektórych przypadkach organ wykonawczy wydaje stosowne zarządzenia na podstawie przyjętego w danej gminie ogólnego regulaminu konsultacji społecznych lub powołuje się bezpośrednio na odpowiednie przepisy ustawy o samorządzie gminnym.

Zdaniem autora kwestią, którą należy podkreślić przy omawianiu budżetu obywatelskiego jako narzędzia realizacji zadań publicznych i aktywizacji społeczności lokalnej, jest wątek jednostek pomocniczych, które gmina zgodnie z art. 5 u.s.g. może tworzyć. Tymi jednostkami pomocniczymi są m.in. sołectwa, dzielnice, osiedla i inne, a także miasto. W przypadku jednostek pomocniczych zasady jej tworzenia, łączenia, podziału czy znoszenia określa statut gminy, czy także rada gminy. Co więcej, jednostki te także realizują zadania, zgłaszane przez ich mieszkańców, które muszą być finansowane przez gminę, czyli znajdują swoje odzwierciedlenie w budżecie gminnym.

Nie należy również zapominać o obowiązkach radnego. Zgodnie bowiem z art. 23 u.s.g. radny jest obowiązany kierować się dobrem wspólnoty samorządowej, która go wybrała. Ponadto, jak mówi sam przepis w ust. 1, radny utrzymuje stałą więź z mieszkańcami oraz ich organizacjami, a w szczególności przyjmuje zgłaszane przez mieszkańców postulaty i przedstawia je organom gminy do rozpatrzenia. Co prawda ten sam przepis mówi, że radny nie jest związany instrukcjami wyborców, cokolwiek tutaj ustawodawca miał na myśli, ale w ramach demokracji można wypracować tzw. dobre praktyki, które stworzą i umocnią umowę społeczną, bo taką umową jest samorząd.

Przyjrzymy się zatem, jak gminy powiatu olkuskiego podchodzą do kwestii budżetu obywatelskiego.

BUDŻET OBYWATELSKI W GMINACH POWIATU OLKUSKIEGO

Powiat olkuski został utworzony w 1999 r. w ramach reformy administracyjnej. W jego skład wchodzi następujące gminy: Bolesław, Bukowno, Klucze, Olkusz, Wolbrom i Trzyciąż. Położony jest w północno-zachodniej części Mało-

polski, w obrębie trzech makroregionów geograficznych: Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, Wyżyny Śląskiej i Wyżyny Miechowskiej.

Gminy wchodzące w skład powiatu olkuskiego zostały poddane badaniu ankietowemu, w którym zapytano je o istnienie i zadania realizowane w ramach edycji budżetu obywatelskiego. Na badanie odpowiedziały wszystkie ankietowane podmioty, z tym że tylko w gminie Bukowno i Olkusz budżet obywatelski jest realizowany. W pozostałych gminach inicjatywa budżetu obywatelskiego nie jest realizowana, ponieważ nie widzi się takiej potrzeby, a zadania są realizowane przez wyłonione jednostki pomocnicze i znajdują swoje odbicie w budżecie gminy.

W gminie Bukowno, która jest gminą miejską, pierwsza edycja budżetu obywatelskiego miała miejsce w 2016 roku. Dla przeprowadzenia konsultacji społecznych w ramach BO wyodrębniono 6 okręgów. Przez zadania okręgowe należy rozumieć zadania, które będą realizowane wyłącznie na terenie danego okręgu – osiedla, ulicy, wspólnoty sąsiedzkiej. Natomiast zadanie ogólnomiejskie to zadanie, które będzie realizowane w więcej niż jednym okręgu.

Na premierową edycję BO zostało przeznaczony 220 tys. zł. Środki na realizację wniosków podzielono na dwie pule: 70 tys. zł na zadania ogólnomiejskie, a 140 tys. zł na sześć okręgów. Kwotę 10 tys. złotych przeznaczono na wydatki związane z organizacją, obsługą i promocją BO. Wartość jednego zadania ogólnomiejskiego mogła wynieść od 5 tys. zł do 70 tys. zł, a w przypadku zadań okręgowych od 2 tys. zł do 30 tys. zł.

W rezultacie głosowania w ramach BO rozdysponowano kwotę: 166 tys. 322 zł, w tym na zadania lokalne wydano 101 tys. 374 zł. Natomiast w ramach zadań ogólnomiejskich rozdysponowano kwotę 64 tys. 950 zł.

W budżecie miasta na 2017 rok przewidziano do rozdysponowania kwotę 220 000 zł w podziale:

- 143 000 zł na zadania okręgowe (zgodnie z podziałem środków na poszczególne 6 okręgów),
- 70 000 zł na zadania ogólnomiejskie,
- 7000 zł na wydatki związane z organizacją, obsługą i promocją BO.

Wartość jednego zadania okręgowego nie mogła być mniejsza niż 2000 zł i jednocześnie nie mogła przekroczyć kwoty 30 000 zł brutto, wartość jednego zadania ogólnomiejskiego nie mogła być mniejsza niż 5000 zł i jednocześnie nie mogła przekroczyć kwoty 70 000 zł brutto.

W wyniku przeprowadzonego głosowania na zadania okręgowe wydano 138 tys. zł. Natomiast spośród zadań ogólnomiejskich Mieszkańcy Bukowna zdecydowali o przekazaniu do realizacji dwóch zadań:

- „Montaż sieci czujników jakości powietrza na terenie miasta Bukowno” – dofinansowanie 11 000 zł,
- „Trasy nordic walking po terenie osiedla centrum północ i centrum południe w Bukownie” – dofinansowanie 38 600 zł.

W sumie na zadania w ramach BO w roku 2017 przeznaczono kwotę 187 tys. 600 zł.

Gmina nie zgłaszała propozycji do budżetu obywatelskiego w ramach Budżetu Małopolskiego.

Zadania, które zostały wybrane przez mieszkańców do realizacji nie były uwzględniane w żadnych dokumentach strategicznych gminy. Co ciekawe, pracownicy zajmujący się BO udzielili odpowiedzi, że BO stanowi tylko dodatkowy element, rozpraszający uwagę i środki finansowe. Zadania te mogłyby być realizowane w ramach budżetu miasta.

W gminie Olkusz, która jest gminą wiejsko-miejską BO jest realizowany od 2015 r. W pierwszej edycji na realizację zadań przeznaczono 1 mln zł. Mieszkańcy mogli oddać trzy głosy, zaznaczając na karcie „wagę” każdego z nich (najważniejszy, średnio ważny, najmniej ważny). W ramach I edycji zrealizowano 11 zadań, w tym 10 na kwotę do 100 tys. zł i jedno na kwotę do 25 tys. zł.

W roku 2016 kwota do rozdysponowania wzrosła do 1 200 tys. zł. Projekty zostały podzielone na trzy pule środków:

- 700 000 zł – zadania z przedziału 50 000 zł – 100 000 zł,
- 300 000 zł – zadania z przedziału 25 000 zł – 50 000 zł,
- 200 000 zł – zadania do 25 000 zł.

W drugiej edycji BO Olkusza w wyniku głosowania zrealizowane zostały 22 projekty, w tym w puli do 25 tys. zł – 9 projektów, w puli 25 tys. zł – 50 tys. zł – 6 projektów, a w ostatniej puli zadań zrealizowano 7 projektów.

W roku 2017 gmina przeznaczyła taką samą kwotę na realizowanie budżetu obywatelskiego, czyli 1 200 tys. zł, zachowując ten sam podział środków i sposób głosowania. W grupie zadań do 100 tys. zł wyłoniono 7 projektów, w grupie od 25 tys. zł do 50 tys. zł przyjęto do realizacji 6 projektów, a w grupie do 25 tys. zł – 8 projektów.

Podobnie jak w gminie Bukowno, zadania zgłaszane do realizacji w ramach BO nie były uwzględniane w dokumentach strategicznych jednostki. Jednak inna jest ocena konieczności istnienia BO. Ankietowani pracownicy stwierdzili, że BO pokazuje władzom potrzeby lokalnej społeczności, jak również uaktywnia społeczność lokalną i mobilizuje władze gminy do działania.

PODSUMOWANIE

Budżet obywatelski jest instrumentem, który służy i pomaga współuczestniczeniu społeczności lokalnej w procesie podejmowania decyzji dotyczących zadań publicznych i środków je finansujących. Na tym też polega idea samorządności. Niewątpliwie partycypacja społeczna umożliwia udział mieszkańców w kreowaniu rozwoju jednostki samorządu terytorialnego dzięki wyborowi istotnych i ważnych dla wspólnoty przedsięwzięć. W autorce rodzi się jednak wąt-

pliwość, czy naprawdę istnieje konieczność wprowadzenia odrębnego narzędzia w postaci BO, skoro u.s.g. przewiduje już istnienie jednostek pomocniczych, czy możliwości leżące w kompetencji radnych. Pojawia się pytanie, czy nie powstaje ‘bałagan’ związany z wyłonieniem zadań do realizacji i czy środki finansowe nie są rozpraszane. Dodatkowych badań wymaga także kwestia, czy BO ma być obecny tylko w gminach i miastach na prawach powiatu czy we wszystkich jednostkach samorządu terytorialnego. Analizy wymaga także kwestia, czy środki BO są wydatkowane efektywniej niż przy pomocy budżetu tradycyjnego. Wątpliwości te podzielają także ankietowane podmioty. A może właśnie na tym polega samorządność, aby wybierać z całego katalogu zadań te narzędzia, które w danej jednostce i czasie mogą przyczynić się do poprawy warunków życia najmniejszych wspólnot lokalnych. Odpowiedź na to pytanie wymaga jednak przeprowadzenia badań na szerszą skalę.

BIBLIOGRAFIA

- Czarnecki K., 2014, *Udział mieszkańców w ustalaniu wydatków budżetu gminy w ramach tzw. budżetu partycypacyjnego (na przykładzie miasta Torunia w latach 2013–2014)*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu”, nr 1 (2).
- Goldfinch S.F., Wallis J.L., 2009, *International Handbook of Public Management Reforms*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, London.
- Hausner J., 2008, *Zarządzanie publiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Kocot G. (red.), 2014, *Budżet partycypacyjny w Polsce [w:] Oblicza społeczeństwa obywatelskiego. Państwo. Gospodarka. Świat*, Warszawa.
- Kowalska I., 2014, *Partycypacja społeczna w kształtowaniu budżetu jednostki samorządu terytorialnego – budżet partycypacyjny*, „Economics and Management” nr 4/2014, <http://doi.org/10.12846/j.em.2014.04.08>
- Koźuch A.J., Noworól K., Sasak J., 2013, *Rachunek kosztów docelowych w procedurach tworzenia budżetu partycypacyjnego w jednostkach samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” nr 12.
- Łukomska-Szarek J., 2014, *Budżetowanie partycypacyjne jako instrument współzrządzenia sferą publiczną*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 40 (4/2014).
- Rytel-Warzocho A., 2013, *Budżet obywatelski jako nowa forma społecznej partycypacji*, Przegląd Naukowy „Disputatio”, nr 1.
- Sakowicz M., 2009, *Wstęp [w:] Partycypacja społeczna w działaniu administracji na tle rozwiązań w państwach Unii Europejskiej – prace analityczne słuchaczy KSAP XVIII Promocji*, red. M. Sakowicz, Krajowa Szkoła Administracji Publicznej, Warszawa.
- Wampler B., 2007, *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*, Pennsylvania State University Press, PA.
- Tykwńska-Rutkowska D., Glejt P., 2015, *Prawna regulacja budżetu obywatelskiego a jego praktyczna realizacja – czyli o uspołecznieniu wykonywania zadań publicznych na przykładzie rozwiązań przyjętych w Trójmieście*, Gdańskie Studia Prawnicze, Uniwersytet Gdański.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2017 r., poz. 1537).

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

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2018 r., poz. 994 ze zm.).

Streszczenie

Budżet obywatelski (BO) to wciąż w Polsce mechanizm nowy i mało znany, a jednocześnie wymagający zaangażowania. Władze samorządowe wprowadzające BO muszą znaleźć sposób, by o tym budżecie poinformować mieszkańców, podkreślić jego ważność i zachęcić do udziału w tej aktywności. Przedmiotem badań w niniejszym artykule jest rola, jaką zaczyna odgrywać BO w rozwoju lokalnym oraz świadomość mieszkańców o możliwości wpływania i kształtowania sfery społeczno-gospodarczej w najbliższym otoczeniu. Pojawia się jednak pytanie, czy tylko za pomocą nowego narzędzia w postaci BO, można wpływać na podniesienie świadomości o istocie poziomu i rozwoju lokalnego wśród społeczności gminnych, czy może dotychczasowe możliwości nie są w pełni wykorzystywane.

Słowa kluczowe: budżet obywatelski, samorząd terytorialny, rozwój lokalny.

The participatory budget in Olkusz district as an example of direct involvement in local development

Summary

Participatory budgeting (PB) is still new and not a well-known mechanism in Poland. But this mechanism requires engagement by all parties. Local self – government units, that introduce PB, have to find a way to underline its importance; to inform local citizens and to encourage those citizens to engage with this activity.

The research subject of this article deals with the role that PB is beginning to play in local development and how citizens' awareness can help create a better social-economic environment. But the question is whether PB could create a greater awareness about the development of local communes, or about existing possibilities, which are not being fully used.

Keywords: budget participatory budget, local government, local development.

JEL: H61, H7.

*dr Katarzyna Maj-Waśniowska*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

*dr Piotr Soltyk*²

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu zadań z zakresu kultury i ochrony dziedzictwa narodowego w Polsce³

WSTĘP

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) realizując zadania publiczne zaspokajają podstawowe potrzeby społeczności lokalnej. W rozbudowanym katalogu zadań własnych JST obok zadań z zakresu m.in. edukacji, pomocy społecznej, ładu przestrzennego i bezpieczeństwa publicznego znajdują się również zadania z zakresu kultury. Jednostki samorządowe sprawują mecenat nad działalnością kulturalną. Działania podejmowane przez JST obejmują działania i inicjatywy kulturalne, opiekę nad zabytkami oraz wspieranie i promocję twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej. Realizuje się to m.in. przez tworzenie i prowadzenie oraz finansowanie samorządowych instytucji kultury i projektów kulturalnych z budżetów poszczególnych JST. Większość działających w Polsce instytucji kultury prowadzonych jest właśnie przez organy samorządu terytorialnego. Jednostki samorządu terytorialnego jednak nie tylko prowadzą tworzone przez siebie instytucje, ale organy władzy samorządowej posiadają również kompetencje w zakre-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: katarzyna.maj@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0003-0312-3359.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, Katedra Finansów Samorządowych, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl; ORCID: 0000-0002-1662-346X.

³ Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Finansów i Prawa Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego.

sie wspierania działań w obszarze kultury podejmowanych przez różne podmioty, w tym organizacje pozarządowe.

Mając na uwadze powyższe przesłanki, podjęto problem badawczy, który został sformułowany w postaci pytań: Jakie są zasady funkcjonowania form organizacyjnych realizacji zadań z zakresu kultury przez JST? Jakie są zasady prowadzenia gospodarki finansowej w tych formach? Jakie jest znaczenie wydatków na kulturę w budżetach samorządowych? Na podstawie tak określonego problemu postawiona została hipoteza badawcza, zgodnie z którą wydatki na kulturę są zróżnicowane w zależności od typu i rodzaju JST. Pochodnymi podjętego problemu badawczego oraz hipotezy badawczej są główne cele opracowania, do których należą: charakterystyka samorządowych instytucji kultury oraz zasad prowadzenia przez nie gospodarki finansowej, a także analiza poziomu wydatków na kulturę realizowanych z budżetów samorządowych w latach 2010–2016. Realizacja celu opracowania wymagała zastosowania metod badawczych obejmujących studia literaturowe oraz analizę wybranych regulacji prawnych w obszarze finansów publicznych, a także analizę wtórnych danych empirycznych w zakresie wydatków budżetowych JST.

CHARAKTERYSTYKA FORM ORGANIZACYJNO-PRAWNYCH REALIZACJI ZADAŃ Z ZAKRESU KULTURY W SAMORZĄDZIE TERYTORIALNYM

Zakres swobody JST w zakresie sposobów i form organizacyjnych wykonywania zadań użyteczności publicznej jest dosyć wyraźnie zróżnicowany, przy czym w wielu przypadkach przepisy prawa wyznaczają określone formuły realizacji tych zadań [Walczak, 2013, s. 460]. Aktualnie fundamentalnym aktem prawnym norującym problematykę form organizacyjnych w odniesieniu do zadań realizowanych z zakresu kultury jest ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.]. Przedmiotowa ustawa zawiera przykładowe formy organizacyjne działalności kulturalnej, są to: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury [Art. 2 ustawy z 25 października 1991 r. ...].

Na szczeblu jednostek państwowych, jak również w działalności samorządu terytorialnego oprócz wspomnianych powyżej form realizacja zadań z zakresu kultury może być prowadzona przez osoby prawne i osoby fizyczne. Prawo stwarza także możliwości do prowadzenia tego rodzaju działalności przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. W przypadku tych podmiotów, organy władzy samorządowej zlecają do realizacji zadania i dokonują wsparcia finansowego w postaci dotacji celowej, w szczególności na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450].

Mając na uwadze wymieniony w ustawie z 25 października 1991 r. obszerny katalog form organizacyjnych zauważyć należy, iż w samorządzie terytorialnym realizacja zadań w zakresie kultury odbywa się poprzez powoływaną do tego celu instytucję kultury. W świetle przepisu art. 9 ustawy z dnia 25 października 1991 r., prowadzenie działalności kulturalnej należy do zadań własnych JST o charakterze obowiązkowym. W tym celu tworzone są samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Wspomniana ustawa z 1991 r. nie zawiera legalnej definicji instytucji kultury. Najczęściej termin ten wyjaśniany jest jako: państwowa lub samorządowa osoba prawna, dla której działalność kulturalna jest podstawowym celem statutowym (niestanowiąca jednocześnie działalności gospodarczej), prowadzona w szczególności w formie: muzeów, biur wystaw artystycznych, galerii i centrów sztuki, bibliotek, centrów kultury, domów kultury, ośrodków kultury, klubów i świetlic [*Finanse kultury...*, 2016, s. 16]. Niektórzy autorzy są zdania, że podstawowym celem instytucji kultury jest prowadzenie działalności kulturalnej polegającej na tworzeniu i upowszechnianiu kultury oraz jej ochronie [Mackiewicz, Malinowska-Misiąg i in., 2006, s. 46].

Dodać należy, iż w literaturze przedmiotu występują liczne stwierdzenia, z których wyraźnie wynika, że „formą organizacyjną dla prowadzenia działalności w zakresie kultury przez JST jest instytucja kultury. Nie jest możliwe prowadzenie tego rodzaju działalności w formie jednostki budżetowej” [Czarnecki, 2011, s. 98]. Co więcej, pogląd ten ugruntowany został w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przykładowo w wyroku z dnia 29 września 2011 r. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie uznał, że „przepis art. 9 ust. 1 ustawy z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej nie daje możliwości prowadzenia działalności w zakresie kultury w innej formie organizacyjno-prawnej niż przewidziana w tejże ustawie [Wyrok WSA w Lublinie z 29 września 2011 r.]. W podobnym tonie wypowiedział się również NSA w Szczecinie. Uznał on bowiem, iż „ustawodawca zawarł w ustawie z 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej regulacje organizacyjno-prawne dotyczące jednostek prowadzących działalność kulturalną, które mają charakter przepisów szczególnych w stosunku do innych ustaw. Regulacje zawarte w cyt. ustawie nie zawierają żadnego odesłania do innych ustaw. Wynika z tego, że unormowania te mają charakter kompletny i wyczerpujący. Regulacja prawna, kształtująca w sposób jednoznaczny powołanie do życia jednostek kultury, ich statut, funkcjonowanie oraz finansowanie odnosi się wprost do bibliotek, domów i ośrodków kultury prowadzonych przez JST” [Wyrok NSA w Szczecinie z 4 kwietnia 2001 r.].

W odniesieniu do samorządu gminnego jedynym podmiotem uprawnionym do tworzenia instytucji kultury jest gmina – będąca jej prawnym organizatorem. Tezę tę potwierdza wyraźnie wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku, zdaniem którego „to gmina jest organizatorem instytucji kultury,

a nie jej organy. Konkretnie rozwiązania organizacyjne realizowane są według zasad funkcjonowania JST określonych w ustawie o samorządzie gminnym i statucie, odpowiednio do kompetencji organów gminy. W przeciwnym wypadku, przy uznaniu, że każdy z organów mógłby być samodzielnym organizatorem instytucji kultury, nie do zrealizowania byłyby określone w ustawie o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej obowiązki, zadania i warunki przejmowania odpowiedzialności za działania tych instytucji” [Wyrok WSA w Gdańsku z 6 grudnia 2010 r.].

Przepisy prawa nakładają na organizatora określone obowiązki w związku z tworzeniem instytucji kultury, a następnie z zapewnieniem jej realizacji zadań statutowych. Po pierwsze – prawnym obowiązkiem organizatora jest wydanie aktu o utworzeniu instytucji kultury. Dokument ten jest dość sformalizowany, bowiem aby spełniał wymagania ustawy z 25 października 1991 r., musi zawierać konkretne informacje: przedmiot działania instytucji kultury, jej nazwę i siedzibę, a także jednoznaczną informację, czy dana instytucja jest instytucją artystyczną. Mianem instytucji artystycznej są określane te instytucje kultury, które powołane są do działalności w dziedzinie np. muzyki, teatru z udziałem twórców i wykonawców, w szczególności zaś: filharmonie, opery, orkiestry, zespoły pieśni i tańca oraz zespoły chóralskie [zob. szerzej: art. 11 ust. 2 ustawy z 25 października 1991 r.].

Po drugie, kolejnym równie ważnym obowiązkiem organizatora jest zapewnienie instytucji kultury środków pieniężnych niezbędnych do rozpoczęcia i prowadzenia działalności statutowej. Działalność instytucji kultury oprócz aktu utworzenia i regulaminu organizacyjnego prowadzona jest w oparciu o statut. Nadanie statutu należy do wyłącznej kompetencji organizatora. Aby dokument ten spełniał wymogi prawa powinien zawierać w szczególności elementy mówiące o zakresie działalności instytucji kultury, a także źródłach jej finansowania. Brak chociażby jednego z elementów statutu wymaganego przez przepisy ustawy z 25 października 1991 r., powoduje, iż jest on obciążony wadą prawną, co w konsekwencji może prowadzić do jego zakwestionowania przez organ nadzoru. Dla przykładu można wskazać jedno z rozstrzygnięć nadzorczych, w którym to organ nadzoru uznał, że „obligatoryjnym elementem statutu są postanowienia dotyczące prowadzenia działalności innej niż kulturalna, jeżeli instytucja zamierza działalność taką prowadzić” [Rozstrzygnięcie nadzorcze z 30 lipca 2012 r. ...].

Czynnością determinującą rozpoczęcie działalności przez instytucję kultury jest wpisanie jej do rejestru prowadzonego przez organizatora. Z chwilą tą uzyskuje ona osobowość prawną i staje się odrębną od JST jednostką organizacyjną. Pozwala to instytucji kultury samodzielnie prowadzić gospodarkę finansową na podstawie planu finansowego. Szczegółowy sposób prowadzenia rejestru określa rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 stycznia 2012 r. w sprawie sposobu prowadzenia i udostępniania rejestru instytucji kultury [tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 189]. Dodać trzeba, że od 2012 r. rejestr ten prowadzony jest wyłącznie w formie elektronicznej.

Skuteczna i efektywna realizacja zadań przez instytucję kultury wymaga wielu umiejętności. Do najważniejszych w szczególności zaliczyć należy te odnoszące się do zagadnień organizacyjnych, merytorycznych oraz umiejętnego wykorzystania zasobów ludzkich. Ważne jest także posiadanie takiej cechy osobowościowej jak przywództwo. Podobnie jak w każdej innej organizacji publicznej – istota zarządzania instytucją kultury to koordynowanie wykorzystania zasobów dla osiągnięcia określonych celów [Kozuch, 2000, s. 17]. Stąd też rozwiązania prawne w ustawie z 25 października 1991 r., pozwalające organizatorowi powierzyć zarządzanie instytucją kultury osobie fizycznej lub prawnej na podstawie kontraktu cywilnoprawnego – umowy menadżerskiej.

Jedną z najbardziej popularnych form organizacyjnych działających w samorządzie terytorialnym jako instytucja kultury są biblioteki. Ogólne zasady działania bibliotek określa ustawa z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 574]. Dla mieszkańców wspólnoty samorządowej biblioteki publiczne spełniają wiele ważnych funkcji, zarówno społecznych, jak i kulturalnych. W świetle cytowanej ustawy biblioteki służą zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych i informacyjnych społeczeństwa oraz uczestniczą w upowszechnianiu wiedzy i kultury. Przede wszystkim ich zbiory służą zachowaniu dziedzictwa narodowego, a także zapewniają dostęp do zasobów nauki i kultury polskiej i światowej [Art. 3 i 18 ustawy z 27 czerwca 1997 r. ...].

Na JST będącą organizatorem biblioteki publicznej spoczywają określone obowiązki wynikające z regulacji prawa. Zaniechanie ich wykonania może spowodować pojawienie się zarzutu wobec organizatora o nierespektowanie przepisów prawa powszechnie obowiązującego. Katalog tych obowiązków jest rozbudowany, a ich realizacja powoduje angażowanie środków publicznych. Przepisy ustawy z 27 czerwca 1997 r. o bibliotekach wymagają, aby organizator zapewnił bibliotece w szczególności: lokal, a także środki pieniężne na wydatki związane z wyposażeniem, prowadzeniem działalności bibliotecznej a także doskonaleniem zawodowym pracowników.

Obowiązek zapewnienia przez organizatora środków pieniężnych dla biblioteki potwierdzony został w jednym z wyroków NSA w Gdańsku. Otóż, zdaniem Sądu, „gminna biblioteka publiczna winna działać jako samorządowa jednostka organizacyjna, funkcjonująca w formie instytucji kultury, finansowana z budżetu gminy jedynie za pomocą dotacji” [Wyrok NSA z dnia 24 czerwca 2002 r.].

Równie często w celu ochrony dóbr dziedzictwa, ludzkości, a także upowszechniania zbiorów wartości historycznej, kultury polskiej i światowej, organy przedstawicielskie JST podejmują decyzję o zorganizowaniu instytucji kultury funkcjonującej jako muzeum. Aktem prawnym normującym organizację i zasady działania muzeów samorządowych jest ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach [tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 720]. Według art. 5 cyt. ustawy muzeami samorządowymi są muzea utworzone albo przejęte przez JST. Tworząc muzeum JST zobowiązana jest do zapewnienia wystarczających środków

pieniężnych do utworzenia i rozwoju muzeum. Środki pieniężne powinny być zapewnione w budżecie JST w takiej wysokości aby zapewnić bezpieczeństwo zgromadzonych zbiorów. Podobnie jak w przypadku wcześniej wspomnianej instytucji kultury – muzeum działa na podstawie statutu nadanego przez podmiot, który go powołał.

ZASADY GOSPODARKI FINANSOWEJ SAMORZĄDOWYCH INSTYTUCJI KULTURY

Instytucje kultury będąc stałym ogniwem systemu finansów publicznych zobowiązane są do prowadzenia gospodarki finansowej według reguł i zasad określonych w przepisach prawnych. Aby zrozumieć istotę finansów samorządowej instytucji kultury zasadne wydaje się przybliżenie samego pojęcia gospodarki finansowej. Pojęcie to obejmuje ogół czynności związanych z przygotowaniem, faktyczną realizacją, ewidencją, analizą i kontrolą operacji oraz zjawisk pieniężnych przeprowadzanych w podmiotach sektora publicznego, jak również czynności odzwierciedlających stosunki i zdarzenia gospodarcze zachodzące między podmiotami sektora publicznego a otoczeniem [Dylewski, Filipiak, Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2006, s. 50]. Dokładne zasady gospodarki finansowej samorządowych instytucji kultury określone zostały w odrębnym rozdziale (trzeci) ustawy z 25 października 1991 r. Wśród licznych reguł determinujących finanse instytucji kultury zauważyć należy, iż podmiot ten samodzielnie gospodaruje przydzieloną i nabytą częścią mienia. Po uzyskaniu osobowości prawnej samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową w ramach posiadanych środków pieniężnych. Należy dodać, iż instytucja kultury będąc podmiotem zaliczanym do sektora finansów publicznych (SFP) zobowiązana jest do zachowania należytej staranności w zakresie gospodarowania środkami pieniężnymi i kierowania się zasadą efektywności ich wykorzystania.

Podobnie jak w innych jednostkach zaliczanych do SFP gospodarka finansowa instytucji kultury prowadzona jest na podstawie planu finansowego. Ideą planowania finansowego jest dążenie do efektywniejszego wykorzystania publicznych zasobów pieniężnych z równoczesnym zachowaniem walorów merytorycznych i jakościowych realizowanych zadań. Inaczej mówiąc, „dobre planowanie finansowe” zapewnia lepsze zarządzanie publicznym zasobem finansowym, zwłaszcza w fazie dokonywania wydatków. Na problem ten zwraca uwagę S. Owsiak [2013, s. 257] podkreślając, że podstawowym narzędziem kształtowania wydatków publicznych jest planowanie. Ustalenie planu finansowego należy do obowiązków dyrektora instytucji kultury. Przedmiotowy plan sporządzany jest zgodnie z wymogami określonymi w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 2077]. Co istotne, w procedurze planowania własnych finansów instytucje kultury nie stosują podziałek klasyfikacji budżetowej

oraz nie są zobowiązane do sporządzania sprawozdań budżetowych – gdyż nie są powiązane z budżetem JST [por. Czarnocki, 2011, s. 98].

Do obligatoryjnych pozycji tego podstawowego dokumentu w działaniu gospodarki finansowej instytucji kultury zaliczyć należy: wysokość dotacji udzielonej przez organizatora, stan przychodów i kosztów, a także pozycje informujące o planowanych środkach pieniężnych na remonty i inwestycje. W celu zachowania transparentności gospodarki finansowej instytucji kultury w planie finansowym wyodrębnia się również takie pozycje jak: stan należności i zobowiązań na początek i na koniec roku, a także stan środków pieniężnych na początek i koniec okresu rozliczeniowego. Bez wątplenia tak sporządzony plan finansowy stanowi dla organizatora istotne źródło użytecznej informacji w czynnościach planowania środków pieniężnych, które mają być przekazane dla instytucji kultury, jak również stanowi podstawę do rozliczenia udzielonej dotacji.

Według ustawodawcy gospodarka finansowa instytucji kultury powinna być prowadzona w sposób zapewniający pokrycie generowanych kosztów bieżącej działalności i zobowiązań z uzyskiwanych przychodów. W samorządowych instytucjach kultury dominującą pozycją przychodów stanowią dotacje podmiotowe i ewentualnie dotacje celowe. Ten drugi rodzaj dotacji organizator udziela jedynie na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Należy dodać, że niniejszy transfer finansowy instytucja kultury może także otrzymać na wskazane zadania i programy realizowane z udziałem środków wymienionych w art. 5 ust. 2 ustawy o finansach publicznych.

Podstawowym rodzajem dotacji jakiej udziela organizator dla samorządowej instytucji kultury jest dotacja podmiotowa. Podstawą prawną do dokonania transferu środków pieniężnych z budżetu JST w tej formie są przepisy art. 131 i art. 218 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r., a także dyspozycja art. 28 ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej. W odróżnieniu od dotacji celowej środki pieniężne przekazane w formie dotacji podmiotowej przeznaczone są na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym utrzymanie i remonty obiektów [Ustawa z 25 października 1991 r., art. 28]. Zakres dyspozycji środkami dotacyjnymi określają bowiem postanowienia statutu wyznaczając zadania danej instytucji kultury, jak również obowiązek poniesienia nakładów koniecznych na utrzymanie i remonty zajmowanych obiektów [Walczak, 2013, s. 463].

Mając na uwadze wymogi art. 126 ustawy o finansach publicznych – dotacja podmiotowa, podlega rozliczeniu przez dyrektora instytucji kultury⁴. Dodać trzeba, że obecne przepisy prawa finansowego jak również regulacje kształtujące zasady gospodarki finansowej instytucji kultury określone w ustawie z dnia

⁴ Stosownie do dyspozycji art. 53 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, kierownik jednostki sektora finansów publicznych jest odpowiedzialny za całość gospodarki finansowej.

25 października 1991 r., nie zawierają żadnych wytycznych i reguł w przedmiocie rozliczenia środków pieniężnych przekazanych w formie dotacji podmiotowej.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że aktem określającym zasady rozliczenia dotacji może być umowa zawierana między JST a instytucją kultury, chociaż brak jest podstaw prawnych uzasadniających wnioski o obowiązku zawarcia takiej umowy [Walczak, 2013, s. 471]. Dyrektor instytucji kultury rozliczając dotację podmiotową powinien w terminie określonym w przepisach ustawy o finansach publicznych w formie pisemnej potwierdzić prawidłowość dokonanych wydatków finansowanych ze środków dotacji podmiotowej. Mimo że nigdzie w regulacjach prawa nie została określona forma rozliczenia dotacji podmiotowej – to dla zachowania kardynalnej zasady jawności ponoszonych wydatków publicznych – zasadne jest w sprawozdaniu z rozliczenia dotacji wyodrębnić najważniejsze grupy wydatków/kosztów. Przyjęcie tegoż rozwiązania posiada dwie podstawowe zalety. Otóż z jednej strony zwiększa przejrzystość rozliczenia dotacji ukazując rozmiary poniesionych wydatków w poszczególnych kategoriach np. wynagrodzenia, remonty, zakup usług – zaś z drugiej strony dla organizatora stanowi jednocześnie podstawę do planowania wydatków w budżecie JST na dotację podmiotową dla instytucji kultury. Podkreślenia wymaga fakt, że wydatkowanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem określonym przez udzielającego, nierozliczenie otrzymanej dotacji lub nieterminowe jej rozliczenie, a także niedokonanie zwrotu dotacji w należytym wysokości lub nieterminowe dokonanie zwrotu dotacji – wyczerpuje znamiona przesłanki naruszenia dyscypliny finansów publicznych stosownie do art. 9 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r., o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1311 ze zm.].

ANALIZA WYDATKÓW Z BUDŻETÓW SAMORZĄDOWYCH NA KULTURĘ I OCHRONĘ DZIEDZICTWA NARODOWEGO

Jednostki samorządu terytorialnego realizując zadania z zakresu kultury ponoszą wydatki głównie w formie dotacji przekazywanych samorządowym instytucjom kultury oraz podmiotom realizującym zadania w tym obszarze. Mimo znaczenia i rangi kultury, która została podkreślona w art. 5 i 6 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [tekst jedn. Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.], wydatki JST w tym obszarze stanowią niewielką część ich budżetów. Jest to skutkiem prowadzonej od początku lat 90. przez samorządy polityki, która związana była z ograniczaniem wydatków na kulturę. Konieczność ta wynikała z ogólnej złej kondycji finansów publicznych. Powstało wówczas przekonanie, że kultura jest tą pozycją w budżecie, w ramach której najłatwiej dokonać oszczędności [Gajewska, 1994, s. 56]. Po blisko dwudziestu latach od utworzenia trójszczeblowego samorządu terytorialnego można zauważyć jednak, że samorzą-

dy mimo licznych trudności finansowych starają się realizować nałożone na nie obowiązki ustawowe w obszarze kultury. W ostatnich latach widoczne jest jednak zmniejszenie zaangażowania finansowego samorządów. W latach 2010–2016 poziom wydatków na kulturę był zróżnicowany, ale jednocześnie w okresie tym nastąpił spadek ich udziału w wydatkach ogółem o 0,7 p.p. Należy zauważyć, że nie był on jedynie efektem szybszego tempa wzrostu wydatków ogółem, ale również spadku wydatków na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (dział 921), co szczególnie widoczne jest w 2015 i 2016 roku (tabela 1).

Tabela 1. Wydatki na kulturę w wydatkach ogółem JST w latach 2010–2016

Rok	Wyszczególnienie		
	Wydatki na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (w tys. zł)	Wydatki ogółem (w tys. zł)	Udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem (w %)
2010 r.	7 006 228	177 766 153	3,94%
2011 r.	6 754 600	181 594 742	3,72%
2012 r.	6 847 050	180 459 271	3,79%
2013 r.	6 887 787	183 838 643	3,75%
2014 r.	7 723 133	196 754 150	3,93%
2015 r.	6 922 827	196 415 300	3,52%
2016 r.	6 672 966	206 034 558	3,24%

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Największe środki finansowe w ramach wydatków na kulturę JST przeznaczały w latach 2010–2016 na działalność domów i ośrodków kultury, świetlic i klubów oraz bibliotek. W analizowanym okresie wydatki te stanowiły odpowiednio około 30% i 18%. Kolejną pozycję pod względem wysokości wydatków samorządowych w dziale 921 stanowiły muzea. Na ich działalność JST przeznaczały blisko 11% wydatków na kulturę (wykres 1). Tak wysoki udział wydatków w wymienionych obszarach wynikał z liczby tych instytucji (tabela 2). Najbardziej liczną grupę instytucji kultury tworzą biblioteki, mimo widocznego zmniejszenia się ich liczby. Zgodnie z ustawą o bibliotekach każda gmina organizuje i prowadzi co najmniej jedną gminną bibliotekę publiczną, wraz z odpowiednią liczbą filii i oddziałów oraz punktów bibliotecznych. Podobnie każdy powiat i województwo prowadzi co najmniej jedną bibliotekę publiczną. W ostatnich latach obserwowany jest systematyczny spadek samorządowych placówek bibliotecznych. Zdecydowana większość z nich prowadzona jest przez gminy i to właśnie one w największym stopniu ograniczyły liczbę podległych im placówek. Jednocześnie wraz ze spadkiem liczby bibliotek następuje wzrost wydatków JST na ich działalność.

Tabela 2. Liczba wybranych samorządowych instytucji kultury w latach 2010–2016

Instytucje kultury	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013r.	2014 r.	2015 r.	2016 r.
Biblioteki i filie	8342	8290	8 182	8112	8094	8050	7984
- w tym gminne	8143	8095	7991	7919	7898	7854	7787
Centra, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice	b.d.	3708	3870	3901	4019	4070	4204
Muzea	782	777	768	822	844	926	944

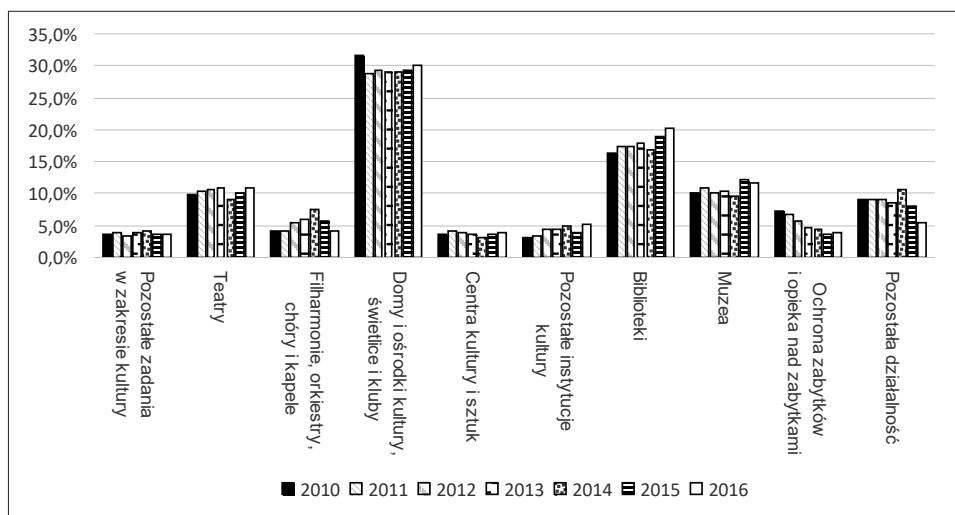
Źródło: opracowanie własne na podstawie <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/tablica> (dostęp 01.05.2018).

Drugą pod względem liczby instytucji kultury formą są centra, domy i ośrodki kultury, kluby i świetlice. Są one coraz powszechniejszą formą realizacji zadań z zakresu kultury przez JST. Na przestrzeni sześciu lat liczba tego typu placówek zwiększyła się o ponad 13%. Jednak zwłaszcza w ostatnich dwóch latach rosnącej liczbie tych podmiotów, towarzyszy spadek środków przeznaczanych przez samorządy na ich działalność. Podobnie jak w przypadku centrów, domów i ośrodków kultury, klubów i świetlic, również liczba muzeów zwiększyła się (o ponad 20%). Mimo iż zwiększył się udział wydatków na muzea w wydatkach na kulturę to jednak nominalnie nastąpił spadek wydatków z budżetów samorządowych przeznaczanych na ich działalność. JST podobne środki finansowe jak na muzea przeznaczyły na działalność teatrów. W latach 2010–2016 stanowiły one około 10% wydatków na kulturę.

Największe zmiany w poziomie wydatków miały miejsce w rozdziale ochrona zabytków i opieka nad zabytkami. W tym przypadku nastąpił spadek wydatków o blisko 50%, co wynikało przede wszystkim ze znacznego ograniczenia przekazanych z budżetu środków europejskich do JST transferów na finansowanie i współfinansowanie programów i projektów wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych. Co więcej, spadek ten można także wytłumaczyć różnymi ograniczeniami związanymi z możliwością aplikowania przez JST o przychody zwrotne służące finansowaniu inwestycji z zakresu ochrony zabytków. Podstawową formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Rejestry są prowadzone przez wojewódzkich konserwatorów, którzy wydają decyzję o wpisaniu obiektów nieruchomości do rejestru zabytków. Są to decyzje dotyczące obiektów nowych, tzn. wpisanych do rejestru po raz pierwszy, decyzji odtworzonych, a także wymagających ponownego wpisu ze względu na zmiany stanu zabytku lub jego otoczenia. W rejestrze zabytków nieruchomości występują ponadto m.in. założenia przestrzenne – układy urbanistyczne, obiekty budownictwa obronnego oraz inne obiekty takie, jak: ogrodzenia, bramy, pomniki, fontanny i studnie, altany, grotty, pawilony. Obok zabytków nieruchomości, ochronie podlegają także za-

bytki ruchome, do których należą m.in.: dzieła sztuki plastycznej, rzemiosła artystycznego i sztuki użytkowej, militaria, wytwory techniki, wytwory sztuki ludowej i rękodzieła. Sposobem ochrony zabytków jest także utworzenie parku kulturowego. Powołuje go rada gminy w celu ochrony krajobrazu kulturowego (tj. krajobrazu przetworzonego przez człowieka) poprzez działania pozwalające na zachowanie wyróżniających się krajobrazowo terenów z zabytkami nieruchomymi, charakterystycznymi dla miejscowej tradycji budowlanej i osadniczej.

Poza omówionymi pozycjami, w pozostałych rozdziałach działu kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, zrealizowane wydatki stanowiły około 30% wydatków poniesionych w dziale 921 i w latach 2010–2016 pozostawały na podobnym poziomie (rys. 1).

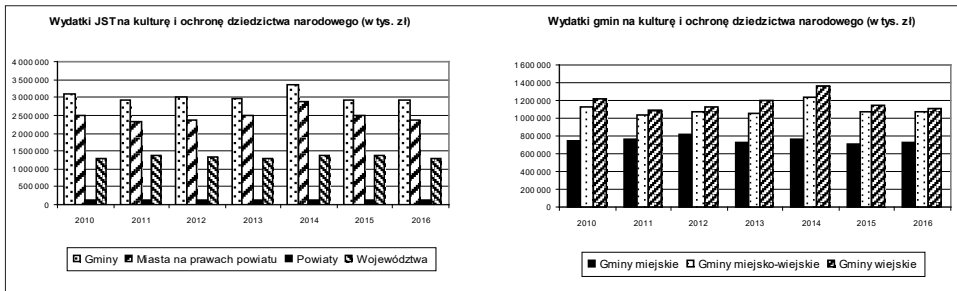


Rys. 1. Wybrane wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2010–2016 (w %).

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Zróznicowanie w poziomie wydatków JST na kulturę ma miejsce nie tylko w przypadku rodzaju zadania i formy jego realizacji, ale widoczne jest również ze względu na szczebel samorządu. Największe wydatki na kulturę realizowane były z budżetów gmin. W badanym okresie wynosiły one około 3 mld zł i stanowiły średnio 44% wydatków wszystkich JST. Wydatki na kulturę realizowane przez miasta na prawach powiatu i województwa stanowiły odpowiednio około 35% i 19% samorządowych wydatków w dziale 921. Najmniejszy był udział wydatków powiatów w wydatkach JST na kulturę i wyniósł on 1,5–2%. Największe środki finansowe na kulturę JST wydatkowały w 2014 r. W przypad-

ku wszystkich jednostek samorządowych od 2015 r. następowało ograniczanie wydatków na ten cel. Szczególnie istotne zmiany nastąpiły w gminach właśnie w 2015 r., kiedy to wydatki w stosunku do roku poprzedniego spadły o ponad 12%. Było to efektem zakończenia procesu wydatkowania przez samorzady środków europejskich w ramach budżetu Unii Europejskiej na lata 2007–2013. Dostępność tych środków na kulturę wywarła ogromny wpływ na politykę kulturalną samorządów. Łącznie w latach 2008–2014 ze środków europejskich JST przeznaczyły na kulturę 4,47 mld zł, czyli 9,6% wszystkich wydatków na kulturę. Środki te nie spowodowałyby istotnych zmian w strukturze wydatków JST, gdyby nie konieczność wydatkowania przez samorzady dodatkowych 4 mld zł w formie wkładów własnych do projektów unijnych. Oddziaływanie środków europejskich w obszarze wydatków JST na kulturę będzie odczuwalne również w kolejnych latach, kiedy to nastąpi intensyfikacja projektów realizowanych przy wsparciu finansowym środków z budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 [Kukołowicz i in., 2016, s. 240].



Rys. 2. Wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (w tys. zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Rb-28S z wykonania budżetów JST w latach 2010–2016.

Podobne zróżnicowanie wydatków na kulturę można zaobserwować na poziomie gmin, co oznacza, że rodzaj gminy w istotnym stopniu determinuje poziom wydatków w dziale 921 (wykres 2). Największe wydatki realizowane były z budżetów gmin wiejskich. Ich średni udział w wydatkach gmin na kulturę wynosił w latach 2010–2016 około 38–40%. Nieco mniejsze wydatki miały miejsce w przypadku gmin miejsko-wiejskich i stanowiły około 35–36% wydatków gmin na kulturę. Najmniejsze środki finansowe na realizację polityki kulturalnej przeznaczyły gminy miejskie (ok. 24–25%). Bez względu na rodzaj gminy największe zaangażowanie finansowe w obszarze kultury miało miejsce w 2014 r. i związane było z koniecznością zakończenia realizacji projektów unijnych, co skutkowało zwiększeniem wydatków zarówno w gminach wiejskich, miejsko-wiejskich, jak i miejskich. Wzrost ten odpowiednio wyniósł 14%, 17% i 3%. W kolejnym roku poziom wydatków powrócił do obserwowanego w 2013 r.

PODSUMOWANIE

Wskutek procesu decentralizacji, po blisko 30 latach od transformacji ustrojowej, JST pełnią kluczową rolę w realizacji zadań z zakresu kultury. Na mocy ustaw wszystkie szczeble władzy są odpowiedzialne za kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego. Ustawodawca pozostawił jednak częściową odpowiedzialność za realizację polityki kulturalnej na poziomie centralnym w Ministerstwie Kultury i Ochrony Dziedzictwa Narodowego. Na szczeblu samorządu terytorialnego realizacja zadań publicznych z zakresu kultury odbywa się w różnego rodzaju formach organizacyjno-prawnych. Podkreślić jednak należy, że fundamentalne miejsce w tym rozległym katalogu form zajmują instytucje kultury – posiadające status biblioteki oraz centrum, domu czy ośrodka kultury, a podstawowym źródłem ich przychodów są środki finansowe przekazywane w formie dotacji podmiotowych z budżetów JST. W świetle obecnie obowiązujących regulacji prawnych JST zarządzają instytucjami kultury niezależnie od władz centralnych i samodzielnie decydują o prowadzonej polityce kulturalnej.

W efekcie przeprowadzonych badań należy podkreślić, że wysokość wydatków na kulturę różni się w zależności od rodzaju jednostki samorządowej. Analizując wydatki JST z perspektywy poszczególnych szczebli samorządu (budżetu gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu, województwa) można zaobserwować znaczne różnice w poziomie wydatków. Ma to związek z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz liczbą instytucji kultury podległych poszczególnym szczeblom. Najwięcej środków na kulturę przeznaczyły gminy oraz miasta na prawach powiatu. Ponadto w analizowanym okresie widoczny jest spadek wydatków JST na kulturę (mimo rosnącego poziomu wydatków ogółem) – zwłaszcza w przypadku zadań związanych z ochroną zabytków i opieką nad nimi. W badanym okresie pozytywnie należy ocenić wysoki udział środków europejskich w wydatkach JST ponoszonych na realizację zadań zakresu kultury.

Mimo iż wydatki JST na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego nie stanowią istotnej pozycji w ich budżetach, znaczenie zadań realizowanych w tym obszarze jest kluczowe z punktu widzenia zachowania tożsamości narodu, zapewnienia równego dostępu do kultury oraz tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i działania na rzecz rozwoju społecznego.

Na zakończenie warto także zauważyć, że przeprowadzone badania mogą stanowić podstawę do dalszych pogłębionych analiz związanych z poruszoną problematyką. Do szczególnie interesujących należy kwestia zakresu wykorzystania środków europejskich w obszarze kultury, ze szczególnym uwzględnieniem charakteru realizowanych projektów w kontekście rodzajów ponoszonych wydatków. Ciekawa wydaje się również analiza działań z punktu widzenia ich kontynuacji po zakończeniu realizacji projektów oraz trwałości wypracowanych efektów i ich długofalowego znaczenia. Ponadto interesujących wniosków mogłaby dostarczyć analiza przestrzennego zróżnicowania wydatków JST na kulturę.

BIBLIOGRAFIA

- Czarnocki G., 2011, *Dotacje dla instytucji kultury* [w:] *Dotacje z budżetu jednostek samorządu terytorialnego*, red. A. Bieniaszewska, K. Stelmaszczyk, MUNICIPALUM, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2006, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa
- Finanse kultury w latach 2007–2005. Studia i analizy statystyczne*, 2016, Urząd Statystyczny w Krakowie, Kraków.
- Gajewska J., 1994, *Podział środków na szczeblu gmin po reformie samorządowej* [w:] *Podział środków publicznych na kulturę przez organy administracji państwowej. Zasady, formy, kryteria*, red. S. Golinowska, Instytut Kultury, Warszawa.
- Kukolowicz T., Modzelewska M., Siechowicz P., Wiśniewska A., 2016, *Rola samorządu terytorialnego w finansowaniu polityki kulturalnej w Polsce w latach 1990–2015* [w:] *Polityka kulturalna*, Studia BAS nr 2(46), red. B. Dziewulak, Wydawnictwo Biura Analiz Sejmowych, Warszawa.
- Kożuch B., 2000, *Zarządzanie zagadnienia wstępne* [w:] *Podstawy zarządzania*, red. B. Kożuch, M. Cywoniuk, Wydawnictwo WSE, Białystok.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M., 2006, *Budżet i finanse. Poradnik dla samorządów*, MUNICIPALUM, Warszawa.
- Owsiak S., 2013, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z 30 lipca 2012 r., NK-N11.4131.774.2012.AS2, Dz. Urz. Woj. Dolno. 2012/2768.
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r., o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 450).
- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r., o bibliotekach (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., poz. 574).
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r., o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 862 ze zm.).
- Walczak P., 2013, *Dotacje podmiotowe z budżetu JST na rzecz samorządowych instytucji kultury* [w:] *Dotacje z budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Planowanie, udzielanie, rozliczanie*, red. A. Walasik, A. Babczuk, A. Talika, C.H. Beck, Warszawa.
- Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 września 2011 r., II SA/Lu 653/11, LEX nr 1026963.
- Wyrok NAS w Szczecinie z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253.
- Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 6 grudnia 2010 r., II SA/Bd 1184/10, LEX nr 751961.
- Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 24 czerwca 2002 r., SA/Gd 479/02, OwSS 2004/1/21/21/

Streszczenie

W opracowaniu podjęta została problematyka obejmująca finansowanie zadań z zakresu kultury przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). Poruszony problem badawczy dotyczył w szczególności form organizacyjno-prawnych realizacji zadań oraz wydatków związanych z realizacją tych zadań. Jego wyrazem jest postawiona hipoteza badawcza, zgodnie z którą w zależności od szczebla samorządu oraz rodzaju jednostki samorządu terytorialnego poziom zrealizowanych wy-

datków jest zróżnicowany. W celu weryfikacji tak sformułowanej hipotezy w pierwszej kolejności dokonano charakterystyki form organizacyjno-prawnych realizacji zadań z zakresu kultury oraz zasad prowadzenia przez nie gospodarki finansowej. Następnie dokonano analizy poziomu i struktury wydatków jednostek samorządowych na kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego w latach 2010–2016 oraz udziału tych wydatków w wydatkach ogółem. W opracowaniu zastosowano metodę porównawczej analizy opisowej. W efekcie przeprowadzonych badań stwierdzono, że wysokość wydatków na kulturę różni się w zależności od rodzaju jednostki samorządowej. Analizując wydatki JST z perspektywy poszczególnych szczebli samorządu (budżetu gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu, województwa) można zaobserwować znaczne różnice w poziomie wydatków. Ma to związek z podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi szczeblami samorządu terytorialnego oraz liczbą instytucji kultury podległych poszczególnym szczeblom. Najwięcej środków na kulturę przeznaczały gminy oraz miasta na prawach powiatu. Biorąc pod uwagę udział wydatków na kulturę w wydatkach ogółem, najwyższy odsetek wydatków na kulturę w relacji do wszystkich wydatków samorządu zaobserwowano w przypadku budżetów województw.

Słowa kluczowe: kultura, jednostki samorządu terytorialnego, gospodarka finansowa instytucji kultury, wydatki publiczne.

The role of local government units in financing tasks in the scope of culture and protection of national heritage in Poland

Summary

The study addresses the issue of financing tasks in the scope of culture carried out by local government units (JST). The discussed research problem concerns in particular the organisational and legal forms of implementation of tasks and related expenses. It is expressed by a research hypothesis, according to which the level of expenditure incurred varies depending on the level and type of local government units. In order to verify the hypothesis formulated in this way, a characteristics of organisational and legal forms of the implementation of tasks in the field of culture and the principles of running a financial economy by them were first prepared. Then, an analysis was made of the level and structure of expenditure of local government units on culture and protection of national heritage in 2010–2016 and the share of these expenditures in total expenditure. The study uses the method of comparative descriptive analysis. As a result of the conducted research, it was found that the amount of expenditure on culture varies depending on the type of local government unit. Analysing the expenditure of local government units from the perspective of individual levels of local government (municipalities, cities with poviat rights, poviats, voivodships), one can observe significant differences in the level of expenditure. This is related to the division of competences between the various levels of local government units and the number of cultural institutions subordinate to particular levels. Municipalities and cities with poviat rights have devoted the most resources to culture. Considering the share of expenditures on culture in total expenditure, the highest percentage of expenditure on culture in relation to all expenditures of local government units was observed in the case of voivodship budgets.

Keywords: culture, local government units, financial management of culture institutions, public expenditures.

JEL: H40, H59, H76.

*dr Joanna Nucińska*¹

Katedra Rachunkowości, Instytut Ekonomii i Zarządzania
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie

*dr Joanna Śmiechowicz*²

Katedra Finansów Publicznych
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Ocena skuteczności realizacji zadań oświatowych przez wybrane miasta na prawach powiatu

WPROWADZENIE

Miasta na prawach powiatu (dalej: mnpp) realizują zarówno gminne, jak i powiatowe zadania publiczne z zakresu oświaty [Art. 8 i 11 Prawa oświatowego]. Na ich finansowanie w latach 2012–2016 przeznaczyły średnio 1/3 swoich wydatków budżetowych [Nucińska, 2017b, s. 83]. Istotny poziom wydatków na zadania oświatowe oraz ich znaczenie dla wspólnoty lokalnej nakazują szczególną dbałość o sposób dysponowania środkami publicznymi. Powinna się ona wyrażać m.in. w wypełnianiu zaleceń ustawodawcy, w myśl których środki publiczne należy wydatkować w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasad efektywności (uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów) oraz skuteczności (optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów) [Art. 44 ustawy o finansach publicznych].

Celem artykułu jest identyfikacja miar efektów dla zadań oświatowych oraz ocena skuteczności realizacji tych zadań na przykładzie Gdańska, Szczecina, Lublina i Rzeszowa w okresie 2012–2016. Dobierając mnpp do próby badawczej kierowano się – z jednej strony – ich podobnymi cechami, tj. liczba mieszkańców, stosunkowo duże zaawansowanie we wdrożeniu budżetu zadaniowego (Gdańsk, Szczecin) lub jego brak (Lublin, Rzeszów), położenie (Gdańsk

¹ Adres korespondencyjny: Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Al. Raclawickie 14, 20-950 Lublin, tel.: +48 81 445 35 58; e-mail: nucinska@kul.pl; ORCID: 0000-0001-8021-3951.

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Pl. M. Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin, tel.: +48 81 537 51 62; e-mail: joanna.smiechowicz@poczta.umcs.lublin.pl; ORCID: 0000-0003-2101-4068.

i Szczecin – w północno-zachodniej części kraju, Lublin i Rzeszów – w południowo-wschodniej części), z drugiej zaś strony – ich cechami odmiennymi, tj. społeczno-ekonomiczne warunki życia mieszkańców, poziom nakładów budżetowych na oświatę. Na potrzeby badań wykorzystano dane ze sprawozdań z wykonania budżetów oraz z informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w latach szkolnych 2012/13–2016/17 wymienionych mnpp, a także dane statystyczne GUS. Zastosowano krytyczną analizę źródeł, studia przypadków i analizę porównawczą.

Artykuł należy do cyklu publikacji pt. „Uwarunkowania pomiaru efektywności finansowania edukacji” [Nucińska, 2017a].

CELE REALIZACJI ZADAŃ OŚWIATOWYCH FORMUŁOWANE PRZEZ WŁADZE CENTRALNE I WŁADZE WYBRANYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

Cel rozumieć należy jako świadomie określony, przyszły stan, który jednostka pragnie osiągnąć. Wykonywanie zadań przez władze publiczne i ponoszenie w związku z tym wydatków powinno służyć osiągnięciu celów pożądanych przez państwo oraz pożytecznych dla całości społeczeństwa lub/i dla poszczególnych jego członków [Por. Kaczurak-Kozak, 2016, s. 118]. Względy racjonalne przemawiają za tym, aby wydatkowanie środków finansowych, zwłaszcza ze źródeł publicznych, przyczyniało się do osiągnięcia oczekiwanego, satysfakcjonującego stanu rzeczy tj. celu. Cele muszą być poddawane pomiarowi w wykorzystaniem odpowiednio skonstruowanych mierników poziomu ich realizacji [Kaczurak-Kozak, 2016, s. 119], co umożliwia ocenę skuteczności wydatków ponoszonych na zadania publiczne. W.M. Orłowski wskazuje, że „skuteczność realizacji mierzy się poprzez odniesienie rzeczywistych efektów realizacji do efektów planowanych” [Postuła, Perczyński, 2010, s. 82].

Cele w dziedzinie oświaty określane są głównie na poziomie centralnym. Zostały one zawarte zarówno w ustawach, jak i dokumentach Ministerstwa Edukacji Narodowej nakreślających kierunki polityki oświatowej w Polsce. W preambule i art. 1 ustawy Prawo oświatowe sformułowano cele stawiane przed systemem oświaty w Polsce, m.in. kształcenie oraz wychowanie i opieka odpowiednie do wieku i osiągniętego rozwoju ucznia; zmniejszanie różnic w warunkach kształcenia między regionami kraju; kształtowanie postaw prospołecznych, wychowanie poprzez wspieranie dziecka w rozwoju ku pełnej dojrzałości w sferze fizycznej, emocjonalnej, intelektualnej, duchowej i społecznej, wzmacnianie i uzupełnianie przez działania z zakresu profilaktyki problemów dzieci i młodzieży; opiekę nad uczniami szczególnie uzdolnionymi; dostosowywanie kierunków i treści kształcenia do wymogów rynku pracy [Art. 1 pkt 1, 3, 8, 11, 12, 17 Prawa oświatowego].

Z kolei w dokumentach Ministerstwa Edukacji Narodowej określających co roku kierunki polityki oświatowej państwa dla roku szkolnego 2016/2017 jako cele wskazano – przykładowo – upowszechnianie czytelnictwa, rozwój kompetencji informatycznych, wychowanie do wartości, kształcenie dualne w szkolnictwie zawodowym [MEN, 2017 ([http](http://))]. Natomiast na rok szkolny 2017/2018 za priorytety przyjęto m.in. wdrażanie nowej podstawy programowej, podniesienie jakości edukacji matematycznej, przyrodniczej i informatycznej oraz wprowadzenie doradztwa zawodowego do szkół i placówek.

Pośrednio jako cele oświatowe można traktować także wymagania stawiane uczniom w programach nauczania poszczególnych przedmiotów lub dotyczące egzaminów zewnętrznych kończących kolejne etapy edukacji.

Część jednostek samorządu terytorialnego (dalej: JST) określa w dokumentach strategicznych własne cele, jakimi kierują się w realizacji zadań oświatowych. Ponadto JST, które wdrożyły budżet zadaniowy (w tym: Gdańsk i Szczecin), formułują cele dla wszystkich zadań finansowanych z budżetu. Na przykład w Gdańsku przyjęto na 2016 r. następujące cele w dziedzinie oświaty [*Sprawozdanie... Gdańska*, 2016 ([http](http://)), s. 280–304]:

- zapewnienie możliwości skorzystania z edukacji przedszkolnej wszystkim zgłoszonym w danym roku dzieciom zamieszkującym w mieście,
- podwyższenie jakości nauczania w szkołach i równoczesne zmniejszenie w okresie 2015–2020 zaangażowania miasta w całkowitym koszcie kształcenia uczniów o 2%,
- zwiększenie liczby miejsc w żłobkach o 30% w okresie 2010–2020,
- zapewnienie przynajmniej 180 uczniom miejsc w ośrodkach dla dzieci i młodzieży niepełnosprawnej,
- zapewnienie minimum 11 800 miejsc w świetlicach szkolnych, 700 miejsc zakwaterowania dla uczniów spoza Gdańska, 15 000 miejsc w stołówkach szkolnych.

Z kolei w Szczecinie dla zadań oświatowych określono takie cele jak [*Sprawozdanie... Szczecina*, 2016 ([http](http://)), s. 377–407]:

- poprawa bezpieczeństwa uczniów,
- podwyższenie kwalifikacji nauczycieli,
- wymiana doświadczeń Polski i Norwegii w trenowaniu młodzieży w piłce siatkowej,
- wspieranie rozwoju zdolności i talentów uczniów.

PUBLIKOWANE MIARY EFEKTÓW ZADAŃ OŚWIATOWYCH WYBRANYCH MIAST NA PRAWACH POWIATU

Szeroko pojęte efekty kształcenia, opieki i wychowania mają charakter indywidualny i niematerialną postać. Wymienione cechy utrudniają pomiar rezultatów zadań oświatowych przez JST. Mierniki odzwierciedlające je w sposób najbardziej syntetyczny to liczba uczniów lub absolwentów, których dotyczą efekty

kształcenia, oraz wyniki egzaminów zewnętrznych, które pokazują zakres i stopień efektów edukacyjnych osiągniętych przez uczniów.

W tabeli 1 dokonano przeglądu analizowanych źródeł w zakresie miar efektów realizacji zadań oświatowych wybranych mnpp.

Tabela 1. Publikowane miary efektów zadań oświatowych dla wybranych mnpp

Miasto	Przykłady miar efektów i źródło ich publikacji
Gdańsk	<p>Liczba uczniów w szkołach i placówkach^{SB, IO, BDL} Liczba uczniów niepromowanych^{IO} Osoby korzystające z pomocy psych.-ped., wczesnego wspomaganie rozwoju, pomocy materialnej, programów miejskich i UESB^{IO} oraz z dowożenia, świetlic, stołówek, burs i internatów, zajęć dodatkowych i pozalekcyjnych^{SB} Liczba absolwentów^{BDL} Wyniki/zdawalność egzaminów zewn., osiągnięcia uczniów^{IO}, miejsce w rankingu 16 miast woj. wg egzaminów zewn.^{SB} Remonty i inwestycje w jedn. oświatowych^{SB}</p>
Lublin	<p>Liczba uczniów w szkołach i placówkach^{IO, BDL} Osoby korzystające z pomocy materialnej, dowożenia, części programów rządowych, miejskich i UESB^{IO} Liczba absolwentów^{BDL} Wyniki/zdawalność egzaminów zewn., EWD dla gimnazjów, osiągnięcia szkół i uczniów, międzyszk. współzawod. sportowe^{IO} Remonty i inwestycje w jedn. oświatowych^{SB, IO}</p>
Rzeszów	<p>Liczba uczniów w szkołach i placówkach^{SB, IO, BDL} Osoby korzystające z pomocy psych.-ped., pomocy materialnej, zajęć pozalekcyjnych^{SB, IO} oraz z dowożenia i internatów^{IO} Liczba absolwentów^{BDL} Wyniki/zdawalność egzaminów zewn., wyniki Ogólnopolskiego Badania „Kompetencje dla przyszłości 2017”^{IO} Remonty i inwestycje w jedn. oświatowych^{SB}</p>
Szczecin	<p>Liczba uczniów w szkołach i placówkach^{SB, IO, BDL} Osoby korzystające z pomocy materialnej^{SB, IO} oraz z pomocy psych.-ped., wczesnego wspomaganie, dowożenia, świetlic, stołówek, burs i internatów, zajęć dodatkowych, kursów kwalifikacyjnych, programów rządowych, miejskich i ^{UE SB} Liczba absolwentów^{BDL} Wyniki/zdawalność egzaminów zewn., osiągnięcia uczniów^{IO} Remonty i inwestycje w jedn. oświatowych^{SB, IO}</p>

Objaśnienia: ^{SB} – roczne sprawozdanie z wykonania budżetu; ^{IO} – informacja o stanie realizacji zadań oświatowych w roku szkolnym; ^{BDL} – Bank Danych Lokalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu, informacji o stanie realizacji zadań oświatowych badanych mnpp oraz [Bank Danych Lokalnych (<http://>)].

Zawarte w tabeli 1 miary efektów zadań oświatowych cechuje zróżnicowana szczegółowość. Lublin publikował najobszerniejszy zestaw danych w informacji o stanie realizacji zadań oświatowych, a Gdańsk – w sprawozdaniu z wykonania budżetu. Z kolei Bank Danych Lokalnych zawierał porównywalne dane o liczbie uczniów i absolwentów oraz skolaryzacji dla wszystkich mnpp.

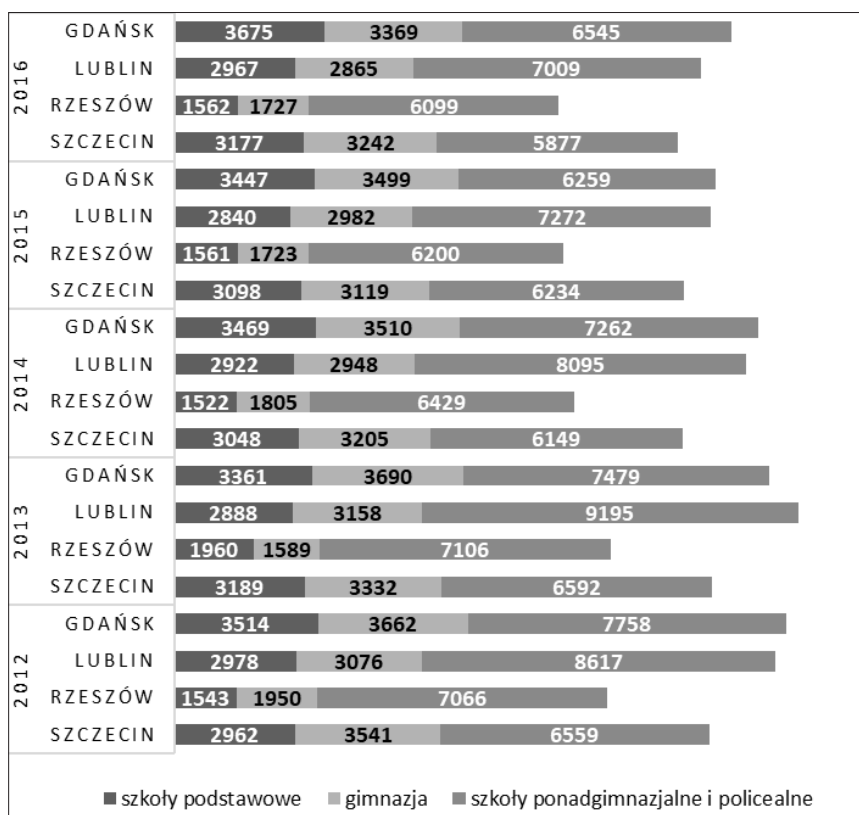
PRZYDATNOŚĆ DOSTĘPNYCH MIAR EFEKTÓW DLA OCENY SKUTECZNOŚCI REALIZACJI ZADAŃ OŚWIATOWYCH

Identyfikacja i pomiar efektów realizacji zadań oświatowych jest warunkiem koniecznym, ale niewystarczającym dla analizy skuteczności działalności badanych mnpp w tej dziedzinie. Dopiero powiązanie miar efektów z celami polityki edukacyjnej państwa lub JST daje podstawy do oceny skuteczności realizacji zadań oświatowych. Autorki opracowania klasyfikują syntetyczne i dostępne mierniki skuteczności realizacji zadań oświatowych związanych z kształceniem, dzieląc je na:

- miary „bieżących” efektów (np. liczba uczniów, którzy „terminowo” uzyskują efekty kształcenia przewidziane w programie nauczania i są promowani do kolejnej klasy bez jej powtarzania),
- miary zakresu efektów zadań w stosunku do potrzeb (np. wskaźnik skolaryzacji brutto i netto),
- miary „docelowych” efektów (np. liczba absolwentów, którzy ukończyli dany etap edukacji osiągając zakładane efekty kształcenia; zdawalność egzaminów maturalnych i zawodowych).

W dalszej części omówiono miary „docelowych” efektów skutecznej realizacji zadań oświatowych w wybranych mnpp w świetle ogólnokrajowych wymagań edukacyjnych – liczbę absolwentów kolejnych etapów kształcenia (rys. 1) i wyniki egzaminów zewnętrznych (tabela 2). Przedstawiono też miary skuteczności w zakresie dostępności oświaty (rys. 2).

Jak wskazują dane na rys. 1, we wszystkich badanych mnpp w okresie objętym analizą stopniowo zmniejszała się liczba absolwentów szkół ponadgimnazjalnych i policealnych. Największy spadek dotknął w 2014 r. Lublin i dotyczył aż 1608 osób, najmniejszy zaś – Szczecin (440). Niekorzystnie przedstawiała się też sytuacja w gimnazjach. W przypadku szkół podstawowych liczba absolwentów w Lublinie, Szczecinie i Rzeszowie była dość stabilna. Zmiany wieku dzieci objętych obowiązkiem szkolnym nie doprowadziły zatem do znaczących fluktuacji w ogólnej liczbie uczniów kończących naukę. Warto natomiast podkreślić różnice, jakie ujawniły się w dwóch miastach o podobnej populacji, tj. w Lublinie i Szczecinie. O ile w pierwszym z nich o wiele więcej młodzieży ukończyło naukę w szkołach ponadgimnazjalnych i policealnych, to w Szczecinie było znacznie więcej absolwentów gimnazjów.



Rys. 1. Liczba absolwentów szkół w wybranych mnpp

Źródło: opracowanie na podstawie [Bank Danych Lokalnych (<http://>)].

Tabela 2. Rezultaty egzaminów zewnętrznych w wybranych mnpp

Miasto	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Średnie wyniki sprawdzianu szóstoklasisty (%)					
Gdańsk	66	71	72	67	-
Lublin	69	74	73	70	-
Rzeszów	68	72	75	70	-
Szczecin	63	69	71	65	-
Średnie wyniki egzaminu gimnazjalnego (%) ^A					
Gdańsk	65, 60	68, 62	64, 67	71, 59	74, 64
	53, 61	53, 54	53, 53	54, 55	54, 56
Lublin	70, 63	73, 65	69, 70	77, 63	78, 68
	56, 65	56, 58	57, 57	57, 58	57, 61
Rzeszów	68, 64	73, 64	67, 70	74, 64	76, 66
	57, 67	56, 59	58, 58	59, 60	57, 61

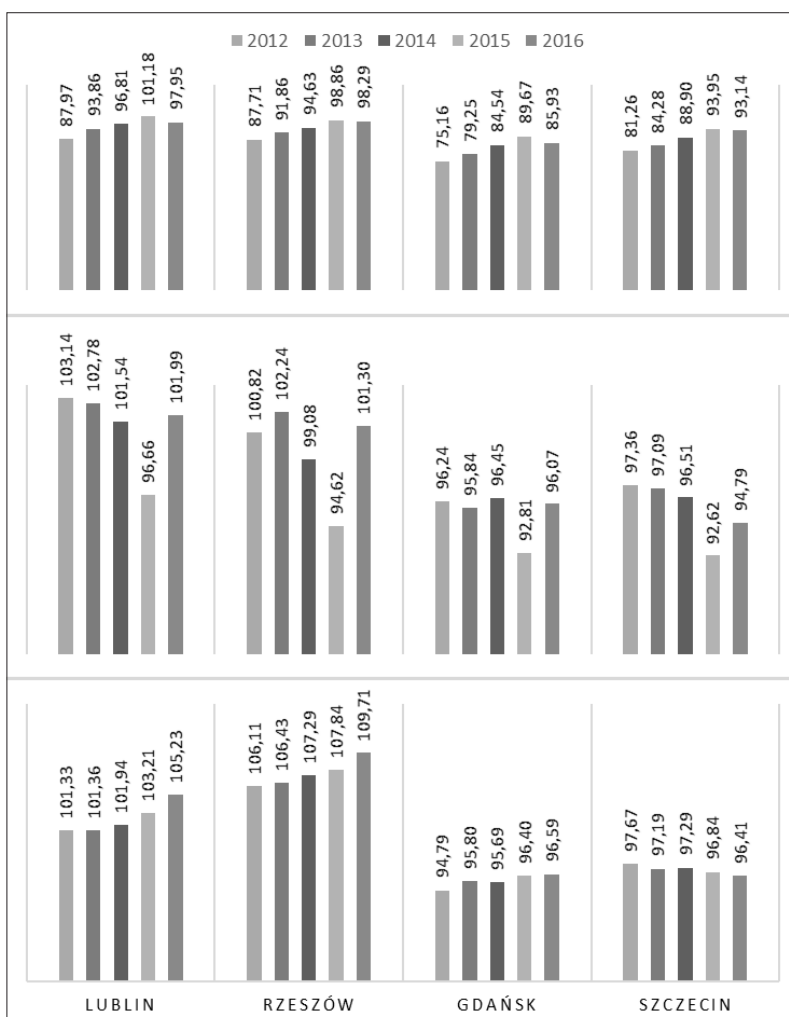
1	2	3	4	5	6
Szczecin	63, 60 51, 60	70, 61 50, 54	63, 66 52, 53	72, 59 54, 55	73, 63 53, 56
Zdawalność egzaminu maturalnego (%)					
Gdańsk	79	72	78	83	82
Lublin	85	77	78	86	83
Rzeszów	79	72	80	85	85
Szczecin	84	78	76	83	79
Zdawalność egzaminów zawodowych (%) ^B					
Gdańsk ^C	66	70	75	74	69 / 75
Lublin ^D	75	80	79	bd. ^E	bd. ^E
Rzeszów ^C	66	67	70 ^D	86	70
Szczecin ^D	68	67	68 / 70	70 / 71	74 / 75

Objaśnienia: ^A – wyniki z: j. polskiego, historii i WOS, matematyki, cz. przyrodniczej; ^B – sesja egzaminacyjna zima/lato albo lato (ogółem); ^C – tylko technika i szkoły policealne; ^D – ogółem; ^E – brak danych o zdawalności, podano liczbę uzyskanych dyplomów potwierdzających kwalifikacje
 Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji o stanie realizacji zadań oświatowych badanych mnpp.

Dane z tabeli 2 nie ujawniają drastycznych różnic w wynikach sprawdzianu szóstoklasisty i egzaminu gimnazjalnego oraz w zdawalności egzaminu maturalnego w badanych mnpp, choć w Lublinie i Rzeszowie rezultaty kształcenia uczniów były nieco lepsze. Wyniki sprawdzianu po szkole podstawowej ulegały poprawie do roku 2014/2015, a w ostatnim roku jego przeprowadzenia znacznie się pogorszyły. Generalnie poprawiała się też zdawalność egzaminu maturalnego z wyjątkiem Szczecina, dla którego w roku 2016/2017 była ona wyraźnie niższa od pozostałych mnpp. Zdawalność egzaminów zawodowych wykazywała natomiast duże zróżnicowanie (od 66% do 86%), zarówno dla lat, jak i miast. Zwraca uwagę brak danych o zdawalności tych egzaminów w Lublinie od roku szkolnego 2015/2016. W informacjach o stanie realizacji zadań oświatowych udostępniono jedynie dane o liczbie uzyskanych dyplomów potwierdzających kwalifikacje zawodowe. Ta istotna zmiana w sposobie prezentacji może być próbą ukrycia spadku dość wysokiego – na tle innych mnpp – poziomu zdawalności egzaminów zawodowych w Lublinie.

Interesujących informacji dostarczają również wykresy na rys. 2. Zgodnie z nimi wskaźniki skolaryzacji w dwóch mnpp Polski Wschodniej były wyraźnie wyższe niż w Gdańsku i Szczecinie w analizowanym okresie, co ujawniło się na wszystkich poziomach kształcenia. Co więcej, dla szkół podstawowych i gimnazjów w Lublinie i w Rzeszowie wskaźnik skolaryzacji zazwyczaj przekraczał 100%, co oznacza, że w miastach tych kształciły się dzieci z sąsiednich miejscowości. Większe odchylenia wskaźnika (od 93% do 97%) wystąpiły w przypadku Gdańska i Szczecina, co wskazuje z kolei na to, że dzieci zameldowane

w tych miastach uczyły się w szkołach poza nimi. Warto też zauważyć, iż najwyższy wskaźnik skolaryzacji przedszkolnej dla dzieci w wieku 3–5 lat wystąpił dla wszystkich badanych mnpw w 2015 r. Jego nieco wyższa wartość wynikała z objęcia obowiązkiem szkolnym 6-latków, które „zwolniły” miejsca w przedszkolach dla młodszych dzieci. Jednocześnie zwiększyła się podstawa obliczania skolaryzacji dla szkół podstawowych o dzieci 6-letnie (mianownik), choć część z nich pozostała w przedszkolach korzystając z odroczenia obowiązku szkolnego, co wywołało istotny spadek (licznk) skolaryzacji w 2015 r.



Rys. 3. Wskaźniki skolaryzacji netto dla wychowania przedszkolnego dzieci w wieku 3–5 lat (górze), szkół podstawowych (środek) i gimnazjów (dół) w wybranych mnpw

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych (<http://>)].

PODSUMOWANIE

Poprawna ocena skuteczności realizacji zadań oświatowych wymaga sformułowania celu każdego zadania i wskazania miary stopnia jego realizacji. Sprzyja temu budżetowanie zadaniowe, ale jego użyteczność dla oceny skuteczności zależy od rozwiązań przyjętych w danym mieście. Jak wskazują przeprowadzone badania, ocena skuteczności wykonania zadań była możliwa tylko w budżecie zadaniowym Gdańska, zaś w Szczecinie, z uwagi na brak powiązania między celami i miernikami dla zadań – już nie. Niestety, JST nie nadają należytej rangi kwestiom pomiaru skuteczności realizacji celów polityki oświatowej państwa, skupiając się głównie na zapewnieniu warunków do jej realizacji. Wyniki badań ankietowych A. Kopańskiej wskazują, iż „połowa samorządów ma wątpliwości czy w ogóle można definiować i mierzyć efekty w oświacie” [Kopańska, 2012, s. 32].

Określenie celu, dążenie do jego osiągnięcia i jego pomiar jest trudne m.in. dla zadań z dziedziny edukacji. Ich oczekiwane efekty nie zależą jedynie od starań i nakładów JST finansujących zadania, ale również od wielu innych czynników i okoliczności, w tym od woli i wysiłku uczniów i nauczycieli jako beneficjentów wydatkowanych środków. Równocześnie niezadawalające efekty, a więc niska skuteczność wydatków publicznych nie stanowi podstawy do zaniechania realizacji zadań oświatowych. Na obecnym etapie rozwoju cywilizacyjnego należą one bowiem do podstawowych obowiązków państwa wobec obywateli, zapisanych w ustawodawstwie, w tym w aktach prawnych najwyższego rzędu [Art. 70 Konstytucji RP].

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych GUS, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/temat> (stan na 02.05.2018 r.).
- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Gdańska za lata 2012/2013–2016/2017*, <http://www.gdansk.pl/urząd-miejski/wydział-rozwoju-społecznego/Zadania-oswiatowe,a,1517> (stan na 02.05.2018 r.).
- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Lublina za lata 2012/2013–2016/2017*, <https://lublin.eu/mieszkanicy/edukacja/raporty-i-opracowania/> (stan na 02.05.2018 r.).
- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Rzeszowa za lata 2012/2013–2016/2017*, <http://bip.erzeszow.pl/> (stan na 02.05.2018 r.).
- Informacja o stanie realizacji zadań oświatowych Szczecina za lata 2012/2013–2016/2017*, https://pe.szczecin.pl/chapter_201014.asp (stan na 02.05.2018 r.).
- Kaczurak-Kozak M., 2016, *Cele i charakter mierników w budżecie zadaniowym na przykładzie zadań związanych z oświatą*, „Studia Lubuskie” t. 12, Sulechów.
- Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.).

- Kopańska A., 2012, *Budżet zadaniowy. Szanse i bariery zastosowania w realizacji zadań oświatowych samorządów*, Ośrodek Rozwoju Edukacji, Warszawa.
- MEN, 2017, *Podstawowe kierunki realizacji polityki oświatowej państwa w roku szkolnym 2016/2017*, https://men.gov.pl/jakosc-edukacji/nadzor-pedagogiczny/podstawowe-kierunki-realizacji-polityki-oswiatowej-panstwa-w-roku-szkolnym-2016_2017.html (stan na 02.05.2018 r.).
- Nucińska J., 2017a, *Uwarunkowania efektywności finansowania edukacji – zarys problemu*, „Progress in Economic Sciences” nr 4, <http://doi.org/10.14595/PES/04/007>.
- Nucińska J., 2017b, *Źródła finansowania zadań oświatowych JST w latach 2012–2016 ze szczególnym uwzględnieniem miast na prawach powiatu*, „Studia BAS” nr 4(52).
- Postuła M., Perczyński P. (red.), 2010, *Budżet zadaniowy w administracji publicznej*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Gdańska za lata 2012–2016*, <http://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/Sprawozdania-budżetowe,a,2496> (stan na 02.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Lublina za lata 2012–2016*, <https://bip.lublin.eu/finanse-i-majatek/sprawozdanie-z-wykonania-budżetu-miasta/> (stan na 02.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Rzeszowa za lata 2012–2016*, <http://bip.erzeszow.pl/władze-miasta/finanse/budżet> (stan na 02.05.2018 r.).
- Sprawozdanie z wykonania budżetu Szczecina za lata 2012–2016*, http://bip.um.szczecin.pl/chapter_11073.asp (stan na 02.05.2018 r.).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2009 r., nr 157, poz. 1240 ze zm.).
- Ustawa z 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (Dz.U. z 2017 r., poz. 59 ze zm.).

Streszczenie

Miasta na prawach powiatu przeznaczają na finansowanie zadań oświatowych średnio co trzecią złotówkę wydatkowaną z budżetu. Wobec tych znaczących nakładów publicznych zasadne jest pytanie o ich efektywność (relację ilości i/lub jakości efektów zadań oświatowych w odniesieniu do wydatków budżetowych na realizację tych zadań) i skuteczność (poziom efektów osiągnięty dzięki realizacji zadań w porównaniu do zakładanych celów oświatowych).

Celem artykułu jest identyfikacja miar efektów zadań oświatowych i ocena skuteczności realizacji tych zadań dla Szczecina, Gdańska, Lublina i Rzeszowa. Dokonano jej na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów wymienionych miast (2012–2016), informacji o realizacji ich zadań oświatowych (lata szkolne 2012/2013–2016/2017), danych statystycznych i opracowań dotyczących wyników egzaminów zewnętrznych. Dla realizacji celu przeprowadzono krytyczną analizę źródeł, studia przypadków i analizę porównawczą. Wyniki analiz zostały zamieszczone w tabelach, na wykresach i schematach, a także przedstawione opisowo. Podejście badawcze przyjęte przez autorki uwzględniła założenia budżetowania zadaniowego, w szczególności: zasadę efektywnego i skutecznego wydatkowania środków publicznych.

Przeprowadzona analiza uwidoczniła zróżnicowany zakres informacji o efektach zadań oświatowych, publikowany przez badane miasta w sprawozdaniach opisowych z wykonania budżetu oraz tzw. informacjach oświatowych. Otrzymane wyniki wskazują na niski priorytet nadawany przez samorządy pomiarowi skuteczności realizacji celów polityki oświatowej państwa. Jednostki samorządu terytorialnego czują się odpowiedzialne przede wszystkim za zapewnienie wymaganych

prawem warunków umożliwiających realizację zadań oświatowych dla społeczności lokalnej, natomiast odpowiedzialność za wyniki ich realizacji starają się przypisać w całości administracji centralnej (określającej i nadzorującej programy nauczania oraz pracę pedagogiczną szkół) oraz samym uczestnikom procesu kształcenia.

Słowa kluczowe: oświata, skuteczność, efekty kształcenia, miasta na prawach powiatu.

Effectiveness assessment of the implementation of educational tasks in selected cities in Poland

Summary

Cities with county rights allocate every third PLN spent from the budget to finance education. These significant public outlays justify the question about their efficiency (the quantity/quality measures of educational tasks in relation to budgetary expenditures on education) and effectiveness (the level of educational effects achieved compared to the assumed goals).

The article aims to identify measures of the educational tasks' effects and to evaluate the effectiveness of these tasks for Szczecin, Gdańsk, Lublin and Rzeszów. The evaluation is based on the reports on the implementation of the budgets (2012–2016) and educational tasks (school years 2012/2013–2016/2017) in the mentioned cities, results of external examinations and statistical yearbooks. The results of critical source analysis, case studies and comparative analysis are presented in tables, charts and diagrams, as well as descriptive. The research approach adopted by the Authors takes into account the principles of performance budgeting, in particular: effective and efficient spending of public funds.

The conducted analysis reveals a diversified scope of information on the educational effects, published by the examined cities in descriptive reports on the implementation of their budgets and educational tasks. The results obtained indicate a low priority assigned by local authorities to measuring the effectiveness of the state's education policy goals. Local governments feel responsible primarily for ensuring the conditions required by law to provide public education for their community, while the responsibility for the educational results is entirely attributed to the central administration (defining and supervising curricula and pedagogical work of schools) and the participants themselves.

Keywords: education, effectiveness, educational outcomes, cities with county rights.

JEL: H40, H75, I28.

*dr Wojciech Lichota*¹

Katedra Finansów, Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Wykorzystanie funduszy unijnych w województwie podkarpackim

WSTĘP

Fundusze europejskie stanowią szansę na nadrobienie zaległości cywilizacyjnych Polski w stosunku do państw Europy Zachodniej. Obfitość możliwości finansowych zwraca uwagę na efektywność i celowość wydatkowania środków [Świstak, 2017, s. 207]. W perspektywie finansowej 2014–2020 Polska jest krajem, któremu Unia Europejska przyznała największe środki, tj. 82,5 mld euro. Jednym z głównych celów polityki spójności jest poprawa poziomu życia mieszkańców, która może zostać osiągnięta dzięki wzrostowi gospodarczemu i wzrostowi zatrudnienia. Fundusze zostały więc przeznaczone na zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej kraju oraz podnoszenie sprawności i efektywności administracji. Alokacja środków finansowych na poszczególne kraje została dokonana głównie na podstawie produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca, który w Polsce wynosi niemal 70% średniego poziomu Unii Europejskiej.

W ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020 przygotowano sześć krajowych programów operacyjnych zarządzanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju oraz szesnaście programów regionalnych zarządzanych przez Zarządy Województw [Fundusze Europejskie w Polsce, www.funduszeuropejskie.gov.pl].

Celem artykułu jest zaprezentowanie wykorzystania funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa podkarpackiego na podstawie danych dotyczących Regionalnego Programu operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 (RPO WP).

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: wlichota@tlen.pl; ORCID: 0000-0001-5059-3439.

STAN WDRAŻANIA REGIONALNEGO PROGRAMU OPERACYJNEGO
WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO
NA LATA 2014–2020

W ramach RPO WP ustalono następujące osie priorytetowe:

- Oś priorytetowa I Konkurencyjna i innowacyjna gospodarka – celem osi jest stworzenie otoczenia biznesu sprzyjającego badaniom naukowym i innowacjom.
- Oś priorytetowa II Cyfrowe Podkarpackie – celem osi są działania w zakresie dotyczącym podnoszenia jakości i dostępności usług publicznych, rozwijania elektronicznej administracji, udostępniania zasobów gromadzonych przez instytucje sektora publicznego.
- Oś priorytetowa III Czysta energia – celem osi jest wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach oraz zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami.
- Oś priorytetowa IV Ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturalnego – celem osi jest promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem oraz zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami.
- Oś priorytetowa V Infrastruktura komunikacyjna – celem osi jest promowanie zrównoważonego transportu i wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.
- Oś priorytetowa VI Spójność przestrzenna i społeczna – celem osi jest poprawa spójności społecznej i terytorialnej oraz zwiększenia konkurencyjności gospodarki, jak również jej celów szczegółowych.
- Oś priorytetowa VII Regionalny rynek pracy – celem osi jest zwiększenie możliwości zatrudnienia osób bezrobotnych, biernych zawodowo oraz poszukujących pracy i poprawa szans na zatrudnienie osób odchodzących z rolnictwa.
- Oś priorytetowa VIII Integracja społeczna – celem osi jest promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją.
- Oś priorytetowa IX Jakość edukacji i kompetencji w regionie – celem osi jest zwiększenie liczby miejsc wychowania przedszkolnego, wzrost kompetencji kluczowych uczniów oraz rozwijanie indywidualnego podejścia do ucznia.
- Oś priorytetowa X Pomoc Techniczna – celem osi jest osiągnięcie i utrzymanie odpowiedniego stanu zatrudnienia, podniesienie kwalifikacji zawodowych pracowników oraz zorganizowanie niezbędnych warunków pracy [Regionalny Program..., rpo.podkarpackie.pl].

Tabela 1. Stan wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2014–2020 na koniec 2017 r. – osie priorytetowe I–X

Oś priorytetowa	I	II	III	IV	V
Liczba ogłoszonych naborów	20	2	8	14	17
Kwota UE w naborach (mln PLN)	1344,67	469,79	871,50	857,64	1 285,70
Liczba wniosków poprawnych formalnie	1 429	49	237	177	56
Wnioski poprawne formalnie – UE (mln PLN)	2564,28	249,61	998,79	528,52	1 012,12
Liczba wniosków zatwierdzonych do dofinansowania	538	47	185	142	39
Wnioski zatwierdzone do dofinansowania – UE (mln PLN)	934,01	247,83	660,98	461,65	911,94
Liczba umów / decyzji o dofinansowanie projektów	417	46	178	113	32
Umowy decyzje o dofinansowanie projektów – UE (mln PLN)	867,18	241,96	604,65	403,46	798,45
Liczba zatwierdzonych wniosków o płatność	309	137	398	136	39
Wnioski o płatność – UE (mln PLN)	178,44	19,14	96,57	30,65	16,92
Kwota zadeklarowana we wnioskach o płatność do KE (mln PLN)	176,86	16,64	58,29	20,66	5,84
Oś priorytetowa	VI	VII	VIII	IX	X
Liczba ogłoszonych naborów	14	14	24	19	4
Kwota UE w naborach (mln PLN)	550,62	418,51	551,51	322,64	148,47
Liczba wniosków poprawnych formalnie	218	598	296	780	28
Wnioski poprawne formalnie – UE (mln PLN)	498,44	1235,88	457,97	543,45	147,32
Liczba wniosków zatwierdzonych do dofinansowania	212	217	162	436	28
Wnioski zatwierdzone do dofinansowania – UE (mln PLN)	492,99	421,65	283,55	342,74	147,32
Liczba umów / decyzji o dofinansowanie projektów	210	208	146	379	28
Umowy decyzje o dofinansowanie projektów – UE (mln PLN)	475,30	398,27	278,84	305,96	134,79
Liczba zatwierdzonych wniosków o płatność	646	722	370	862	117
Wnioski o płatność – UE (mln PLN)	93,56	182,14	25,71	36,29	70,51

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania rocznego z realizacji RPO WP [www.rpo.podkarpackie.pl].

Według stanu na 31 grudnia 2017 r. alokacja środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 wynosiła blisko 2,11 mld euro, tj. 8,84 mld zł. Łącznie przeprowadzono 136 na-

borów wniosków, w ramach których do dyspozycji konkursów postawiono kwotę 6,82 mld zł. W odpowiedzi na ogłoszone konkursy złożono 3868 wniosków poprawnych pod względem formalnym na kwotę 8,23 mld zł, co stanowiło 93,18% alokacji środków, zatwierdzono do dofinansowania 2006 wniosków o dofinansowanie na kwotę 4,90 mld euro, co stanowiło 55,49% alokacji środków, podpisano 1757 umów o dofinansowanie na kwotę 4,51 mld zł, co stanowiło 51,01% alokacji środków i zatwierdzono 3736 wniosków o płatność na kwotę 749,93 mln zł, co stanowiło 8,48% alokacji.

Biorąc pod uwagę wartość:

- złożonych wniosków poprawnych pod względem formalnym, województwo podkarpackie uplasowało się na drugim miejscu na tle pozostałych województw w kraju,
- zakontraktowanych projektów, województwo zajęło siódme miejsce w kraju,
- zatwierdzonych wniosków o płatność, województwo uzyskało 10. miejsce w kraju [*Podsumowanie efektów wdrażania RPO WP 2014–2020 w 2017 roku*, rpo.podkarpackie.pl].

Według stanu na koniec 2017 r. zakontraktowano z jednostkami samorządu terytorialnego²:

- w osi I – 5 projektów na kwotę dofinansowania z UE 63,05 mln zł,
- w osi II – 39 projektów na kwotę dofinansowania z UE 224,94 mln zł,
- w osi III – 130 projektów na kwotę dofinansowania z UE 482,38 mln zł,
- w osi IV – 72 projekty na kwotę dofinansowania z UE 305,03 mln zł,
- w osi V – 32 projekty na kwotę dofinansowania z UE 798,46 mln zł,
- w osi VI – 161 projektów na kwotę dofinansowania z UE 162,38 mln zł,
- w osi VII – 69 projektów na kwotę dofinansowania z UE 89,33 mln zł,
- w osi VIII – 70 projektów na kwotę dofinansowania z UE 56,74 mln zł,
- w osi IX – 164 projekty na kwotę dofinansowania z UE 143,91 mln zł,
- w osi X – 24 projekty na kwotę dofinansowania z UE 97,56 mln zł.

Łącznie jednostki samorządu terytorialnego zawarły 766 umów na kwotę dofinansowania z UE wynoszącą ponad 2,43 mld zł, co stanowi 54% kwoty zakontraktowanej w całym RPO WP [*Sprawozdania roczne z realizacji RPO WP*, www.rpo.podkarpackie.pl].

W Programie wyodrębniona została rezerwa wykonania w wysokości 6% jego całkowitej alokacji EFRR oraz 6% jego całkowitej alokacji EFS. Rezerwa wykonania ustanawiana jest w każdej osi priorytetowej Programu w jednakowej proporcji do jej wartości, z wyjątkiem osi Pomoc techniczna [*Regionalny Program...*, www.rpo.podkarpackie.pl].

Zgodnie z dokumentami programowymi zaplanowano m.in. następujące efekty wdrażania: ulepszenie obiektów infrastruktury badawczej dla 136 naukowców, przygotowanie 138 ha terenów inwestycyjnych, udostępnienie on-line informacji sektora

² W zestawieniu uwzględniono projekty związków gmin oraz Wojewódzkiego Urzędu Pracy.

publicznego przez 36 podmiotów, 16 MW dodatkowej zdolności wytwarzania energii odnawialnej, lepszą klasę zużycia energii dla 500 gospodarstw domowych, ochronę przeciwpożarową 600 tys. osób, przyłączenie 80% ludności do oczyszczalni ścieków, budowę 1161 km kanalizacji sanitarnej, wzrost o 400 tys. osób odwiedzających w objętych wsparciem miejscach należących do dziedzictwa kulturalnego i naturalnego oraz stanowiących atrakcje turystyczne, wsparcie 200 ha siedlisk w zakresie uzyskania lepszego statusu ochrony, wybudowanie, przebudowanie lub zmodernizowanie 273 km dróg, przebudowanie lub zmodernizowanie 107 km linii kolejowych, zakupienie lub zmodernizowanie 84 szt. jednostek taboru pasażerskiego w publicznym transporcie zbiorowym komunikacji miejskiej, wsparcie 21 podmiotów leczniczych, objęcie 54 ha rewitalizacją, objęcie 74% dzieci w wieku 3–4 lata wychowaniem przedszkolnym, wsparcie 115 obiektów infrastruktury jednostek organizacyjnych systemu oświaty [*Regionalny Program...*, rpo.podkarpackie.pl].

PROBLEMY PRZY WDRAŻANIU

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli, istnieje duże prawdopodobieństwo nieosiągnięcia ram wykonania dla osi V. Niska kontraktacja dla tej osi powoduje zagrożenie wskaźnika finansowego na koniec 2018 r. Projekty z zakresu dróg wojewódzkich i lokalnych są na bardzo początkowym etapie wdrażania i realizacji. W związku z brakami w dokumentacji nie jest możliwe zakontraktowanie projektów z zakresu dróg lokalnych czy też z zakresu linii kolejowych. Zagrożenie nieosiągnięcia celu pośredniego w zakresie wskaźnika finansowego i wskaźnika produktu w osi V wynika w szczególności z opóźnień w realizacji działania 5.1. (projekty pozakonkursowe), w związku z przedłużającym się procesem akceptacji Programu Strategicznego Rozwoju Transportu Województwa Podkarpackiego przez KE, a także z opóźnień w realizacji projektów konkursowych dotyczących dróg lokalnych.

Instytucja Zarządzająca podejmuje działania w celu poprawy stopnia wdrażania projektów pozakonkursowych w dziedzinie transportu. Polegają one na regularnym monitorowaniu gotowości do złożenia wniosku o dofinansowanie, terminowości pozyskiwania i opracowywania dokumentacji niezbędnej do złożenia wniosku o dofinansowanie, ponadto pracownicy Urzędu pozostają w stałym kontakcie z wnioskodawcami projektów pozakonkursowych [*Regionalne Programy Operacyjne*, <https://www.nik.gov.pl>].

Innym problemem są wciąż powtarzające się naruszenia ustawy Prawo zamówień publicznych lub Wytycznych Instytucji Zarządzającej RPO WP w sprawie udzielania zamówień skutkujące koniecznością pomniejszenia dofinansowania w projektach.

Problemem jest również wydłużenie okresu realizacji projektów związane z niekorzystną sytuacją panującą na rynku dotyczącą wykonawstwa robót. Znaczne śród-

ki unijne postawione do dyspozycji w ramach ogłoszonych naborów wniosków oraz prężnie rozwijające się budownictwo spowodowało wzrost cen na rynku usług budowlanych. W konsekwencji istnieje problem z rozstrzygnięciem przetargów, ponieważ oferty proponują ceny znacznie wyższe od przyjętych w kosztorysach lub też nikt nie składa ofert. Sytuacja ta pogłębia ryzyko nieosiągnięcia celów niezbędnych do uzyskania rezerwy wykonania w 2018 r.

KRAJOWE I REGIONALNE PROGRAMY OPERACYJNE

Jednostki samorządu terytorialnego mogą aplikować o dofinansowanie również w ramach następujących programów:

- Program Polska Wschodnia, którego alokacja wynosi 2 mld euro. Wspiera powstawanie i rozwój start-upów, międzynarodową działalność małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenie innowacyjnych produktów lub usług oraz zarządzanie wzornictwem w firmie. Fundusze programu przeznaczone są także na inwestycje w komunikację miejską, drogi i kolej [*Dla kogo jest Program*, www.polskawschodnia.gov.pl/],
- Program Wiedza Edukacja Rozwój, którego alokacja wynosi 4,7 mld euro. Program wspiera aktywizację osób młodych poniżej 30. roku życia pozostających bez zatrudnienia, szkolnictwo wyższe, innowacje społeczne, mobilność i współpracę ponadnarodową [*Dla kogo jest Program*, www.power.gov.pl/],
- Program Infrastruktura i Środowisko, którego alokacja wynosi 27,4 mld euro. Główne obszary, na które zostaną przekazane środki to: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, transport i bezpieczeństwo energetyczne oraz ochrona zdrowia i dziedzictwo kulturowe [*Dla kogo jest Program*, www.pois.gov.pl/],
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, których alokacja wynosi 0,7 mld euro. Programy te mają międzynarodowy charakter oraz kładą nacisk na współpracę polskich beneficjentów z zagranicznymi partnerami [*Programy Europejskie...*, www.ewt.gov.pl/],
- 16 programów regionalnych, przy czym alokacja dla województwa podkarpackiego wynosi 2,1 mld euro. Celem głównym Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 jest wzmocnienie i efektywne wykorzystanie gospodarczych i społecznych potencjałów regionu dla zrównoważonego i inteligentnego rozwoju województwa [*Fundusze Europejskie w Polsce*, www.funduszeuropejskie.gov.pl/],
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego alokacja wynosi 8,5 mld euro. Celem programu jest poprawa konkurencyjności rolnictwa, zrównoważone zarządzanie zasobami naturalnymi i działania w dziedzinie klimatu oraz zrównoważony rozwój terytorialny obszarów wiejskich [*Program Rozwoju...*, www.minrol.gov.pl/].

ZAKOŃCZENIE

Jak wynika z dokonanej analizy, udział jednostek samorządu terytorialnego w całości zakontraktowanej alokacji środków jest bardzo duży i wynosi 54%. Wzbogacone o doświadczenia poprzednich okresów programowania jednostki samorządowe licznie aplikują o środki, bowiem jednym ze sposobów mającym przyczynić się do poprawy sytuacji regionu są środki unijne oferowane zarówno w formie dotacyjnych, jak i zwrotnych instrumentów wsparcia [Karpieńska-Mizielńska, Smuga, 2015, s. 157]. Niestety, trudności z uzyskaniem kompletnej dokumentacji projektowej, np. decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia, czy zezwolenia na realizację inwestycji drogowej utrudniają pozyskanie środków. Rok 2018 jest decydującym w kontekście możliwości skorzystania z tzw. krajowej rezerwy wykonania, która zależy od wykonania wskaźników finansowych. Dlatego też konieczne jest przyspieszenie realizacji projektów. Dokonując analizy zasadności realizacji projektów przy wsparciu funduszy UE można stwierdzić, że wnioskodawcy mają bardzo przemyślane i skonkretyzowane projekty. Niestety, duża konkurencja i ograniczona alokacja środków powoduje, że nie wszystkie złożone projekty mogą uzyskać dofinansowanie. W konkursach albo wybrane zostaną wszystkie projekty, które spełniły kryteria wyboru, albo projekty, które spełniły kryteria wyboru i uzyskały wymaganą liczbę punktów [Strzelecki, 2017, s. 34].

Należy również pamiętać, że realizacja projektu dofinansowanego z funduszy UE, oprócz korzyści związanych z uzyskaną dotacją, nakłada na wnioskodawcę wiele obowiązków, np. zainwestowanie w projekt określonej kwoty wkładu własnego [Wójcik, 2017, s. 112], przestrzeganie prawa wspólnotowego i krajowego, w tym ustawy Prawo zamówień publicznych.

W związku z tym, że większość projektów dofinansowanych z RPO WP jest w trakcie realizacji, dlatego też nie jest możliwe dokonanie dogłębnej analizy efektów omawianego programu.

BIBLIOGRAFIA

- Dla kogo jest Program*, www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla-kogo-jest-program/ (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Dla kogo jest Program*, http://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla_kogo_jest_program/ (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Dla kogo jest Program*, <http://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla-kogo-jest-program/> (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Fundusze Europejskie w Polsce*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce/> (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Karpieńska-Mizielńska W., Smuga T. (red.), 2015, *Wpływ interwencji z funduszy unijnych*, CeDeWu, Warszawa.

- Podsumowanie efektów wdrażania RPO WP 2014–2020 w 2017 roku*, rpo.podkarpackie.pl (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Program Rozwoju...*, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020/> (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Programy Europejskie...*, <http://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach/> (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Regionalne Programy Operacyjne, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15818,vp,18333.pdf/> (dostęp: 25.04.2018 r.).
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020, http://rpo.podkarpackie.pl/images/dok/2017/rpo_wp_01082017/28.11.2017/RPO_WP_2014-2020_28.112017.pdf/ (dostęp 25.04.2018 r.).
- Sprawozdania roczne z realizacji RPO WP*, www.rpo.podkarpackie.pl (dostęp: 16.09.2018 r.).
- Strzelecki M., 2017, *Wyludzanie środków Unii Europejskiej – studium kryminalistyczne*, rozprawa doktorska, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Prawa i Administracji.
- Świstak M., 2017, *Znaczenie funduszy Unii Europejskiej w kreowaniu polityk publicznych w Polsce*, „Studia Europejskie”, nr 1.
- Wójcik A., 2017, *Wykorzystanie funduszy unijnych w powiatach województwa śląskiego*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, nr 318.

Streszczenie

Celem artykułu jest zaprezentowanie stanu wykorzystania funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego z województwa podkarpackiego. W szczególności analizie poddano jednostki realizujące projekty w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020. Rok 2018 jest decydującym w kontekście możliwości skorzystania z tzw. krajowej rezerwy wykonania, która zależy od wykonania wskaźników finansowych. W artykule zaprezentowano stan wykorzystania funduszy unijnych w województwie podkarpackim oraz prognozy dotyczące osiągnięcia wskaźników produktu i rezultatu. Oceniono też zasadność realizacji projektów przy wsparciu funduszy UE.

Od chwili uruchomienia Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020 do dnia 31 grudnia 2017 r. złożono 3868 wniosków poprawnych pod względem formalnym, na łączną kwotę dofinansowania 8,23 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 1757 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 4,51 mld zł, co stanowiło 51,01% alokacji środków z tego Programu. Wartość wydatków w części dofinansowania UE wynikająca z 3736 złożonych wniosków o płatność wyniosła 749,93 mln zł.

W artykule wskazano, że realizacja projektu dofinansowanego z funduszy UE, oprócz korzyści związanych z uzyskaną dotacją, nakłada na wnioskodawcę wiele obowiązków, np. konieczność zabezpieczenia wkładu własnego, przestrzegania prawa wspólnotowego i krajowego, w tym ustawy prawo zamówień publicznych. Zwrócono również uwagę na bardzo duże zainteresowanie wnioskodawców poszczególnymi naborami wniosków. Łączna wartość wniosków złożonych w odpowiedzi na ogłoszenie o naborze bardzo często znacznie przewyższała dostępną alokację środków, co powodowało niezadowolenie potencjalnych beneficjentów.

Słowa kluczowe: programy regionalne, województwo Podkarpackie, fundusze europejskie, fundusze strukturalne.

**Evaluation of the use of EU funds by local government units
from the Podkarpackie voivodeship***Summary*

The aim of the article is to present the state of using EU funds by local government units from the Podkarpackie Voivodeship. In particular, the entities implementing projects under the Regional Operational Program of the Podkarpackie Voivodeship for the years 2014-2020 have been analyzed. The year 2018 is decisive in the context of the possibility of using the so-called the national performance reserve, which depends on the implementation of the financial ratios. The article presents the state of using EU funds in the Podkarpackie Voivodeship and forecasts regarding the achievement of product and result indicators.

Since 2014, by 31 December 2017, 3868 applications have been submitted, correct in formal terms, for the total amount of co-financing 8,23 billion zlotys. In the same period, 1757 contracts for co-financing were signed for the amount of co-financing in the EU, 4,51 billion zlotys. The value of expenditures in the part of EU co-financing resulting from 3736 applications submitted for payment amounted to 749,93 million zlotys.

The article indicates that the implementation of a project co-financed from EU funds, in addition to the benefits associated with the grant, imposes many obligations on the applicant, such as the need to secure own contribution, compliance with Community and national law, including the law on public procurement. Attention was also drawn to the great interest of applicants in individual calls for proposals. The total value of applications submitted in response to the vacancy announcement very often outstripped the available allocation of funds, which caused dissatisfaction of potential beneficiaries.

Keywords: regional programmes, Podkarpackie Province, EU funds, European funds, structural funds.

JEL: H72, H81, H83.

dr Błażej Suproń¹

Katedra Ekonomii i Rachunkowości, Wydział Ekonomiczny
Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Wpływ podatku od środków transportowych na działalność międzynarodowych przewoźników drogowych w województwie zachodniopomorskim

Istota ekonomiczna podatku polega – w najszerszym ujęciu – na przejmowaniu przez państwo rezultatów działalności gospodarczej innych podmiotów. Świadczenia podatkowe nie wynikają ze związków rynkowych pomiędzy państwem a podatnikiem, lecz mają swoje źródło we władztwie podatkowym. Zakres świadczeń zależny jest w pierwszym rzędzie od tego, jak szeroko zostaną określone granice potrzeb publicznych [Pomorska, 2013, s. 48–50].

Regulacyjne i fiskalne oddziaływanie podatków polega na wpływaniu na decyzje przedsiębiorstw i procesy gospodarcze. Stopa oraz konstrukcja podatku musi zachęcać podatnika do maksymalizacji podstawy opodatkowania, wzrostu efektywności oraz podejmowania inwestycji. Obniżenie wysokości podatków, czy też odliczeń od podstawy opodatkowania wpływa na zwiększenie zasobów finansowych podatników [Ickiewicz, 2008, s. 21].

Innym działaniem stymulacyjnym poprzez podatki jest system ulg i zwolnień. Minimalnie obciążony zysk zapewnia dodatkowe środki finansowe. Pozwala to przeprowadzać nowe inwestycje i rozwijać przedsiębiorstwa. Państwo chcąc oddziaływać na procesy gospodarcze przedsiębiorstw może tak kształtować system podatkowy, aby możliwe było korzystanie z różnego rodzaju ulg. Wymiernym celem ulgi jest obniżenie efektywnej stopy opodatkowania podmiotów gospodarczych. Im bardziej rozbudowany wachlarz ulg i zwolnień, tym większa jest różnica między nominalną stopą opodatkowania a stopą efektywną. U podstaw takiego rozwiązania leży oczywiście chęć skłonienia podmiotów gospodarczych do realizacji określonych celów polityki gospodarczej [Szczęsny, 2001, s. 30].

Przedsiębiorstwo transportowe posiadające majątek trwały w postaci taboru zobowiązane jest do ponoszenia również innych obciążeń niż te wynikające z ich

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomiczny ZUT, ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin; e-mail: bsupron@zut.edu.pl; ORCID: 0000-0002-7432-1670.

finansowania. Zakres oraz wysokość opłat przekładając się na koszty, a także ceny może w istotny sposób warunkować rozwój podmiotów świadczących usługi międzynarodowego transportu ładunków. Do specyficznych podatków ponoszonych przez przedsiębiorstwa transportowe z racji posiadanego taboru należy podatek od środków transportowych [Podstawka, 2008, s. 127–128].

Podatek od środków transportowych stanowi daninę publiczną, która obciąża tylko przedsiębiorstwa transportowe. Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, opodatkowaniu podatkiem od środków transportowych podlegają przyczepy i naczepy, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą od 7 ton i poniżej 12 ton, z wyjątkiem związanych wyłącznie z działalnością rolniczą prowadzoną przez podatnika podatku rolnego [Liszewski, Dowgier, 2012, s. 19].

Podatek od środków transportowych jest jednym z dwóch rodzajów podatków (obok podatku od nieruchomości), obciążających przedsiębiorstwa z tytułu posiadanego majątku. Świadczenie to stanowi w całości dochód budżetu gminy i realizowane jest przez samorządowy organ podatkowy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta). Podatek ten bywa zaliczany do kategorii dochodowych. Stanowisko to uzasadnia się tym, że ustawodawca różnicuje wysokość stawek opodatkowania od dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu. Należy przypuszczać, że chodzi o sytuację, w której posiadanie większego środka transportowego potencjalnie przynosi większe korzyści (dochód). Oczywiście w praktyce jest tak, że pojazdy objęte zakresem przedmiotowym podatku od środków transportowych służą z reguły prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że gdy działalność nie przynosi zysku, podatku się nie uiszcza. Fakt nieosiągnięcia dochodów w żaden sposób nie wpływa na wysokość podatku. Ustawodawca powiązał powstanie i wygaśnięcie obowiązku podatkowego z samym faktem posiadaniem środka transportowego. W praktyce lokalnych organów podatkowych występują liczne problemy związane z realizacją podatku od środków transportowych, pomimo tego, że świadczenie to uregulowane jest zaledwie w kilku przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych [Goettel i in., 2011, s. 372].

Podatek ten może być znacznym kosztem dla przedsiębiorstw transportowych, które posiadają duży tabor pojazdów. Analiza danych dotyczących wybranych stawek podatku od środków transportowych wskazuje, że w latach 2008–2014 nastąpił wyraźny wzrost przewidywanej stawki maksymalnej. Szczególnie w przypadku ciągników siodłowych o dopuszczalnej masie całkowitej 36 ton, które są głównie wykorzystywane w międzynarodowym transporcie drogowym ładunków, a także stawki od naczep o dopuszczalnej masie całkowitej zestawu pojazdów powyżej 36 ton. W 2008 r. maksymalna stawka podatku dla tego typu pojazdów wynosiła 1996,71 zł, natomiast w 2014 r. 2415,84. Z kolei maksymalna stawka podatku od ciągników siodłowych wzrosła w przeciągu 6 lat o 457,75 zł (z 2583,31 zł w 2008 r. do 3125,56 zł w 2014 r.).

W przypadku podatku od środków transportowych, gminy mają możliwość samodzielnego określania stawek, które będą zawierały się w limitach ogłaszanych przez Ministra Finansów. Wobec powyższego na szczeblu lokalnym, organy decyzyjne gmin mogą określić wysokość pobieranego podatku uwzględniając specyfikę podmiotów prowadzących działalność na ich terenie, a także sytuację budżetu. Określone gminy w celu pobudzenia rozwoju przedsiębiorstw transportowych mają więc możliwość ustalenia preferencyjnej stawki podatkowej. W zakresie skuteczności takich działań pojawiały się różne rozważania oraz badania, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym.

D. Renelta wykazuje brak zależności między stosowanym przez gminy instrumentarium fiskalnym a stymulacyjną funkcją opodatkowania [Levine, Renelt, 1994, s. 942]. E. Engen i J. Skinner w swych analizach dowodzą wręcz negatywnego wpływu zmian opodatkowania na założone uprzednio cele pozafiskalne. Jednocześnie pojawiające się sporadycznie pozytywne efekty stymulacji podatkowej z uwagi na ich wielkość oscylującą w granicach od 0,2% do 0,3% PKB rocznie przy jednocześnie równych bądź nawet wyższych kosztach ich uzyskania, uznają za zbyt słabe, aby mogły one zostać wykorzystane do efektywnego stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego [Engen, Skinner, 1996, s. 618].

Na gruncie polskich doświadczeń należy wskazać choćby badania przeprowadzone przez T. Skica, które na podstawie danych empirycznych prowadzonych w zakresie stymulacyjnego oddziaływania podatków wskazały, że pomiędzy redukcją maksymalnych stawek w podatkach lokalnych a parametrami opisującymi rozwój społeczno-ekonomiczny wspólnot samorządowych występuje bardzo słaby związek [Skica, 2008, s. 240–241].

Relatywnie słaby wpływ instrumentów fiskalnych na decyzje gospodarcze podnoszony jest także przez R. Kamińskiego. Jego zdaniem zdecydowanie większe oddziaływanie na podmioty gospodarcze oraz większe korzyści dla lokalnej gospodarki ma umiarkowany poziom opłat lokalnych za usługi komunalne niż spektakularne obniżenie podatków lokalnych [Kamiński, 2003, s. 85].

W świetle badań można więc przyjąć, że wysokość podatku od środków transportowych nie stanowi aż tak istotnego kosztu przedsiębiorstw transportowych, który skłaniałby je do zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Decyzje lokalizacyjne podmiotów będących podatnikami tego podatku nie są determinowane tylko przez czynniki natury podatkowej. Skuteczność podejmowanych przez gminy działań w sferze preferencji fiskalnych jest mocno ograniczona przez silniej oddziałujące w tym względzie ustawodawstwo krajowe.

Z kolei T. Wołowiec oraz D. Reško w swojej analizie stwierdzają, że w zasadzie tylko podatek od nieruchomości może być wykorzystany dla realizacji celów stymulacyjnych, natomiast głównymi determinantami decydującymi o lokalizacji podmiotu są [Wołowiec, Reško, 2012, s. 7]:

– wartość wytworzonych na terenie danej gminy dóbr i usług,

- korzystna lokalizacja (np. adekwatna względem charakteru prowadzonej działalności),
- atrakcyjność gminnej infrastruktury technicznej, biznesowej i społecznej,
- atrakcyjność lokalnych zasobów siły roboczej, lokalnych zasobów surowcowych oraz stanu środowiska naturalnego.

Celem artykułu jest zbadanie, w jakim stopniu wysokość podatku od środków transportowych determinuje decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw transportowych w województwie zachodniopomorskim. Prowadzone badania empiryczne mają na celu znalezienie odpowiedzi na pytanie, czy gminy powinny dążyć do obniżenia wysokości pobieranego podatku celem zwiększenia rozwoju przedsiębiorstw transportowych oraz czy skala tego wzrostu będzie w stanie zrekompensować im poniesione straty z tytułu utraconych dochodów własnych. Na potrzeby badania przyjęto następującą hipotezę: stawki podatku od środków transportowych wpływają na wzrost inwestycji w nowy tabor przedsiębiorstw transportowych w województwie zachodniopomorskim.

MATERIAŁ I METODY

Badanie obejmowało przedsiębiorstwa sektora transportu drogowego w województwie zachodniopomorskim za lata 2008–2014. Wybór horyzontu czasowego podyktowany był koniecznością zestawienia zachodzących zmian w czasie oraz wykluczenia przypadkowych tendencji. Dobór badanych przedsiębiorstw miał charakter celowy i został przeprowadzony w oparciu o bazę danych przedsiębiorstw posiadających międzynarodową licencję w zakresie transportu ładunków udostępnioną przez Biuro ds. transportu drogowego. Z otrzymanej bazy danych została wygenerowana lista przedsiębiorstw, które prowadziły w badanym okresie działalność gospodarczą przez okres minimum 5 lat oraz posiadały licencję w zakresie międzynarodowego transportu rzeczy.

W wyniku analizy danych otrzymano listę 705 przedsiębiorstw, które stanowiły 36,3% wszystkich jednostek posiadających licencję w 2014 r. Finalnie badanie przeprowadzono na grupie 184 przedsiębiorstw, dla których była możliwość uzyskania pełnych danych za badany okres. Szczegółowa charakterystyka badanej grupy została przedstawiona w tabeli 1.

W badaniu przyjęto, że zostaną zastosowane dwie techniki przeprowadzania badania ankietowego. Pierwszą była technika CAPI (*Computer Assisted Personal Interview*), wykorzystana na potrzeby badania podmiotów, które wyraziły zgodę na bezpośrednią rozmowę. Jako drugą zastosowano technikę CAWI (*Computer Assisted Web Interview*) dedykowaną dla podmiotów wyrażających zgodę na udział w badaniu jednak bez możliwości zapewnienia bezpośredniego kontaktu. Wyniki badania ankietowego zostały uzupełnione o dane dotyczące liczby pojazdów wykorzystywanych przez wszystkie przedsiębiorstwa w latach

2008–2014 za pośrednictwem danych udostępnionych przez Biuro ds. Transportu Międzynarodowego w Warszawie. Prezentowane wyniki stanowią część szerszej analizy uwarunkowań rozwojowych przedsiębiorstw sektora transportu drogowego w województwie zachodniopomorskim oraz mają charakter częściowy. W celu opracowania danych zastosowano metody statystyki opisowej, co związane jest z brakiem losowego charakteru próby, a wyniki odnoszą się do badanych podmiotów.

Tabela 1. Informacje o próbie badawczej ankietowanych przedsiębiorstw transportowych w województwie zachodniopomorskim, które wzięły udział w badaniu

Forma prawna	Przedsiębiorstwa zakwalifikowane do badania	Przedsiębiorstwa objęte badaniem	Udział (%) przedsiębiorstw objętych badaniem we wszystkich przedsiębiorstwach
Osoba fizyczna	506	76	15,0
Spółka akcyjna	0	0	-
Spółka cywilna	28	5	17,9
Spółka jawna	39	23	59,0
Spółka komandytowa	3	2	66,7
Spółka komandytowo-akcyjna	1	1	100,0
Sp. z o.o. – spółka komandytowa	2	1	50,0
Spółka z o.o.	126	76	60,3
Razem	705	184	26,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

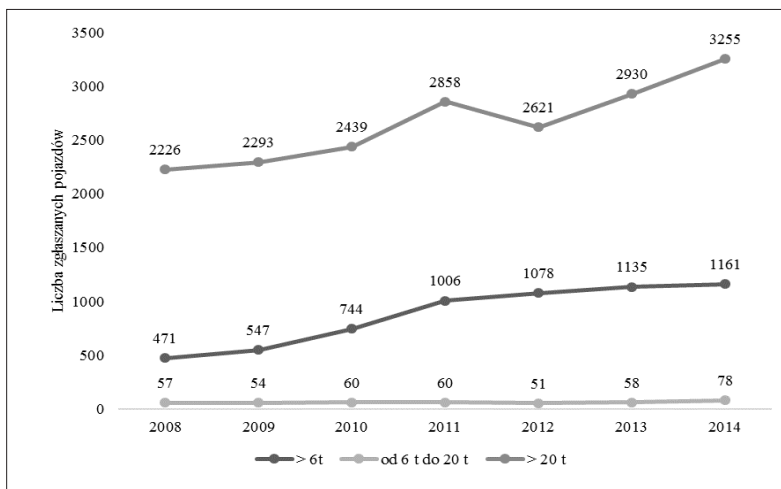
WPLYW STAWEK PODATKU OD ŚRODKÓW TRANSPORTOWYCH NA WIELKOŚĆ TABORU PRZEDSIĘBIORSTW TRANSPORTOWYCH

Konstrukcja podatków lokalnych umożliwia gminom na ich terenie prowadzenie określonej polityki fiskalnej w zakresie zwiększania lub zmniejszania obciążeń, jakie muszą ponosić przedsiębiorstwa. Sama wysokość podatku może być istotnym obciążeniem dla przedsiębiorstw szczególnie tych, które posiadają większą liczbę samochodów, ponieważ należna kwota podatku stanowi iloczyn liczby pojazdów oraz właściwej stawki podatkowej.

Według danych Głównego Inspektoratu Drogowego w 2014 r. do licencji międzynarodowych zgłoszonych było 121 965 pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) powyżej 20 t, co stanowiło 72,3% wszystkich zgłoszonych pojazdów w Polsce. Pod względem liczby dokonywanych zgłoszeń do licencji w województwie zachodniopomorskim tego typu pojazdy zajmowały

w całym badanym okresie pierwsze miejsce, a ich liczba wykazywała tendencję wzrostową (rys. 1).

Głównym rodzajem pojazdów wykorzystywanych w transporcie międzynarodowym są ciągniki siodłowe, które wraz z naczepą dają możliwość wykonywania przewozów zestawem pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (DMC) nie większej niż 40 ton.



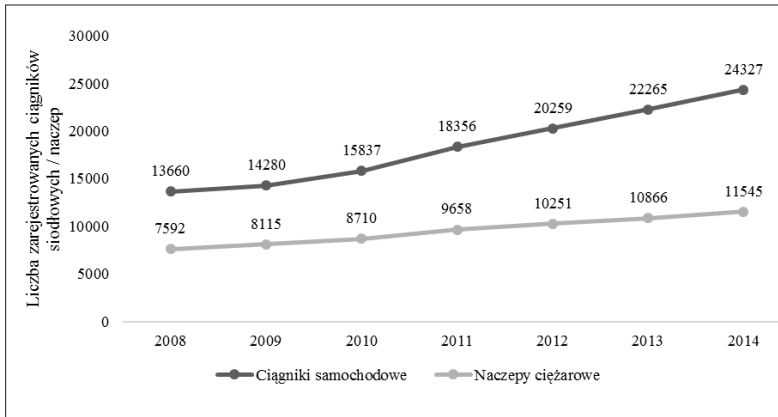
Rys. 1. Pojazdy zgłaszane do licencji międzynarodowej w województwie zachodniopomorskim według dopuszczalnej masy całkowitej w latach 2008–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Wykorzystanie w międzynarodowym transporcie drogowym ciągników samochodowych związane jest z ich licznymi zaletami w stosunku do zwykłych pojazdów ciężarowych. Mogą przewozić większe obciążenia, dzięki rozłożeniu ciężaru na większą liczbę osi oraz wykazują większą sprawność przy manewrowaniu. Zestawy takie są bardzo uniwersalne: do jednego ciągnika można przyłączać różnego rodzaju naczepy, przeznaczone do przewozu zupełnie różnych ładunków. Jest to bardzo korzystne ze względów ekonomicznych – w razie potrzeby zamiast kupna kolejnego samochodu z odpowiednim nadwoziem, wystarczy zakupić odpowiednią przyczepę. Zaczepienie i odczepienie naczepy od ciągnika zajmuje pracownikowi niewiele czasu.

W 2008 r. liczba ciągników siodłowych i samochodowych w województwie zachodniopomorskim wynosiła 13 660, natomiast do 2014 r. wzrosła do 24 327 sztuk. Analogiczna dynamika wzrostu dotyczyła również zarejestrowanych naczep, których w 2008 r. było 7592, natomiast w 2014 r. już 11 545 (rys. 2). W badanych przedsiębiorstwach głównym środkiem transportu były

również ciągniki samochodowe oraz naczepy. Tabor w takiej postaci był użytkowany w 98,1% firmach, z czego w 96,2% DMC zespołu pojazdów była większa niż 36 ton.



Rys. 2. Liczba zarejestrowanych ciągników siodłowych i naczep ciężarowych w województwie zachodniopomorskim w latach 2008–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców.

Należy także zaznaczyć, że liczba użytkowanych zestawów pojazdów w województwie zachodniopomorskim była większa niż wskazana w oficjalnych statystykach, ponieważ nie uwzględnia się w nich liczby pojazdów i naczep zakupionych poprzez kredyt i leasing. W przypadku finansowania zewnętrznego, pojazd w trakcie trwania umowy pozostaje własnością banku lub firmy leasingowej, tym samym rejestrowany jest w miejscowości, w której fundusz ma swoją siedzibę lub oddział.

Przedsiębiorstwa transportowe wykorzystujące zespół pojazdów w postaci ciągnika siodłowego oraz naczepy zobowiązane są opłacić podatek do środków transportowych dwukrotnie od każdego z elementów zestawu. Z zasady więc najważniejsze są dla nich dwa rodzaje stawek podatku od środków transportowych to podatek od ciągników siodłowych i balastowych przystosowanych do używania łącznie z naczepą lub przyczepą o dopuszczalnej masie całkowitej zespołu pojazdów równej lub wyższej niż 12 ton oraz podatek od przyczep i naczep, które łącznie z pojazdem silnikowym posiadają dopuszczalną masę całkowitą równą lub wyższą niż 12 ton.

Wysokość stawek w gminach, na terenie których siedzibę miały badane przedsiębiorstwa była zróżnicowana. Jednocześnie stawki podatku w większości jednostek wykazywały tendencję wzrostową w latach 2008–2014. Najwyższa stawka podatku od ciągników samochodowych w 2008 r. występowała w gminie Sianów (2583,31 zł), co stanowiło równowartość maksymalnej kwoty, jaką w da-

nym roku mogła nałożyć rada gminy. Najniższa stawka podatku z kolei występowała w gminie Szczecinek i wynosiła 1413,00 zł. Oznacza to różnicę między najwyższą a najniższą stawką podatku na poziomie 1170,31 zł od jednego posiadanego samochodu.

Z kolei w 2014 r. najwyższa stawka podatku występowała w gminie Świnoujście (3097,00 zł) i stanowiła 99,1% maksymalnej stawki możliwej do zastosowania w danym okresie. Najniższa stawka natomiast została ustanowiona w gminie Łobez (1785,00 zł). W tym przypadku różnica między najwyższą a najniższą stawką wynosiła 1312,00 zł. Jednocześnie w latach 2008–2014 przeciętna wysokość stawki w analizowanych gminach wzrosła o 351,72 zł.

Wysokość stawek podatku od naczep w gminach, na terenie których siedzibę miały badane przedsiębiorstwa, była również bardzo zróżnicowana. Jednocześnie stawki podatku w większości jednostek wykazywały w latach 2008–2014 tendencję wzrostową. Najwyższa stawka podatku w 2008 r. występowała w gminie Złocieniec (1900,00 zł), co stanowiło 95,2% maksymalnej kwoty, jaką w danym roku mogła nałożyć rada gminy. Najniższa stawka podatku z kolei występowała w gminie Police i wynosiła 864,00 zł. Oznacza to różnicę pomiędzy najwyższą a najniższą stawką na poziomie 1036,00 zł.

Z kolei w 2014 r. najwyższa stawka podatku również występowała w gminie Złocieniec (2360,00 zł) i stanowiła 97,7% maksymalnej stawki możliwej do zastosowania w danym roku. Najniższa stawka została natomiast ustanowiona w gminie Stargard Szczeciński (984,00 zł). Różnica w tym okresie między najwyższą i najniższą stawką wynosiła 1376,00 zł. Z kolei w latach 2008–2014 przeciętna wysokość stawki w analizowanych gminach wzrosła o 222,15 zł.

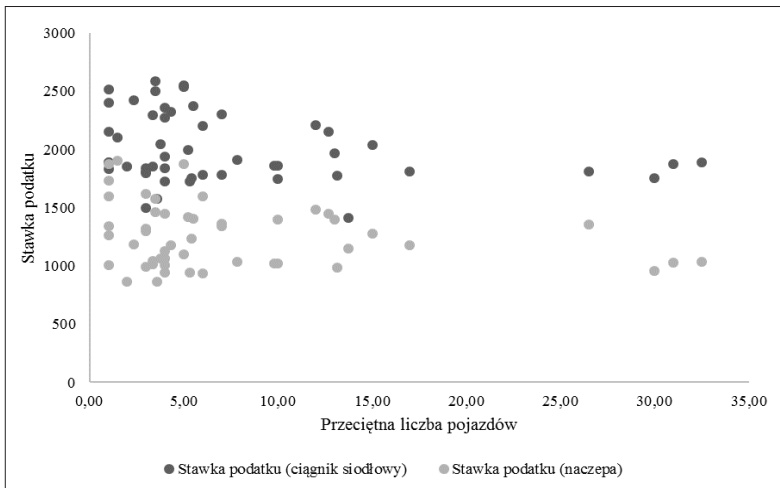
W ustalaniu kwot podatku od środków transportowych gminy stosowały różne strategie w tym zakresie w zależności od sytuacji budżetowej jednostki, a także polityki fiskalnej. Przeprowadzona analiza uchwał wskazuje, że najczęściej podwyżki stawek były związane ze wzrostem kwot limitów ogłaszanych przez Ministerstwo Finansów. W takiej sytuacji rady gmin podejmowały uchwały o procentowym podniesieniu stawek w zależności od zmiany stawek maksymalnych w danym roku.

Większe gminy na ogół uchwały niższą stawkę podatkową, choć nie stanowiło to reguły. W takiej sytuacji ważniejsza była sytuacja budżetowa. Większe ośrodki gospodarcze, z racji wyższych dochodów z innych źródeł, mogły stosować bardziej elastyczne stawki, natomiast mniejsze gminy bardzo często kierowały się koniecznością bilansowania budżetu.

Analiza występowania zależności między nominalną liczbą pojazdów posiadanych przez badane przedsiębiorstwa a wysokością stawek podatkowych nie wykazuje istnienia silnego związku. Najwięcej pojazdów posiadały przedsiębiorstwa zarejestrowane na terenie miasta Szczecin, miasta Koszalin, gminy Stargard Szczeciński oraz gminy Goleniów. Powiaty te charakteryzowały się umiarkowaną wysokością stawek podatku od środków transportowych. Ponadto przedsiębior-

stwa zarejestrowane w gminach oferujących niższe stawki podatku nie wykazywały większej liczby wykorzystywanych pojazdów, a także ich znaczącego przyrostu. Tak jak wcześniej wskazano, większa część przedsiębiorstw koncentruje się na obszarach większych ośrodków miejskich. Tym samym stosowanie odniesienia do stawek podatkowych jedynie nominalnej liczby pojazdów nie umożliwia pełnej analizy związku.

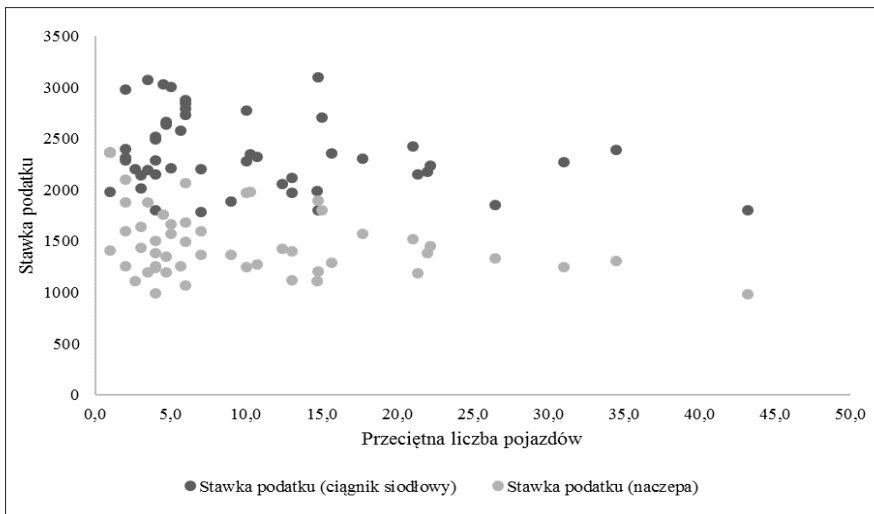
Bardziej miarodajnym wskaźnikiem w takiej sytuacji jest przeciętna liczby pojazdów przypadająca na przedsiębiorstwo. Wobec powyższego dokonano również porównania wartości przeciętnej ze stawką podatku od środków transportowych w gminach, w których przedsiębiorstwa posiadały swoją siedzibę. W 2008 r. współczynnik korelacji liniowej Pearsona dla wskazanych wartości wynosił: $-0,267$ w przypadku podatku od ciągników siodłowych oraz $-0,225$ dla podatku od naczep (rys. 3).



Rys. 3. Zależność pomiędzy liczbą wykorzystywanych pojazdów a wysokością stawek podatku od środków transportowych badanych przedsiębiorstw w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne.

W 2014 r. wskazana wyżej tendencja utrzymywała się, a wskaźniki korelacji liniowej dla podatku od ciągników siodłowych oraz naczep wynosiły kolejno: $-0,282$ oraz $-0,297$ (rys. 4). Jednocześnie analiza danych dla całego badanego okresu wskazuje, że w latach 2008–2014 wartość współczynnika korelacji między przeciętną liczbą pojazdów posiadanych przez przedsiębiorstwa zarejestrowane na terenie danej gminy a stawką podatku od środków transportowych wykazywała słaby związek (wskaźnik korelacji liniowej wyniósł $-0,217$). W przypadku podatku od naczep wartość korelacji wynosiła w badanym okresie $-0,242$.



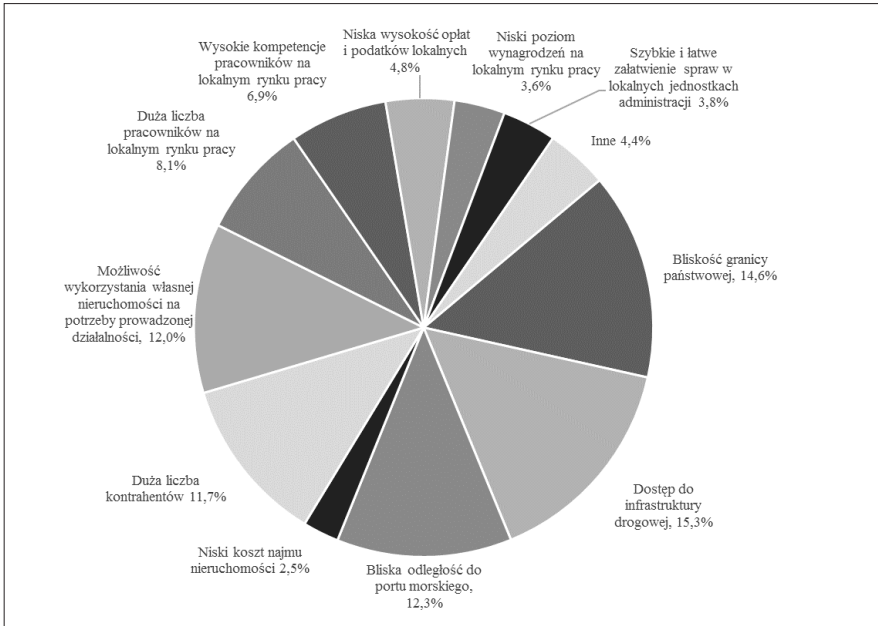
Rys. 4. Zależność pomiędzy liczbą wykorzystywanych pojazdów a wysokością stawek podatku od środków transportowych badanych przedsiębiorstw w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne.

Z badań ankietowych autora przeprowadzonych na omawianej grupie badawczej wynika, że najważniejszym czynnikiem decydującym o lokalizacji przedsiębiorstwa był przede wszystkim dostęp do infrastruktury drogowej (15,5%) oraz bliskość granicy państwowej (14,6%). Preferencyjną wysokość opłat i podatków lokalnych wskazało jedynie 4,8% badanych przedsiębiorstw (rys. 5).

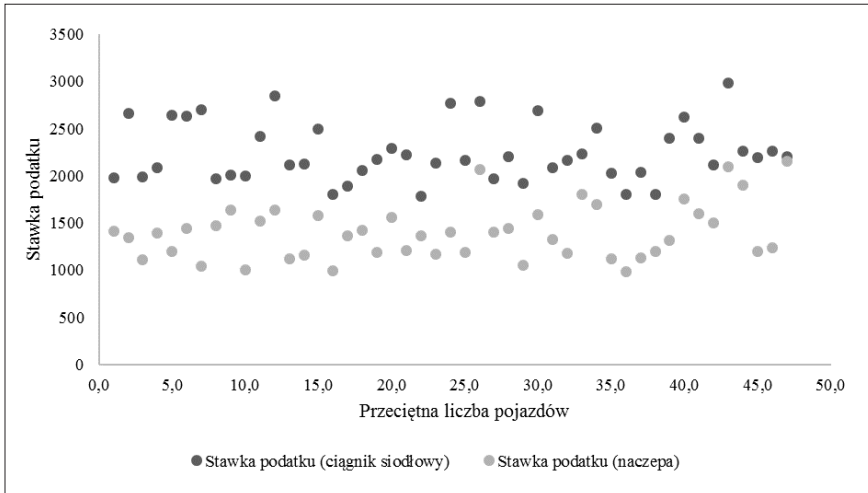
Otrzymane wyniki skłoniły autora do szerszej analizy zależności między wartością podatku od środków transportowych a przeciętną liczbą pojazdów posiadanych przez ogół przedsiębiorstw zarejestrowanych na terenie badanych gmin. Dzięki uprzejmości Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, który przekazał dane dotyczące liczby przedsiębiorstw oraz pojazdów przez nich posiadanych w 2012 r. możliwe było dokonanie analizy odnoszącej się do wszystkich przewoźników drogowych.

Porównanie liczby samochodów użytkowanych na terenie danej gminy przez przedsiębiorstwa transportowe oraz stawki podatku od środków transportowych nie wykazało istotnego związku. Wskaźnik korelacji liniowej Pearsona w przypadku podatku od ciągników siodłowych wynosił $-0,092$, natomiast dla podatku od naczep $-0,156$. Z kolei w przypadku porównania przeciętnej liczby pojazdów przypadających na przedsiębiorstwo i stawek podatkowych również nie zauważono występowania istotnego związku. Wskaźnik korelacji dla stawek podatku od pojazdów i naczep wynosił kolejno $0,081$ oraz $0,048$. Analiza rozrzutu została przedstawiona na rys. 6.



Rys. 5. Czynniki lokalizacji badanych przedsiębiorstw sektora transportowego w województwie zachodniopomorskim

Źródło: opracowanie własne.



Rys. 6. Zależność między liczbą wykorzystywanych pojazdów a wysokością stawek podatków od środków transportowych w wybranych gminach województwa zachodniopomorskiego w 2012 r.

Źródło: opracowanie własne.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

W zakresie dokonanego porównania zarówno dla danych ogólnych, jak i odnoszących się do badanej grupy badawczej należy wskazać, że wysokość podatku od środków transportowych nie wpływała w znaczący sposób na wielkość posiadanej przez jednostki taboru, w ujęciu ilościowym. Siła wykazanej korelacji z punktu widzenia literatury przedmiotu jest zbyt słaba, aby uznać jej istnienie za istotny czynnik determinujący zależność, zgodnie z którą niższa stawka podatku powoduje przyrost wielkości taboru.

Wynikać to może przede wszystkim z tego, że znaczna część przedsiębiorców transportowych korzysta z leasingowanych pojazdów i nacze, tym samym wartość opłacanego podatku zależna jest od siedziby leasingodawcy i wliczana jest do opłat leasingowych. W takiej sytuacji przewoźnik nie ma więc zasadniczego wpływu na jej wysokość. Inną przyczyną przedstawionego stanu rzeczy jest koncentracja podmiotów transportowych na obszarze większych miast regionu. Firma tym samym dokonując swojej lokalizacji w określonym miejscu bierze inne czynniki pod uwagę, jak choćby infrastrukturę drogową czy portową, natomiast w mniejszym stopniu uwzględnia opodatkowanie środków transportowych.

Sama konstrukcja podatku od środków transportowych nie skłania przedsiębiorstw choćby do zakupu nowocześniejszych pojazdów. Wynika to z określania stawek podatkowych jedynie na podstawie masy pojazdu oraz liczby osi. Zmiana sposobu opodatkowania na taki, który wynagradzałby przedsiębiorstwom zakup nowocześniejszych i bardziej przyjaznych środowisku pojazdów, mogłaby być instrumentem stymulującym inwestycje, a jednocześnie przyczyniającym się do zmniejszania efektów środowiskowych transportu drogowego.

Można więc uznać, że obniżka podatku od środków transportowych nie stanowi istotnego elementu, który zwiększałby inwestycje przedsiębiorstw transportowych na terenie gminy, jak również nie przyczyniałby się do zwiększenia się liczby nowych podmiotów. Niemniej jednak polityka lokalnych władz w zakresie wysokości podatków lokalnych może poprawiać warunki finansowe lokalnych przedsiębiorstw transportowych. Niższe opodatkowanie środków produkcji prowadzi do większych zysków jednostki. Tym samym środki przeznaczone na opłacenie podatków może ona przeznaczyć na inwestycje.

Jednocześnie różnice w wysokości opodatkowania w poszczególnych gminach nie są w stanie rekompensować innych istotnych czynników wpływających choćby na lokalizację przedsiębiorstw transportowych. Nie będą wobec tego w znaczącym stopniu skłaniać przedsiębiorstwa do przenoszenia swojej siedziby.

Wobec powyższych argumentów można stwierdzić, że założona hipoteza wskazująca, iż stawki podatku od środków transportowych mogą wpływać na wzrost inwestycji w nowy tabor nie znajduje potwierdzenia w otrzymanych wynikach. Mając na uwadze zaprezentowane argumenty należy z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że oczekiwania dotyczące stymulacyjnego oddziaływania

bodźców fiskalnych w relacji do podatku od środków transportowych nie znajdują przełożenia w praktyce przedsiębiorstw transportowych. Siła oddziaływania bodźca fiskalnego polegającego na obniżce stawek podatkowych, w tym podatku jest mocno ograniczona. Jednocześnie gminy, które bardzo często muszą równoważyć swoje budżety, a znajdują się w dogodnych lokalizacjach geograficznych, nie będą skłonne do nadmiernego obniżania stawek podatkowych.

BIBLIOGRAFIA

- Engen E., Skinner J., 1996, *Tax Policy in the Real World*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Goettel A., Goettel M., Lemonnier M., Orłowski J., 2011, *Instytucje prawa cywilnego w konstrukcji prawnej podatków*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Ickiewicz J., 2008, *Podatkowe i niepodatkowe obciążenia przedsiębiorstw*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Kamiński R., 2003, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa.
- Levine R., Renelt D., 1994, *Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions*, „The American Economic Review”, No. 4.
- Liszewski R., Dowgier G. (red.), 2012, *Stanowienie i stosowanie lokalnego prawa podatkowego*, TEMIDA2, Białystok.
- Podstawka M., 2008, *Podatek dochodowy od osób fizycznych a wzrost gospodarczy*, „Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Rolnictwa Światowego”, nr 5.
- Pomorska A., 2013, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin.
- Skica T., 2008, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, „Samorząd Terytorialny”, nr 2.
- Szcześnie W., 2001, *Firma w otoczeniu fiskalnym*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Wołowicz T., Reško F., 2012, *Obniżki stawek podatkowych do celów stymulacyjnych, a założenia racjonalnej strategii podatkowej gminy*, „Toruński Rocznik Podatkowy”, nr 2.

Streszczenie

Przedsiębiorstwo transportowe, tak jak każda jednostka gospodarcza, zobowiązane jest do ponoszenia obciążeń podatkowych. Opodatkowanie to niezwykle złożone zjawisko społeczne, gospodarcze, a także polityczno-ustrojowe i prawne, wymagające rozpatrywania z rozmaitych punktów widzenia. Struktura systemu podatkowego może zmieniać rzeczywiste decyzje dotyczące wielkości inwestycji, rodzaju aktywów, które są przedmiotem inwestowania, a także wyboru miejsca lokalizacji inwestycji. Przedsiębiorstwa transportowe poza standardowymi obciążeniami publiczno-prawnymi, które ponosi większość jednostek gospodarczych zobowiązane są do ponoszenia podatku od środków transportowych. Celem niniejszego artykułu była analiza, w jakim stopniu podatek ten wpływa na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw transportowych w województwie zachodniopomorskim. Na potrzeby badania założono następującą hipotezę badawczą: *Stawki opłat drogowych*

i podatku od środków transportowych mogą wpływać na wzrost inwestycji w nowy tabor. Materiał badawczy obejmował dane ilościowe i jakościowe dotyczące 184 przedsiębiorstw transportowych mających swoją siedzibę w województwie zachodniopomorskim. Dobór grupy badawczej był celowy, a przeprowadzone badanie pozwoliło na zebranie danych dotyczących 26,1% jednostek spełniających założenia badania. W przeprowadzonej analizie zastosowano metody statystyki opisowej oraz analizy ekonomicznej. W przeprowadzonym badaniu nie stwierdzono związku pomiędzy liczbą samochodów użytkowanych na terenie danej gminy przez badane przedsiębiorstwa transportowe oraz stawką podatku od środków transportowych. Uzyskane wyniki wskazują, że w przypadku badanej grupy podmioty z gmin gdzie podatek był niższy nie zwiększały swojego taboru w większym stopniu niż te, w których stawki podatku były wyraźnie wyższe. Rezultaty badania pozwalają z dużym prawdopodobieństwem przyjąć, że oczekiwania dotyczące stymulacyjnego oddziaływania bodźców fiskalnych w relacji do podatku od środków transportowych nie znajdują przełożenia w praktyce przedsiębiorstw transportowych. Wobec powyższych argumentów można uznać, że założona hipoteza okazała się błędna.

Słowa kluczowe: transport drogowy, podatek od środków transportowych, rozwój przedsiębiorstw.

The impact of tax on means of transportation on the activities of international road carriers in the West Pomeranian voivodeship

Summary

A transport company, just like any other economic unit, is obliged to pay taxes. Taxation is an extremely complex social, economic, political, constitutional and legal phenomenon that requires analysis from multiple perspectives. The structure of the tax system can change the actual decisions regarding the size of the investment, the type of assets that are being invested, and the choice of location of the investment. Transport enterprises, apart from the standard statutory charges incurred by most businesses, are obliged to pay tax on means of transport. The aim of this article was to analyze the extent to which this tax affects investment decisions made by transport companies in the West Pomeranian Voivodeship. For the purpose of the study, the following hypothesis was tested: the rates of road tolls and tax on means of transport can affect investments in the new fleet. The research material included quantitative and qualitative data on 184 transport companies based in the West Pomeranian Voivodeship. The selection of the research group was targeted. The research allowed to collect data on 26.1% of units that met the research criteria. The analysis used methods of descriptive statistics and economic analysis. The results of the research showed no relation between the number of cars used in a given commune by the surveyed transport companies and the tax rate on means of transport. The results obtained prove that in the case of the study group, entities from communes where the tax was lower did not increase their fleet to a greater extent than those where the tax rates were significantly higher. The results of the study allow to assume, with high probability, that expectations regarding the stimulating effect of fiscal stimuli in relation to the tax on transport means will not be reflected in the practice of transport companies. In the light of the above arguments, the hypothesis can be assumed to be proven wrong.

Keywords: road transport, tax on transport means, development of enterprises.

JEL:R48.

Wskazówki dla autorów

1. Tematyka czasopisma koncentruje się na relacjach pomiędzy nierównościami ekonomiczno-społecznymi a procesami wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Główny nurt rozważań odnosi się do problemów ekonomicznych, które rozpatrywane są z perspektywy interdyscyplinarnej. Preferowane są teksty respektujące wielowymiarowe sprzężenia sfery gospodarczej z innymi wymiarami ludzkiej aktywności (społecznym, aksjologicznym, wiedzy, polityki, natury i biologii, konsumpcji i technologii).

2. Redakcja przyjmuje do oceny i publikacji teksty oryginalne, niepublikowane przez inne wydawnictwa, o charakterze naukowym poświęcone problematyce ekonomicznej wpisujące się w zakres czasopisma:

- o charakterze teoretycznym,
- weryfikujące teorie, koncepcje, modele na bazie badań empirycznych,
- studia przypadków i inne empiryczne badania,
- komunikaty, recenzje, polemiki.

3. Redakcja prosi o składanie tekstów w formie elektronicznej (na adres e-mail: ktekonom@ur.edu.pl) przygotowanych zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w szablonie dostępnym na stronie: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-uniwersytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>, o objętości do 25 000 znaków, wraz ze streszczeniem w języku polskim oraz tytułem i streszczeniem w języku angielskim. Opracowania zakwalifikowane przez komitet redaktorów tematycznych, lecz przygotowane w sposób niezgodny z wymaganiami formalnymi, będą odsyłane do autorów z prośbą o dostosowanie do wymagań redakcji.

4. Przypisy wyjaśniające należy zamieszczać na dole strony, natomiast odwołania bibliograficzne w tekście, podając w nawiasie nazwisko autora, rok wydania dzieła oraz przywoływane strony. Na końcu artykułu należy umieścić bibliografię uporządkowaną w kolejności alfabetycznej. Ze względu na wdrożenie identyfikacji numerem DOI Autorzy proszeni są o zweryfikowanie przytaczanej bibliografii w bazie CrossRef <http://www.crossref.org/guestquery> i umieszczenie w wykazie bibliograficznym numerów DOI cytowanych pozycji literaturowych.

5. Autorzy tekstów proszeni są o podanie tytułu naukowego oraz afiliacji (nazwy uczelni lub innej jednostki), danych kontaktowych (adres e-mail, numer telefonu, adres korespondencyjny) oraz numeru ORCID.

6. W celu zapewnienia wysokich standardów etycznych postępowania w procesie wydawniczym redakcja kieruje się procedurami opracowanymi przez Committee on Publication Ethics (COPE).

7. Autorzy proszeni są o ujawnienie kontrybucji poszczególnych osób w powstanie publikacji, a także wskazanie źródeł finansowania publikacji, wkładu instytucji naukowo-badawczych, stowarzyszeń i innych podmiotów. W tym celu autorzy proszeni są o przesłanie

stosownej informacji o powstaniu publikacji i jej finansowaniu według wzoru oświadczenia dostępnego na stronie: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-universytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>. Oświadczenie należy przesłać na adres: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Mikroekonomii, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów. Redakcja będzie podejmować działania przeciwdziałające przypadkom ghostwriting (nieujawniania wkładu w powstanie publikacji) i guest authorship (braku lub znikomego wkładu osoby wskazanej jako autor), włącznie z powiadomieniem podmiotów zewnętrznych o stwierdzonej nierzetelności naukowej.

8. Zgłaszając tekst do redakcji, autor zgadza się na jego publikację w formie papierowej oraz elektronicznej w ramach czasopisma, bez honorarium z tego tytułu. Zgłaszając artykuł Autor udziela Wydawcy czasopisma „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” zgody na rozpowszechnianie utworu w wersji elektronicznej w formule open access na licencji Creative Commons (CC BY-SA).

9. Autorzy zgłaszający artykuły ponoszą koszty wydawnicze związane z publikacją tekstów. Wynika to z faktu, że „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” są czasopismem samofinansującym się. Szczegóły dotyczące płatności znajdują się na stronie: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-universytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>.

Procedura recenzowania i proces wydawniczy

10. Redakcja czasopisma dba o właściwy poziom merytoryczny tekstów. Po wstępnej akceptacji tekstu przez redaktora naukowego wspieranego przez komitet redaktorów tematycznych artykuły przekazywane są do recenzji zewnętrznej. Wszystkie publikowane artykuły są recenzowane w trybie anonimowym według modelu double-blind review process (recenzent nie zna tożsamości autora, a autor nie otrzymuje informacji o osobie recenzenta). Ocena dokonywana jest z wykorzystaniem formularza blankietu recenzji dostępnego na stronie: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-universytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>. Każda publikacja oceniana jest przez dwóch niezależnych recenzentów zewnętrznych spoza jednostki naukowej afiliowanej przez autora publikacji, których nazwiska są publikowane raz w roku – w ostatnim numerze czasopisma oraz na stronie internetowej (<http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-universytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>).

11. Podstawą publikacji tekstu są dwie pozytywne recenzje. Autorzy artykułów są zobowiązani do uwzględnienia uwag recenzentów lub merytorycznego uzasadnienia braku akceptacji tych uwag. W przypadku rozbieżnych ocen recenzentów artykuł może być skierowany do publikacji pod warunkiem uzyskania pozytywnej opinii trzeciego recenzenta lub komitetu redaktorów tematycznych. W przypadku dwukrotnej negatywnej oceny tekstu redakcja wyklucza możliwość publikacji artykułu.

13. W dalszych etapach procesu wydawniczego artykuły zawierające metody statystyczne poddawane są korekcie statystycznej. W ramach prac realizowanych przez Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego materiał poddawany jest ponadto korekcie językowo-stylistycznej. O ostatecznej kwalifikacji do druku decyduje redakcja.

14. Cykl wydawniczy od momentu skierowania artykułu do recenzji do ukazania się publikacji wynosi 4–5 miesięcy.

**Wykaz osób recenzujących teksty zgłoszone
do publikacji w roczniku 2018 czasopisma
„Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”
– numery 53–56**

PhD Ruxandra Bejinaru (University of Stefan cel Mare Suceava, Rumunia)
assoc. prof. dr Ana-Maria Bercu (Alexandru Ioan Cuza University of Iasi, Rumunia)
prof. dr hab. Adam Czerwiński (Uniwersytet Opolski)
dr hab. Małgorzata Dziembała, prof. nadzw. (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
dr hab. Justyna Franc-Dąbrowska (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)
dr hab. Michał E. Goliński (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
prof. dr hab. Liudmila Golovkova (Dnipropetrovsk National University of Railway Transport named after academician V. Lazaryan, Ukraina)
dr hab. Wojciech Gonet, prof. nadzw. (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach)
prof. dr hab. Valerij Jakubenko (Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman, Ukraina)
dr hab. Maria Jastrzębska, prof. nadzw. (Uniwersytet Gdański)
prof. Dimitrina Kamenova, Ph.D. (Varna University of Management, Bułgaria)
doc. Irina Ivanovna Kolesnikova, Ph.D. (Belarus State Economic University, Białoruś)
dr hab. Agnieszka Kopańska (Uniwersytet Warszawski)
prof. dr hab. Jerzy J. Korczak (Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu)
dr Bohdana Korop (Chernivtsi Institute of Trade and Economic of KNUTE, Ukraina)
dr hab. Janina Kotlińska, prof. nadzw. (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II)
dr hab. Iwona Kowalska, prof. nadzw. (Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie)
dr hab. Marek Leszczyński, prof. nadzw. (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach)
assoc. prof. doc. dr. Aušra Liučvaitienė (Vilniaus Kolegija, Litwa)
dr hab. Grażyna Michalczuk (Uniwersytet w Białymstoku)
dr hab. Bogusz Mikuła (Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Nowym Sączu)
dr inż. Grzegorz Niewiński (Politechnika Warszawska)
dr hab. inż. Gabriel Nowacki, prof. nadzw. (Wojskowa Akademia Techniczna w Warszawie)
dr. Linda O’Riordan, (FOM University of Applied Sciences, Niemcy)
prof. zw. dr hab. Ryszard Piasecki (Uniwersytet Łódzki)
PhD Javier Sierra Pierna (University of Salamanca, Hiszpania)
prof. zw. dr hab. Franciszek Piontek, dr h.c. (Akademia WSB)
prof. zw. dr hab. Ewa Polak (Uniwersytet Gdański)

- dr hab. Jan Polcyn, prof. nadzw. (PWSZ im. Stanisława Staszica w Pile)
- prof. dr hab. Arkadiusz Potocki (profesor emerytowany)
- dr hab. Renata Przygodzka, prof. nadzw. (Uniwersytet w Białymstoku)
- prof. dr hab. Marina Radyeva (Instytut Państwowego i Samorządowego Zarządzania KPU w Melitopolu, Ukraina)
- dr hab. Nina Siemieniuk, prof. nadzw. (Uniwersytet w Białymstoku)
- prof. zw. dr hab. Elżbieta Skrzypek (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)
- prof. zw. dr hab. Małgorzata Słodowa-Hełpa (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu)
- dr hab. Jakub Swacha (Uniwersytet Szczeciński)
- dr hab. Andrzej Sobczak (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie)
- prof. dr hab. Andrzej Szromnik (Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu)
- dr hab. inż. Adam Szurlej (AGH – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie)
- dr hab. inż. Stanisław Szydło, prof. nadzw. (AGH – Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie)
- dr hab. Anatolii Tkach, prof. nadzw. (Dnipropetrovsk National University of Railway Transport named after academician V. Lazaryan, Ukraina)
- assoc. prof. dr. Utku Altunöz (Sinop University, Turcja)
- prof. zw. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak (Uniwersytet Warszawski)
- prof. zw. dr hab. inż. Leszek Woźniak (Politechnika Rzeszowska)
- dr hab. inż. Zofia Wyszowska, prof. nadzw. (Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy)
- prof. dr hab. Urszula Zagóra-Jonszta (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
- dr hab. Tomasz Zalega, prof. nadzw. (Uniwersytet Warszawski)
- assoc. prof. Aliaksei Zhurauliou, Ph.D. (National Academy of Statistics, Accounting and Audit, Ukraina)
- prof. dr. Małgorzata Zmuda (Cologne Business School, Niemcy)
- dr hab. Ewa Ziemia (Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach)
- dr hab. Janusz Zrobek (Uniwersytet Łódzki)

**Zanim zdecydujesz się na zakupy z importu,
upewnij się,
czy krajowi producenci nie dostarczą Ci
lepszyc produktóv za niższą cenę.**

DZIĘKI TEMU:

- tworzysz perspektywę wzrostu Twoich wynagrodzeń;
- chronisz siebie przed większymi podatkami;
- eliminujesz ryzyko utraty pracy;
- chronisz krajowe firmy przed bankructwem;
- walczysz z deficytem w bilansie handlowym;
- pomagasz w uwolnieniu Polski z dłuęu publicznego.

**TAKI PATRIOTYZM WYPIERA NIEUCZCIWĄ
KONKURENCJĘ I UBÓSTWO**