



Uniwersytet Rzeszowski
Katedra Mikroekonomii

ISSN 1898-5084
kwartalnik

NIERÓWNOŚCI SPOŁECZNE A WZROST GOSPODARCZY

Social Inequalities and Economic Growth

numer 49 (1/2017)

Rzeszów 2017

Redaktor naukowy

Prof. dr hab. Michał Gabriel Woźniak

Rada naukowa czasopisma

Dr hab. prof. UR Grzegorz Ślusarz – przewodniczący,

*Prof. dr hab. Viktor Chuzhykov (Ukraina), Prof. nadzw. dr Ing. Marie Gabryšová (Czechy),
Doc. PhDr. Ing. Emilia Janigová, PhD. (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. Yeygen Panchenko (Ukraina), Dr hab. prof. nadzw. Barbara Piontek,
Dr hab. Ondrej Štefaňak (Słowacja), Prof. 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 Teresa Bał-Woźniak,
Dr hab. prof. UR Anna Barwińska-Malajowicz, Dr hab. prof. UR Krzysztof Ryszard Bochenek,
Prof. dr hab. Mieczysław Dobija, Dr hab. prof. UR Elżbieta Dynia, Dr Łukasz Jabłoński,
Dr hab. prof. UEK Marek Jabłoński, 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, Dr Kinga Stępień*

Redaktorzy statystyczni

Prof. dr hab. Tadeusz Edward Stanisławski, Dr hab. prof. UEK Andrzej Sokółowski

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. Hukoatū Heānoa Hukonaeuru*

Opracowanie redakcyjne i korekta

Mgr Piotr Cyrek

Redakcja techniczna

Mgr Ewa Kuc

Łamanie

Mgr inż. Ewa Blicharz

Projekt realizowany
z Narodowym Bankiem Polskim
w ramach programu edukacji ekonomicznej

NBP

Narodowy Bank Polski

Wersja papierowa czasopisma jest wersją pierwotną

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2017

ISSN 1898-5084

DOI 10.15584/nsawg

1351

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. 24,10; ark. druk. 25,50; zlec. red. 109/2016

Druk i oprawa: Drukarnia Uniwersytetu Rzeszowskiego

Spis treści

Monika Bochenek, Alina Zając <i>Pomiar i ocena efektywności nieinwestycyjnych projektów partnerskich wdrażanych przez jednostki samorządu terytorialnego</i>	9
Georgij Czerewko <i>Децентрализація як фактор урівноваженого розвитку сільських регіонів в Україні</i>	22
Adam Czudec <i>Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej</i>	35
Magdalena Cyrek <i>Zmiany strukturalne jako determinanta popytu na kapitał ludzki</i>	48
Paweł Dziekański <i>Pozycja i ocena roli miast w procesie rozwoju lokalnego w kontekście kondycji finansowej (na przykładzie miast makroregionu Polski Wschodniej)</i>	73
Małgorzata Gajda-Kantorowska <i>Kontrowersje wokół skutecznych metod zapewnienia dyscypliny fiskalnej w krajach Unii Europejskiej</i>	84
Romana Głowicka-Woloszyn <i>Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatu jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego</i>	96
Wojciech Gonet <i>Przeobrażenie gminy – wybrane zagadnienia</i>	106
Grzegorz Hajduk <i>Postrzeżenie Rzeszowa jako marki – wyniki badań</i>	119
Anna Harańczyk <i>Gospodarka finansowa jednostek terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wobec nowych wyzwań</i>	129
Agnieszka Jachowicz <i>Analiza efektywnego wykorzystania środków unijnych przez gminy powiatu olkuskiego w latach 2007–2013</i>	149
Sławomir Jankiewicz <i>Gospodarka niskoemisyjna jako podstawa rozwoju regionu</i>	160
Dorota Jegorow <i>Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007–2013</i>	168
Marta Kawa, Magdalena Kisiel, Maria Grzybek <i>Wybrane aspekty jakości życia mieszkańców Podkarpacia</i>	182
Dariusz Klimek <i>Fundusz Muncypalny – instrument wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego w gminach</i>	195

Agnieszka Kozera	
<i>Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego</i>	203
Ewa Kubejko-Polańska	
<i>The role of local self-government in stimulating urban development in the context of the construction of age-friendly cities and the concept of Silver Economy</i>	216
Jakub Kwaśny	
<i>Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej</i>	228
Wojciech Lichota	
<i>Wykorzystanie funduszy UE w ramach perspektywy 2007–2013 a możliwości pozyskania środków w ramach perspektywy 2014–2020 na przykładzie wybranej gminy z województwa podkarpackiego</i>	251
Roman Lusawa	
<i>Wybrane aspekty efektywności nakładów inwestycyjnych gmin na obszarach w przeważającym stopniu wiejskich (predominantly rural) województwa mazowieckiego w latach 2003–2014</i>	264
Artur Pigłás	
<i>Transfery budżetowe dla przedszkoli niepublicznych w Polsce</i>	276
Lukasz Satola	
<i>Spoleczna percepcja inwestycji komunalnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych</i>	291
Jacek Sierak	
<i>Rozwój i przestrzenne zróżnicowanie upowszechnienia infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w Polsce w latach 1995–2014</i>	302
Monika Bochenek, Alina Zając	
<i>Zarządzanie projektem partnerskim współfinansowanym ze środków funduszy zewnętrznych przy zastosowaniu metody Project Cycle Management</i>	322
Piotr Sołtyk	
<i>Determinanty działania kontroli zarządczej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego – wyniki badań empirycznych</i>	335
Marcin Spychała	
<i>Zróżnicowanie przestrzenne absorpcji funduszy unijnych perspektywy finansowej 2007–2013 a zmiany poziomu wzrostu gospodarczego województw w Polsce</i>	348
Aldona Standar	
<i>Zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych a wyrównywanie poziomu rozwoju lokalnego</i>	359
Monika Stanny, Wojciech Strzelczyk	
<i>Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa</i>	372
Katarzyna Szara, Agnieszka Majka	
<i>Korzyści z wykorzystania funduszy unijnych w gminach Podkarpacia</i>	384
Romana Głowicka-Wołoszyn, Andrzej Wołoszyn, Agnieszka Kozera	
<i>Nierówności dochodowe samorządów gminnych w Polsce</i>	396
Wskazówki dla autorów	406

Table of Contents

Monika Bochenek, Alina Zając <i>Measurement and evaluation of the effectiveness of non-investment partnership projects implemented by local government units</i>	9
Georgij Czerewko <i>Decentralization as the factor of sustainable development of rural areas in Ukraine</i>	22
Adam Czudec <i>European funds and a local economic development</i>	35
Magdalena Cyrek <i>Structural changes as determinant of demand for human capital</i>	48
Paweł Dziekański <i>Position and evaluation of the role of cities in the process of development of the region in the context of financial condition (for example macro-Eastern Polish cities)</i>	73
Małgorzata Gajda-Kantorowska <i>The controversy over the effective methods of ensuring fiscal discipline in the European Union</i>	84
Romana Głowicka-Wołoszyn <i>Decreasing financial self-sufficiency of towns with county rights as an obstacle to their social and economic development</i>	96
Wojciech Gonet <i>Financing transformation of the municipality</i>	106
Grzegorz Hajduk <i>The perception of Rzeszów as a brand – research findings</i>	119
Anna Harańczyk <i>Financial management of territorial units of the functional urban area of Krakow facing new challenges</i>	129
Agnieszka Jachowicz <i>Analysis of the efficient use of European Union funds by communities belonging to the Olkusz District in the period of 2007–2013</i>	149
Sławomir Jankiewicz <i>A low emission economy as the basis for the development of the region</i>	160
Dorota Jegorow <i>Units of local government as a beneficiary of the cohesion policy in 2007–2013</i>	168
Marta Kawa, Magdalena Kisiel, Maria Grzybek <i>Selected aspects of life quality of Podkarpacie residents</i>	182
Dariusz Klimek <i>Municipal Fund – the instrument to support the development of housing in municipalities</i>	195

Agnieszka Kozera	
<i>The growing debt of local government units as a threat to local development</i>	203
Ewa Kubejko-Polańska	
<i>The role of local self-government in stimulating urban development in the context of the construction of age-friendly cities and the concept of Silver Economy</i>	216
Jakub Kwaśny	
<i>The financial condition of selected territorial governments in the Malopolska Voivodship within the new EU financial Framework</i>	228
Wojciech Lichota	
<i>The use of EU funds for the years 2007–2013 and the possibility of obtaining funds for the years 2014–2020 on the example of selected community with the Podkarpackie Province</i>	251
Roman Lusawa	
<i>Selected aspects of the efficiency of communes' investment expenditure in predominantly rural areas of mazowieckie province in the years 2003–2014</i>	264
Artur Piglas	
<i>Budget transfers for non-public nursery schools in Poland</i>	276
Lukasz Satola	
<i>Social perception of municipal investments co-financed by structural funds</i>	291
Jacek Sierak	
<i>Development and spatial differentiation of water and sewage infrastructure in Poland in the years 1995–2014</i>	302
Monika Bochenek, Alina Zajac	
<i>Management of a partner project co-financed with the outside funds using the method of Project Cycle Management</i>	322
Piotr Sołtyk	
<i>Determinants of management control activities in selected local government units in the Świętokrzyskie province – The results of empirical research</i>	335
Marcin Spychala	
<i>Spatial diversity of EU funds' absorption in financial framework 2007–2013 and the changes in economic growth of the provinces in Poland</i>	348
Aldona Standar	
<i>Dangers in the financial management of local governments and the equalization of the local development</i>	359
Monika Stanny, Wojciech Strzelczyk	
<i>The measurement of local authorities' financial condition – the international literature search query</i>	372
Katarzyna Szara, Agnieszka Majka	
<i>The benefits of the use of EU funds in municipalities of Podkarpacie</i>	384
Romana Głowicka-Wołoszyn, Andrzej Wołoszyn, Agnieszka Kozera	
<i>Income inequality of communes of Poland</i>	396
Information for Authors	406

Содержание

Моника Буханек, Алина Зайонц <i>Измерение и оценка рентабельности неинвестиционных партнерских проектов, внедряемых органами местного самоуправления</i>	9
Георгий Черевко <i>Децентрализация как фактор уравнившегося развития сельских регионов в Украине</i>	22
Адам Чудец <i>Европейские фонды и экономическое развитие в местном масштабе</i>	35
Магдалена Цырек <i>Структурные изменения как определитель спроса на человеческий капитал</i>	48
Павел Дзеканьски <i>Позиция и оценка роли городов в процессе местного развития в контексте финансово-вого состояния (на примере городов макрорегиона Восточной Польши)</i>	73
Малгожата Гайда-Канторовска <i>Споры вокруг эффективных методов обеспечения финансовой дисциплины в странах Европейского Союза</i>	84
Романа Гловицка-Волошин <i>Снижение финансовой самостоятельности городов на правах округов как барьер для их социально-экономического развития</i>	96
Войцех Гонет <i>Преобразование гмины – избранные вопросы</i>	106
Грегож Гайдук <i>Восприятие Жещува в качестве бренда – результаты исследований</i>	119
Анна Хараньчик <i>Финансовая экономика территориальных единиц Краковской Функциональной Области перед лицом новых вызовов</i>	129
Агнешка Яхович <i>Анализ эффективного использования средств ЕС в гминах Олькуского района в 2007–2013 годах</i>	149
Славомир Янкевич <i>Экономика с низким уровнем загрязнения как основа развития региона</i>	160
Дорота Егоров <i>Органы местного самоуправления как бенефициарии политики сплочения в 2007–2013 гг.</i>	168
Марта Кава, Магдалена Кисель, Мария Гжибек <i>Выбранные аспекты качества жизни жителей Прикарпатья</i>	182
Дарнуш Клибек <i>Муниципальный фонд – инструмент поддержки развития жилищного строительства в муниципалитетах</i>	195

Агнешка Козэра	
<i>Растущий долг местных органов власти в качестве угрозы для местного развития</i>	203
Эва Кубейко-Полянська	
<i>Роль местного самоуправления в стимулировании развития городов в контексте строительства городов солидного возраста и концепции серебряной экономики</i>	216
Якуб Квашны	
<i>Финансовое состояние отдельных органов местного самоуправления в Малопольском воеводстве в условиях новой финансовой перспективы ЕС</i>	228
Войцех Лихота	
<i>Использование фондов ЕС в 2007–2013 гг. и возможности получения средств на 2014–2020 гг. на примере отдельной гмины Подкарпатского воеводства</i>	251
Роман Люсава	
<i>Некоторые аспекты эффективности капитальных расходов гмин в регионах преимущественно с сельскими районами (predominantly rural) Мазовецкого воеводства в 2003–2014 гг.</i>	264
Аргур Пиглас	
<i>Бюджетные трансферы для негосударственных детских садов в Польше</i>	276
Лукаш Сагола	
<i>Социальное восприятие муниципальных софинансированных инвестиций из структурных фондов</i>	291
Яцек Щерак	
<i>Развитие и пространственная дифференциация водной и канализационной инфраструктуры в Польше в 1995–2014 гг.</i>	302
Моника Бухенек, Алина Зайонц	
<i>Управление партнерским софинансовым проектом за счет средств внешних фондов с использованием методики Project Cycle Management</i>	322
Петр Солтык	
<i>Определители действий управленческого контроля в избранных органах местного самоуправления Щвентокишского воеводства – результаты эмпирических исследований</i>	335
Марцин Спыхала	
<i>Пространственная дифференциация поглощения фондов ЕС в финансовой перспективе 2007–2013 гг. и изменения уровня экономического роста воеводств в Польше</i>	348
Алдона Стандарт	
<i>Риски в финансовой экономике местных органов власти и выравнивание уровня местного развития</i>	359
Моника Станны, Войцех Стшельчик	
<i>Измерение финансового состояния местных органов власти – международный запрос</i>	372
Катажина Шара, Агнешка Майка	
<i>Выгоды от использования фондов ЕС в гминах Подкарпатя</i>	384
Романа Гловицка-Волошин, Анджей Волошин, Агнешка Козера	
<i>Неравенство прибыльности органов местного муниципального самоуправления в Польше</i>	396
Советы для авторов	406

*mgr Monika Bochenek*¹

Katedra Zarządzania Organizacjami, Kadrami i Prawa Gospodarczego
Wydział Zarządzania
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza

*mgr Alina Zajac*²

Katedra Zarządzania
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Pomiar i ocena efektywności nieinwestycyjnych projektów partnerskich wdrażanych przez jednostki samorządu terytorialnego

WSTĘP

We współczesnych uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych zasadniczym problemem administracji, zarówno na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, jest zapewnienie sprawnej i efektywnej realizacji zadań publicznych. Zadaniem kierownictwa instytucji publicznych jest takie ukształtowanie ich struktury, by jak najpełniej zaspokajać potrzeby obywateli oraz optymalizować wykorzystywanie ograniczonych zasobów. Dynamicznie zmieniające się otoczenie, w którym funkcjonują urzędy administracji, wymusza na nich działania doskonalące, dostosowujące ich funkcjonowanie do coraz wyższych wymagań społeczeństwa [Kobylińska, Glińska, 2008, s. 110].

Przeprowadzone w ostatnich dwóch dekadach reformy administracji publicznej, polegające na wdrożeniu mechanizmów rynkowych i metod zarządzania, które sprawdziły się w sektorze prywatnym, zmieniły sposób podejścia do zarządzania organizacjami publicznymi. Organizacje publiczne, dysponując ograniczonymi zasobami zarówno ludzkimi, jak i finansowymi, coraz częściej podejmują próby realizacji przedsięwzięć nakierowanych na doskonalenie wewnętrznych działań. Konsekwencją wzrostu presji na zmiany we wnętrzu jednostek administracji publicznej oraz dynamiki otoczenia jest pojawienie się zapotrzebowania

¹ Adres do korespondencji: bochenek_m@op.pl

² Adres do korespondencji: zajacalina@gmail.com

na działania o charakterze unikalnym i jednorazowym, w przypadku których znajomość metod zarządzania projektami staje się kluczowym czynnikiem sukcesu.

Obserwowany wzrost znaczenia koncepcji zarządzania projektami w procesach zarządzania podstawowymi jednostkami samorządu terytorialnego w Polsce powoduje, że istotne staje się pytanie o poziom skuteczności realizacji tego typu przedsięwzięć.

Artykuł ma na celu ukazanie specyfiki pomiaru i oceny efektywności wdrażania projektu partnerskiego współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej w ramach POKL 2007–2013. Artykuł prezentuje efekty oraz produkty realizacji edukacyjnego projektu międzyorganizacyjnego wdrażanego przez jednostki samorządu terytorialnego. Zaprezentowano w nim studium przypadku dla projektu partnerskiego pt. „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce” wdrażanego w partnerstwie jednostek samorządu terytorialnego szczebla wojewódzkiego i powiatowego.

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI PARTNERSKIMI W SEKTORZE PUBLICZNYM

Inicjatywy podejmowane przez organizacje publiczne, w tym gminy oraz powiaty, coraz częściej przybierają postać wiązek jednorazowych i niepowtarzalnych przedsięwzięć – projektów [Wysocki, 2013, s. 383–393]. W literaturze przedmiotu występuje wiele definicji projektów oraz zarządzania projektami, wybrane z nich zostaną zaprezentowane w przedmiotowym artykule.

Michał Trocki definiuje projekt jako niepowtarzalne (realizowane jednorazowo), złożone przedsięwzięcie zawarte w skończonym przedziale czasu – z wyróżnionym początkiem i końcem – realizowane zespołowo (wielopodmiotowo), w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności przedsiębiorstwa, za pomocą specjalnych metod oraz technik [Trocki i in., 2003, s. 18]. Project Management Institute (PMI) definiuje projekt jako tymczasowe przedsięwzięcie podejmowane w celu wytworzenia unikatowego wyrobu lub dostarczenia wyjątkowej usługi [Kompendium..., 2003, s. 5].

Michał Trocki definiuje także zarządzanie projektami. Według niego jest to „zespół działań kierowniczych związanych z realizacją projektów oraz zbiór wykorzystywanych w tych działaniach zasad, metod i środków” [Trocki i in., 2003, s. 26].

David S. Kassel poszerza spektrum pojęcia „projekt”, pozwalając w ten sposób uchwycić istotę projektów publicznych. Jego zdaniem, projekt publiczny to tymczasowe przedsięwzięcie, podejmowane lub zarządzane (nadzorowane) przez jedną lub więcej publicznych organizacji (instytucji), którego celem jest stworzenie wyjątkowego produktu o wartości publicznej. Projekty publiczne są podejmowane, aby urzeczywistnić cele publiczne lub stworzyć wartość publiczną [Kassel, 2010, s. 3–4]. Ta definicja uwypukla współdziałanie różnych instytucji w zakresie zarządzania projektami publicznymi. Podmioty publiczne

wdrażają projekty w dwojakiej formie: jako projekty wdrażane w partnerstwie lub samodzielnie.

Idea partnerstwa projektowego pojawiła się w Polsce wraz z projektami europejskimi. Jest to stosunkowo nowa forma współpracy zorganizowanych podmiotów, które angażują się wspólnie w realizację konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych w formule projektowej. Partnerstwo projektowe jest jednym z najmłodszych terminów, jaki edukacyjnie wykształcił się w ostatnich latach w słownikach zagadnień projektów europejskich [Hryniewicka, Siemion, 2009, s. 60]. Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach polityki rozwoju określa partnerstwo projektowe jako wspólną realizację projektów przez „podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej »projektem partnerskim«, na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej bądź na podstawie odrębnych przepisów”.

Sobolewski definiuje partnerstwo lokalne jako platformę współpracy pomiędzy różnorodnymi partnerami, którzy wspólnie w sposób systematyczny, trwają i z wykorzystaniem innowacyjnych metod oraz środków planują, projektują, wdrażają i realizują określone działania i inicjatywy, których celem jest rozwój lokalnego środowiska społeczno-gospodarczego i budowa tożsamości lokalnej wśród członków danej społeczności [Sobolewski, 2007, s. 10].

Partnerstwo jak każda inna forma ludzkiego działania ma wady i zalety. Wśród podstawowych zalet partnerstwa możemy wymienić łączenie zasobów, wiedzy, umiejętności, co prowadzi do możliwości wspólnego działania. Partnerstwa stwarzają szansę na uzyskanie przewagi konkurencyjnej danej społeczności lokalnej, na przygotowanie dogłębnej analizy jej potrzeb i zasobów rozwojowych, na dobry wstęp do zawierania „małych partnerstw”, np. do realizacji konkretnych pomysłów. Ponadto partnerstwa umożliwiają odpolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz włączenie dotychczas biernych lokalnych podmiotów. Stanowi też ono dobre forum generowania i realizacji odważnych pomysłów. Natomiast najważniejszą wadą partnerstwa wydaje się być czasochłonność jego powstawania i długi okres, po którym pojawiają się pierwsze efekty. Wymaga ono też w miarę silnego lidera, zarówno instytucjonalnego, jak i personalnego. Ponadto stwarza ryzyko powstania zamkniętej grupy partnerów, która nie dopuszcza innych. Groźby związane są także z małym zaangażowaniem niektórych sektorów, szczególnie przedstawicieli firm [Sobolewski, 2007].

EFEKTYWNOŚĆ PROJEKTÓW NIEINWESTYCYJNYCH

Problematyka efektywności zorganizowanych działań ludzi jest jednym z najbardziej dyskutowanych tematów w naukach o zarządzaniu. Odpowiedź na to pytanie, dlaczego organizacje różnią się w zakresie osiągniętych wyników jest

głównym przedmiotem zainteresowania zarządzania strategicznego [Gulati i in., 2000]. Efektywność jest kategorią ekonomiczną wykorzystywaną przede wszystkim jako kryterium oceny działalności zarówno na poziomie całej organizacji, jak i w poszczególnych jego obszarach. Efektywność należy do właściwości przesądzających o istocie organizacji jako podmiotu gospodarującego, warunkując tym samym jego funkcjonowanie oraz determinując jego rozwój [Osbert-Pociecha, 2007, s. 337–349].

Pojęcie efektywności odnosi się najczęściej do zasady racjonalnego gospodarowania formułowanej w dwóch wariantach: wydajnościowym (maksymalizacja efektu) i oszczędnościowym (minimalizacja nakładu) [Matwiejczuk, 2000, s. 27]. M. Bartnicki definiuje pomiar efektywności jako system działania umożliwiający oszacowanie skutków działania, ocenę efektywności użytkowania zasobu, a także stopnia, w jakim podjęte działania odpowiadają polityce oraz zamierzeniom organizacji [2009, s. 84–85]. W rozważaniach na temat efektywności należy odnieść się do pojęcia sprawności działania, zdefiniowanego na gruncie prakseologii. W tym kontekście działania będą miały atrybut sprawności tylko wtedy, gdy będą cechowały się skutecznością, korzystnością oraz ekonomicznością [Walkowiak, 2011, s. 29]. Konstrukcja pojęciowa poszczególnych wyznaczników sprawnego działania opiera się na określeniu relacji pomiędzy celem, efektem i nakładem.

Zagadnieniem, które wzbudza coraz większe zainteresowanie, jest współpraca organizacji, przyjmująca formę sieci międzyorganizacyjnych [Austen, 2014, s. 115] tworzonych m.in. w ramach projektów partnerskich. Możliwości zwiększenia efektywności realizowania zadań stawianych przed państwem i organizacjami upatruje się w koncepcji sieci [Austen, 2014, s. 10]. Zainteresowanie koncepcją sieci w obszarze zarządzania publicznego jest wyrazem poszukiwania sposobów zwiększenia efektywności realizowania zadań stawianych przed państwami i organizacjami, za pomocą których wykonuje ono swoje zadania [Frączkiewicz-Wronka, 2009b]. Jedną z form współpracy jednostek sektora publicznego z innymi podmiotami są przedsięwzięcia realizowane w formie projektów partnerskich finansowanych z funduszy zewnętrznych w tym środków Unii Europejskiej.

Jednym z głównych problemów, z którymi wiąże się wdrażanie funduszy unijnych, jest pozyskanie i efektywne wykorzystanie tych środków. Komisja Europejska, przyznając środki finansowe, wymaga oceny wykorzystania przyznanego wsparcia oraz jego skuteczności. Efektywność przyznawanej pomocy należy rozumieć jako kryterium oceny programów przez porównanie wielkości nakładów poniesionych na ich realizację z rzeczywistymi efektami tych programów na poziomie rezultatu, produktu oraz oddziaływania. Ponadto mierząc efektywność pomocy, należy wziąć pod uwagę inne sposoby osiągnięcia tych samych rezultatów [Kundera, Szmyt, 2008, s. 25]. Zgodnie z art. 47 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiającego

przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 przeprowadza się ocenę skuteczności wykorzystania funduszy unijnych w celu poprawy spójności i jakości pomocy z tych funduszy [rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r., Dz.U. L 210/25 z 31.07.2006 r.]. Ocena taka określana także jako ewaluacja przeprowadzana jest przed okresem programowania, podczas niego oraz po jego zakończeniu. Jednym z kryteriów ewaluacji jest kryterium efektywności wykorzystania środków pomocowych, które porównuje wielkość poniesionych nakładów na realizację programów operacyjnych z rzeczywistymi osiągnięciami [Godek, 2007, s. 25].

EWALUACJA PROJEKTU

Ewaluacja powstała w USA przeszło 80 lat temu. W Europie zaczęto ją stosować dopiero w latach osiemdziesiątych. Przez ewaluację rozumie się narzędzie zarządzania organizacją i sposób wspierania rozwoju organizacyjnego. Każdy podmiot gospodarczy realizujący projekt powinien zbadać postępy podejmowanych działań i osiągniętych wyników. Służy do tego ewaluacja, która jest badaniem oceniającym realizację projektu. Występują różne definicje ewaluacji. Jak wskazuje Korporowicz [1997], ewaluacja to systematyczne badanie wartości lub cech konkretnego programu, działania lub obiektu z punktu widzenia przyjętych w tym celu kryteriów w celu jej usprawnienia, rozwoju lub lepszego rozumienia. Ewaluacja definiowana jest także jako ocena wartości interwencji z zastosowaniem określonych kryteriów tejże oceny. Kryteriami najczęściej stosowanymi są tutaj: zgodność z potrzebami, skuteczność, efektywność, oddziaływanie i trwałość efektów [Ciężka, 2005]. Zaś ewaluacja w edukacji to zaplanowane i systematyczne działanie, uwidaczniające, w jakim stopniu zostały osiągnięte cele kształcenia; proces diagnostyczno-oceniający, zawierający w sobie elementy pomiaru, osądu decyzji [Guilbert, 1993].

W procesie ewaluacji wyróżnić można następujące etapy [http://www.hfhr.org.pl/wezkurs/epodrecznik/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=18]:

- określenie przedmiotu ewaluacji (co będziemy badać),
- wybór sposobu (kiedy i jak będziemy badać – czas, metody),
- określenie osób odpowiedzialnych,
- przygotowanie narzędzi,
- przeprowadzenie badań – zebranie informacji,
- wnioski rekomendacje (analiza danych i ich interpretacja),
- sporządzenie raportu z ewaluacji.

Można stwierdzić, że meritum ewaluacji jest wnioskowanie o wartości danego przedsięwzięcia na podstawie uzyskanej informacji zwrotnej od osób bezpośrednio zaangażowanych w jego realizację.

Wymienić można wiele rodzajów ewaluacji, co prezentuje tabela 1.

Tabela 1. Rodzaje ewaluacji

Rodzaje ewaluacji	
Zewnętrzna – przeprowadza osoba, instytucja z zewnątrz, np.: niezależny ekspert, wizytator	Wewnętrzna – przeprowadza osoba, instytucja ewaluowana
Produktu – ewaluacji są poddane efekty działań zwane wynikami, rezultatami procesu, powstałymi „produktami”	Procesu – ewaluacji jest poddany ciąg działań
Fokusowa – bada węższe obszary, które mogą wyłonić się z ewaluacji szeroko zakresowej	Formatywna – przeprowadzana podczas trwania procesu, wyniki mogą służyć do zmieniania procesu
Sumująca – służąca podsumowaniu działań na zakończenie procesu	Własna – (tzw. autoewaluacja), wszystkie decyzje podejmuje osoba, instytucja ewaluowana (decyduje o obszarze, kryteriach, sposobie przeprowadzenia)
Obca – decyzję o przeprowadzeniu ewaluacji (obszarze, kryteriach, sposobie) podejmuje ktoś z zewnątrz	Szeroko zakresowa – bada szeroki zakres, np. stopień zadowolenia

Źródło: opracowanie własne.

W ramach ewaluacji sprawdzamy między innymi realizowane działania w projekcie, jak również ich rezultaty (miękkie, twarde), określając, czy zostały osiągnięte i przyczyniają się do osiągnięcia celów projektu. Metodami stosowanymi w ewaluacji są ankiety skierowane do uczestników projektu, osób realizujących projekt, interesariuszy pośrednich, wywiady, wywiady pogłębione, opinie eksperckie, analiza dokumentacji projektowej.

Podsumowując ewaluacja jest zatem próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie, czy realizowane działania przyniosły efekty lub czy je przyniosą [<http://www.rpo.lodzkie.pl/pobierz-publicacje?id=694>].

**POMIAR I OCENA EFEKTYWNOŚCI PROJEKTU PARTNERSKIEGO
PN. „MODERNIZACJA KSZTAŁCENIA ZAWODOWEGO W MAŁOPOLSCE”**

Na podstawie uchwały nr 391/XXXIX/2010 Rady Powiatu Nowosądeckiego, w okresie od 01.06.2010 r. do 31.12.2015 r. powiat nowosądecki realizował

projekt partnerski z województwem małopolskim pt. „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce”. Projekt ten był współfinansowany przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki. Wartość projektu wynosiła 154 mln zł, z czego w powiecie nowosądeckim 8 559 429,71 zł. Wkład własny powiatu nowosądeckiego do projektu wynosił 1 091 327,30 zł.

Głównym celem projektu była modernizacja oraz podniesienie jakości kształcenia zawodowego poprzez wsparcie w Małopolsce szkół kształcących w branżach zawodowych: mechaniczno-mechatronicznej, budowlanej, informatyczno-elektronicznej, turystyczno-gastronomicznej, rolno-przetwórczej, społeczno-medycznej oraz usługowej.

Głównym zadaniem projektowym było wdrożenie programów rozwojowych w szkołach ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe. Wprowadzono je w 279 szkołach ponadgimnazjalnych województwa małopolskiego, co oznaczało realizację tego wskaźnika na poziomie 107% wartości planowanej, tj. co najmniej 260 szkół. W ramach projektu udzielono wsparcia 71 665 uczniom, co stanowiło 137% planowanego wskaźnika w wysokości 52 433. O dobrze poszczególnych działaniach decydowały powiaty we współpracy ze szkołami.

W projekcie z powiatu nowosądeckiego udział wzięło 8 zespołów szkół ponadgimnazjalnych prowadzących kształcenie zawodowe, tj.: ZSP w Krynicy Zdrój, ZSP w Starym Sączu, ZSZ w Grybowie, ZSP w Nawojowej, ZSP w Tęgorborzy, ZS w Łącku, ZSZ w Podegrodziu, PZS w Muszynie – Technikum w Złociem. Przedsięwzięcie to umożliwiło 3187 uczniom szkół ponadgimnazjalnych z terenu powiatu nowosądeckiego zdobycie dodatkowych kwalifikacji zawodowych oraz nabycie kompetencji kluczowych. Realizacja projektu przyczyniła się do wzmocnienia kształcenia zawodowego w poszczególnych branżach, lepszego powiązania jego oferty z potrzebami rynku pracy oraz poprawy społecznego wizerunku kształcenia zawodowego, szczególnie wśród młodzieży. W przypadku zdawalności egzaminów zawodowych nastąpiła poprawa, w roku 2013/2014 egzamin z wynikiem pozytywnym zdało 75% uczniów. W zasadniczych szkołach zawodowych wskaźnik ten kształtował się na poziomie od 79% do 88%, a w technikumach od 61% do 76%.

W szkołach przeprowadzono wśród uczniów rozpoznanie dotyczące zainteresowania uczestnictwem w poszczególnych formach wsparcia. Uczniowie musieli wyrazić dobrowolną chęć udziału w wybranych zajęciach. Projekt pozwalał na udział w więcej niż jednej formie wsparcia. Nabór uczniów odbywał się na podstawie szczegółowych warunków określonych w regulaminach rekrutacji, które ustalane były przez dyrektorów szkół. Zajęcia odbywały się według harmonogramów i programów ustalonych w umowach z wykonawcami, w czasie wolnym od zajęć szkolnych, tj. przed lub po lekcjach i w czasie weekendów, a dodatkowe praktyki zawodowe podczas wakacji. Ich przebieg i obecność uczniów były udokumentowane w dziennikach zajęć i na odpowiednich listach. Zajęcia reali-

zowane były w obiektach szkolnych lub udostępnionych przez firmę. Prowadzący zajęcia wyposażali uczestników w wymagane materiały dydaktyczne, odzież ochronną, niezbędny sprzęt i inne materiały do przeprowadzenia zajęć. Największym zainteresowaniem młodzieży cieszyły się kursy zawodowe, kończące się uzyskaniem dodatkowych umiejętności i kwalifikacji, które zwiększają konkurencyjność absolwentów szkół zawodowych na rynku pracy. Kursy zawodowe kończyły się egzaminem teoretycznym i praktycznym. Uczniowie zakwalifikowani do uczestnictwa w zajęciach ukończyli je i otrzymali stosowne certyfikaty i zaświadczenia. Niektóre kursy kończyły się egzaminami, które dawały stosowne uprawnienia państwowe, jak na przykład prawo jazdy odpowiedniej kategorii, książeczka spawacza wydawana przez Instytut Spawalnictwa, uprawnienia do obsługi wózków widłowych, uprawnienia operatora koparko-ładowarki, uprawnienia operatora żurawi samojezdnych (HDS). Liczba certyfikatów, uprawnień i zaświadczeń otrzymanych przez uczniów w ramach projektu wyniosła 15 154, co przy założonej docelowej wartości 5000 oznaczało realizację wskaźnika w 303,1%, przy czym liczba certyfikatów potwierdzających nabyte kwalifikacje i uprawnienia, poprzez zdanie egzaminu wynosiła 42 325, tj. 28% ogólnej liczby certyfikatów [Informacja o wynikach kontroli. Realizacja Programu Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce, 2015, s. 15 i n., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9803,vp,12189.pdf>].

Ponadto projekt pozwolił na wdrożenie w szkołach ponadgimnazjalnych rozwiązań systemowych w zakresie praktycznej nauki zawodu poprzez wprowadzenie miesięcznych praktyk zawodowych dla uczniów w zakładach pracy oraz wizyt zawodoznawczych u pracodawców. Liczba szkół zawodowych, które w zakresie wdrażania programów rozwojowych współpracowały z przedsiębiorcami, wyniosła 225, co oznaczało wykonanie wskaźnika w 141% w stosunku do założonej wartości 160 szkół. Jednocześnie stanowiło to 80,6% szkół, które wdrożyły programy rozwojowe. Liczba uczniów w szkołach prowadzących kształcenie zawodowe, którzy zakończyli udział w stażach i praktykach, wyniosła 33 984, co w odniesieniu do wartości docelowej wskaźnika 28 500 stanowiło 119% [Informacja o wynikach kontroli. Realizacja Programu Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce, 2015, s. 15 i n., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9803,vp,12189.pdf>].

Do szkół i placówek zakupiono nowoczesny sprzęt do praktycznej nauki zawodu (np. wyposażenie do pracowni gastronomicznych, spawania, diagnostyki samochodowej, komputerowych, kosztorysowania, normowania i projektowania w budownictwie) oraz sprzęt technodydaktyczny (np. programy komputerowe, tablice multimedialne) za łączną kwotę 14,5 mln zł. W efekcie wyposażono 221 szkół (lub placówek oświatowych) w sprzęt technodydaktyczny, co przy wymaganym wskaźniku co najmniej 50 szkół lub placówek oznacza realizację na poziomie 442%. Z kolei 200 szkół wyposażono w nowoczesne materiały dydaktyczne, co stanowiło 100% zakładanego wskaźnika.

Ogólny średni koszt projektu przypadający na jedną szkołę biorącą udział w projekcie wynosił 491,1 tys. zł, tj. średnio 81,9 tys. zł w roku. Ogólny średni koszt projektu przypadający na jednego ucznia wynosił 1912 zł. Na podstawie danych publikowanych przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej ustalono, że w latach 2010–2014 średni koszt udziału jednej osoby bezrobotnej w szkoleniach finansowanych z Funduszu Pracy w Małopolsce wynosił 2245 zł (2470 zł w Polsce), a średni koszt odbywania staży u pracodawców – 5983 zł (6289 zł w Polsce). Koszty udziału jednego ucznia w projekcie były więc o 15% niższe od średniego kosztu szkoleń przeprowadzanych przez urzędy pracy w Małopolsce (a o 23% niższe w stosunku do średniej w Polsce) oraz o 68% niższe od średniego kosztu odbywania stażu (a o 64% niższe w stosunku do średniej w Polsce) [Informacja o wynikach kontroli. Realizacja Programu Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce, 2015, s. 15 i n., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9803,vp,12189.pdf>].

Efektom realizacji projektu miało być osiągnięcie rezultatów miękkich, do których zaliczono m.in.:

- wzrost zainteresowania uczniów kształceniem zawodowym oraz lepsze ich przygotowanie do uzyskania kwalifikacji zawodowych;
- wzrost poziomu umiejętności zawodowych uczniów poprzez m.in. podniesienie zdawalności egzaminów w zawodach;
- podniesienie zdolności adaptacyjnych absolwentów małopolskich szkół zawodowych na rynku pracy;
- wzrost odsetka absolwentów szkół zawodowych kontynuujących edukację, w tym w szkołach wyższego stopnia.

Założone w projekcie wskaźniki zostały osiągnięte, co potwierdza analiza zapisów Raportu z kontroli projektu prowadzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w 2014 r. [Informacja o wynikach kontroli. Realizacja Programu Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce, 2015, s. 15 i n., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,9803,vp,12189.pdf>].

Jak wskazano, w województwie małopolskim w okresie od 2010 r. do 2014 r., podobnie jak w całej Polsce, wystąpiły negatywne tendencje demograficzne. Liczba osób w wieku 16–19 lat spadła o 16%. Pomimo tego spadku odsetek uczniów szkół ponadgimnazjalnych wybierających kształcenie zawodowe w Małopolsce wzrósł z poziomu 56,4% w 2010 r. do 60,6% w 2014 r., co niewątpliwie potwierdza skuteczność wdrażanego projektu. Porównując dane za 2014 r. do danych z 2010 r., Małopolska znalazła się na pierwszym miejscu w kraju pod względem dynamiki zmian udziału uczniów kształcących się w szkołach zawodowych w odniesieniu do liczby uczniów szkół ponadgimnazjalnych (wzrost o 4,2 pkt proc.) w stosunku do innych województw.

Ponadto jednym z głównych założeń projektu była poprawa jakości kształcenia mająca zapewnić zdobywanie przez młodych ludzi kwalifikacji zawodowych, a w następstwie tego możliwość wykonywania przez nich pracy w wybranych

zawodach. Miernikiem powyższego celu była (oprócz liczby zorganizowanych dodatkowych kursów i szkoleń zawodowych) zdawalność egzaminów zawodowych. W projekcie założono podniesienie zdawalności egzaminów w zawodach technicznych o 5%, a w zawodach robotniczych o 1,5%. W 2010 r. zdawalność tych egzaminów kształtowała się w Małopolsce na poziomie 71%. W 2014 r. w Małopolsce uzyskano 1,5-procentowy wzrost poziomu zdawalności egzaminów zawodowych w odniesieniu do 2010 r., mimo że w Polsce wystąpił spadek z 66,4% w 2010 r. do 64,9% w 2014 r.

Badaniem losów absolwentów małopolskich szkół zawodowych zajmowało się Małopolskie Obserwatorium Rynku Pracy i Edukacji. Na podstawie sporządzanych raportów stwierdzono pozytywny obraz kierunku zmian losu absolwentów. Z przeprowadzonych badań wynikało, że po roku od zakończenia w 2010 r. nauki w szkołach zawodowych 49% absolwentów pracowało (w tym 15% jednocześnie pracowało i korzystało z innych form kształcenia), a 25% uczyło się i nie pracowało. Osób, które ani nie pracowały, ani nie podejmowały dalszego kształcenia, było 26%. Z kolei wśród absolwentów szkół zawodowych po roku od ukończenia tych szkół w 2013 r. osób pracujących było 67% (w tym 25% pracowało i w tym samym czasie kształciło się), 18% uczyło się i nie pracowało, a 15% nie wykazywało żadnej aktywności, to znaczy nie pracowało, ani nie zdobywało nowego wykształcenia. W porównaniu do bazowego 2010 r. oznaczało to wzrost o 18 punktów procentowych odsetka absolwentów, którzy rok po ukończeniu szkoły zawodowej pracowali lub pracowali i uczyli się, oraz spadek o 9 punktów procentowych odsetka absolwentów, którzy nie tylko nie pracowali zawodowo, ale też nie kształcili się [Antończyk-Świder i in., 2015, „Zawodowy start. Raport z badania losów absolwentów szkół zawodowych 2014”, 2015, <http://obserwatorium.malopolska.pl>.].

Reasumując powyższe można stwierdzić, iż projekt pt. „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce” zakończył się sukcesem. Całość zaplanowanych działań została zrealizowana w określonym czasie przy określonym budżecie. Co więcej, założone w projekcie cele oraz rezultaty zostały osiągnięte na poziomach wyższych niż planowano, co potwierdza skuteczność i efektywność realizowanego projektu partnerskiego.

ZAKOŃCZENIE

Projekt pt. „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce” był innowacyjnym rozwiązaniem wprowadzonym w Małopolsce, o czym świadczy wdrożone w ramach projektu modelowe podejście do kształcenia zawodowego. Wprowadzony model pozwala na nabycie przez uczniów praktycznej wiedzy oraz umiejętności do wykonywania danego zawodu. Uczniowie objęci zostali kompleksowym wsparciem w postaci zajęć wyrównawczych, pozalekcyj-

nych, rozwijających oraz kursów zawodowych, jak również płatna miesięczna praktyka zawodowa u pracodawcy dająca nabyć praktyczne umiejętności do wykonywania danego zawodu. Dopuszczenie szkół w nowoczesne materiały dydaktyczne oraz sprzęt komputerowy pozwoliły na prowadzenie zajęć z wykorzystaniem innowacyjnych technik edukacyjnych. Realizacja wsparcia w ramach projektu pozwala dostosować uczniom wiedzę, umiejętności i kompetencje zawodowe do potrzeb rynku pracy i pracodawców w regionie, jest szansą na zdobycie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych, zwiększenie szans na zatrudnienie na rynku pracy oraz wzmocnienie rozwoju zawodowego. Główne efekty projektu to przede wszystkim rozwój osobisty uczniów związany z takimi umiejętnościami jak praca w zespole czy radzenie sobie ze stresem, uczniowie nabyli nowe kompetencje i uzyskali doświadczenie, przez co stali się bardziej otwarci i aktywni oraz wzmocnili swoją pozycję w grupie. Zdobyte umiejętności pomogły również w nauce innych przedmiotów, przez co polepszyły się ich wyniki w nauce. Poprawie uległ również wizerunek kształcenia zawodowego poprzez doposażenie szkół w nowoczesne materiały dydaktyczne.

BIBLIOGRAFIA

- Antończyk-Świder K., Węgrzyn M., Chreścianek A. i in., 2015, *Zawodowy start. Raport z badania losów absolwentów szkół zawodowych 2014*, Kraków, <http://obserwatorium.malopolska.pl> (dostęp: 28.11.2016 r.).
- Austen A., 2014, *Efektywność sieci publicznych. Podejście wielopoziomowe*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Ciężka B., 2005, *Ewaluacja – kwestie ogólne*, Polskie Towarzystwo Ewaluacyjne, Warszawa.
- Frączkiewicz-Wronka A., 2009, *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce ochrony zdrowia*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Godek K., 2007, *Efektywność wykorzystania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w Polsce*, Uniwersytet Wrocławski, NKE.
- Gulati R., Nohria N., Zaheer A., 2000, *Strategic networks*, "Strategic Management Journal" No. 21, [https://doi.org/10.1002/\(sici\)1097-0266\(200003\)21:3<203::aid-smj102>3.0.co;2-k](https://doi.org/10.1002/(sici)1097-0266(200003)21:3<203::aid-smj102>3.0.co;2-k)
- Guilbert J., 1983, *Zarys pedagogiki medycznej*. Państwowy Zakład Wydawnictw Lekarskich, Warszawa.
- Hryniewicka W., Siemion M., 2009, *Partnerstwo projektowe jako płaszczyzna rozwoju partnerstwa między-sektorowego*, Białystok, <http://www.prawoipartnerstwo.pl/stara/publikacja.html> (dostęp: 28.12.2015 r.).
- <http://www.rpo.lodzkie.pl/pobierz-publicacje?id=694> (dostęp: 23.05.2016 r.).
- http://www.hfhr.org.pl/wezkurs/e-podrecznik/index.php?option=com_content&view=article&id=11&Itemid=18 (dostęp: 23.05.2016 r.).

- <http://www.slideshare.net/endisk/ewaluacja-w-administracjipublicznej> (dostęp: 23.05.2016 r.).
<http://prepost.pl/ewaluacja-podstawowe-definicje> (dostęp: 23.05.2016 r.).
- Kassel D.S., 2010, *Managing Public Sector Projects. A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, CRC Press, Boca Raton.
- Kobylińska U., 2008, *Model doskonałości w sektorze publicznym*, Zeszyty Naukowe Politechniki Białostockiej. Ekonomia i Zarządzanie, z. 12.
- Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami*, 2003, tłum. M. Dąbrowski, Management Training & Development Center, Warszawa.
- Korporowicz L. (red.), 1997, *Ewaluacja w edukacji*, Oficyna Naukowa, Warszawa.
- Kundera J., Szmyt W., 2008, *Leksykon polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Kraków.
- Matwiejczuk R., 2000, *Efektywność – próba interpretacji*, „Przegląd Organizacji” nr 11.
- Osbert-Pociecha G., 2007, *Relacja między efektywnością i elastycznością organizacji* [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, red. T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Sobolewski A. (red.), 2007, *Przez współpracę do sukcesu. Partnerstwo lokalne na rynku pracy*, Wyd. Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K., 2003, *Zarządzanie projektami*, Wyd. PWE, Warszawa.
- Dokumentacja z realizacji projektu Powiatowego Centrum Funduszy Europejskich, 2015, Nowy Sącz.
- Wąlkowiak R., 2011, *Prakseologiczne zasady sprawnego działania*, „Zeszyt Naukowy Ekonomia i Zarządzanie” nr 1.
- Wysocki R., 2013, *Strategiczne zarządzanie projektami w sektorze publicznym – strategia portfela projektów*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych.
- Wystąpienie pokontrolne Najwyższej Izby Kontroli w Krakowie: *Realizacja programu „Modernizacja kształcenia zawodowego w Małopolsce”*, NIK, Kraków, 2015, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-samorzadowym-programie-modernizacja-ksztalcenia-zawodowego-w-malopolsce.html>.

Streszczenie

Projekty finansowane z funduszy zewnętrznych, zwłaszcza z funduszy Unii Europejskiej, powinny być oceniane pod kątem ich efektywności. Bez takiej oceny nie ma możliwości stwierdzenia, czy zostały osiągnięte przyjęte w nich cele oraz założone rezultaty. Pomiar efektywności projektu dostarcza również informacji, czy dokonany został transfer nowej wiedzy i czy w wyniku tego transferu nastąpiły oczekiwane zmiany. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie znaczenia ostatniego etapu projektu „miękkiego” – oceny jego efektywności. W pierwszej części artykułu opisano specyfikę projektów wdrażanych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz zdefiniowano pojęcie efektywności projektów nieinwestycyjnych, a także ich ocenę – ewaluację. Dokonano analizy efektywności edukacyjnego projektu partnerskiego wdrażanego przez powiat nowosądecki oraz zaprezentowano model wdrażania projektu partnerskiego zakończonego sukcesem.

Słowa kluczowe: projekt, finanse publiczne, efektywność projektów, ewaluacja

Measurement and evaluation of the effectiveness of non-investment partnership projects implemented by local government units

Summary

In case of projects financed from external funds, especially from funds of the European Union their effectiveness should be assessed. Without such an evaluation it is impossible to state, whether their goals have been reached and planned results obtained. The purpose of this article is to present the importance of the last phase of the „soft” project – an assessment of its effectiveness. The first part of the article describes the specifics of the projects implemented by local government units and defines the concept of the effectiveness of non-investment projects, as well as their evaluation. The analysis of the effectiveness of the educational partnership project implemented by the Nowosądecki County and presented a model of implementation of the Partnership completed successfully.

Keywords: project, public finance, effectiveness of projects, evaluation

JEL: H39, O22

*prof. zw. dr hab. Georgij Czerewko*¹

Katedra Makroekonomii i Stosunków Międzynarodowych
Uniwersytet Rzeszowski

Децентрализация как фактор уравновешенного развития сельских регионов в Украине

ВСТУПЛЕНИЕ

Украина все еще является чрезвычайно институционно централизованным государством [Данилишин, (<http>)]. Такой тип организации управления в стране тормозит ее развитие как объекта международных отношений, поскольку он характерен для недостаточно развитой системы государственного, регионального и местного управления, то есть, не отвечает современным условиям функционирования и развития. Особенно ярко это проявляется на уровне сельских территорий, где органы самоуправления на практике не имеют необходимой ни организационной, ни административной, ни финансово-экономической самостоятельности в решении актуальных проблем их развития. Наблюдается в определенной мере парадоксальная ситуация – сельское хозяйство обеспечивает Украине наибольшую часть ее валютных доходов, создавая тем самым необходимую базу для погашения ее внешнего долга, при этом уровень жизни сельского населения намного ниже, чем городского. Поэтому проблема заключается в идентификации процессов децентрализации и административного объединения территориальных громад² в качестве ключевого фактора развития сельских территорий в Украине и обоснования основных путей дальнейшей реализации административной реформы и рационализации местного самоуправления на ее основе.

ЛИТЕРАТУРНЫЕ ИСТОЧНИКИ И ЦЕЛЬ РАБОТЫ

Вопросы развития местного самоуправления в Украине рассмотрены в трудах Б. Копила, В.М. Вакуленка, М.К. Орлатого, А.П. Лелеченка, О.Д. Лазо-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: gcherevko@ukr.net

² громада – територіальне локальне общество

ра, Х.М. Кохалика и других. Непосредственно проблемам реформирования и функционирования как систем местного самоуправления, так и регионального управления, уравнившимся развитием сельских территориальных громад и их территорий, посвящены разработки и научные труды В. Бакуменко, О. Бориславской, О. Бородиной, М. Братковского, И. Грицяка, В. Гройсмана, Б. Данилишина, В. Куценко, Я. Остафийчука, О. Поповой, И. Прокопы, О. Титаренка и других. В трудах П. Вороны, М. Корецкого, В. Куйбиды, Ю. Куца, О. Лебединской, В. Мамоновой, Н. Нижник, С. Серегина, Ю. Шарова и др. раскрыт европейский опыт организации местных властей, исследованы процессы реформирования местного самоуправления в странах Евросоюза, описаны механизмы адаптации европейского опыта реформирования и функционирования местного самоуправления к украинским реалиям. Однако вопросы идентификации процессов децентрализации управления, как ключевого фактора развития сельских территорий, требуют дальнейших исследований, что связано с огромной противоречивостью реализации этих процессов и недоверием местного населения и самоуправления к ним. Цель данной статьи – представить основные результаты исследования сущности процессов децентрализации, а также обосновать их и определить как ключевой фактор уравнившегося развития сельских территорий в Украине в условиях ресурсных ограничений, рассмотреть основные причины низких темпов реализации соответствующей админреформы и необходимые меры, способствующие ее активизации и повышению эффективности.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Самоуправление как идея и явление всегда были свойственны человеческому обществу. Еще в Древней Греции родилась форма организации политической жизни, получившая название “демократия” (сочетание греческого существительного *demos*, что означает “народ” и *kratein* – “управление”). Для греков *demokratia* означало “правление или управление простонародья” [Болл, 2005, с. 4]. Следует отметить, что большинство отечественных ученых, и это закреплено в словарях иностранных слов, греческое слово *demokratia* понимают как сочетание *demos* (народ) и *kratos* (власть) [Словарь..., 1954, с. 210].

Местное самоуправление – это законодательно обеспеченное право территориального общества самостоятельно решать вопросы местного значения [Пособия..., (http)]. В Украине за годы ее независимости заложены конституционные принципы местного самоуправления – ратифицирована Европейская Хартия местного самоуправления, принят ряд базовых нормативно-правовых актов, которые, в известной мере, создают системно-у-

ниверсальные, нормативно-правовые, организационно-экономические, когнитивно-информационные и финансовые основы для внедрения в практику и усовершенствования его деятельности [Титаренко, (http)]. Концепция местного самоуправления выписана в Хартии достаточно четко, ведь речь идет о широком привлечении граждан к управлению территориями собственного обитания, самостоятельного решения вопросов местного значения в интересах территориальной громады [Копыл, (http)]. Однако, с момента принятия Конституции Украины и базовых для местного самоуправления нормативно-правовых актов в плоскости децентрализации сохраняются существенные диспропорции и архаизмы советской системы перестройки административно-территориального устройства [Микитенко, (http)]. Региональный и местный уровни управления в Украине сложились практически в соответствии с системой административно-территориального устройства Украины, основанной в 30-е годы XX в. в интересах централизованной системы партийно-бюрократического управления, в связи с чем уже тогда значительная часть территориальных единиц с самоуправлением, в частности, сел, поселков, городов районного значения, была лишена необходимых финансовых и экономических ресурсов [Программа..., 2015].

Опыт стран с развитой демократией и экономикой свидетельствует о необходимости реформирования самоуправления в Украине с целью расширения его компетенции с одновременным созданием надлежащей материальной и финансовой основы для осуществления органами самоуправления положенных на них, в соответствии с законом, функциями и заданиями [Кульчий, (http)]. Пока что словосочетание “местное самоуправление“ в Украине не имеет реального наполнения, ведь свыше 70% бюджета местных громад являются дотационными. Согласно данным Львовской облгосадминистрации, среди сельских и поселковых громад лишь 72 были способны обеспечить свои потребности, а остальные из 710 – нуждались в различных дотациях [Вышків, (http)]. Фактически закрепленное в Конституции Украины право “территориальной громады – жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города, – самостоятельно решать вопрос местного значения в пределах Конституции и законов Украины“ для большинства территориальных обществ осталось не реализованным. Из 12 тысяч существующих территориальных громад более чем половина – с численностью жителей менее 3 тыс. человек. Из них 4809 территориальных громад имеют меньше одной тысячи жителей. 1129 территориальных громад – с численностью жителей менее 500 человек. В большинстве из них не образованы исполнительные органы местных советов, как это предусмотрено действующим законодательством. В таких территориальных громадах нет бюджетных учреждений, коммунальных предприятий и тому подобное. Дотационность 5419 местных бюджетов составляет свыше 70%,

483 территориальные общества на 90% содержатся за счет государственного бюджета [Концепция..., (http)]. Создать полноценное самоуправление в таких селах невозможно [Децентрализация на..., (http)]. Основным путем решения данной проблемы является именно децентрализация и создание объединенных территориальных громад (ОТГ).

Результаты анализа литературно-научных источников свидетельствуют о том, что децентрализация – это такой способ формулировки и разграничения заданий и, соответственно, специфических функций субъектов управления, при котором большинство из них передаются из уровня центральных органов на уровень более низкий и становятся реальными целевыми заданиями органов низшего уровня [Гройсман, (http), Данилишин, (http)]. Процессы децентрализации должны быть нацелены на создание разветвленной и действенной системы местного самоуправления, когда местные задания и проблемы решаются не представителями центрального аппарата, а лицами, избранными местным населением в пределах определенной территориальной громады [Титаренко, (http)]. То есть, децентрализация практически означает передачу значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления с тем, чтобы как можно больше полномочий имели органы, находящиеся ближе к людям, где такие полномочия можно реализовывать наиболее успешно. Перестройка системы местного самоуправления в Украине в контексте интеграции в Европейский Союз нуждается в совершенствовании нормативно-правовой регламентации правового статуса органов местного самоуправления и организационной основы реализации их полномочий [Кульчий, (http)]. Сегодня в Украине уже сделаны реальные шаги и достигнуты определенные успехи в осуществлении децентрализационной реформы. В частности, сформировано соответствующее законодательство, создающее правовую платформу этого процесса (табл. 1).

Таблица 1. Уровень законодательно-информационного обеспечения децентрализационной реформы в Украине, 2016

Уровень (орган)	Количество законодательных документов
Верховный Совет Украины	15 законов, 5 проектов законов, 1 постановление
Кабинет Министров Украины	3 распоряжения, 3 постановления
Министерство регионального развития, строительства и ЖКХ Украины	2 проекта законов, 2 приказа, 1 методические рекомендации

Источник: разработка автора на основе [Децентрализация власти...(http)].

Украинские общества переживают первый этап административного передела согласно принятым законам о децентрализации. Он касается преимущественно громад сел и местечек, число которых уже за несколько месяцев уменьшится в пять раз [Вышків, (http)] (табл. 2).

Таблица 2. Количество созданных объединенных громад в Украине состоянием на июль 2016 г.

Область	Количество созданных громад
<i>1</i>	<i>2</i>
Винницкая	2
Волынская	6
Днепропетровская	16
Донецкая	3
Житомирская	10
Закарпатская	2
Запорожская	6
Ивано-Франковская	4
Кировоградская	3
Киевская	2
Луганская	2
Львовская	16
Николаевская	1
Одесская	8
Полтавская	14
Ровенская	11
Сумская	1
Тернопольская	26
Харьковская	3
Херсонская	1
Хмельницкая	22

1	2
Черкасская	3
Черновицкая	10
Черниговская	5
По Украине	177

Источник: разработка автора на основе [Децентрализация власти...(http)].

Важные изменения в рамках реформы децентрализации планируется реализовать и путем внесения изменений в Конституцию. Так, новый проект Конституции будет предусматривать введение должности специально уполномоченного лица – префекта, или государственного урядника, которого будет назначать Президент по представлению правительства. Планируется, что во Львовской области будет шесть районов и соответственно шесть префектов – во Львове, Бродах, Дрогобыче, Самборе, Стрию и Червонограде [Децентрализация на..., (http)].

Главным препятствием на пути реформы является многоуровневый конфликт интересов. Ведь претворить в жизнь реформу должны именно те люди, полномочий которых больше всего убудет, – председатели сельских и поселковых советов. После объединения место сельских председателей займут старосты, которые автоматически будут входить в состав исполкома громады. Однако старосты будут скорее представителями исполнительной ветви власти, и такие интересные “темы” как продажа/аренда земли или имущества уже не смогут решать самостоятельно. Зато нужно будет заботиться о всем делопроизводстве в своем селе, ведь выдача любых справок будет ложиться на плечи именно старосты [Вышків, (http)].

Собственно наибольшей проблемой в процессе децентрализации является отсутствие четкой и исчерпывающей информации для громад, которые еще не объединились. Сельские председатели являются как раз теми, кто тормозит этот процесс, поскольку они не видят себя будущими председателями ОТГ и переживают, что потеряют место работы. Они также побаиваются, что финансовый ресурс, который декларируется, не будет предоставлен, хотя пока практика свидетельствует, что средства как раз таки предоставляются, причем – вовремя. Некоторые громады побаиваются, что они не сумеют совладать с полномочиями, которые передаются на места [Лищенко, 2016, с.15]. Жители сел, соседствующих с городами, во многих случаях боятся объединяться с ними, так как считают, что тогда их заставят платить за коммунальные услуги по городским тарифам, которые несколько выше, чем в селе. Другие боятся потерять сельсовет и школу,

имея горький опыт, что без этих учреждений село исчезнет. Часть богатых громад не хочет объединяться с более бедными, чтоб не делиться своими доходами. Другая сторона процесса заключается в том, что чем больше численность громады, тем больше денег выделяют из государственного бюджета, следовательно, шансы сделать что-то для громады возрастают [Вышків, ([http](#))].

Полноценному функционированию института местного самоуправления в Украине мешает также финансово-экономическая несамостоятельность территориальных громад, избыточная концентрация полномочий в центральных и местных органах исполнительной власти, ограниченность полномочий и ресурсов местного самоуправления, что также связано с отсутствием надлежащего понимания необходимости взвешенного внедрения зарубежного опыта [Лелеченко, ([http](#))].

В процессе объединения громад важным остается вопрос их возможностей, которые и будет определять государство. Объединенная территориальная громада должна отвечать условиям, определенным Перспективным планом формирования громад. Настоящий документ, в соответствии с Законом, разрабатывается облгосадминистрацией, утверждается облсоветом и соглашается с Правительством [Тимченко, ([http](#))]. Методикой формирования дееспособных обществ предусмотрено, что административным центром объединенного территориального общества должен быть населенный пункт, который имеет развитую инфраструктуру и расположенный, как правило, ближе к географическому центру объединенной громады. Расстояние от админцентра объединенной территориальной громады к самому отдаленному населенному пункту этой громады не может превышать 30 км дорогами с твердым покрытием. При добровольном объединении громад могут возникать вопросы о содержании периферийных, плохо развитых, сел. Такие “белые пятна“ считаются грузом для любой громады. Так вот, именно методика Перспективного плана исключает существование таких “белых пятен“ на карте Украины [Тимченко, ([http](#))].

Наиболее ощутимый результат реформы теперь обеспечивает бюджетная децентрализация. Так, по информации Министра регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины Геннадия Зубка, доходы местных бюджетов в январе-июле в 2016 г. выросли до 77,4 млрд грн. То есть, прирост составил 47,5%. В предыдущем году этот показатель был 53,3 млрд грн. Ощутимые изменения состоялись и для объединенных территориальных громад. Объем их доходов в 2016 г. с трансфертами из госбюджета составил почти 4,6 млрд грн. Это почти впятеро больше показателей этих же громад в 2015 г., еще до объединения. Изменения в налоговом и бюджетном законодательствах позволили объединенным громадам увели-

чить объем собственных доходов более, чем вдвое: из 0,8 млрд грн в 2015 году до почти 1,9 млрд. Важной бюджетной новацией является инфраструктурная субвенция для объединенных громад. В Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины поступило 828 заявок от 134 объединенных громад относительно реализации инфраструктурных проектов. Общий объем финансирования этих проектов составляет 724 млн грн. В регионы инвестировано 2,87 млрд грн из Государственного фонда регионального развития. Распределено почти 96% этих средств. Впервые за 25 лет на территории громад стали строить дороги, модернизировать школы, больницы и детские сады. Это – реальная децентрализация в действии, которую уже невозможно отрицать или игнорировать [Децентрализация на..., (http)].

Во Львовской области ОТГ в 2016 г. реализовали уже 149 разных проектов на сумму 73 млн грн, причем почти 65% этих проектов реализованы не в центрах громад. То есть, не подтверждается опасение сельских председателей, что центр ОТГ будет “перетягивать” одеяло на себя, а остальное население останется “на маргинесе”. Образцовой сегодня является ОТГ Новокалиновская. Председатель этой ОТГ Богдан Юзьвяк свидетельствует о том, что в громаде открыли два фельдшерско-акушерских пункта в наиболее отдаленных селах – Большой и Малой Билине, начали реконструкцию админздания в селе Годыня, где создадут большую лечебную амбулаторию с дневным стационаром. В планах – реконструкция школы в Корналовичах, где откроют детский сад на 25 детей. Кроме того, громада уже открыла детский сад в селе Калинове, а в двух населенных пунктах к концу года проведут уличное освещение [Лищенко, 2016, с. 15].

Когда децентрализация проходила в Польше, падение экономики составляло около 10%, инфляция – около 500% за год. На границе тогда еще стояли советские войска. И все же Польша сделала эту реформу, а сегодня готова помочь украинцам повторить успехи и не допустить ошибок, которые были на пути польской децентрализации [Децентрализация на..., (http)]. В частности, польские эксперты, которые делали расчеты относительно распределения налогов между органами разного уровня и государством в своей стране, будут привлечены к моделированию аналогичных процессов в изменениях Бюджетного кодекса Украины. В конечном итоге, ситуация с реализацией децентрализационной реформы в Украине на принципах “добровольности” свидетельствует, что в Украине стоит ожидать развития событий по польскому сценарию, когда сначала долго ожидали добровольного объединения, а когда “прижало”, увеличили воеводства, особенно никого не спрашивая. Сначала были протесты, но за несколько лет все стихло [Вышків, (http)].

Выводы

Децентрализация – это передача значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые находятся ближе к людям, что способствует наиболее успешной их реализации.

Уравновешенное развитие сельских регионов предусматривает скоординированное и пропорциональное развитие трех основных составляющих сфер сельской жизни – экономической, социальной и экологической, что требует решения целого комплекса проблем. И лучше всех разобраться с приоритетностью решения этих проблем может именно местное население и соответствующие органы местного самоуправления, имеющие для этого соответствующие полномочия и ресурсы.

Суть превращений, которые предлагает реформа децентрализации: органы исполнительной власти и органы местного самоуправления наконец станут заниматься свойственными для них делами. И люди получают возможность создавать (через выборы) органы местного самоуправления в обществе, районе и области. В свою очередь, органы местного самоуправления разных уровней – громады, района, области – получают полномочия, а под полномочия – необходимые ресурсы. Будет внедрена ответственность органов местного самоуправления перед избирателями за эффективность своей работы, а перед государством – за законность.

Реформа подтолкнет громады к объединению, создаст стимулы именно для добровольного объединения небольших громад. Среди законопроектов, которые подготовлены в рамках реформы, – закон о добровольном объединении громад и о сотрудничестве между ними. Данные законы определяют механизм решения простых общих проблем усилиями громад. А право громад – решать, воспользоваться этим, или нет. Но чем более сильными, состоятельными (деньги, ресурсы) будут громады, тем больше функций они смогут выполнять для жителей и развития своих территорий.

Децентрализация и дерегуляция убирают искусственные препятствия для бизнеса и предпринимательской деятельности – лишние разрешения, инстанции, избыточный контроль. Кроме того, активные, состоятельные и заинтересованные общества – главный двигатель на территориальном уровне. Они станут поддержкой тех изменений, над проведением которых работает правительство. Поэтому без реформы местного самоуправления все другие реформы обречены на неудачу – так уже было в предыдущие годы.

Реформа децентрализации отвечает потребностям всех граждан Украины. Полноценное местное самоуправление покажет перспективы разви-

тию государства и даст возможности каждому человеку найти свое место и влиять на эту перспективу через участие в жизни громады, в том числе экономической, вернет людям чувство собственного достоинства и возможность реализоваться в своей стране. Реформа местного самоуправления согласуется с реформой региональной политики – заданием государственной региональной политики является поддержка стратегических для регионов проектов с тем, чтобы “подтянуть” регионы, которые имеют экономические трудности. Создание полноценного местного самоуправления, которое может действовать, – это предпосылка для уравнившегося развития территорий с учетом их особенностей.

ЛИТЕРАТУРА

- Болл Т., Деггер Р., 2005, *Демократический идеал: история становления* [в:] Демократия: Антология, Смолоскип, Киев.
- Вышків В., 2016, *Великое объединение. Львовщина*, <http://zbruc.eu/node/37030> (доступ: 08.08.2016).
- Гройсман В., 2015, *Процессы централизации и децентрализации в современном государственном управлении*, “Государственное управление и местное самоуправление”, №2, http://nbuv.gov.ua/j-pdf/dums_2015_2_5.pdf (доступ: 01.07.2016).
- Данилишин Б., 2015, *Как децентрализовать управление в Украине?*, “Економічна правда”, 13.07, <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/> (доступ: 01.07.2016).
- Децентрализация власти. Объединение громад*, 2016, <http://decentralization.gov.ua/> (доступ: 01.08.2016).
- Децентрализация на Львовщине: пять нововведений*, 2016, http://tvemisto.tv/news/detsentralizatsiya_na_lvivshchyni_5_novovveden_69643.html (доступ: 01.08.2016).
- Концепция реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине*, <http://civil-rada.in.ua/?p=477> (доступ: 08.08.2016).
- Копыль Б., 2010, *Опыт местного самоуправления в странах Европейского Союза*, “Зеркало дня”, <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/2/08.pdf> (доступ: 01.08.2016).
- Кульчий И., 2016, *Формирование и развитие системы местного самоуправления: опыт стран Европейского Союза*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, №6, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=975> (доступ: 01.08.2016).
- Лелеченко А. 2011, *Зарубежный опыт организации функционирования местного самоуправления: имплементация в Украине*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, №3, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=266> (доступ: 14.07.2016).
- Лищенко Ю., 2016, *Децентрализацию тормозят некоторые сельские председатели... “Высокий Замок”*, 14-20.07.

- Микитенко В., 2016, *Доминанты решения проблем институализации межрегионального экономического взаимодействия в Украине в условиях децентрализации*, “Экономика, управление, инновации”, № 1 (16), http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=eui_2016_1_15 (доступ: 01.07.2016).
- Пособия, <http://posibnyky.vntu.edu.ua/politolog/113..htm> (доступ: 05.07.2016).
- Словарь иностранных слов*, 1954, М.: Государственное издательство иностранных и национальных словарей, Москва.
- Программа социально-экономического развития Днепропетровской области на период до 2020 года*, 2015, в 27 т., том 4., Днепропетровск.
- Тимченко А. *Во Львовской области будет шесть районов с префектами – во Львове, Бродах, Дрогобыче, Самборе, Стрию и Червонограде*, http://galinfo.com.ua/news/u_lvivskiy_oblasti_bude_shist_rayoniv_iz_prefektamy_v_lvovi_brodah_drogobychi_sambori_stryyu_ta_chervonogradi_189546.html (доступ: 01.07.2016).
- Титаренко О.М., *Децентрализация как фактор развития территориальных громад в Украине*, “Государственное управление: совершенствование и развитие”, 2016, №1, <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=972> (доступ: 01.08.2016).

Резюме

В данной статье представлены результаты исследования объективной необходимости и сущности процессов децентрализации, а также их обоснование и дефиниционное определение как ключевого фактора уравновешенного развития сельских территорий в Украине в условиях ресурсных ограничений. Определено, что практически децентрализация означает передачу значительных полномочий и бюджетов от государственных органов органам местного самоуправления с тем, чтобы как можно больше полномочий имели те органы, которые находятся поближе к людям, то есть там, где такие полномочия могут быть реализованы наиболее успешно. Показаны основные причины низких темпов реализации соответствующей административной реформы и необходимые меры по ее активизации и повышению действенности и эффективности. Приведены основные результаты реализации децентрализационной реформы в Украине и во Львовской области. Наиболее ощутимый результат реформы пока что обеспечивает бюджетная децентрализация. Идентифицированы основные проблемы и барьеры, сдерживающие ход реализации децентрализационной административной реформы путем объединения территорий сельских громад, в частности финансово-экономическая несамостоятельность территориальных громад, чрезмерная концентрация полномочий в центральных и местных органах исполнительной власти, ограниченность полномочий и ресурсов местного самоуправления. Это также связано с отсутствием надлежащего понимания необходимости внедрения зарубежного опыта. Наибольшей проблемой в процессе децентрализации и объединения территориальных громад является отсутствие четкой и исчерпывающей информации для населения и самоуправления территорий, которые еще не объединились. Не меньше хлопот доставляет многоуровневый конфликт интересов, поскольку воплощать в жизнь децентрализационную реформу должны именно те люди, у которых в результате будет наиболее полномочий – председатели сельских и поселковых советов.

Ключевые слова: децентрализация, объединение территориальных громад

Decentralizacja jako czynnik zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na Ukrainie

Streszczenie

W artykule przedstawiono główne wyniki badania obiektywnej konieczności i istoty procesów decentralizacji, a także ich uzasadnienie i wskazanie jako kluczowego czynnika zrównoważonego rozwoju terytoriów wiejskich na Ukrainie w warunkach istniejących ograniczeń zasobów. Określono, że w praktyce decentralizacja oznacza przekazanie uprawnień i środków finansowych od organów państwowych do lokalnych organów samorządowych tak, aby jak najwięcej uprawnień otrzymały te samorzady, które znajdują się jak najbliżej ludzi (gdzie funkcje wynikające z przyznaných prerogatyw mogą być zrealizowane najbardziej efektywnie).

W opracowaniu przedstawiono również główne przyczyny niskiego tempa realizacji reformy administracyjnej na Ukrainie i wskazano przedsięwzięcia niezbędne dla jej aktywizacji i podniesienia skuteczności. Dyskusji poddano dotychczasowe osiągnięcia w zakresie realizacji decentralizacyjnej reformy na Ukrainie i w obwodzie lwowskim. Ustalono, że najbardziej odczuwalnym wynikiem reformy jest decentralizacja budżetowa. Zidentyfikowano główne problemy i bariery decentralizacji w sferze administracyjnej poprzez scalanie terytoriów wiejskich społeczności. Wśród zasadniczych czynników ograniczających ten proces wymienić można: finansowo-ekonomiczną niesamodzielność lokalnych społeczności terytorialnych, nadmierną koncentrację uprawnień decyzyjnych w centralnych i miejscowych organach władzy wykonawczej, ograniczony zakres uprawnień i zasobów samorządów lokalnych, a także brak właściwego zrozumienia dla potrzeby wykorzystania doświadczeń innych krajów w tym zakresie. Największym problemem w trakcie decentralizacji i scalania lokalnych społeczności terytorialnych jest brak wyraźnej i wyczerpującej informacji dla ludności i samorządów tych obszarów, które jeszcze nie zostały objęte tym procesem. Problemem jest także wielopłaszczyznowy konflikt interesów, ponieważ realizować decentralizacyjną reformę wypada właśnie tym ludziom, którzy najbardziej odczuwają skutki ograniczenia uprawnień – przewodniczącym samorządów terytorialnych.

Słowa kluczowe: decentralizacja, scalanie lokalnych społeczności terytorialnych

Decentralization as the factor of sustainable development of rural areas in Ukraine

Summary

The basic results of research of objective necessity and essence of processes of decentralization, and also their substantiation and definitional determination as a key factor of the sustainable development of rural territories in Ukraine under conditions of taking place resource limitations are presented in this article. It is identified that decentralization practically means delegation of considerable powers and budgets from public organs to the organs of local self-government with that those organs which nearer to the people had as many as possible plenary powers, where such plenary powers can be realized most successfully. Principal reasons of low rates of realization of the proper administrative reform as well as necessary measures on its activation and increase of its effectiveness and efficiency are shown. The main results of realization of decentralization reform in Ukraine and in the Lviv area are resulted. The most perceptible result of reform as yet provides budgetary decentralization. Basic problems and barriers, braking motion of realization of decentralization administrative reform by the association of territories of rural communities are identified, among which are

a financial-economical lack of independence of territorial communities, excessive concentration of imperious plenary powers in the central and local organs of executive power, narrow-mindedness of plenary powers and resources of local self-government, that is also related to absence of the proper understanding of necessity of the self-weighted introduction of foreign experience. A most problem in the process of decentralization and association of territorial communities is clear and exhaustive information absence for a population and self-government of territories which did not yet united. Not less troubles are delivered by the multilevel conflict of interests, as to incarnate in life decentralization reform exactly those people must at which plenary powers will most decrease – chairmen of village and settlement soviets.

Keywords: decentralization, association of territorial communities

JEL: R58, P25

*prof. dr hab. Adam Czudec*¹

Katedra Polityki Gospodarczej
Uniwersytet Rzeszowski

Fundusze europejskie a rozwój gospodarczy w skali lokalnej

WSTĘP

Do priorytetów polityki spójności Unii Europejskiej należy wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego, prowadzące do zmniejszenia międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych przejawiających się we wzroście konkurencyjności gospodarki i poprawie jakości życia mieszkańców. Jednym z warunków realizacji tych priorytetów jest dynamizowanie procesów rozwoju gospodarczego i społecznego regionów i lokalnych środowisk, a ważnym instrumentem są tu fundusze Unii Europejskiej, które – w ramach różnych programów – mają wspierać finansowanie działań podejmowanych przez podmioty publiczne i prywatne na rzecz zmniejszania dysproporcji rozwojowych.

Do grupy bardzo ważnych beneficjentów środków europejskich należą jednostki samorządu terytorialnego, do których w latach 2007–2013 trafiło około 25% funduszy w Polsce, a w latach 2014–2020 partycypacja samorządów ma się zwiększyć do 40% [Hamryszczak, 2016, s. 19–21].

Jak zauważa Sztando [2000, s. 79–89], wraz z rozwojem procesów decentralizacji władzy i zastępowania rozwoju sektorowego nową logiką rozwoju terytorialnego, samorząd terytorialny stał się nowym podmiotem ingerencji w procesy rynkowe, a także ich aktywnym uczestnikiem. Prowadząc politykę rozwoju lokalnego, oddziałuje on bezpośrednio lub pośrednio na strukturę, tempo i kierunki rozwoju podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na jego terytorium.

W warunkach coraz bardziej zglobalizowanej gospodarki, w tym zwłaszcza rozwoju środków komunikacji i szybkiej wymiany informacji, poszerzył się znacznie wybór lokalizacji działalności gospodarczej, a szanse lokalnego środowiska na pozyskanie zewnętrznych inwestycji są coraz bardziej uzależnione od

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, e-mail: aczudec@ur.edu.pl

zakresu i dostępności jego zasobów. Rośnie w związku z tym rola instytucji samorządowych w działaniach na rzecz umacniania pozycji konkurencyjnej gmin przez tworzenie warunków do napływu kapitału zewnętrznego i zahamowania odpływu przedsiębiorstw już funkcjonujących w danym lokalnym środowisku.

Pojawia się w związku z tym pytanie o znaczenie funduszy UE wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju gospodarki na szczeblu regionalnym i lokalnym, w tym w dynamizowaniu działań poprawiających warunki działalności podmiotów gospodarczych.

Mając powyższe na uwadze jako cel badań przyjęto próbę oceny znaczenia funduszy UE w finansowaniu przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy gmin na rzecz poprawy poziomu rozwoju lokalnej gospodarki².

Przyjęto założenie, że istotnym odzwierciedleniem dynamiki procesów rozwojowych jest sytuacja demograficzna, w tym zmiany liczby mieszkańców, bo jeśli w lokalnym środowisku w długim okresie utrzymuje się stagnacja gospodarcza i nie poprawiają się warunki życia mieszkańców, to ostatecznym efektem jest nasilająca się migracja i zmniejszanie się liczby ludności.

Jako miarę bezpośrednio ilustrującą poziom rozwoju gospodarczego lokalnego środowiska przyjęto liczbę podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców gminy. Natomiast jako miary pośrednie przyjęto do analizy wskaźniki charakteryzujące sytuację finansową samorządów gmin, których wielkość jest kształtowana pod wpływem dynamiki procesów lokalnego rozwoju gospodarczego. Analizowano w związku z tym:

- udział dochodów własnych i udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem, których wielkość zależy m.in. od liczby i kondycji podmiotów gospodarczych oraz poziomu zatrudnienia w gminie, tj. cech charakteryzujących stan lokalnej gospodarki;
- udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, świadczący o zdolności samorządu do finansowania rozwoju różnych składników infrastruktury, służących m.in. poprawie warunków działalności gospodarczej (drogi lokalne, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, oczyszczalnie ścieków, utylizacja odpadów);
- udział zobowiązań w dochodach ogółem, na podstawie którego można wnioskować o skali finansowania inwestycji komunalnych ze środków zewnętrznych, a także o wpływie korzystania z funduszy europejskich na poziom zadłużenia samorządu w związku z wymogiem zgromadzenia w takim przypadku wkładu własnego.

² Wprawdzie jednostki samorządu terytorialnego nie prowadzą komercyjnej działalności gospodarczej i w związku z tym nie uczestniczą bezpośrednio w dynamizowaniu rozwoju lokalnej gospodarki (rozumianego jako ilościowy i strukturalny rozwój podmiotów gospodarczych na terenie gminy), ale są odpowiedzialne za tworzenie warunków dla rozwoju działalności gospodarczej głównie przez budowę i utrzymanie takich składników infrastruktury komunalnej, z których korzystają podmioty gospodarcze (drogi gminne, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, gospodarka odpadami) i do których dostęp nie tylko ułatwia prowadzenie działalności gospodarczej, ale ma bezpośredni wpływ na koszty takiej działalności i w związku z tym wpływa na ocenę atrakcyjności inwestycyjnej lokalnego środowiska.

Badaniem objęto wszystkie gminy wiejskie na Podkarpaciu (ogółem 109). Skoncentrowanie uwagi na obszarach wiejskich było uzasadnione dwiema okolicznościami:

- obszary wiejskie charakteryzują się przeciętnie znacznie niższym poziomem rozwoju gospodarczego w stosunku do obszarów zurbanizowanych i dlatego ważne jest aktywne stosowanie instrumentów polityki ekonomicznej Unii Europejskiej (w tym polityki regionalnej i polityki rolnej), służącej zmniejszeniu dysproporcji rozwojowych;
- instytucje działające na rzecz obszarów wiejskich otrzymały możliwość korzystania ze specjalnych programów UE w ramach polityki spójności.

W tych okolicznościach uzasadnione jest prowadzenie badań pozwalających ocenić efekty wykorzystania funduszy europejskich adresowanych na rozwój obszarów wiejskich.

Z kolei wybór Podkarpacia był podyktowany faktem, że jest to region o najwyższym w Polsce odsetku ludności wiejskiej w stosunku do ogółu mieszkańców regionu i gdzie wewnątrzregionalne dysproporcje rozwojowe są szczególnie duże.

Dla dokładniejszego poznania roli funduszy europejskich w kształtowaniu dynamiki procesów rozwojowych, ogół gmin podzielono na grupy ze względu na:

- ogólną kwotę funduszy UE, które w latach 2006–2014 zasiły budżety samorządów;
- udział środków europejskich w ogólnej kwocie dochodów budżetowych gmin wiejskich.

Na podstawie pierwszego z kryteriów wyodrębniono trzy grupy gmin:

- grupa I – z wysoką kwotą funduszy europejskich w dochodach samorządowych (powyżej 14 mln zł);
- grupa II – z przeciętną kwotą funduszy europejskich, które zasiły dochody samorządów (7–14 mln zł);
- grupa III – z małą kwotą funduszy europejskich w dochodach samorządowych (poniżej 7 mln zł).

Z kolei na podstawie drugiego kryterium wyodrębniono trzy grupy gmin, w zależności od udziału środków europejskich w dochodach ogółem:

- grupa I – z udziałem środków europejskich powyżej 7% w dochodach budżetowych w latach 2006–2014;
- grupa II – z udziałem w przedziale 5–7%;
- grupa III – z udziałem środków europejskich poniżej 5% w ogólnej kwocie dochodów budżetowych³.

Wskaźniki ilustrujące poziom rozwoju gospodarczego gmin wiejskich na Podkarpaciu porównywano z ogółem gmin (bez miast na prawach powiatu) na Podkarpaciu i w całej Polsce. Do porównań wybrano lata: 2000 (kilka lat przed wejściem

³ W przypadku obu kryteriów podział gmin na grupy został przeprowadzony na podstawie wskaźników charakteryzujących średnią i przy zachowaniu takiej liczebności gmin w każdej z grup, która pozwala na przeprowadzenie analizy porównawczej.

Polski do UE), 2007 (początek korzystania z dużego wsparcia środkami UE) i 2014 (koniec okresu korzystania z funduszy w perspektywie finansowej 2007–2013).

FINANSOWANIE DZIAŁALNOŚCI JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO FUNDUSZAMI UE

Jednostki samorządu terytorialnego były w latach 2007–2013 i pozostają w obecnej perspektywie finansowej (2014–2020) istotnymi beneficjentami funduszy europejskich. Zgodnie z priorytetami polityki spójności UE, samorząd terytorialny powinien wykorzystać te środki na zwiększanie konkurencyjności regionów i lokalnych środowisk oraz poprawę jakości życia mieszkańców.

Zadania realizowane przez jednostki samorządu terytorialnego znajdowały dofinansowanie głównie w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych Województw, na które w latach 2007–2013 przeznaczono 24,9% środków europejskich w Polsce. Ponadto samorządy korzystały z dofinansowania w ramach krajowych programów operacyjnych, w tym zwłaszcza PO „Infrastruktura i Środowisko”; PO „Kapitał Ludzki” oraz PO „Rozwój Polski Wschodniej” [Kornberger-Sokołowska (red.), 2012, s. 101–142]. Podobne możliwości wykorzystania funduszy europejskich mają samorządy w perspektywie finansowej 2014–2020, przy czym ma nastąpić koncentracja wydatków na celach związanych z innowacyjnością gospodarki i poprawą konkurencyjności przedsiębiorstw oraz podniesieniem jakości kapitału ludzkiego [Hamryszczak, 2016, s. 19–21].

Samorządy na obszarach wiejskich miały i w dalszym ciągu mają możliwość korzystania z funduszy UE w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, którego realizacja ma służyć m.in. przebudowie struktury gospodarki na wsi zgodnie z koncepcją wielofunkcyjnego rozwoju.

Jak zauważają Czyżewski i Matuszczak [2011, s. 17–36], członkostwo Polski w UE przełożyło się na zwielokrotnienie absorpcji środków unijnych dostępnych dla samorządów gminnych, a bieżący i długofalowy wpływ unijnych instytucji i struktur na sytuację ekonomiczną i społeczną polskiego rolnictwa, rynków rolnych wsi i obszarów wiejskich jest kluczowy dla dalszego rozwoju.

Ze względu na to, że zdecydowana większość jednostek samorządu terytorialnego odpowiada za rozwój w skali lokalnej, istotna jest skuteczność i efektywność wykorzystania funduszy europejskich wspierających rozwój lokalny, którego jednym z aspektów jest rozwój gospodarki na poziomie gminy czy powiatu [Psyk-Piotrowska, 2011, s. 149–163]. Rozwój lokalny należy postrzegać wieloaspektowo, ponieważ osiągnięcie celu – pozytywnej zmiany cywilizacyjnej w warunkach życia mieszkańców danego układu lokalnego – zależy m.in. od osiągania coraz lepszych wskaźników ekonomicznych, co stawia przed samorządami ważne zadanie racjonalnego zarządzania finansami samorządowymi [Psyk-Piotrowska, 2011, s. 149–163; Wojarska, Marks-Bielska, 2015, s. 103–120].

Jak zauważa Wiatrak, wejście Polski do Unii Europejskiej przyczyniło się do wzrostu znaczenia planowania strategicznego w rozwoju lokalnym, ale nie zawsze przynoszącego zakładane efekty. Dlatego ważne jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o rolę planowania jako narzędzia rozwoju gospodarczego i aktywności ludności, a także o uwarunkowania skuteczności stosowania instrumentów rozwoju [Wiatrak, 2011, s. 25–76].

WSKAŹNIKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO GMIN W RELACJI DO SKALI KORZYSTANIA Z FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Wprawdzie samorzady gmin otrzymały możliwość szerokiego korzystania ze środków europejskich w ramach różnych programów, ale skala korzystania z tego źródła finansowania działalności jednostek samorządowych była w latach 2006–2014 dość znacząco zróżnicowana (tabela 1).

Tabela 1. Sytuacja finansowa gmin w relacji do skali korzystania z funduszy europejskich

Wyszczególnienie	Gminy					
	ogółem (bez miast na prawach powiatu)		wiejskie na Podkarpaciu			
			ogółem	wg kwot wsparcia środkami europejskimi*		
	Polska	Podkarpacie			I	II
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Kwoty funduszy europejskich w przeliczeniu na 1 gminę w tys. zł (dla lat 2006–2014)	13 481	16 628	12 426	20 929	10 419	4798
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach:						
2000	50,8	36,4	29,0	29,5	28,0	29,4
2007	46,6	35,0	26,8	26,7	25,2	28,6
2014	49,3	39,6	33,0	32,4	31,6	34,7
Udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem w latach:						
2000	15,9	12,6	9,5	10,2	9,6	8,0
2007	17,4	13,5	9,6	9,6	9,7	9,5
2014	17,4	13,7	11,0	11,7	10,7	10,1
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach:						
2000	20,6	19,0	19,6	20,1	19,2	19,4

<i>1</i>	2	3	4	5	6	7
2007	18,5	15,6	14,9	18,4	12,1	10,8
2014	17,8	17,7	18,5	20,6	16,3	16,9
Udział zobowiązań w dochodach ogółem w latach:						
2000	14,7	15,0	10,8	11,1	10,5	10,6
2007	17,5	15,8	12,6	18,4	14,5	11,6
2014	31,2	26,8	26,1	20,6	29,0	21,9

* podział wg kryteriów podanych we wstępie.

Źródło: obliczenia własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Przeciętna gmina wiejska na Podkarpaciu korzystała z mniejszego dofinansowania środkami UE w porównaniu z ogółem gmin w woj. podkarpackim, a różnica wynosiła około 25% (dla porównania – różnica między przeciętną gminą w Polsce a gminą wiejską na Podkarpaciu była mniejsza i nie przekraczała 8%).

Nie oznacza to jednak, że sytuacja wszystkich gmin wiejskich była podobna, bo skala zróżnicowania w ramach tego typu gmin była bardzo duża. Z jednej strony była grupa gmin (łącznie 39), które w latach 2006–2014 wykorzystały przeciętnie blisko 21 mln zł z funduszy europejskich, a z drugiej strony były gminy (34 jednostki samorządowe), których budżety zostały zasilone środkami UE w kwocie nieprzekraczającej 5 mln zł.

Jak wynika z tabeli 1, duże zróżnicowanie korzystania z funduszy europejskich nie miało większego wpływu na sytuację finansową samorządów, bo niezależnie od skali korzystania ze środków UE, podstawowe wskaźniki charakteryzujące gospodarkę gmin, były podobne w każdej z wydzielonych grup.

Na podstawie analizy tych wskaźników można zatem stwierdzić, że korzystanie z funduszy europejskich nie miało wyraźnego związku z dynamiką rozwoju gospodarczego gmin, bo w każdej z wydzielonych grup udział dochodów własnych w dochodach ogółem, podobnie jak udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem, kształtowały się na podobnym poziomie, a zmiany tych wskaźników w latach 2000–2007–2014 miały podobną dynamikę. Stwierdzenie takie jest zbieżne z wynikami badań innych autorów [Gorzelał, 2014, s. 5–25; Misiąg i in., 2013, s. 15–28], którzy stwierdzili brak dodatniej korelacji między wielkością środków napływających z UE do regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo a dynamiką ich wzrostu (mierzoną wielkością PKB).

Na tle ogółu gmin w Polsce samorządy wiejskie na Podkarpaciu osiągały niższe wskaźniki ilustrujące znaczenie dochodów własnych, w tym – podatkowych, co może świadczyć o utrzymywaniu się w całym badanym okresie znaczących dysproporcji między Podkarpaciem a pozostałymi regionami w Polsce pod względem poziomu rozwoju lokalnej gospodarki, a większa skala korzystania z funduszy eu-

ropejskich przez podkarpackie samorzady nie zmieniła tej sytuacji. Skala korzystania z funduszy UE nie powodowała zwiększonego zadłużania się samorządów, bo wskaźnik udziału zobowiązań w dochodach ogółem w grupie gmin w największym stopniu korzystających ze wsparcia środkami europejskimi nie odbiegał znacząco od takiego samego wskaźnika w pozostałych dwóch grupach gmin, a w 2014 roku miał tu wartość najniższą – co może oznaczać, że wymóg zgromadzenia wymaganego wkładu własnego jako jednego z warunków korzystania z programów pomocowych UE, nie powodował konieczności dodatkowego zadłużenia samorządów.

Jedynym wskaźnikiem wykazującym bezpośredni związek ze skalą korzystania z funduszy UE był udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, bo w tym przypadku gminy w największym stopniu korzystające z takich funduszy charakteryzowały się nie tylko większą skłonnością do inwestycji, ale zachowały także – w analizowanych tu latach – dużą stabilność tego wskaźnika. Świadczy to z jednej strony o ważnym znaczeniu funduszy europejskich wykorzystywanych przez samorzady gmin w finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, z drugiej jednak strony – biorąc pod uwagę wskaźniki dotyczące dochodów własnych i podatków płaconych do budżetów gmin przez podmioty gospodarcze i mieszkańców – można stwierdzić, że inwestycje gminne nie miały wpływu na ożywienie działalności gospodarczej.

Zasadność takiego stwierdzenia potwierdzają dane liczbowe zamieszczone w tabeli 2, ilustrujące liczbę podmiotów gospodarczych w badanych grupach gmin.

Tabela 2. Przedsiębiorczość i zmiany demograficzne w relacji do skali korzystania przez gminy z funduszy europejskich

Wyszczególnienie	Gminy					
	ogółem (bez miast na prawach powiatu)		wiejskie na Podkarpaciu			
			ogółem	wg udziału w dochodach ogółem środków europejskich*		
	Polska	Podkarpacie			I	II
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców w latach:						
2009	980,6	689,9	499,1	495,6	492,3	507,8
2014	1070,6	763,5	570,7	576,5	563,1	576,8
Zmiany liczby podmiotów gospodarczych (rok 2009 = 100%):						
2014	109,2	110,7	114,4	116,4	114,4	113,6
Liczba ludności w latach:						
2000	38 254	2102	884	409	294	181
2007	38 116	2097	885	413	292	180
2014	38 479	2129	909	426	299	184

1	2	3	4	5	6	7
Zmiany liczby ludności (rok 2000 = 100%):						
2007	99,6	99,8	100,0	101,0	99,3	99,4
2014	100,6	101,3	102,8	104,2	101,7	101,7

* podział wg kryteriów podanych we wstępie.

Źródło: jak w tabeli 1.

Na tle ogólnopolskim, a także w porównaniu z ogółem gmin na Podkarpaciu liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców była znacznie niższa w każdej z trzech grup gmin wiejskich, niezależnie od skali korzystania z funduszy europejskich. Można na tej podstawie przyjąć, że inwestycje realizowane przez samorządy gmin wiejskich finansowane środkami UE, nie miały większego znaczenia dla tworzenia warunków do pobudzania lokalnej gospodarki na wsi, bo w analizowanych tu latach nie uwidoczniła się tendencja ani do zmniejszenia się dysproporcji pod tym względem między gminami wiejskimi na Podkarpaciu a ogółem gmin w Polsce i woj. podkarpackim, ani też nie nasiliło się zróżnicowanie poziomu przedsiębiorczości między gminami wiejskimi, mające związek ze skalą korzystania przez samorządy gmin z funduszy europejskich.

Nie jest to przy tym wyłącznie specyfika gmin wiejskich na Podkarpaciu, bo podobne wyniki przyniosły badania prowadzone w województwach warmińsko-mazurskim [Wojarska, Marks-Bielska, 2015, s. 103–120] i lubelskim [Cyburt, 2014, s. 31–42.]

Może to oznaczać, że środki europejskie były wykorzystywane głównie na poprawę jakości życia mieszkańców przez realizację inwestycji komunalnych w sferach edukacji, kultury, wypoczynku, czy ochrony środowiska. Założenie takie jest uzasadnione, zwłaszcza w świetle badań innych autorów zajmujących się problemem spójności międzyregionalnej w Polsce, z których wynika, że środki UE są przeznaczane głównie na wydatki infrastrukturalne służące podnoszeniu jakości życia [Chrzanowski, 2015, s. 140–159; Kozak, 2014, s. 25–50]. Pośrednim potwierdzeniem słuszności takiej konstatacji są dane liczbowe ilustrujące zmiany liczby mieszkańców w badanych grupach gmin wiejskich (tabela 2).

Wynika z nich, że w gminach korzystających w największej skali z funduszy europejskich nastąpił kilkuprocentowy przyrost liczby mieszkańców w 2014 roku, w porównaniu do roku 2000. Natomiast w pozostałych grupach gmin dynamika przyrostu liczby mieszkańców była mniejsza. Trzeba także zauważyć, że wskaźniki przyrostu liczby ludności w gminach wiejskich były wyższe w porównaniu ze wskaźnikiem ogólnopolskim, co może świadczyć o tym, że podkarpacka wieś okazała się atrakcyjnym miejscem zamieszkania, mimo że wskaźniki ilustrujące poziom i dynamikę rozwoju lokalnej gospodarki gmin wiejskich pozostawały w dużej dysproporcji w stosunku do wskaźników ogólnopolskich.

Dla dokonania pełniejszej oceny znaczenia funduszy europejskich w kształtowaniu procesów rozwojowych lokalnej gospodarki zastosowano podział gmin wiejskich według kryterium udziału środków europejskich w ogólnej kwocie dochodów budżetowych samorządów gmin.

WSKAŹNIKI ROZWOJU GOSPODARCZEGO GMIN W RELACJI DO UDZIAŁU ŚRODKÓW EUROPEJSKICH W DOCHODACH BUDŻETOWYCH

Z punktu widzenia oceny znaczenia funduszy europejskich wykorzystywanych przez jednostki samorządu terytorialnego w dynamizowaniu rozwoju lokalnego ważne jest uwzględnienie nie tylko skali wsparcia samorządów takimi funduszami – mierzonej ogólną kwotą środków, które trafiły do budżetów samorządowych – ale uzasadnione jest także zastosowanie wskaźnika udziału funduszy europejskich w dochodach budżetowych gmin. Jest to istotne zwłaszcza w przypadku gmin wiejskich, które mają na ogół niewielkie dochody budżetowe i dla których nawet relatywnie mała pula środków zewnętrznych może stanowić znaczące zwiększenie możliwości realizacji zadań, w tym także tych, które poprawiają warunki działalności gospodarczej i przyczyniają się w ten sposób do dynamizowania procesu lokalnego rozwoju.

Wskaźniki ilustrujące stan gospodarki finansowej gmin w zależności od udziału funduszy europejskich w dochodach budżetowych przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Sytuacja finansowa gmin w relacji do udziału środków europejskich w dochodach ogółem

Wyszczególnienie	Gminy			
	wiejskie na Podkarpaciu			
	Ogółem	wg udziału środków europejskich w dochodach ogółem		
		I	II	III
	Powyżej 7%	5–7%	Poniżej 5%	
Kwoty funduszy europejskich w przeliczeniu na 1 gminę w tys. zł (dla lat 2006–2014)	12 426	20 950	10 665	7055
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Udział dochodów własnych w dochodach ogółem w latach:				
2000	29,0	28,4	27,8	30,5
2007	26,8	27,0	25,0	28,2
2014	33,0	32,5	31,5	34,8

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Udział podatków stanowiących dochód budżetu państwa w dochodach ogółem w latach:				
2000	9,5	9,6	9,6	9,4
2007	9,6	8,7	9,4	10,7
2014	11,0	10,6	11,2	11,3
Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w latach:				
2000	19,6	19,5	17,1	22,0
2007	14,9	22,0	12,4	10,5
2014	18,5	22,8	16,6	16,2
Udział zobowiązań w dochodach ogółem w latach:				
2000	10,8	8,3	11,3	12,5
2007	12,6	11,5	15,6	10,7
2014	26,1	26,1	31,6	20,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że różnice w udziale funduszy UE w dochodach budżetowych gmin nie miały większego znaczenia w kształtowaniu ich sytuacji finansowej. Świadczą o tym podobne wielkości wskaźników ilustrujących udział dochodów podatkowych w dochodach ogółem w każdej z wydzielonych grup gmin. Nie widać także wyraźnego związku między udziałem funduszy europejskich w dochodach gmin a poziomem zadłużenia. Można natomiast zauważyć większą stabilność gmin w największym stopniu korzystających ze środków UE, gdy chodzi o wydatki inwestycyjne, bo wskaźnik ich udziału w ogólnej kwocie wydatków budżetowych był w każdym z analizowanych lat wysoki i wykazywał tendencję wzrostową.

Tabela 4. Przedsiębiorczość i zmiany demograficzne w relacji do udziału środków europejskich w dochodach gmin

Wyszczególnienie	Gminy			
	wiejskie na Podkarpaciu			
	Ogółem	wg udziału środków europejskich w dochodach ogółem		
		<i>1</i>	<i>II</i>	<i>III</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 10 tysięcy mieszkańców w latach:				
2009	499,1	482,2	508,9	498,6
2014	570,7	568,2	581,9	566,6

1	2	3	4	5
Zmiany liczby podmiotów gospodarczych (rok 2009 = 100%):				
2014	114,4	117,8	114,3	113,6
Liczba ludności w latach:				
2000	884	266	297	321
2007	885	270	296	319
2014	909	279	303	327
Zmiany liczby ludności (rok 2000 = 100%):				
2007	100,0	101,7	99,5	99,3
2014	102,8	104,9	101,8	101,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Zróznicowany udział funduszy UE w dochodach budżetowych gmin wiejskich nie miał także wpływu na poziom przedsiębiorczości, kierunki oraz dynamikę zmian liczby ludności (tabela 4). Wskaźniki ilustrujące takie zmiany były bowiem podobne w każdej z trzech wydzielonych grup gmin. Co prawda, dynamika przyrostu liczby podmiotów gospodarczych, a także liczby mieszkańców była nieco wyższa w gminach o najwyższym udziale środków europejskich, ale różnica między pozostałymi gminami nie była znacząca.

Można na tej podstawie wnioskować, że większe znaczenie z punktu widzenia kształtowania procesów rozwojowych lokalnych środowisk miały różnice w globalnych kwotach funduszy europejskich pozyskiwanych przez samorządy gmin niż udział tych kwot w ogólnej wielkości dochodów budżetowych. Należy przy tym zauważyć, że grupy gmin, które uzyskały wysokie czy niskie dofinansowanie ze środków europejskich nie są tożsame z gminami o najwyższym czy najniższym udziale funduszy UE w dochodach budżetowych. Dla przykładu spośród gmin z niskimi kwotami środków europejskich aż 45% charakteryzowało się wyższym niż pięcioprocentowym udziałem funduszy UE w ich dochodach budżetowych.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone badania nie wykazały znaczącego wpływu korzystania z funduszy europejskich przez samorządy gmin wiejskich na dynamizowanie rozwoju lokalnej gospodarki, mimo że widoczna była różnica między gminami w dużej skali korzystającymi z funduszy europejskich, a pozostałymi w zakresie wydatkowania środków budżetowych na inwestycje (gminy w większym stopniu korzystające z funduszy UE przeznaczały większą część swojego budżetu na inwestycje, a ponadto charakteryzowały się większą stabilnością w prowadze-

niu inwestycji komunalnych). Spostrzeżenie to pozwala wnioskować, że środki europejskie były wykorzystywane przez samorządy gmin przede wszystkim na poprawę jakości życia mieszkańców, w małym zaś stopniu na tworzenie lepszych warunków dla działalności gospodarczej na wsi. Za słusnością takiego wniosku przemawia fakt, że mimo braku oznak zmniejszania się gospodarczych dysproporcji rozwojowych między gminami wiejskimi (niezależnie od stopnia korzystania z funduszy europejskich) a pozostałymi samorządami szczebla lokalnego, nie tylko nie uwidoczniła się w ostatnich kilkunastu latach tendencja do zmniejszania się liczby ludności wiejskiej, ale widoczny jest niewielki wzrost liczby mieszkańców. Można przyjąć, że czynnikiem motywującym do zamieszkania na wsi była poprawiająca się jakość życia mieszkańców mierzona dostępem do podstawowych wskaźników infrastruktury komunalnej jak placówki edukacyjne, kulturalne, rekreacyjne, czy polepszająca jakość środowiska przyrodniczego. Można to zatem traktować jako istotny efekt korzystania przez samorządy gmin z funduszy UE.

BIBLIOGRAFIA

- Chrzanowski M., 2015, *Polityka regionalna a system finansów publicznych. Wpływ wydatków strukturalnych na tempo konwergencji polskich regionów*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Cybur A., 2014, *The activity of local governments in the absorption of EU funds as a factor in the development of rural communes*, „Oeconomia”, nr 13(4), s. 31–42.
- Czyżewski A., Matuszczak A., 2011, *Wydatki w krajowym budżecie rolnym Polski na rzecz rozwoju lokalnego przed i po integracji z Unią Europejską (1997–2011)*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, No. 1(19), s. 17–36.
- Gorzela G., 2014, *Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępna analiza*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 3, (57), s. 5–25.
- Hamryszczak A., 2016, *Konieczność efektywnego zainwestowania przez jednostki samorządu terytorialnego funduszy UE w perspektywie finansowej 2014–2020* [w:] *Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego a możliwości wynikające z perspektywy finansowej 2014–2020*, Materiały konferencyjne, RIO w Rzeszowie, WE UR w Rzeszowie.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Kozak M., 2014, *10 lat polityki spójności w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 4(58), s. 25–50.
- Misiąg J., Misiąg W., Tomalak M., 2013, *Ocena efektywności wykorzystania pomocy finansowej Unii Europejskiej jako instrumentu polityki spójności społeczno-gospodarczej oraz poprawy warunków życia*, WSiZ, Rzeszów.
- Psyk-Piotrowska E., 2011, *Aktywizacja i rozwój lokalny jako program i metoda działania na rzecz zmian*, „Acta Universitatis Lodziensis, Folia Sociologica”, nr 37, s. 149–169.

- Sztando A., 2000, *Lokalny interwencjonizm samorządowy, czyli kształtowanie gminnego rozwoju gospodarczego*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 1(1), s. 79–89.
- Wiatrak A.P., 2011, *Strategia rozwoju gmin wiejskich. Podstawy teoretyczne, ocena przydatności i znaczenie w przemianach strukturalnych obszarów wiejskich*, Wyd. IRWiR PAN, Warszawa.
- Wojarska A., Marks-Bielska R., 2015, *Fundusze Unii Europejskiej jako źródło finansowania rozwoju lokalnego gmin województwa warmińsko-mazurskiego*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76) s. 103–120, <http://dx.doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.07>.

Streszczenie

W artykule podjęto próbę oceny znaczenia funduszy UE w finansowaniu przedsięwzięć podejmowanych przez samorządy gmin na rzecz poprawy poziomu rozwoju lokalnej gospodarki. Badaniem objęto wszystkie gminy wiejskie na Podkarpaciu. Stwierdzono, że mimo znacznych różnic w korzystaniu z funduszy europejskich przez gminy nie ma większych dysproporcji pod względem dynamiki procesów rozwojowych między wydzielonymi grupami gmin.

Nie stwierdzono także zmniejszania się dystansu między gminami wiejskimi a ogółem gmin na Podkarpaciu, czy w całej Polsce.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, rozwój lokalny, obszary wiejskie

European funds and a local economic development

Summary

The article attempts to assess the importance of EU funds in the financing projects undertaken by local municipalities to improve the level of development of the local economy. The study included all rural communities the Podkarpacie region. It was found that despite considerable differences in the use of European funds by the municipality, there are no major disparities in terms of the dynamics of development processes between separate groups of municipalities. Additionally there was no decrease in the gap between the rural municipalities and the total municipalities in the Podkarpacie region, or in Poland.

Keywords: EU funds, local development, rural areas

JEL: R51, G20

dr Magdalena Cyrek¹

Katedra Mikroekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

Zmiany strukturalne jako determinanta popytu na kapitał ludzki

WPROWADZENIE

Rozwój społeczno-gospodarczy jest procesem dynamicznym, związanym z nieustannymi przekształceniami strukturalnymi. Jednym ze współczesnych wymiarów tych zmian jest transformacja najwyżej rozwiniętych gospodarek w kierunku modelu gospodarki opartej na wiedzy (GOW). W gospodarkach takich wzrasta rola kapitału ludzkiego jako czynnika produkcji wykorzystywanego do tworzenia, przekształcania, użytkowania i transferu wiedzy.

W GOW niezbędny staje się tzw. pracownik wiedzy, a więc taki, który w sposób najbardziej efektywny w niej uczestniczy. Termin pracownik wiedzy obejmować może osoby, które pracują w ramach sektorów opartych na wiedzy lub też pracowników posiadających konkretne umiejętności i kompetencje. Najczęściej podkreśla się rolę pracowników wysoko wykwalifikowanych. Zdaniem wielu badaczy nie jest to jednak ujęcie wystarczające dla uchwycenia współczesnych przemian strukturalnych. Definicja OECD z 1995 r. łączy kwalifikacje (wykształcenie) oraz umiejętności (zawód) niezbędne dla wykonywania różnych rodzajów zajęć i wyróżnia pracowników nauki i technologii, a więc osoby wysoko wykwalifikowane lub zatrudnione w zawodach, które wymagają wysokich kwalifikacji. Niektórzy badacze koncentrują się na zadaniach wykonywanych przez pracownika wiedzy jako tzw. analityka symboli, wykonującego zadania nierutynowe. Wielu autorów w celu zdefiniowania pracownika wiedzy kategoryzuje zawody i rodzaje wykonywanych zadań. Syntetyzując różne podejścia, pracownika wiedzy często określa się jako osobę zatrudnioną w zawodach „białych kołnierzyków”, wysoko wykwalifikowaną i wykonującą zestaw zadań związanych z tworzeniem i przetwarzaniem informacji [*Competencies...*, 2001, s. 108 ([http](http://)); Lewandowski,

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów, tel. 178721717; e-mail: mcyrek@ur.edu.pl

Magda (red.), 2014, s. 40]. Niezależnie jednak od sposobu zdefiniowania kategorii pracownika wiedzy jest to osoba o wysokim poziomie kapitału ludzkiego, który wykazuje się dużą zdolnością do zaangażowania w procesy gospodarcze w warunkach gospodarki opartej na wiedzy. Kreacja takiego kapitału wymaga podejmowania świadomych i zintensyfikowanych wysiłków inwestycyjnych, w tym realizowanych w obszarze edukacji.

Jak wskazuje Paweł Drobny, kierunek i treść procesu tworzenia kapitału ludzkiego wyznaczany jest przez bieżącą i oczekiwaną strukturę produkcji. Jednostka dąży bowiem do zajęcia jak najkorzystniejszej pozycji w systemie współpracy społecznej i stara się zdobyć wiedzę oraz umiejętności użyteczne w procesie produkcji, a więc atrakcyjne rynkowo i umożliwiające mu zdobycie potrzebnych dóbr i usług [Drobny, 2010, s. 73–74, 76]. Istnieją jednocześnie wzajemne sprzężenia zwrotne pomiędzy inwestycjami pracowników w kapitał ludzki a wysiłkiem innowacyjnym przedsiębiorstw. Zgodnie z teoretycznym ujęciem modelu poszukiwań na rynku pracy modernizacja technologiczna stymuluje efekt „ssania” wykształconych pracowników, w szczególności przez branże intensywnie wykorzystujące wiedzę [Redding, 1996]. Popyt na kwalifikacje oraz zawody warunkowany jest więc w znacznym stopniu strukturą branżową gospodarki. Poszczególne branże gospodarki charakteryzują się nie tylko odmiennym poziomem zapotrzebowania na pracę, ale i zróżnicowaną specyfiką zadań determinującą popyt na pracę o określonych charakterystykach. Tym samym zmiany struktury gospodarczej w ujęciu dynamicznym powodują modyfikację popytu na pracę osób z określonym poziomem oraz typem wykształcenia [Lewandowski, Magda (red.), 2014, s. 29]. Pomimo znaczenia przekształceń strukturalnych dla specyfiki wykonywanej pracy w raporcie OECD wskazuje się jednak, że obserwowana w krajach OECD od połowy lat 90. polaryzacja zadań, związana ze spadkiem popytu na pracę rutynową oraz wzrostem na nierutynową manualną i abstrakcyjną, była głównie spowodowana przesunięciami zatrudnienia w ramach sektorów, nie zaś zmianami wykonywanych zadań pomiędzy sektorami [OECD, 2015, s. 147]. Tym samym relacje pomiędzy modernizacją struktur gospodarczych, popytem na kapitał ludzki oraz inwestycjami w ten zasób okazują się w praktyce złożone i wielowymiarowe.

Jednym z poziomów, na jakim ujawniają się współzależności między inwestycjami w kapitał ludzki indywidualnych osób a zapotrzebowaniem ze strony przedsiębiorstw jest charakter umiejętności i wiedzy tworzącej ten kapitał. Należy zaznaczyć, że we współczesnej „gospodarce przejścia” [por. m.in. Dzierzgowski, 2006, s. 8–9] ujawnia się rozbieżność dążenia do pozyskania kwalifikacji i kompetencji o charakterze ogólnym, zapewniających wysoką elastyczność pracobiorcy na rynku pracy i długookresową efektywność całej kariery zawodowej oraz dążenia do zdobycia kwalifikacji specyficznych, wąskich, o niskim stopniu przenoszalności, niezbędnych do uzyskania zatrudnienia w danym momencie [Surdej, 2013, s. 697–700]. W praktyce gospodarczej rodzaj przekazywanych kwalifikacji determinowany jest źródłem finansowania. Choć wyniki badań wskazują, że

podstawą specjalizacji zawodowej muszą być kompetencje i kwalifikacje ogólnopoznawcze, to uczestniczenie firm w finansowaniu szkolenia oznacza ukierunkowanie kształcenia na bieżące potrzeby konkretnego przedsiębiorstwa. Co więcej, kierunek oferowanych szkoleń zawodowych pozostaje pod silnym wpływem bodźców krótkookresowych, nawet gdy udział przedsiębiorstw w finansowaniu kształcenia zawodowego jest niewielki [Surdej, 2013, s. 697–700]. Znaczenie w procesie inwestowania ma jednocześnie forma kształcenia, do której zalicza się kształcenie formalne, pozaformalne (np. kursy, szkolenia) i samokształcenie. W poszczególnych formach różnie rozkładają się akcenty dotyczące jego finansowania. Kształcenie formalne finansują głównie gospodarstwa domowe, natomiast kształcenie pozaformalne – pracodawcy [Drobny, 2010, s. 97, 111].

Wielość podejść definicyjnych i problemów analitycznych mających na celu identyfikację zapotrzebowania na pracownika wiedzy, w powiązaniu z dynamiką procesów przekształceń strukturalnych skłania do podjęcia badań nad ogólnymi kierunkami zmian popytu na kapitał ludzki. Stanowią one zasadniczą treść niniejszego opracowania. Głównym celem artykułu była ocena perspektyw zmian popytu na kapitał ludzki w kontekście zmian strukturalnych. Ponieważ przekształcenia relacji branżowych wpływają zarówno na poziom kapitału ludzkiego zaangażowanego w procesach rynkowych, jak i jego charakter podjęto się realizacji dwóch celów cząstkowych. Dotyczyły one identyfikacji tendencji rozwojowych kreujących popyt na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą, jak i określenia zmian struktury zapotrzebowania na wiedzę o charakterze ogólnym i specyficznym. Tym samym próbowano odpowiedzieć na pytanie, jaki rodzaj popytu na kapitał ludzki generują obecne przekształcenia strukturalne – czy wzrasta znaczenie pracy bazującej na wiedzy specyficznej, o mniej uniwersalnym zastosowaniu? Odniesiono się więc do dylematu obecnego w praktyce gospodarczej, jak i dostrzeganego w rozważaniach naukowych, dotyczącego alternatywy: kształcenie ogólne a specjalistyczne. Kierując rozważania w opracowaniu przyjęto założenie, że wykorzystanie wiedzy i umiejętności jednostki warunkowane jest popytem wynikającym z relacji strukturalnych w gospodarce, a zmiany te wyznaczają kierunki efektywnego inwestowania w kapitał ludzki. Postawiona hipoteza badawcza zakłada, że zmiany strukturalne kreują zapotrzebowanie na pracowników wiedzy – wysoko wykwalifikowanych, ale i wyposażonych w wiedzę ogólnego zastosowania, zapewniającą elastyczność dostosowawczą na rynku pracy.

METODYKA BADAŃ

Analizy prezentowane w opracowaniu koncentrowały się wokół realizacji dwóch celów o odmiennym znaczeniu badawczym. Odnoszono się do zmian zapotrzebowania na kapitał ludzki, który był odzwierciedlany przez popyt na

pracowników o wysokim poziomie wykształcenia, jak i do popytu na odpowiedni charakter wykorzystywanej wiedzy. Odmienna waga badawcza tych zagadnień wynikała nie tyle z praktycznej roli w procesach gospodarczych, co z dotychczasowego stanu wiedzy w tych obszarach. O ile bowiem istnieje dość szeroki konsensus dotyczący tendencji do wzrostu znaczenia kapitału ludzkiego odzwierciedlanego poziomem wykształcenia pracujących, to niejednoznaczne są wskazania w zakresie pożądanego charakteru wiedzy w ujęciu jej uniwersalizmu.

Zastosowane metody badawcze odzwierciedlały dotychczasowy stopień rozpoznania wskazanych problemów. W związku z tym analiza zmian strukturalnych warunkujących kreację popytu na pracowników o wysokim poziomie wykształcenia miała charakter poglądowy i oparta była na analizie materiału zastanego dostępnego w literaturze przedmiotu (*desk research*), jak i na przeglądzie danych statystycznych. Natomiast realizacja zadania badawczego związanego z identyfikacją zmian w popycie na wiedzę o różnym poziomie uniwersalizmu oparta była w zasadniczej części na zastosowaniu sformalizowanej metodyki przedstawionej przez Vahagna Jerbashiana, Sergeya Slobodyana i Evangelię Vourvachaki [2015]. Bazuje ona na wykorzystaniu charakterystyk zawodowych pracujących do identyfikacji rodzaju stosowanej wiedzy. Metodyka ta zakłada przeprowadzenie dwóch procedur klasyfikacyjnych. Pierwsza oparta jest na ocenie charakteru zawodu jako wykorzystującego wiedzę ogólną lub specyficzną. Druga dotyczy określenia charakteru branży jako bazującej na wiedzy ogólnej lub specyficznej.

Ocena charakteru zawodów z uwzględnieniem ich podziału na wykorzystujące wiedzę ogólną i specyficzną bazuje na stopniu koncentracji zawodów w rozkładzie zatrudnienia pomiędzy branżami. Wysoki poziom koncentracji oznacza wykonywanie specyficznych czynności i zadań, które w niewielkim stopniu mogą być wykorzystywane w innych dziedzinach, a tym samym charakteryzują się niskim poziomem uniwersalizmu. Niewielka koncentracja wskazuje zaś na ogólny charakter stosowanej wiedzy i możliwość znacznej elastyczności w przesunięciach międzybranżowych.

Do pomiaru stopnia koncentracji wykorzystano alternatywnie cztery miary, co miało na celu wyeliminowanie ewentualnych zakłóceń wynikających ze specyficznych własności miernika. Były to:

1. Miara koncentracji Kukuły [1996]:

$$K = \frac{\sqrt{k} + k}{k - 1} \sqrt{\sum_{i=1}^k \alpha_i^2} - \left(\frac{\sqrt{k} + k}{k - 1} - 1 \right) \quad (1)$$

gdzie:

α_i oznacza udział poszczególnych elementów struktury;

$i = 1, \dots, k$ oznacza składowe struktury (w liczbie k).

2. Współczynnik Giniego [por. m.in. Jabkowski, 2009, s. 26–41]:

$$Gini(x) = \frac{1}{2N^2 * W_A(x)} \sum_{n=1}^N \sum_{n'=1}^N |x_n - x_{n'}| \quad (2)$$

gdzie:

x_n – wartość zmiennej dla obiektu n ,

$n = 1, \dots, N$; $W_A(x)$ – średnia wartość x dla N obiektów.

3. Indeks Herfindahla-Hirschmana HHI:

$$HHI = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad (3)$$

gdzie:

s_i – udział poszczególnych elementów struktury;

$i = 1, \dots, n$ oznacza składowe struktury.

4. Współczynnik zmienności:

$$V = \frac{s}{x} \quad (4)$$

gdzie:

s – odchylenie standardowe,

x – średnia arytmetyczna.

Grupa zawodowa została uznana za wykorzystującą wiedzę specjalistyczną, gdy charakteryzowała się wysokim poziomem koncentracji branżowej, tj. gdy dla danej grupy zawodowej średnia wartość miary koncentracji otrzymanej z 4 mierników przekraczała wartość średnią dla wszystkich zawodów. Alternatywnie zamiast wartości średniej wykorzystano medianę. Dla sprawdzenia wyników zastosowano również podejście oryginalne autorów metodyki, zakładające wcześniejsze przypisanie wartości 0–1 (odpowiednio wiedza ogólna i specyficzna) w zależności od relacji miary koncentracji do jej średniej/mediany dla wszystkich zawodów.

W drugiej procedurze na podstawie udziału zawodów wiedzy specyficznej i ogólnej w zatrudnieniu w poszczególnych branżach określono charakter branży jako bazującej na wiedzy ogólnej lub specyficznej. Wartością progową był 50-procentowy udział grupy zawodów w zatrudnieniu.

Powyższe klasyfikacje zawodów i branż stanowiły podstawę oceny kierunków zmian zapotrzebowania na wiedzę specyficzną i ogólną. Analizy te były pro-

wadzone w kontekście konwergencji strukturalnej Polski i UE, a więc w oparciu o zestawienia porównawcze tych gospodarek. W tej perspektywie dokonano dynamicznej oceny zróżnicowania struktur zatrudnienia między Polską a UE w układzie grup zawodowych oraz grup branżowych według typu wykorzystywanej wiedzy. Wykorzystano w tym celu miarę zróżnicowania struktur Karola Kukuły [1996] o postaci:

$$v = \frac{\sum_{i=1}^k |\alpha_i - \beta_i|}{2} \quad (5)$$

gdzie:

α , β to badane struktury dwóch porównywanych obiektów,
 i ($i = 1, \dots, k$) – elementy struktur.

Wartości tej miary zawierają się w przedziale $\langle 0,1 \rangle$, a jej wzrost oznacza większe różnice strukturalne. Można ją wyrazić również w ujęciu procentowym i interpretować jako średnie różnice między elementami struktury w dwóch porównywanych obiektach.

Dokonując grupowania zawodów na reprezentujące ogólny oraz specyficzny kapitał ludzki wykorzystano tzw. wielkie grupy zawodowe wyodrębnione w ramach *Międzynarodowego Standardu Klasyfikacji Zawodów ISCO-08*, którego odpowiednikiem w Polsce jest *Klasyfikacja zawodów i specjalności na potrzeby rynku pracy*. Obejmują one następujące grupy zawodowe:

- Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy;
- Specjaliści;
- Technicy i inny średni personel;
- Pracownicy biurowi;
- Pracownicy usług i sprzedawcy;
- Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy;
- Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy;
- Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń;
- Pracownicy wykonujący prace proste;
- Siły zbrojne.

Ze względu na ograniczenia dostępności danych statystycznych z analiz wyeliminowano ostatnią z wymienionych grup zawodowych.

Odnosząc się do rodzaju działalności gospodarczej oparto się na klasyfikacji w ujęciu *Nomenklatury Działalności we Wspólnocie Europejskiej* w wersji NACE Rev. 2, której polskim odpowiednikiem jest PKD 2007. Analizy prowadzono na poziomie sekcji, wyróżniając:

- A: Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo;
- B: Górnictwo i wydobywanie;

- C: Przetwórstwo przemysłowe;
- D: Wytwarzanie i zaopatrywanie w energię elektryczną, gaz, parę wodną, gorącą wodę i powietrze do układów klimatyzacyjnych;
- E: Dostawa wody; gospodarowanie ściekami i odpadami oraz działalność związana z rekultywacją;
- F: Budownictwo;
- G: Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle;
- H: Transport i gospodarka magazynowa;
- I: Działalność związana z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi;
- J: Informacja i komunikacja;
- K: Działalność finansowa i ubezpieczeniowa;
- L: Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości;
- M: Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna;
- N: Działalność w zakresie usług administrowania i działalność wspierająca;
- O: Administracja publiczna i obrona narodowa; obowiązkowe zabezpieczenia społeczne;
- P: Edukacja;
- Q: Opieka zdrowotna i pomoc społeczna;
- R: Działalność związana z kulturą, rozrywką i rekreacją;
- S: Pozostała działalność usługowa;
- T: Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby;
- U: Organizacje i zespoły eksterytorialne.

Ze względu na dostępność danych oraz znikomy udział w strukturach gospodarczych w analizach dotyczących specyfiki wiedzy zagregowano sekcje S, T oraz U w jedną grupę. W poszczególnych częściach artykułu przedstawiono również inne sposoby agregacji działalności, zgodnie z dostępnością statystyk źródłowych.

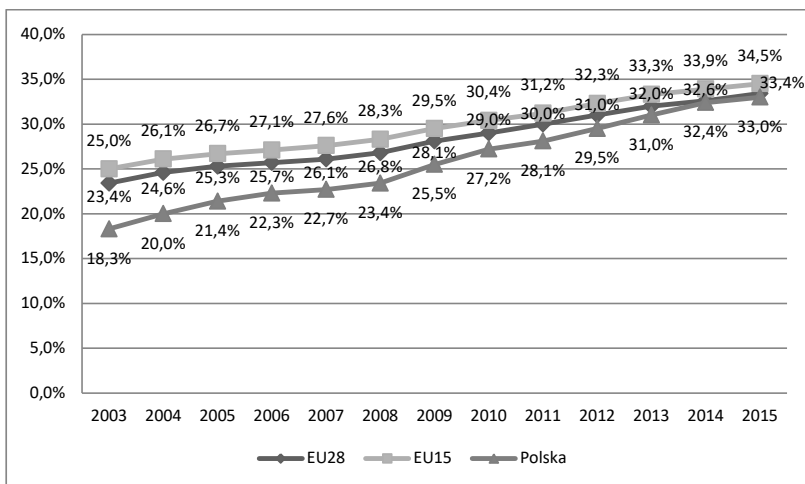
W opracowaniu poziomy kształcenia określone były alternatywnie, w zależności od układu danych źródłowych, na podstawie *Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Edukacji* w wersji ISCED 1997 oraz ISCED 2011. Niskiemu poziomowi wykształcenia odpowiadały w obu układach klasyfikacyjnych poziomy 0–2, średniemu: 3–4, natomiast wysokiemu poziomowi wykształcenia przypisano poziomy 5–6 w ujęciu ISCED 1997, a w wersji zaktualizowanej poziomy te uszczegółowiono i określono jako 5–8.

Dane statystyczne wykorzystywane w analizach zaczerpnięto z bazy Eurostat. Ze względu na zmiany klasyfikacyjne były one dostępne w układzie porównywalnym jedynie dla lat 2008–2015, które stanowiły zasadniczy okres analiz. W niektórych aspektach okres analizy rozszerzano lub ograniczano się do prezentacji najnowszych danych (dla 2015 r.).

POPYT NA KAPITAŁ LUDZKI W PERSPEKTYWIE KONWERCENCJI STRUKTURALNEJ MIĘDZY POLSKĄ A UE

Konwergencja struktur gospodarczych Polski i wyżej rozwiniętych państw UE nie oznacza wyłącznie odrabiania dotychczasowego dystansu rozwojowego. Jest związana z nieustannymi zmianami obserwowanymi w poszczególnych krajach członkowskich, z których w każdym, choć niewątpliwie w różnym stopniu, ujawniają się dążenia do kreacji modelu GOW. Stawia to przed Polską dodatkowe wyzwanie podążania za „ruchomym celem”, które wymaga intensyfikacji wysiłków modernizacyjnych. Łączą się one zarówno z dostarczaniem odpowiedniej podaży kapitału ludzkiego, dostosowanego pod względem ilościowym, jak i jakościowym do potrzeb gospodarczych, ale i tworzeniem takich struktur zaangażowania tego kapitału, które miałyby charakter prorozwojowy.

Gospodarcze zaangażowanie kapitału ludzkiego jest wyznacznikiem sukcesu w tworzeniu GOW. Powszechnie uznanym jego ogólnym symptomem jest udział pracujących z wyższym poziomem wykształcenia (rys. 1).



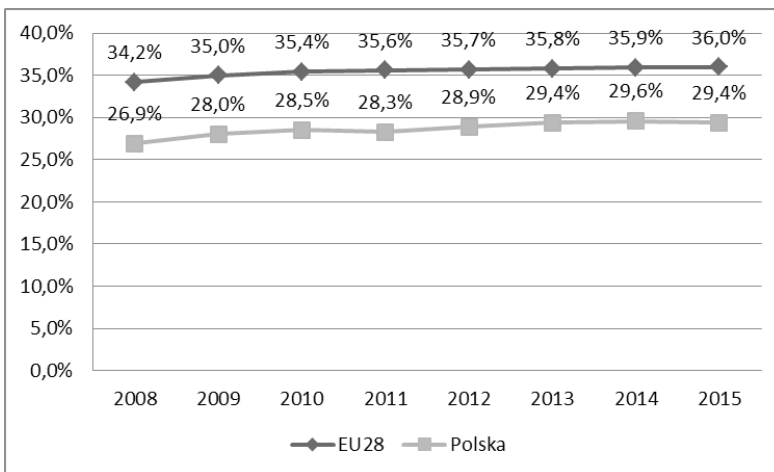
Rys. 1. Udział pracujących z wyższym wykształceniem w ujęciu ISCED 2011 (poziomy 5–8) w Polsce, UE-28 i UE-15 w latach 2003–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Employment by educational attainment level – annual data [lfsi_educ_a] (dostęp: 01.09.2016 r.).

Udział pracujących z wyższym wykształceniem w Polsce pozostaje wciąż niższy niż w najwyżej rozwiniętych krajach UE (UE-15), jak i całym ugrupowaniu (UE-28). Podkreślenia wymaga jednak stopniowe zmniejszanie dystansu edukacyjnego. U progu akcesji w struktury unijne – w 2003 r. różnica w odsetku osób pracujących z wyższym wykształceniem względem państw „starej” UE wynosiła niemal 7 pkt proc. i zmniejszyła się do zaledwie 1,5 pkt proc. w 2015 r. Różnice te

są jeszcze mniejsze przy porównaniach do całej UE-28. Jest to efekt intensywnego wysiłku edukacyjnego polskiego społeczeństwa, który łączył się z upowszechnieniem uczestnictwa w szkolnictwie wyższym. Niestety obserwowany w ostatnich latach „boom” edukacyjny ma również swoje ujemne strony, związane z jakością kształcenia, jego dostosowaniem do wymagań praktyki i ich dynamicznych zmian oraz możliwościami gospodarczego zaangażowania wykreowanego w tym procesie kapitału ludzkiego. Zdaniem Michała Gabriela Woźniaka w następstwie paradoksów rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce: nadmiernie rosną koszty rozwoju ekonomicznego, pojawiają się trudności harmonizacji rozwoju sektorów GOW i tradycyjnych, pogłębia się międzyregionalna luka rozwojowa, pojawiają się problemy instytucjonalne oraz nowy obszar nierówności frustrujących spowodowany bezrobociem osób z wyższym wykształceniem [Woźniak, 2012, s. 192–193, 214–215].

W kontekście oceny zaangażowania kapitału ludzkiego w strukturach gospodarczych należy odnieść się do wymiaru sektorowo-branżowego. Odzwierciedleniem dystansu rozwojowego w kierunku GOW pomiędzy Polską a wysoko rozwiniętymi państwami UE jest struktura gospodarki określona uczestnictwem pracujących w branżach wiedzochłonnych (KIA) (rys. 2). Branże te łączą te rodzaje działalności przemysłowej i usługowej, w których odsetek pracujących z wyższym wykształceniem przekracza 1/3.



Rys. 2. Odsetek pracujących w dziedzinach wiedzochłonnych KIA w Polsce i UE-28 w latach 2008–2015

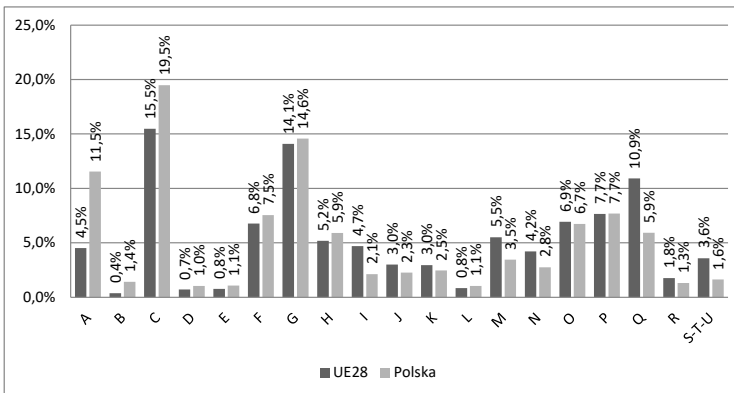
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Annual data on employment in knowledge-intensive activities at the national level, by sex (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) [htec_kia_emp2] (dostęp: 01.09.2016 r.).

Dane statystyczne ukazują lukę rozwojową Polski, w której udział branży KIA w zatrudnieniu w 2015 r. nie sięgał nawet 30%. Dystans względem całej UE-28 wynosił prawie 7 pkt proc., a biorąc pod uwagę różnorodność gospodarek

Wspólnoty był niewątpliwie wyższym względem „starych” państw członkowskich. Od 2008 r. dysproporcje w udziale branży KIA w zatrudnieniu zmniejszyły się jedynie w niewielkim stopniu. Zarówno w Polsce, jak i UE-28 odsetek pracujących w KIA wykazywał tendencję wzrostową, która była tylko minimalnie bardziej dynamiczna w Polsce. Takie trendy dają szansę na konwergencję struktury zatrudnienia, choć perspektywa ta wydaje się dość odległa.

Warto przywołać tutaj badania Małgorzaty Wosiek, z których wynika, że polską gospodarkę charakteryzują silne niespójności pomiędzy rozwojem kapitału ludzkiego oraz kapitału strukturalnego rozwoju. Drugi ze wskazanych kapitałów określa warunki działania kapitału ludzkiego, a jednym z jego przejawów jest stopień absorpcji siły roboczej przez najnowocześniejsze dziedziny działalności gospodarczej. Sytuacja niedorozwoju kapitału strukturalnego w Polsce ogranicza możliwości dyskutowania dotychczasowych osiągnięć edukacyjnych [Wosiek, 2015, s. 335]. Przedstawione wyżej dystanse rozwojowe Polski do UE w zakresie poziomu wykształcenia pracowników oraz udziału zatrudnienia w branżach wiodących potwierdzają takie spostrzeżenia, prowadząc do negatywnych ocen charakterystyk strukturalnych polskiej gospodarki.

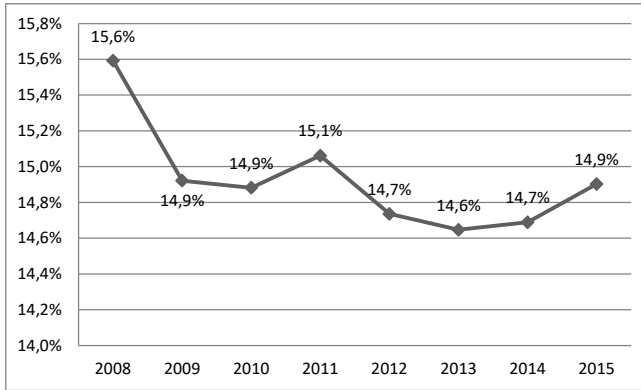
W ujęciu bardziej szczegółowych struktur branżowych (rys. 3) podkreślić należy wyższy udział w Polsce pracujących w branżach tradycyjnych, takich jak rolnictwo, przemysł przetwórczy, górnictwo, budownictwo czy transport oraz handel. Wyraźnie niższe jest natomiast znaczenie branży nowoczesnych, związanych z rozwojem GOW, w tym ochrony zdrowia, turystyki czy usług profesjonalnych, naukowych i technicznych.



Rys. 3. Struktura zatrudnienia w układzie branżowym w UE-28 i Polsce w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_ein2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

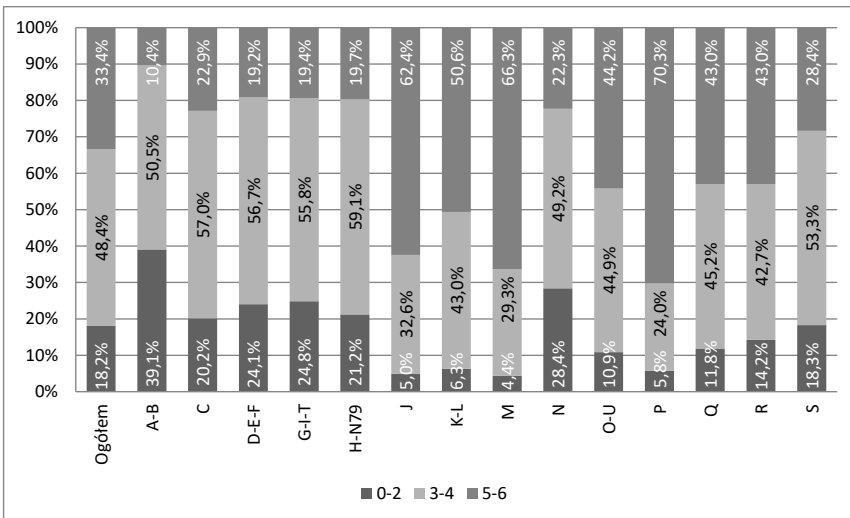
Struktury branżowe pomiędzy Polską a UE-28 ulegają jednak stopniowej konwergencji (rys. 4). Zmniejszające się zróżnicowanie struktur gospodarczych łączy się natomiast z upodobnieniem wzorców zapotrzebowania na kapitał ludzki.



Rys. 4. Zróźnicowanie struktur branżowych między Polską a UE-28 w latach 2008–2015 (miara zróźnicowania struktur Kukuły)

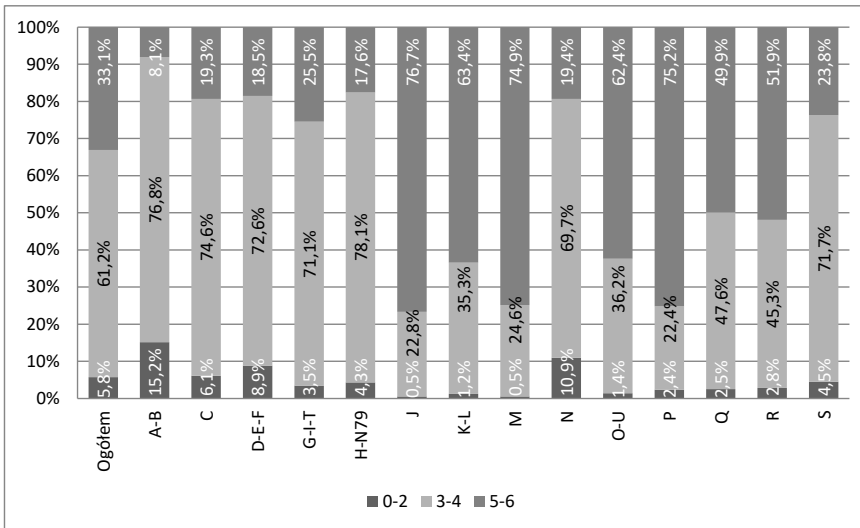
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

Bardziej szczegółowe wnioski dotyczące absorpcji kapitału ludzkiego można sformułować porównując strukturę wykształcenia pracujących zaangażowanych w poszczególnych branżach gospodarki. Takie zestawienia dla UE-28 i Polski w 2015 r. zaprezentowano odpowiednio na rys. 5 i 6.



Rys. 5. Struktura wykształcenia w ujęciu ISCED 1997 pracujących według branż w UE-28 w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Employment in technology and knowledge-intensive sectors at the national level, by level of education (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) [htec_emp_niscsd2] (dostęp: 01.09.2016 r.).



Rys. 6. Struktura wykształcenia w ujęciu ISCED 1997 pracujących według branż w Polsce w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Employment in technology and knowledge-intensive sectors at the national level, by level of education (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) [htec_emp_nised2] (dostęp: 01.09.2016 r.).

Porównanie struktury wykształcenia pracujących w Polsce i UE-28 zwraca uwagę przede wszystkim na wyraźnie wyższy udział osób ze średnim poziomem wykształcenia w Polsce i relatywnie niski udział najslabiej wykształconych. Na tym tle udział osób z wyższym wykształceniem zaangażowanych gospodarczo pozostaje zbliżony.

Istotne różnice odnotować można jednak w rozkładzie poszczególnych grup pracujących między branżami. W odniesieniu do wykształcenia wyższego zwraca uwagę wyższe zaangażowanie tej grupy w Polsce w takich branżach, jak: administracja publiczna i organizacje eksterytorialne (O–U), informacja i komunikacja (J), finanse i ubezpieczenia oraz rynek nieruchomości (K–L), w których różnice sięgają kilkunastu pkt proc., a w nieco mniejszym stopniu także w dziedzinach: kultura i sztuka (R), usługi profesjonalne (M), ochrona zdrowia (Q), handel, transport i działalność gospodarstw domowych (G–I–T) oraz edukacja (P). Wskazywać to może na występujące w tych branżach zagrożenie związane z zatrudnianiem pracowników o wyższych kwalifikacjach niż niezbędne dla danego stanowiska, co łączy się może z frustracją pracujących, wypaleniem zawodowym czy nadmierną rotacją.

Podobne wnioski sugeruje zestawienie udziałów pracujących z wykształceniem średnim. W Polsce relatywnie więcej takich osób zaangażowanych jest w takich tradycyjnych branżach, jak: rolnictwo oraz szeroko rozumiany sektor przemysłu i usługowe branże: handel, turystyka i transport (sekcje od A do I) oraz usługi ad-

ministrowania i wspierające (N), działalność gospodarstw domowych (T) i pozostałe usługi (S). Natomiast te same branże zatrudniają zdecydowanie mniejszy niż w UE-28 odsetek osób z najniższym poziomem wykształcenia. Relatywnie mało pracowników nisko wykwalifikowanych pracuje w Polsce w nowoczesnych dziedzinach, takich jak: edukacja (P), usługi profesjonalne (M), informacja i komunikacja (J), finanse i obsługa nieruchomości (K–L), ochrona zdrowia (Q), administracja publiczna i organizacje międzynarodowe (O–U) oraz kultura i sztuka (R).

Podobne spostrzeżenia sformułowali autorzy raportu „Zatrudnienie w Polsce 2013. Praca w dobie przemian strukturalnych” [Lewandowski, Magda (red.), 2014], którzy dokonali dekompozycji różnic w strukturze wykształcenia między Polską a UE-15 w 2013 r. (tabela 1).

Tabela 1. Dekompozycja różnic w strukturze wykształcenia między Polską a UE-15 w 2013 roku (w pkt proc.)

Wyszczególnienie		Poziom wykształcenia ISCED 1997		
		0–2	3–4	5–6
Udział osób z danym poziomem wykształcenia w strukturze pracujących w Polsce		7	64	29
Udział osób z danym poziomem wykształcenia w strukturze pracujących w UE-15		24	45	31
Różnica między Polską a UE-15		-16,7	19,4	-2,7
Dekompozycja	Efekt różnicy udziałów wykształcenia w zatrudnieniu w poszczególnych branżach	-18,7	16,0	2,7
	Efekt różnicy udziałów sektorów w łącznym zatrudnieniu	3,6	0,1	-3,7
	Reszta dekompozycji	-1,6	3,3	-1,7

Źródło: [Lewandowski, Magda (red.), 2014, s. 30].

Autorzy dekompozycji zwracają uwagę, że pracowników z wyższym wykształceniem, których w Polsce jest mniej, jest więcej zatrudnionych wewnątrz branż, lecz mniej pracuje w branżach o wyższym udziale pracowników z wyższym wykształceniem. Podkreślają, że struktura gospodarcza w Polsce w mniejszym stopniu zapewnia wykorzystanie wyższych kwalifikacji. Wyższe jest zatrudnienie w branżach, które w UE-15 cechują się wyższym udziałem nisko wykwalifikowanych pracowników [Lewandowski, Magda (red.), 2014, s. 30–31]. Oszacowania te potwierdzają wcześniejsze wnioski i skłaniają do formułowania stwierdzenia o perspektywach wzrostu znaczenia kapitału ludzkiego wynikającego z dalszych zmian strukturalnych w Polsce, podążających w kierunku wzorca wyznaczonego przez najbardziej rozwinięte kraje UE.

ZMIANY CHARAKTERU KAPITAŁU LUDZKIEGO ZAANGAŻOWANEGO W DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Podstawowe znaczenie dla identyfikacji zmian popytu na kapitał ludzki wynikających ze zmian strukturalnych ma określenie nie tylko zapotrzebowania na pracowników wysoko wykwalifikowanych, ale i rodzaj wiedzy, którą dysponują. Wiedza ta może odznaczać się wysokim poziomem uniwersalizmu i warunkować elastyczność dostosowań pracujących i organizacji do zmieniającego się otoczenia, może również mieć charakter specyficzny, wyznaczający unikatowość zadań wykonywanych w danej dziedzinie gospodarowania. Wskazanie kierunków zmian popytu w kontekście stopnia uniwersalizmu wiedzy ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania podażowej strony rynku pracy.

W celu określenia specyfiki wiedzy wykorzystywanej w gospodarce wykorzystano ideę bazującą na ocenie rozkładu zawodów pomiędzy branżami działalności gospodarczej. Obliczono poziom koncentracji tego rozkładu w oparciu o cztery alternatywne miary koncentracji: Kukuły, współczynnik Giniego, współczynnik zmienności i indeks HHI. Wysoka koncentracja oznaczała specyficzny charakter wykorzystywanej wiedzy, zaś niski poziom miary koncentracji – charakter ogólny. Wartość progowa została wyznaczona na podstawie średniej lub mediany.

Zastosowanie poszczególnych miar zasadniczo nie zmieniło uzyskanych wyników. Podobnie wyniki klasyfikacji okazały się analogiczne zarówno dla całej UE-28 (tabela 2), jak i Polski (tabela 3).

Tabela 2. Wyniki klasyfikacji grup zawodowych na specyficzne i ogólne dla UE-28 w 2015 r.

Grupa zawodowa	Miara koncentracji									
	V	HHI	Gini	K	średnia	V	HHI	Gini	K	średnia
	wartość progowa: średnia					wartość progowa: mediana				
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Specjaliści	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Technicy i inny średni personel	o	o	s	o	o	o	o	s	o	o
Pracownicy biurów	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Pracownicy usług i sprzedawcy	s	o	s	s	s	s	s	o	s	s
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Operatorzy i monterzy maszyn urządzeń	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Pracownicy wykonujący prace proste	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

o – zawody bazujące na wiedzy ogólnej; s – zawody bazujące na wiedzy specyficznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

Klasyfikacja grup zawodowych dla UE-28 prowadziła do przypisania cech wiedzy ogólnej w takich grupach, jak: zarządzający, specjaliści, technicy, pracownicy biurowi oraz pracownicy wykonujący prace proste. Pozostałe grupy zawodowe, jako wykazujące się wysoką koncentracją branżową, zaklasyfikowano jako specyficzne. Wykorzystanie alternatywnych miar i wartości progowych dawało tożsame wyniki, a jedyne różnice dotyczyły: grupy zawodowej pracownicy usług i sprzedawcy, która przy zastosowaniu miary HHI i średniej oraz współczynnika Giniego i mediany przypisana była do wiedzy ogólnej, zaś przy innych miarach – do specyficznej oraz grupy technicy i inny średni personel, w której miara Giniego w obu ujęciach wskazała na wiedzę specyficzną, a pozostałe miary – na wiedzę ogólną.

Tabela 3. Wyniki klasyfikacji grup zawodowych na specyficzne i ogólne dla Polski w 2015 r.

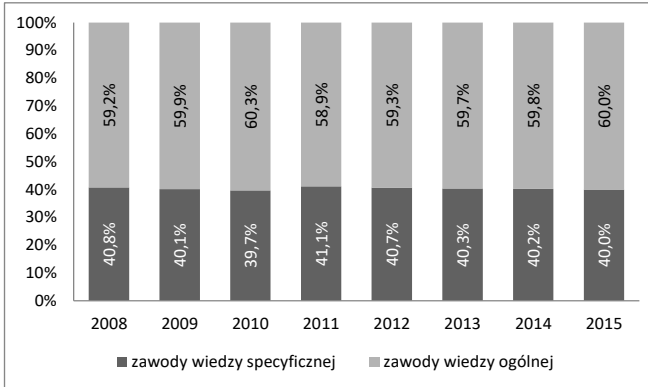
Grupa zawodowa	Miara koncentracji									
	V	HHI	Gini	K	średnia	V	HHI	Gini	K	średnia
	wartość progowa: średnia					wartość progowa: mediana				
Przedstawiciele władz publicznych, wyżsi urzędnicy i kierownicy	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Specjaliści	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Technicy i inny średni personel	o	o	s	o	o	o	o	s	o	o
Pracownicy biurowi	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o
Pracownicy usług i sprzedawcy	s	s	s	s	s	s	s	o	s	s
Rolnicy, ogrodnicy, leśnicy i rybacy	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Robotnicy przemysłowi i rzemieślnicy	s	s	s	s	s	s	s	s	s	s
Operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń	s	o	s	s	s	s	s	s	s	s
Pracownicy wykonujący prace proste	o	o	o	o	o	o	o	o	o	o

o – zawody bazujące na wiedzy ogólnej; s – zawody bazujące na wiedzy specyficznej

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

Klasyfikacja grup zawodowych w Polsce prowadziła ostatecznie do przyporządkowania poszczególnych zawodów w sposób tożsamy z klasyfikacją dla UE-28. Drobne niespójności w wynikach ujawniły się w odniesieniu do: grupy operatorzy i monterzy maszyn i urządzeń, która to grupa przy zastosowaniu indeksu HHI i wartości średniej przyjęła cechę wiedzy ogólnej, zaś przy pozostałych miar – specyficznej; grupy pracownicy usług i sprzedawcy, w której, w przeciwieństwie do innych wariantów, indeks Giniego z medianą wskazywał na wiedzę ogólną oraz grupy technicy i inny średni personel, w sytuacji której współczynnik Giniego w obu wariantach sugerował specyficzny charakter wiedzy, podczas gdy wszystkie pozostałe miary klasyfikowały grupę do wiedzy ogólnej.

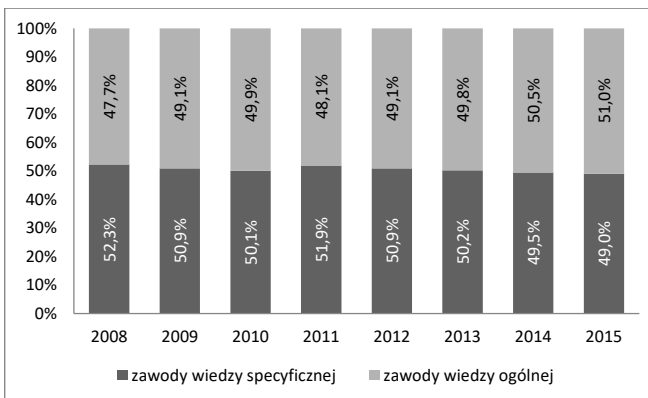
Zaklasyfikowanie zawodów jako bazujących na wiedzy ogólnej lub specyficznej pozwoliło na określenie dotychczasowych tendencji zmian w gospodarczym zaangażowaniu osób w tych grupach zawodów. Strukturę taką dla UE-28 zilustrowano na rys. 7, zaś dla Polski – na rys. 8.



Rys. 7. Zmiany struktury zawodowej w UE-28 w latach 2008–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

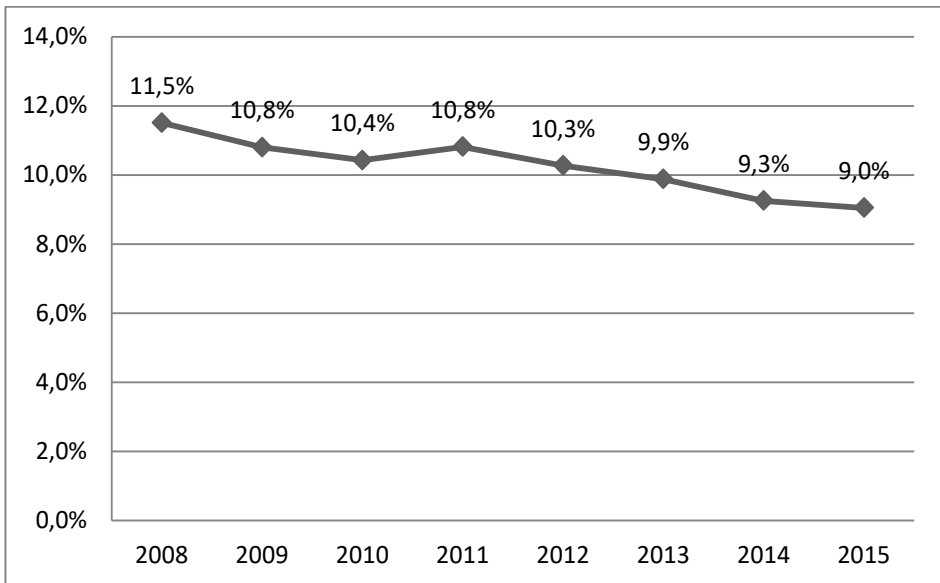
W UE-28 dominuje gospodarcze wykorzystanie zawodów wiedzy ogólnej, których udział w strukturze zatrudnienia w 2015 r. wyniósł 60%. Dodatkowo w analizowanym okresie udział tej grupy zawodowej nieznacznie wzrastał, choć różnice w poszczególnych latach były minimalne. Tym samym UE jako całość można uznać za gospodarkę o dość elastycznej strukturze zawodowej, umożliwiającej płynne dostosowania do zmieniających się warunków gospodarowania.



Rys. 8. Zmiany struktury zawodowej w Polsce w latach 2008–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

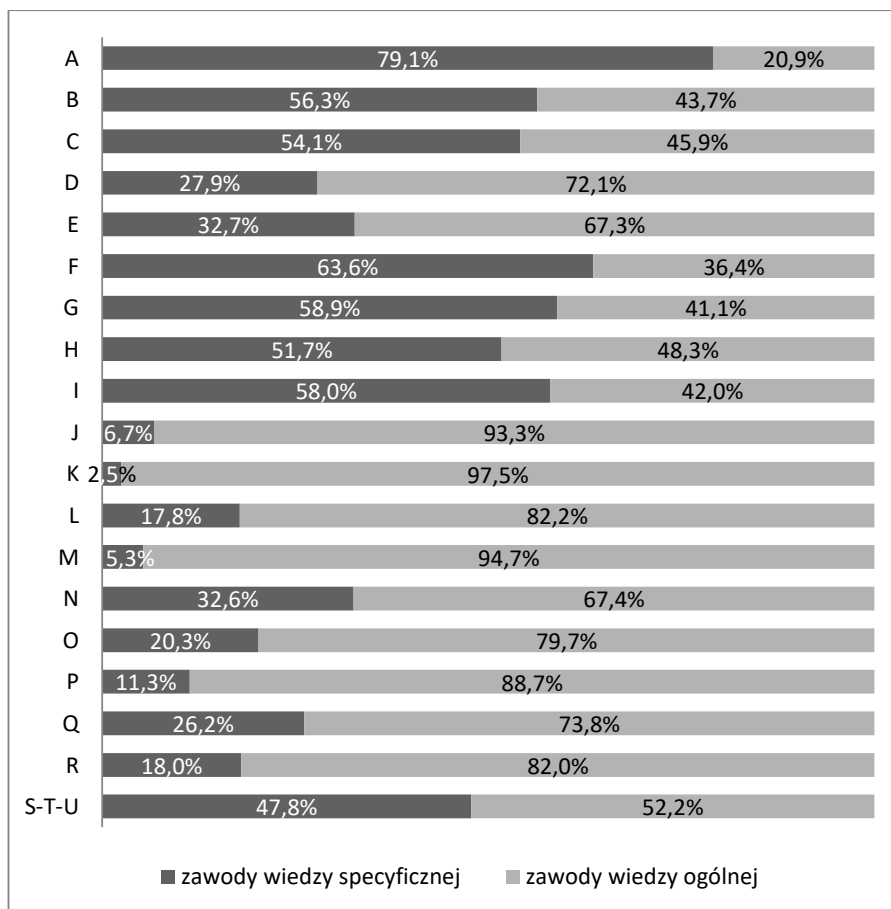
W Polsce udział zawodów wiedzy ogólnej pozostaje na wyraźnie niższym poziomie niż dla całej UE-28. W 2015 r. wynosił on 51%. W całym analizowanym okresie relacje między zawodami wiedzy specyficznej i ogólnej kształtowały się w układzie 1:1. Rysuje się jednak pewna tendencja do wzrostu znaczenia zawodów wiedzy ogólnej, co może prowadzić do stopniowego upodabniania struktury względem UE-28. Wobec dotychczasowego tempa tych zmian dystans do UE-28 utrzyma się prawdopodobnie jeszcze przez długi okres. Konwergencja jednak następuje, na co wskazuje malejąca miara zróżnicowania strukturalnego (rys. 9).



Rys. 9. Zróżnicowanie struktur zawodowych między Polską a UE-28 w latach 2008–2015 (miara zróżnicowania struktur Kukuly)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

Zmiany udziału zawodów wiedzy ogólnej i specyficznej bezpośrednio wiążą się ze zmianami struktur branżowych gospodarek. Wobec powyższego, po sklasyfikowaniu zawodów jako ogólnych bądź specyficznych, określono również charakter każdej z branż jako bazującej głównie na wiedzy ogólnej lub specyficznej. Podstawą przyporządkowania był udział zawodów o określonej wcześniej charakterystyce, przy czym jako wartość progową przyjęto poziom 50%. Udział dwóch grup zawodowych w poszczególnych branżach w UE-28 w 2015 r. przedstawiono na rys. 10, zaś w Polsce na rys. 11. Ostateczne wyniki grupowania branż zestawiono natomiast odpowiednio w tabeli 4 i 5.



Rys. 10. Struktura zawodów wiedzy specyficznej i ogólnej w układzie branżowym w UE-28 w 2015 r.

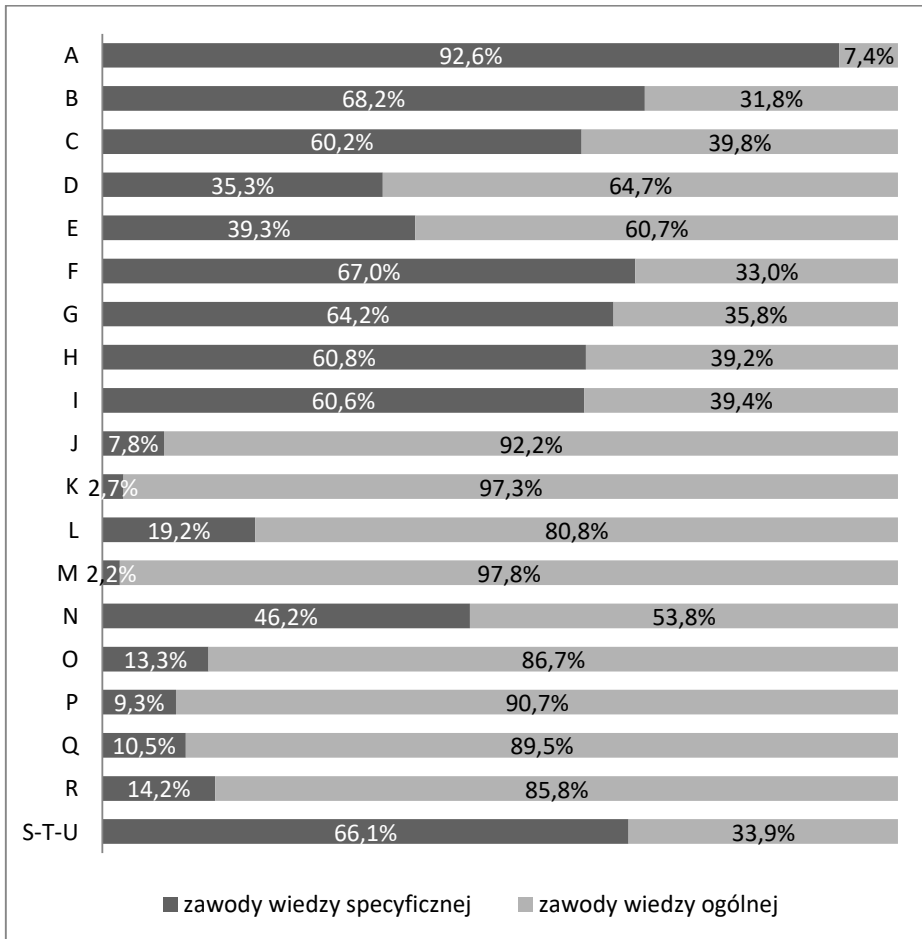
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

W UE-28 najwyższy udział zawodów wiedzy specyficznej odnotowano w rolnictwie, gdzie sięgał niemal 80%. Znaczny odsetek tych zawodów angażowano także w budownictwie, a kolejno handlu oraz zakwaterowaniu i gastronomii. Uogólniając otrzymane wyniki należy podkreślić, że wśród branży wiedzy specyficznej znalazły się tradycyjne rodzaje działalności. Natomiast do branży wiedzy ogólnej zaliczono znaczną część sektora usług, w tym głównie najbardziej nowoczesne jego dziedziny, ale i branże związane z przesyłem sieciowym i ochroną środowiska. Największy udział zawodów wiedzy ogólnej odnotowano w finansach, a kolejno działalności profesjonalnej, naukowej i technicznej oraz informacji i komunikacji.

Tabela 4. Klasyfikacja branży jako bazujących na wiedzy specyficznej lub ogólnej dla UE-28 w 2015 r.

Branże bazujące na wiedzy specyficznej	Branże bazujące na wiedzy ogólnej
A, B, C, F, G, H, I	D, E, J, K, L, M, N, O, P, Q, R, S-T-U

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r).



Rys. 11. Struktura zawodów wiedzy specyficznej i ogólnej w układzie branżowym w Polsce w 2015 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

W Polsce, podobnie jak w całej UE, największy udział zawodów wiedzy specyficznej odnotowano w rolnictwie, ale w naszym kraju przekraczał on poziom 90%. Relatywnie wysoki był także w górnictwie. Największy udział zawodów wiedzy ogólnej cechował zaś działalność profesjonalną, naukową i techniczną oraz finanse i ubezpieczenia.

Największe różnice w stosunku do UE-28 dotyczyły działalności zgrupowanej w ramach sekcji S–T–U jako tzw. pozostałe usługi, w której odsetek zawodów wiedzy specyficznej był o ponad 18 pkt proc. wyższy niż w UE-28, co w efekcie zmieniło zaszeregowanie tej branży. Ponadto znaczne dysproporcje odnotowano w zakresie usług administrowania i działalności wspierającej, w której to branży w Polsce odnotowano wyższy o niemal 14 pkt proc. udział zawodów wiedzy specyficznej. Istotne odmienności w kierunku przewagi wiedzy specyficznej dotyczyły też wspomnianego już rolnictwa. Z drugiej strony zdecydowanie wyższy niż w UE-28 udział zawodów wiedzy ogólnej odnotowano w opiece zdrowotnej.

Pomimo dysproporcji w poszczególnych branżach klasyfikacja do dwóch grup była analogiczna jak w przypadku UE-28 (tabela 5). Jedyna różnica dotyczyła zakwalifikowania w Polsce grupy usług pozostałych do kategorii branży bazujących na wiedzy specyficznej. Znikome znaczenie w strukturach zatrudnienia tej dziedziny nie zakłóca jednak dalszych porównań przestrzennych.

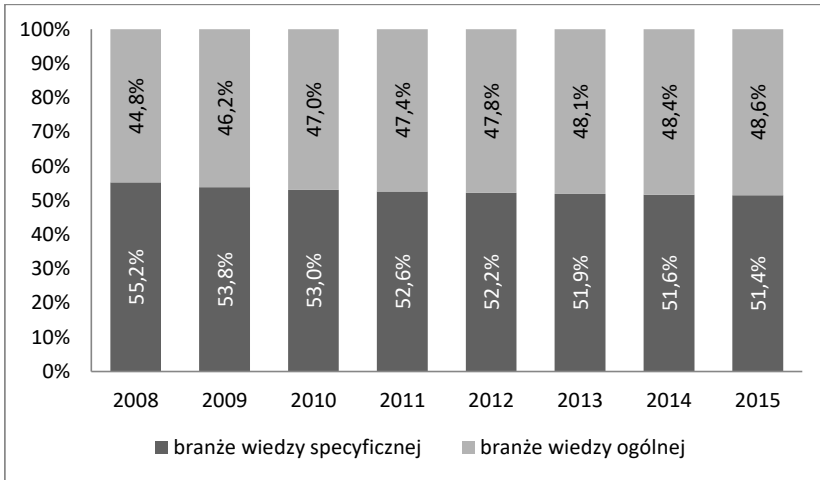
Tabela 5. Klasyfikacja branży jako bazujących na wiedzy specyficznej lub ogólnej dla Polski w 2015 r.

Branże bazujące na wiedzy specyficznej	Branże bazujące na wiedzy ogólnej
A, B, C, F, G, H, I, S–T–U	D, E, J, K, L, M, N, O, P, Q, R

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [Ifsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

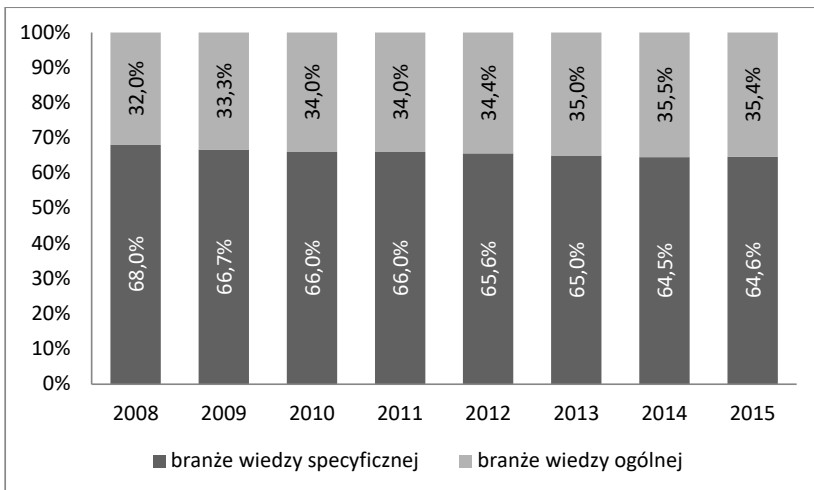
Klasyfikacja branży na dwie grupy stanowiła podstawę oceny zmian zapotrzebowania na charakter kapitału ludzkiego zaangażowanego w procesy wytwórcze. Kierunki zmian strukturalnych w kontekście charakteru wykorzystywanej wiedzy przedstawiono poprzez ukazanie udziałów dwóch grup branżowych w zatrudnieniu w latach 2008–2015. Ich przebieg w UE-28 zilustrowano na rys. 12, zaś w Polsce na rys. 13.

W UE-28 struktura branżowa charakteryzowała się niewielką przewagą branży wiedzy specyficznej, które w 2015 r. odpowiadały za ponad 51% zatrudnienia. W analizowanym okresie zarysował się jednak trend do zmniejszania tej przewagi i wzrostu znaczenia branży wiedzy ogólnej. W efekcie między 2008 r. a 2015 r. udział branży wiedzy ogólnej zwiększył się o niemal 4 pkt proc. Przemiany te korespondują ze wskazaną wcześniej tendencją do wzrostu udziału w zatrudnieniu zawodów wiedzy ogólnej, choć efekt zmian struktur branżowych potęguje te przemiany.



Rys. 12. Zmiany struktury branżowej w układzie typu wiedzy w UE-28 w latach 2008–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

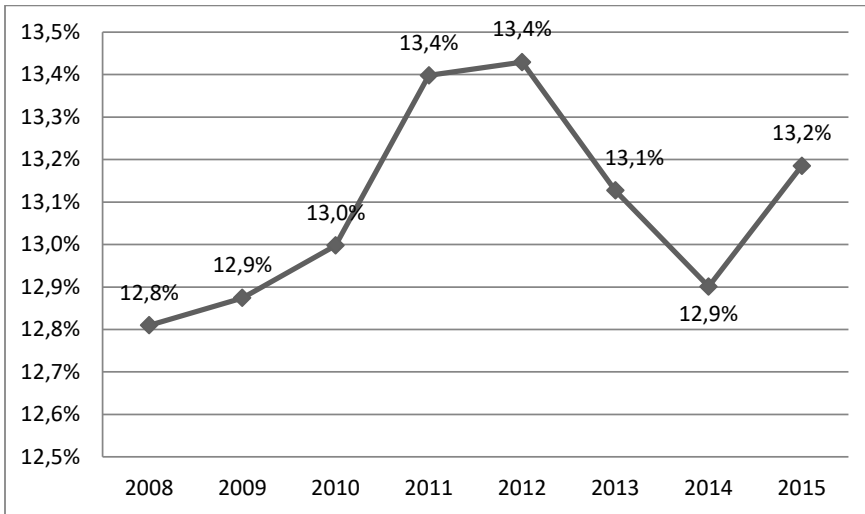


Rys. 13. Zmiany struktury branżowej w układzie typu wiedzy w Polsce w latach 2008–2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

W Polsce udział branży wiedzy ogólnej jest zdecydowanie niższy niż w UE i nieznacznie przekracza 1/3 zatrudnienia. Charakterystyki strukturalne w układzie branżowym okazują się z wielokrotnością dysproporcje między Polską a UE-28. W naszym kraju jednak, podobnie jak w całej UE, zauważyć można tendencję

do zwiększania znaczenia tych dziedzin działalności. Niestety, tempo tych zmian pozostaje wolniejsze i w efekcie struktury gospodarcze w tym układzie cechują się raczej dywergencją niż konwergencją (rys. 14).



Rys. 14. Zróżnicowanie struktur branżowych w układzie według typu wiedzy między Polską a UE-28 w latach 2008–2015 (miara zróżnicowania struktur Kukuły)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat, Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).

Zestawienie tendencji konwergencyjnych w zakresie struktur zawodowych oraz dywergencji w odniesieniu do struktur branżowych wskazuje, że w Polsce zasadniczą barierą zmniejszania dystansu względem UE jest nie-nowoczesna struktura branżowa gospodarki. Sytuacja taka stanowić może poważne zagrożenie dla dalszych procesów rozwojowych, gdyż problemy absorpcyjne dotyczące zasobów kapitału ludzkiego mogą generować co najmniej dwa negatywne sposoby reakcji po stronie podażowej. Pierwszym jest odpływ kapitału ludzkiego poza granice kraju – do gospodarek, w których efekty przyciągania wykwalifikowanej siły roboczej ujawniają się atrakcyjnymi warunkami zatrudnienia i życia. Przejawy tych tendencji można obserwować już obecnie w postaci migracji szerokiej grupy najlepiej wykształconych osób do innych państw UE. Drugi wymiar dostosowań podażowych ma charakter jeszcze bardziej negatywny, a wiąże się z negatywnymi bodźcami skłaniającymi do rezygnacji z działań inwestycyjnych w zakresie kapitału ludzkiego. Wobec powyższego zmiany struktur branżowych w kierunku zwiększania ich wiedzochłonności pełnią podstawową rolę w tworzeniu popytowych zachęt do inwestycji w kapitał ludzki.

PODSUMOWANIE

Przedstawione w opracowaniu oceny zmian w gospodarczym zaangażowaniu kapitału ludzkiego w Polsce i UE w kontekście zmian strukturalnych pozwalają na sformułowanie kilku wniosków. Uwzględniając dotychczas zrealizowany popyt na kapitał ludzki w ujęciu jego poziomu, jak i charakteru należy wskazać na istnienie znacznego dystansu naszej gospodarki względem wyżej rozwiniętych państw UE. W wymiarze poziomu kapitału ludzkiego zgromadzony materiał dowodzi wciąż niższego udziału pracujących z wyższym wykształceniem w polskiej gospodarce, jak i niższego udziału branży wiedzochłonnych w zatrudnieniu. W wymiarze uwzględniającym charakter wykorzystywanej wiedzy należy podkreślić, że w Polsce obserwuje się wyższy niż w UE-28 udział zawodów, jak i branży wykorzystujących wiedzę specyficzną. Tymczasem zaobserwowane tendencje rozwojowe łączą się ze wzrostem udziałów zawodów i branży bazujących na wiedzy ogólnej.

Polska jednak stopniowo zmniejsza dystans rozwojowy w zakresie wykorzystania kapitału ludzkiego. Maleje dystans edukacyjny odzwierciedlany formalnym poziomem wykształcenia pracujących, jak i dostrzegalna jest, choć odległa perspektywnie, konwergencja udziału zatrudnienia w branżach wiedzochłonnych. Pomiędzy UE-28 a Polską ma także miejsce konwergencja struktury zawodowej w ujęciu wiedzy ogólnej i specyficznej. Narasta natomiast dystans w ujęciu struktury branżowej w układzie uniwersalizmu wiedzy.

Oceny czynników przesądzających o różnicach obserwowanych w absorpcji wykształconych pracowników w gospodarce wskazują, że w Polsce struktura gospodarcza w mniejszym stopniu niż w UE zapewnia wykorzystanie wyższych kwalifikacji. Zestawienie tendencji w kontekście zaangażowania wiedzy o różnym stopniu uniwersalizmu sugeruje także, że istotną barierą w absorpcji kapitału ludzkiego w Polsce jest opóźnienie strukturalne gospodarki, nie zaś strona popytowa związana ze specyfiką zawodową siły roboczej.

BIBLIOGRAFIA

- Competencies for the knowledge economy*, 2001, OECD, <http://www.oecd.org/innovation/research/1842070.pdf> (dostęp: 02.09.2016 r.).
- Drobny P., 2010, *Inwestycje gospodarstw domowych w kapitał ludzki na rynku usług edukacyjnych* [w:] *Otoczenie ekonomiczne a zachowania podmiotów rynkowych*, red. Z. Dach, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Kraków.
- Dzierzgowski J., 2006, *Globalizacja i praca – przegląd dyskusji*, „Polityka Społeczna” nr 3.
- Eurostat, Annual data on employment in knowledge-intensive activities at the national level, by sex (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) [htec_kia_emp2] (dostęp: 01.09.2016 r.).
- Eurostat, Employment by educational attainment level – annual data [lfsi_educ_a] (dostęp: 01.09.2016 r.).

- Eurostat, Employment by occupation and economic activity (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) – 1 000 [lfsa_eisn2] (dostęp: 29.07.2016 r.).
- Eurostat, Employment in technology and knowledge-intensive sectors at the national level, by level of education (from 2008 onwards, NACE Rev. 2) [htec_emp_nisced2] (dostęp: 01.09.2016 r.).
- Jabkowski P., 2009, *Miary nierówności społecznych – podstawy metodologiczne* [w:] *Spór o społeczne znaczenie społecznych nierówności*, red. K. Podemski, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Seria Socjologia nr 65, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Jerbashian V., Slobodyan S., Vourvachaki E., 2015, *Specific and General Human Capital in an Endogenous Growth Model*, “Eastern European Economics” 53, s. 167–204, <http://dx.doi.org/10.1080/00128775.2015.1033263>.
- Kukuła K., 1996, *Statystyczne metody analizy struktur ekonomicznych*, Wydawnictwo Edukacyjne, Kraków.
- Lewandowski P., Magda I. (red.), 2014, *Zatrudnienie w Polsce 2013. Praca w dobie przemian strukturalnych*, Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa.
- OECD, 2015, *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>.
- Redding S., 1996, *The Low-Skill, Low-Quality Trap: Strategic Complementarities between Human Capital and R&D*, “Economic Journal”, No. 106, <http://dx.doi.org/10.2307/2235260>.
- Surdej A., 2013, *Inwestycje w szkolenia zawodowe w świetle teorii ekonomicznej* [w:] *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Ekonomia* nr 305, red. M. Rękas, J. Sokołowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Wosiek M., 2015, *Niespójności w rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce – spojrzenie przez pryzmat koncepcji kapitału intelektualnego, cz. II: Kapitał ludzki a kapitał strukturalny rozwoju*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 42 (2/2015), red. nauk. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów.
- Woźniak M.G. (red.), 2012, *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja, modernizacja, droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. 3: *Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Streszczenie

W opracowaniu podjęto problem zmian popytu na kapitał ludzki, wynikających z przekształceń strukturalnych w gospodarce Polski w kontekście jej zbieżności ze strukturami UE. Założono, że charakterystyki strukturalne obserwowane obecnie w UE jako całości stanowią wzorzec rozwojowy dla państw, które odrabiają dystans rozwojowy. Tym samym kierunek transformacji układów branżowych prowadzi do konwergencji Polski do innych państw członkowskich ugrupowania. Zmiany relacji branżowych determinują zaś zapotrzebowanie na kapitał ludzki.

Badania oparto na identyfikacji dotychczas zrealizowanego popytu na kapitał ludzki w wymiarze jego poziomu oraz charakteru. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych aspektów przyjęto, że wyznacznikiem poziomu kapitału ludzkiego zaangażowanego w procesy gospodarcze jest wykształcenie pracujących. Dokonano porównań udziału pracujących z wyższym wykształceniem

w gospodarkach Polski i UE, struktury wykształcenia w układzie branżowym, jak i udziału w zatrudnieniu branży wiedzochłonnych. Zidentyfikowane tendencje rozwojowe w tym zakresie wskazują na stopniowo zmniejszającą się lukę rozwojową polskiej gospodarki, związaną jednocześnie z dążeniem do modelu gospodarki opartej na wiedzy. Zasadniczą barierą absorpcji kapitału ludzkiego w Polsce okazuje się niekorzystna struktura sektorowo-branżowa.

W drugim z aspektów analiz odniesiono się do charakteru zaangażowanego kapitału ludzkiego, jako bazującego na wiedzy ogólnej lub specyficznej branżowo. W celu identyfikacji charakteru wiedzy posłużono się oceną koncentracji rozkładu zawodów pomiędzy branżami oraz udziałem grup zawodowych w poszczególnych branżach. Dysproporcje polskiej gospodarki względem państw UE związane są z niższym udziałem zawodów oraz branży bazujących na wiedzy ogólnej. Tymczasem trendy rozwojowe wskazują na zwiększanie się znaczenia tego typu wiedzy. Barierą w osiągnięciu zbieżności w ramach UE w tym wymiarze okazują się również niekorzystne relacje branżowe w Polsce.

Słowa kluczowe: kapitał ludzki, wykształcenie, wiedza specyficzna, wiedza ogólna, struktura zatrudnienia, branże, zawody

Structural changes as determinant of demand for human capital

Summary

The study deals with a problem of changes in demand for human capital, that are caused by structural changes in Polish economy in the context of its convergence with the EU structures. There was assumed that structural features that are observed nowadays in the EU as a whole constitute a model for development of these countries that limit their development gap. Thus, a direction of transformation in branch relationships leads to convergence of Poland with other EU members and changes in branch relationships determine demand for human capital.

The research was aimed at identification of the realised demand for human capital, concerning a level and a character of the resources. Considering the first aspect there was assumed that an indicator of a level of human capital engaged in economic processes is education of the employees. There were made comparisons of a share of highly educated employees in Poland and the EU, a structure of education in branches, as well as a share of employment in knowledge-intensive activities. The identified development tendencies showed decreasing development gap of Polish economy, connected with creation of a knowledge-based economy. The essential barrier of human capital absorption in Poland appears to be unfavorable structure of branches.

The second aspect of the analysis was connected with a character of the engaged human capital, that was specified as basing on general or specific knowledge. To identify the character of knowledge there was assessed a concentration of occupations between branches and a share of professional groups in the specified branches. Disparities between Polish economy and the EU countries are described by a lower share of occupations and branches basing on a general knowledge in Poland. Meanwhile development trends show an increase of such kind of knowledge. A barrier to achieve cohesion within EU in this dimension also appeared to be the unfavorable branch relationships in Poland.

Keywords: human capital, education, specific knowledge, general knowledge, structure of employment, branches, occupations

JEL: E24, I25, J21, J23, J24, O15

*dr Paweł Dziekański*¹

Instytut Prawa, Ekonomii i Administracji
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Pozycja i ocena roli miast w procesie rozwoju lokalnego w kontekście kondycji finansowej (na przykładzie miast makroregionu Polski Wschodniej)

WSTĘP

Teoria ekonomii ma problem z jednoznacznym opisem sektora publicznego, czy z wyraźnym wskazaniem zasad jego funkcjonowania, a przede wszystkim z przedstawieniem celów i zadań, jakie ma do realizacji [Kleer, 2005, s. 9]. Gospodarowanie majątkiem, inwestowanie, świadczenie usług, zarządzanie finansami itd. ma wpływ na regionalną gospodarkę. Identyfikacja potencjału ekonomicznego w skali lokalnej umożliwia rozpoznanie obszarów o niższym standardzie życia, by następnie podjąć działania poprawiające sytuację ekonomiczną [Czornik, 2013, s. 36–52; Olak, Pawlik, 2013].

Rozwój jest stymulowany przez tzw. bieguny wzrostu [Piętaś, 2014]. Mogą być nimi branże czy przedsiębiorstwa, wyróżniające się wysoką dynamiką rozwoju, czy też społeczności lokalnej [Domański, 2006; Bogusz, Tomaszewski, 2015, s. 50–59]. Zmiany społeczno-gospodarcze małego miasta mają wymiar lokalny i stanowią proces pozytywnych przemian ilościowych i zmian jakościowych oraz na proces rozwoju całego regionu [Korzeniak, 2011, s. 95–99; Kisiała, Stępiński, 2013]. W odniesieniu do miasta zasobami potencjału ekonomicznego są np. surowce, kapitał ekonomiczny, społeczny i naturalny (elementy zrównoważonego rozwoju), finanse czy zasoby ludzkie.

METODOLOGIA I CEL BADANIA

Celem artykułu jest zaprezentowanie możliwości wykorzystania wskaźnika syntetycznego do oceny i rozpoznania przestrzennego zróżnicowania kondycji

¹ Adres korespondencyjny: pdziekan@interia.eu

finansowej miast makroregionu Polski Wschodniej. Prowadzona analiza ma charakter statyczny oraz dynamiczny i obejmuje 70 jednostek (w tym 14 miast na prawach powiatu). Jako materiał źródłowy wykorzystano dane z Bazy Danych Lokalnych GUS (lata 2003, 2005, 2010, 2014).

Zmienne wybrane do badania określają możliwości realizowania zadań przez gminy, ich samodzielność finansową, kierunki rozdysponowania środków, a tym samym stopień uniezależnienia się gminy od organów państwowych. Większa samodzielność determinowana przez uzyskiwanie dochodów własnych jest jednak powiązana z aktywnością mieszkańców, a także od stanu zagospodarowania terenu. Wydatki inwestycyjne kształtują aktywność inwestycyjną gminy, co w dalszej perspektywie kreuje jej atrakcyjność (tabela 1).

Tabela 1. Zmienne opisujące kondycję finansową miast (*per capita*)

X1	dochody ogółem	S	X12	wydatki ogółem	S
X2	dochody własne	S	X13	wydatki inwestycyjne	S
X3	dochody z PIT	S	X14	wydatki bieżące	D
X4	dochody z CIT	S	X15	wydatki na rolnictwo i łowiectwo	S
X5	dochody z podatku rolnego	S	X16	wydatki na transport i łączność	S
X6	dochody z podatku od nieruchomości	S	X17	wydatki na gospodarkę komunalną i ochronę środowiska	S
X7	dochody z podatku od środków transportowych	S	X18	wydatki na gospodarkę mieszkaniową	S
X8	wpływy z opłaty skarbowej		X19	wydatki na oświatę i wychowanie	S
X9	dochody z majątku	S	X20	wydatki na kultur i ochronę dziedzictwa narodowego	S
X10	subwencja	D	X21	wydatki na ochronę zdrowia	S
X11	dotacja	D	X22	wydatki na administrację publiczną	D
			X23	wydatki na obsługę długu	D
			X24	wydatki na pomoc społeczną	D

S – stymulanta, D – destymulanta

Źródło: opracowanie własne.

Wybrany zestaw cech poddano analizie pod kątem ich zmienności i stopnia skorelowania, aby wyeliminować te, które są słabo zróżnicowane i te, które zawierają powtarzające się informacje. Zmienność danych na poziomie poniżej 0,15, pozwoliła z dalszego badania usunąć X1, X6, X12, X14, X19 w przypadku miast na prawach powiatu; X1, X12, X14, X19 – pozostałych miast. Wysoki stopień skorelowania (wartość 0,75; według sugestii Zelasia [2000] i Wysockiego [1996]) pozwolił usunąć zmienne X1, X6, X12, X14, X21 w przypadku miast na prawach powiatu, i X6, X12, X14, X21 – pozostałych. Brak pełnych danych dla analizowanych

zmiennych z badania wyeliminował X23, X24. Wskaźnik syntetyczny w przypadku obu typów miast tworzyły po stronie dochodowej – X2, X3, X4, X5, X6, X7, X8, X9, X10, X11 i stronie wydatkowej – X13, X15, X16, X17, X18, X20, X22.

Po zamianie destymulant na stymulantę, dokonano unitaryzacji [Wysocki, Lira, 2005; Zeliaś, 2000], która pozwoliła na przekształcenie wartości zmiennych wyrażonych w różnych jednostkach do postaci porównywalnej. Pozwoliło to przeprowadzić agregację danych. Zastosowana w badaniu metoda bezwzorcowo budowy miary syntetycznej polega na uśrednieniu znormalizowanych wartości cech prostych. Syntetyczny miernik przyjmuje wartość z przedziału [0, 1]. Wyższa wartość miary oznacza korzystniejszą sytuację obiektu, niższa wartość słabszą. Otrzymana miara uzależniona jest od ilości i rodzaju przyjętych zmiennych do badania.

Na koniec w oparciu o wartości miernika obiekty uporządkowano liniowo według wartości malejących miary oraz podzielono jednostki na 5 grup typologicznych, wg wartości rozstępu 0,2. Na tym etapie dokonano także oceny dysproporcji w poziomie miary kondycji finansowej [Bury, Dziekański, 2012, s. 7–29; Satoła, 2015, s. 115–123; Dziekański 2015].

KONDYCJA FINANSOWA I JEJ SYNTETYCZNY OPIS

Kondycja finansowa to zjawisko złożone, trudne do pomiaru i opisu na podstawie jednej cechy. Kształtują ją np. poziom wzrostu gospodarczego, bezrobocie, stopa inflacji, sytuacja społeczna i gospodarcza [Bieniasz, Gołaś, 2015, s. 27–37]. Procesy finansowe kształtowane są m.in. przez czynniki instytucjonalne oraz organizacyjne, polityczne i ogólnoekonomiczne, prawne, polityczne.

Syntetyczna miara kondycji finansowej wskazuje na różny poziom badanych jednostek, na który ma wpływ charakter gospodarczy jednostki i funkcja obszaru, a także samodzielność finansowa, poziom dochodów własnych czy realizowane wydatki. Wartość wskaźnika wahała się w granicach 0,57 – Rzeszów (woj. podkarpackie) do 0,13 – Sejny (woj. podlaskie) w 2003 r., 0,62 – Krosno (woj. podkarpackie) do 0,13 – Sejny w 2005 r., 0,54 – Rzeszów do 0,15 – Chełm (woj. lubelskie) w 2010 r. i 0,66 – Rzeszów do 0,19 – Braniewo (woj. warmińsko-mazurskie) w 2014 r. Analiza pozwoliła podzielić miasta na 5 grup. Nie ma jednostek należących do grupy A i B z wyjątkiem 2005 r. – Krosno i 2014 r. – Rzeszów – są to miasta na prawach powiatu. Najliczniejszą liczbę analizowanych miast przypisano do grupy D 52 w 2003 r., 51 w 2005 r., 52 w 2010 r. i 56 w 2014 r. Do grupy C w kolejnych latach przypisano odpowiednio 14, 13, 14, i 11 jednostek. W najsłabszej grupie było odpowiednio 4, 5 (w tym Przemyśl, miasto na prawach powiatu), 4 (w tym Przemyśl, Chełm) i 2 jednostki. Informacja o tym, które miasta znajdują się w poszczególnych grupach, może mieć praktyczne znaczenie zarówno dla władz samorządowych, urzędów skarbowych, jak też np. dla inwestorów podejmujących decyzję o lokalizacji firmy (tabela 2).

Tabela 2. Poziom wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej wybranych miast (2003, 2005, 2010, 2014)

	2003		2005		2010		2014	
A	–		–		–		–	
B	–		Krosno	0,62	–		Rzeszów	0,66
C	Rzeszów	0,57	Rzeszów	0,54	Rzeszów	0,54	Lublin	0,52
	Olsztyn	0,52	Olsztyn	0,46	Kielce	0,51	Białystok	0,48
	Kielce	0,47	Kielce	0,45	Białystok	0,50	Sandomierz	0,41
	Sandomierz	0,52	Ława	0,50	Krosno	0,47	Kielce	0,46
	Mielec	0,44	Puławy	0,49	Olsztyn	0,45	Lubawa	0,49
	Puławy	0,42	Mielec	0,48	Lublin	0,40	Stalowa Wola	0,44
	Ława	0,46	Sandomierz	0,46	Lidzbark Warmiński	0,50	Mielec	0,42
					Sandomierz	0,48		
				Mielec	0,45			
				Puławy	0,42			
				Stalowa Wola	0,40			
D	Zamość	0,37	Lublin	0,37	Ostrowiec Św.	0,30	Tarnobrzeg	0,35
	Lublin	0,35	Białystok	0,36	Tarnobrzeg	0,25	Zamość	0,33
	Białystok	0,35	Stalowa Wola	0,39	Braniewo	0,23	Przemysł	0,23
	Tarnobrzeg	0,24	Ostrowiec Św.	0,30			Chełm	0,20
	Ostrowiec Św.	0,35	Tarnobrzeg	0,24			Puławy	0,39
	Stalowa Wola	0,34	Chełm	0,22			Sejny	0,20
	Chełm	0,34					Dynów	0,23
E	Dynów	0,14	Przemysł	0,18	Przemysł	0,17	Braniewo	0,19
	Sejny	0,13	Dynów	0,14	Dynów	0,17		
	Braniewo	0,18	Sejny	0,13	Sejny	0,17		
			Braniewo	0,19	Chełm	0,15		

0,80 ≤ S < 1,00 bardzo dobra (A); 0,60 ≤ S < 0,80 dobra (B); 0,40 ≤ S < 0,60 średnia (C); 0,20 ≤ S < 0,40 słaba (D); 0,00 < S < 0,20 bardzo słaba (E)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Dalszej szczegółowej analizie poddano jednostki, które miały najwyższy wskaźnik kondycji finansowej w 2014 r. oraz najwyższą relację wskaźnika w 2014 r. do 2003 r. Według wskaźnika dynamiki najlepszymi okazały się Lublin (0,52/0,35; 0,17) i Lubawa (woj. warmińsko-mazurskie; 0,49/0,32; 0,17), najslabszymi Elbląg (woj. warmińsko-mazurskie; 0,29/0,48; -0,19) oraz Mrągowo (woj. warmińsko-mazurskie; 0,27/0,41; -0,14). Ze względu na wartość wskaźnika kondycji finansowej w 2014 r. najlepszymi okazały się Rzeszów (2014–2013; 0,66-0,57) i Lubawa (0,49-0,32), najslabszymi Chełm (0,20-0,34) oraz Braniewo (0,19-0,18).

W 2014 roku w stosunku do roku 2010 zróżnicowanie wg kondycji finansowej, nie uległo zmianie (odch. standardowe 0,09), mimo nieznacznego wzrostu rozstępu z 0,39 w 2010 r. do 0,47 w 2014 r. (+0,08). Różnica w poziomie kondycji finansowej

najlepszej i najgłówniej ocenianej jednostki wyniosła odpowiednio 0,42 (2003 r.); 0,49 (2005 r.); 0,39 (2010 r.), 0,47 (2014 r.). O niewielkich zmianach wskaźnika w analizowanym czasie świadczyć może także wartość wskaźnika zmienności (tabela 3).

Tabela 3. Zróżnicowanie wskaźnika syntetycznego kondycji finansowej

	2003	2005	2010	2014
min	0,15	0,13	0,15	0,19
max	0,57	0,62	0,54	0,66
wskaźnik max/min	3,80	4,77	3,60	3,47
rozstęp	0,42	0,49	0,39	0,47
odch.standardowe	0,09	0,10	0,09	0,09
średnia	0,33	0,32	0,33	0,31
wsk.zmienności	0,26	0,30	0,26	0,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

W relacji rok do roku wartość miary syntetycznej kondycji finansowej w latach 2003–2014 prezentuje zarówno pozytywne relacje, jak i relacje negatywne. Pozytywne zmiany zachodziły we wszystkich gminach (co można interpretować jako rozwój; Rzeszów, Lubawa, Braniewo, Lublin), jak i negatywne zmiany (co można interpretować jako regresję; Chełm, Elbląg, Mrągowo; tabela 4).

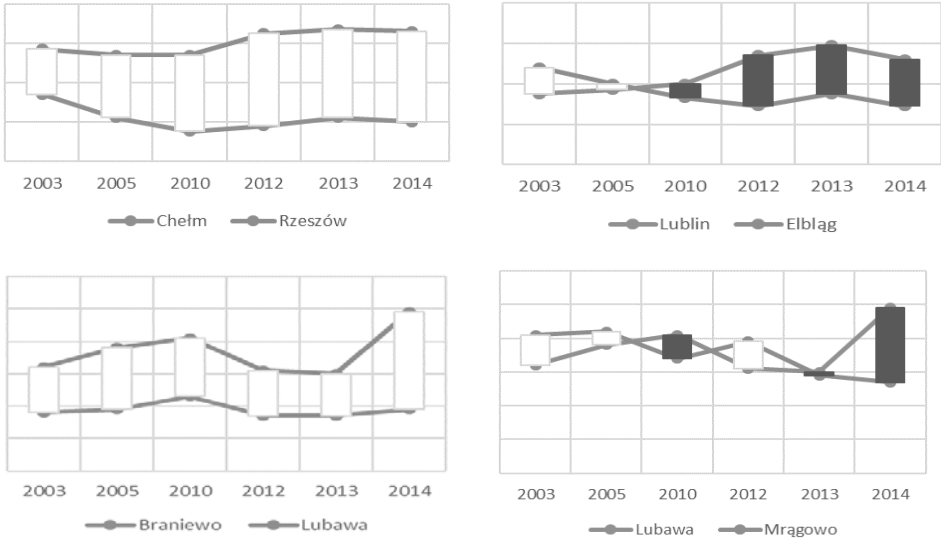
Tabela 4. Zmiany wskaźnika syntetycznego w relacji rok do roku

	2003		2005		2010		2014	2014/2003
Rzeszów	0,57	↘-0,05	0,54	—0,00	0,54	↗+0,22	0,66	+0,15↗
Chełm	0,34	↘-0,35	0,22	↘-0,32	0,15	↗+0,33	0,20	-0,41↘
Lubawa	0,32	↗+0,19	0,38	↗+0,08	0,41	↗+0,19	0,49	+0,53↗
Braniewo	0,18	↗+0,05	0,19	↗+0,21	0,23	↘-0,17	0,19	+0,05↗
Lublin	0,35	↗+0,05	0,37	↗+0,08	0,40	↗+0,30	0,52	+0,49↗
Elbląg	0,48	↘-0,17	0,40	↘-0,17	0,33	↘-0,12	0,29	-0,40↘
Mrągowo	0,41	↗+0,02	0,42	↘-0,19	0,34	↘-0,20	0,27	-0,34↘

↗ wzrost ↘ spadek — bez zmian

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Ważnym zasobem pozwalającym na rozwój są środki finansowe, ich wzajemne relacje wybranych miast prezentuje rysunek 1. Wskazuje on na pogłębianie się różnic między jednostkami (Rzeszów – Chełm, Lubawa – Braniewo), ale także na zmianę sytuacji wyjściowej (Lublin – Elbląg, Lubawa – Mrągowo).

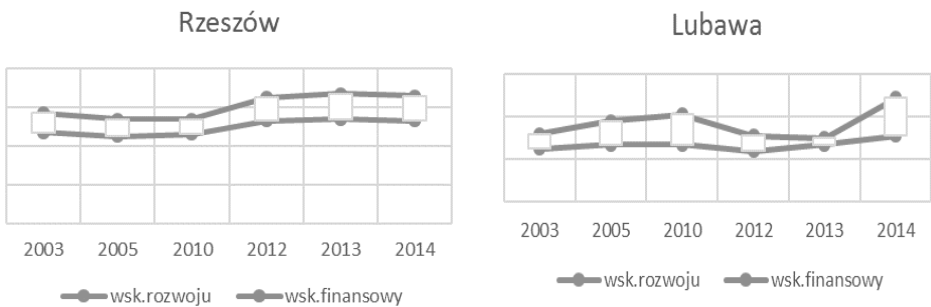


Rys. 1. Relacja wskaźnika kondycji finansowej wybranych miast (luka finansowa)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

MATRYCA OBSZARÓW PERYFERYJNYCH MIAST

Zdolność samorządu terytorialnego do osiągnięcia założonych celów w zakresie rozwoju gminy zależy od jej kondycji finansowej. Można ją oceniać za pomocą różnych wskaźników, wśród których ważne są te o charakterze finansowym, m.in. dochody i wydatki budżetowe, elementy ich struktury, wskaźniki zadłużenia itp. [Jefremienko, Wolska, 2000, s. 8]. Jak widać na rys. 2, poziom kondycji finansowej wpływa na zmiany w poziomie rozwoju.



Rys. 2. Relacja wskaźnika kondycji finansowej i rozwoju wybranych miast

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Matryca obszarów peryferyjnych działania jednostki terytorialnej pozwala na określenie słabych obszarów jednostki² oraz charakterystykę uwarunkowań decydujących o kształcie badanej zmiennej. Jak wskazuje tabela 5, w przypadku Rzeszowa w ocenie 2003 roku i 2014 roku postęp nastąpił we wszystkich badanych obszarach, najsłabszym z nich jest jednak infrastruktura i środowisko, dla Lubawy – infrastruktura i środowisko, Elbląga – wszystkie analizowane obszary, Lublina – aspekt społeczny i gospodarczy oraz infrastruktura i środowisko, czy dochody.

Tabela 5. Matryca obszarów działania jednostki terytorialnej

	2003 r.					2014 r.				
Rzeszów										
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
wsk. rozwoju			0,47					0,53		
wsk. społeczno-gospodarczy			0,57					0,56		
wsk. infrastruktury i środowiska				0,27					0,38	
wsk. kondycji finansowej		0,60					0,66			
wsk. dochodowy			0,58				0,70			
wsk. wydatkowy		0,61					0,61			
Lublin										
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
wsk. rozwoju			0,54					0,56		
wsk. społeczno-gospodarczy		0,60						0,48		
wsk. infrastruktury i środowiska		0,66					0,68			
wsk. kondycji finansowej			0,45					0,52		
wsk. dochodowy			0,49				0,65			
wsk. wydatkowy			0,41					0,40		

² Przypisanie do grupy w matrycy może nastąpić wg wartości miary syntetycznej obszaru oceny działania jednostki bądź wg wartości zunitaryzowanej zmiennej.

	2003 r.					2014 r.				
Lubawa										
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
wsk. rozwoju				0,25					0,31	
wsk. społeczno-gospodarczy				0,38					0,38	
wsk. infrastruktury i środowiska					0,06					0,06
wsk. kondycji finansowej			0,43					0,49		
wsk. dochodowy			0,45					0,51		
wsk. wydatkowy			0,41					0,47		
Elbląg										
	A	B	C	D	E	A	B	C	D	E
wsk. rozwoju			0,41						0,33	
wsk. społeczno-gospodarczy			0,40						0,34	
wsk. infrastruktury i środowiska				0,36					0,36	
wsk. kondycji finansowej			0,49						0,29	
wsk. dochodowy			0,51						0,31	
wsk. wydatkowy			0,48						0,27	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

PODSUMOWANIE

Sytuacja badanych jednostek była zróżnicowana, co wydaje się być związane z ich charakterem gospodarczym. Kolejność miast w rankingu nie zmieniła się zasadniczo w kolejnych badanych latach. Zasoby finansowe są podstawą działania jednostek oraz warunkiem realizowania nałożonych na nie zadań, determinują rozwój, są wyrazem potencjału rozwoju gospodarczego.

Sytuacja finansowa analizowanych miast uzależniona jest m.in. od poziomu dochodów własnych, z PIT i CIT, z podatków i opłat lokalnych. Budżety miast na prawach powiatu uzależnione są także od transferów budżetu państwa. Odpowiedni poziom środków finansowych warunkuje rozwój jednostki oraz zabezpiecza realizację potrzeb jej mieszkańców. Czynnikiem kształtującym kondycję

finansową miast są wydatki budżetowe, będące wyrazem realizowanych przez gminę zadań. Miasta o najwyższych miarach syntetycznych w 2003 r. to Rzeszów, Olsztyn, Sandomierz, w 2005 r. – Krosno, Rzeszów, Iława, w 2010 r. – Rzeszów, Kielce, Sandomierz i 2014 r. – Rzeszów, Lublin, najsłabsze okazały się Sejny, Braniewo, Dynów, Chem. W najlepszej sytuacji wydają być się miasta położone w województwie podkarpackim i lubelskim, w najsłabszej w podlaskim i warmińsko-mazurskim. Wartość wskaźnika wahała się w granicach 0,57–0,13 w 2003 r., 0,54–0,15 w 2010 r. i 0,66–0,19 w 2014 r.

Wskazana metoda daje podstawę oceny i porównania obiektów wielocechowych wg ustalonych kryteriów. Daje podstawę do oceny skuteczności zastosowanych w przeszłości instrumentów rozwoju czy gospodarki finansowej. Pozwala dokonać hierarchizacji wg przyjętych zmiennych. Dają obraz porównawczy pomiędzy obiektami poddanymi analizie, pozwalają wskazać słabsze i lepsze obszary działania jednostki.

BIBLIOGRAFIA

- Bieniasz A., Gołaś Z., 2015, *Kondycja finansowa gmin wiejskich wielkopolski w latach 2007–2011*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, No. 1(35), s. 27–37.
- Bogusz M., Tomaszewski M., 2015, *Wykorzystanie środków pomocowych UE na rozwój przedsiębiorczości w ramach PROW 2007–2011*, „Polityka Ekonomiczna” nr 402, Wydawnictwo UE we Wrocławiu, s. 50–59, <https://doi.org/10.15611/pn.2015.402.05>
- Bury P., Dziekański P., 2012, *Porównanie wybranych elementów budżetów gmin województwa świętokrzyskiego [w:] Gospodarka lokalna drogą rozwoju regionu*, Stowarzyszenie Nauka, Edukacja, Rozwój, Ostrowiec Św.
- Czornik M., 2013, red. P. Dziekański, *Miasto i jego produkty*, „Studia Ekonomiczne”, Wydawnictwo UE w Katowicach, nr 147.
- Domański R., 2006, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa.
- Dziekański P., 2015, *Wykorzystanie wskaźnika syntetycznego do oceny poziomu rozwoju samorządu na przykładzie gmin wiejskich województwa świętokrzyskiego [w:] Determinanty rozwoju Polski. Finanse publiczne*, red. S. Owsiak, PTE, Warszawa.
- Jeffremienko M., Wolska H., 2000, *Kondycja ekonomiczna miasta*, „Wspólnota. Tygodnik Samorządu Terytorialnego”, nr 2.
- Kisiała W., Stępiński B. (red. nauk.), 2013, *Rola obszarów metropolitalnych w polityce regionalnej i rozwoju regionalnym*, Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań.
- Kleer J., 2005, *Identyfikacja dóbr wytwarzanych przez sektor publiczny [w:] Sektor publiczny w Polsce i na świecie. Między upadkiem a rozkwitem*, red. J. Kleer, Warszawa.
- Korzeniak G., 2011, *Rozumienie pojęcia rozwoju miasta oraz planowania zintegrowanego [w:] Zintegrowane planowanie rozwoju miast*, red. G. Korzeniak, Instytut Rozwoju Miast Kraków.

- Olak A., Pawlik A. (red.), 2013, *Wrażliwość regionu na zmiany*, WSBiP, Ostrowiec Św.
- Piętak Ł., 2014, *Teoria biegunów wzrostu François Perroux i implementacja jej założeń w Hiszpanii w latach 1964–1975*, „Economics of the 21st century”, nr 1(1)/2014, <https://doi.org/10.15611/e21.2014.1.11>
- Satoła Ł., 2015, *Kondycja finansowa gmin w warunkach zmiennej koniunktury gospodarczej*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, nr 1(35).
- Wysocki F., 1996, *Metody statystycznej analizy wielowymiarowej w rozpoznawaniu typów struktury przestrzennej rolnictwa*, Roczniki AR w Poznaniu, seria: „Rozprawy Naukowe”, z. 266, Poznań.
- Wysocki F., Lira J., 2005, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo AR, Poznań.
- Zeliaś A. (red.), 2000, *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu życia w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wydawnictwo AE w Krakowie, Kraków.

Streszczenie

Problematyka artykułu obejmuje przestrzenne zróżnicowanie, analizę i ocenę zjawiska wieloaspektowego, jakim jest kondycja finansowa. Celem artykułu jest analiza kondycji finansowej oraz pokazanie jej przestrzennego zróżnicowania na przykładzie miast makroregionu Polski Wschodniej w latach 2003, 2005, 2010, 2014. Ocena za pomocą wskaźnika syntetycznego prowadzona w kontekście kompleksowego opisu badanego zjawiska daje szansę pełnej identyfikacji sytuacji jednostki. Wybrane zmienne do badania dają obraz możliwości i zdolności do rozwoju, do przyciągania inwestorów i mieszkańców. Miasta realizują ważne zadania zarówno m.in. w sferze socjalnej, jak i infrastrukturalnej. Od ich kondycji finansowej będzie zależeć stopień zaspokajania potrzeb społeczności lokalnej. Najlepsze miasta w 2003 r. to Rzeszów, Olsztyn, Sandomierz, Mielec, w 2005 r. – Krosno, Rzeszów, Iława, Puławy, w 2010 r. – Rzeszów, Kielce, Sandomierz i 2014 r. – Rzeszów, Lublin; najslabsze okazały się Sejny, Braniewo, Dynów, Chełm. W najlepszej sytuacji wydają być się miasta położone w województwie podkarpackim i lubelskim, w najslabszej w podlaskim i warmińsko-mazurskim. Wartość wskaźnika wahała się w granicach 0,57–0,13 w 2003 r., 0,62–0,13 w 2005 r., 0,54–0,15 w 2010 r. i 0,66–0,19 w 2014 r. Otrzymane mierniki uzależnione są od ilości i rodzaju przyjętych zmiennych do badania, dają obraz porównawczy pomiędzy gminami poddanymi analizie, pozwalają wskazać slabsze i lepsze obszary działania jednostki.

Słowa kluczowe: region, rozwój, miasta, kondycja finansowa, wskaźnik syntetyczny

Position and evaluation of the role of cities in the process of development of the region in the context of financial condition (for example macro-Eastern Polish cities)

Summary

The issue of the article includes a spatial differentiation, analysis and evaluation of a multifaceted phenomenon, which is the financial condition. The aim of the article is the analysis of financial condition and present its spatial variation on the example of urban macro-Eastern Polish Europe in the years 2003, 2005, 2010, 2014. The rating using synthetic index conducted in the context of a comprehensive description of the examined phenomenon gives you a chance to fully identify the

individual situation. The selected variables in the study provide a picture of the capabilities and capacity for development, to attract investors and residents. Cities perform important tasks both in the social sphere and infrastructure. Since their financial condition will depend on the degree of meeting the needs of the local community, the value of synthetic measure has improved, worsened or remained unchanged. Best city in 2003 is Rzeszow, Olsztyn, Sandomierz, Mielec in 2005 – Krośno, Rzeszow, Iława, Puławy, 2010 – Rzeszow, Kielce, Sandomierz and 2014 – Rzeszow, Lublin, the weakest proved Sejny, Braniewo, Dynow, Chem. A city located in the province Podkarpackie and Lublin seems to be in the best situation and in the weakest – Podlasie and Warmia-Mazury. The index value ranged from 0.57–0.13 in 2003. 0.62–0.13 in 2005. 0.54–0.15 in 2010. 0.66–0.19 2014. the resulting measures are dependent on the amount and type of accepted variables to study, report on a comparative analysis between municipalities subjects, help to identify weaker areas and improved functioning of the unit.

Keywords: region, development, city, financial condition, synthetic indicator

JEL: H61, H71, H72, H83, J58, O18

*dr Małgorzata Gajda-Kantorowska*¹

Katedra Ekonomii Stosowanej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kontrowersje wokół skutecznych metod zapewnienia dyscypliny fiskalnej w krajach Unii Europejskiej

WSTĘP

Kryzys ekonomiczny i finansowy doprowadził do ujawnienia wielu niedoskonałości systemu zarządzania ekonomicznego w krajach Unii Europejskiej, a ustalone reguły fiskalne nie zapobiegły kryzysowi zadłużenia w strefie euro. Nie tylko doszło do gwałtownego pogorszenia się wskaźników fiskalnych we wszystkich krajach tego ugrupowania – okazało się, że nadmierny poziom długu publicznego może stanowić poważniejsze zagrożenie dla stabilności fiskalnej niż wysoki wskaźnik deficytu budżetowego, a kontroli wymaga także poziom zadłużenia sektora prywatnego.

Dodatkowym czynnikiem destabilizującym finanse publiczne była reakcja rządów większości krajów na skutki kryzysu w postaci zastosowania pakietów stymulacyjnych oraz udzielenia pomocy finansowej dla sektora finansowego. W rezultacie w strefie euro przeciętny udział długu publicznego w PKB zwiększył się z poziomu 66% PKB w 2007 roku przed kryzysem do 92,7% na koniec 2012 roku [Dane Komisji Europejskiej, https://ec.europa.eu/info/statistics_pl, dostęp: 2.01.2016 r.].

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań podjętych po kryzysie zmierzających do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE, oceny ich skuteczności oraz zarysu dyskusji na temat możliwości efektywnego zapewnienia dyscypliny fiskalnej szczególnie w strefie euro złożonej z państw o bardzo zróżnicowanej kulturze stabilności fiskalnej.

PAKT STABILIZACJI I WZROSTU I JEGO REFORMY

Wybuch kryzysu doprowadził do ujawnienia wielu słabości w zakresie zarządzania gospodarczego w całej UE [zob. szerzej: Komisja Europejska, 2013].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, e-mail: gajdam@uek.krakow.pl

Przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu są niedoskonałości zarządzania gospodarczego ściśle związane z możliwościami zapewnienia dyscypliny fiskalnej w krajach UE, w tym głównie zmian wywołanych reformą paktu stabilizacji i wzrostu stanowiącego zbiór unijnych aktów prawnych, którego najważniejszym **celem** jest wspieranie **solidnej polityki budżetowej** oraz zapewnianie **stabilności finansów publicznych** w państwach członkowskich UE, co uznano za szczególnie ważne dla funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej.

Rozwiązania zaproponowane w ramach paktu stabilizacji i wzrostu były przedmiotem intensywnej krytyki w okresie przed jego wprowadzeniem, jednak do reformy doszło dopiero w 2005 roku w momencie wystąpienia trudności z respektowaniem dyscypliny budżetowej przez Niemcy i Francję.

W 2006 roku przedstawiono raport Komisji Europejskiej [Fischer i in., 2006], w którym przedstawiono zaproponowane przez ekonomistów 101 propozycji reform paktu, które zostały podzielone na cztery ogólne grupy z punktu widzenia wyboru celu, instrumentów, skuteczności i instytucji wykorzystywanych w prowadzeniu polityki fiskalnej [zob. także Marchewka-Bartkowiak, 2012]. Część zaproponowanych rozwiązań zostało wdrożonych w ramach reformy paktu stabilizacji i wzrostu wprowadzonej w reakcji na kryzys zadłużenia w strefie euro będący następstwem globalnego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Celem reform było wzmocnienie postanowień paktu stabilizacji i wzrostu, doprowadzenie do poprawy nadzoru budżetowego na szczeblu UE oraz zwiększenie stopnia koordynacji polityk gospodarczych prowadzonych przez kraje członkowskie [Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2014].

Pakt stabilności i wzrostu został przyjęty w 1997 r., a zmieniony i uzupełniony w 2005 r., w 2011 r. tzw. sześciopakiem (5 rozporządzeń i 1 dyrektywa²) i w 2013 r. „dwupakiem” (2 rozporządzenia³) oraz zawartym w 2012 r. porozumieniem międzyrządowym (tzw. paktem fiskalnym)⁴. Celem paktu jest zwiększenie dyscypliny budżetowej i wprowadzenie ściślejszego nadzoru w strefie euro, w szczególności dzięki ustanowieniu „zasady zrównoważonego budżetu”.

Działania zmierzające do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE w ramach tzw. sześciopaku, obejmowały ustalenie wiążącej wartości referencyjnej dla redukcji zadłużenia w krajach, w których udział długu sektora finansów publicznych w PKB wynosi ponad 60%. Większy nacisk położono w nich na redukcję wysokiego zadłużenia. Maksymalny dopuszczalny poziom deficytu strukturalnego całego sektora finansów publicznych został ograniczony do 0,5% PKB,

² Rozporządzenia WE nr: 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011 oraz Dyrektywa Rady 2011/85/UE.

³ Rozporządzenia WE: nr 472/2013 oraz 473/2013.

⁴ Pakt fiskalny (oficjalna nazwa: Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej) to umowa międzynarodowa podpisana 2 marca 2012 r. przez 25 państw członkowskich Unii Europejskiej (z wyjątkiem Wielkiej Brytanii i Czech), w tym wszystkie państwa strefy euro. Wszedł w życie 1 stycznia 2013 r., a w Polsce został ratyfikowany w październiku 2013 r.

a kraje niespełniające kryterium 60% dla długu całego sektora zostały zobowiązane do zmniejszenia poziomu długu o 1/20 odchylenia bieżącego poziomu długu od poziomu referencyjnego w ciągu 3 lat. Wyjątek przewidziano dla krajów o istotnie niższym poziomie długu od ustalonego limitu i w związku z tym krajów o niskim ryzyku niestabilności fiskalnej (deficyt strukturalny całego sektora finansów publicznych może osiągnąć poziom 1% PKB). Obecnie procedura nadmiernego deficytu może być wszczęta również w odniesieniu do nadmiernego długu publicznego. Dodatkowo decyzja o nałożeniu sankcji finansowych dla krajów nieprzestrzegających reguł budżetowych podejmowana jest w ramach odwróconego głosowania (*reversed voting*) – aby odrzucić wniosek o nałożenie kar musi dojść do zebrania kwalifikowanej większości głosów (poprzednio kwalifikowaną większością podejmowano decyzje o nałożeniu kar). Nakładanie bardziej surowych sankcji ma więc charakter bardziej automatyczny (oprocentowane depozyty lub kary do wysokości do 0,5% PKB). Co więcej, w ramach odwróconego głosowania w Radzie metodą większości kwalifikowanej przewidziano podejmowanie decyzji o nałożeniu większości sankcji (trzy pierwsze przedstawione w tabeli 1, ostatni rodzaj sankcji w ramach zwykłej kwalifikowanej większości głosów). Od końca 2013 roku kraje członkowskie UE, które nie podejmują skutecznych działań w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych mogą zostać pozbawione możliwości korzystania nawet z pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Tabela 1. Sankcje przewidziane w ramach zapobiegawczej i naprawczej części Paktu (dotyczą wyłącznie krajów członkowskich strefy euro)

Moment zastosowania sankcji	Rodzaj sankcji
Brak respektowania przez kraj członkowski zobowiązań w zakresie dostosowań w celu osiągnięcia średniookresowych celów budżetowych (MTO)/ reguły wydatkowej (część zapobiegawcza).	Złożenie przez kraj członkowski depozytu w wysokości 0,2% PKB (jest on oprocentowany).
Wszczęcie procedury nadmiernego deficytu (jeżeli wobec kraju członkowskiego zostały już zastosowane sankcje w ramach zapobiegawczej części Paktu lub gdy nastąpi bardzo istotne przekroczenie wielkości referencyjnej).	Złożenie przez kraj członkowski depozytu w wysokości 0,2% PKB (nie jest on oprocentowany).
Brak skutecznych działań kraju członkowskiego w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.	Kara w wysokości 0,2% PKB.
Trwały brak skutecznych działań kraju członkowskiego w celu korekty nadmiernego deficytu sektora finansów publicznych.	Kara w wysokości 0,2% PKB + zmienny element (łącznie do 0,5% PKB).

Źródło: [Angerer, 2015].

„Dwupak” wszedł w życie w maju 2013 r., a „sześciopak” – w grudniu 2011 r. Zgodnie z ich przepisami przegląd aktów nastąpił w 2014 r. [Komisja Europejska..., 2014]. Stwierdzono, że dzięki przepisom „dwupaku” i „sześciopaku” zwiększył się zakres i dokładność zarządzania gospodarczego. W krajach członkowskich nastąpiła silniejsza konsolidacja budżetowa, ponadto zmniejszyła się skala zakłóceń równowagi makroekonomicznej przy wzroście konwergencji ekonomicznej.

Zmiany wprowadzone w ramach reform paktu stabilizacji i wzrostu od 2011 roku zwiększyły elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Dopuszczalne jest przejściowe odstępstwo od ścieżki dostosowań fiskalnych, jeżeli pogorszenie pozycji fiskalnej zostało spowodowane wdrażaniem przez kraj członkowski reform strukturalnych o korzystnym wpływie na stabilność finansów publicznych w długim okresie (głównie reform emerytalnych). Odstępstwo jest przewidziane także w sytuacji, gdy wystąpią nieprzewidziane zdarzenia będące poza kontrolą państwa członkowskiego, które wywierają niekorzystny wpływ na jego pozycję fiskalną [zob. szerzej: European Commission, 2014..., s. 12–13].

Według opinii Komisji Europejskiej, wprowadzone reformy zarówno prewencyjnej, jak i naprawczej części Paktu wykazały swoją efektywność poprzez wzmocnienie nadzoru nad prowadzeniem polityki fiskalnej w krajach członkowskich. Z punktu widzenia wymagań zapobiegawczej części Paktu, większość krajów członkowskich uzyskała średniookresowe cele budżetowe lub uczyniło odpowiedni postęp w tym kierunku. Pod względem dostosowania do reguł zawartych w naprawczej części Paktu, Komisja wskazała na znaczny postęp krajów członkowskich w korygowaniu nadmiernych deficytów budżetowych, o czym świadczy zmniejszenie liczby krajów podlegających procedurze nadmiernego deficytu z 23 w grudniu 2013 r. do 11 w sierpniu 2014 r. Jednak ocena skuteczności wypełniania kryterium wartości odniesienia dla długu sektora finansów publicznych wymaga upływu czasu ze względu na okres przejściowy przewidziany do momentu jego wejścia w życie. Ocena skuteczności nowych rozwiązań jest także utrudniona ze względu na krótki okres, który upłynął od wystąpienia głębokiego kryzysu finansowego i ekonomicznego. Efektywność nowych rozwiązań w dużym stopniu zależy od sposobu funkcjonowania części zapobiegawczej paktu, która powinna zostać przetestowana w okresie relatywnie dobrej koniunktury gospodarczej (skłonność rządów poszczególnych krajów do zwiększenia tempa konsolidacji fiskalnej w tzw. dobrych czasach).

Oceniając reformy budżetowe w 2011 r. K. Marchewka-Bartkowiak [2012] docenia ich działanie wspomagające wyznaczające określony kierunek realizacji polityki budżetowej. Stwierdza jednak, że reguły te nie spełniają zasad tzw. dobrej i skutecznej reguły budżetowej m.in. ze względu na następujące niedoskonałości [tamże, s. 67]:

– stają się coraz bardziej skomplikowane, co utrudnia weryfikację stopnia ich re-spektowania przez kraje członkowskie;

- nie stanowią zapisów traktatowych, co oznacza możliwość dokonywania zmian;
- przewidują liczne wyjątki i dodatkowe założenia, które mogą przyczynić się do odmiennej interpretacji uzyskanych wyników.

Zdaniem autora, podobne opinie można sformułować odnośnie do późniejszych aktów prawnych wprowadzonych w celu wzmocnienia dyscypliny budżetowej w strefie euro. Sprecyzowanie niejednoznacznych zapisów paktu stabilizacji i wzrostu niewątpliwie zmniejsza możliwość podejmowania uznaniowych decyzji, jednak doszło do gwałtownego wzrostu stopnia złożoności ponadnarodowych reguł budżetowych. Komisja zwróciła się do Rady i Parlamentu Europejskiego [Komisja Europejska..., 2014], by rozważyły uproszczenie przepisów i procedur (gdy jest to konieczne i możliwe) w celu ułatwienia ich wdrażania i poprawy przejrzystości.

KONTROWERSJE WOKÓŁ PERSPEKTYW ZAPEWNIENIA DYSCYPLINY FISKALNEJ

Reformy paktu stabilizacji i wzrostu wzbudzają wiele kontrowersji, nie tylko z powodu znacznej ingerencji w suwerenność fiskalną poszczególnych państw członkowskich. Wątpliwości budzi przede wszystkim możliwość zapewnienia przez nie dyscypliny fiskalnej w długim okresie.

W tabeli 2 pokazano cechy głównych elementów paktu stabilizacji i wzrostu (procedury wzajemnego monitorowania oraz procedury nadmiernego deficytu) na tle cech słabej i silnej reguły fiskalnej według Inmana [Inman, 1996], który przeprowadził analizę skuteczności reguł fiskalnych w Stanach Zjednoczonych.

Jedną z najważniejszych cech silnej reguły budżetowej jest dokonywanie na jej podstawie oceny *ex post* wyników zastosowania polityki fiskalnej danego kraju, reguła *ex ante* dotyczy bowiem początku roku fiskalnego i tym samym przedstawia jedynie intencje rządu w zakresie sposobu prowadzenia polityki budżetowej. Kolejną cechą silnej reguły budżetowej jest brak możliwości uznaniowego dokonywania przez polityków zmian zapisów reguły fiskalnej. Kolejne atrybuty reguły obejmują trzy wymiary: dostęp do możliwości złożenia skargi na kraj nierespektujący zapisów reguły, stronnictwo lub niezależność instytucji odpowiedzialnej za egzekwowanie reguł, kolejną istotną cechą jest wysokość kar i możliwość ich wyegzekwowania oraz skłonienia rządu do wdrożenia programu dostosowań fiskalnych koniecznych do przywrócenia stabilności fiskalnej. Na podstawie badań przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych stwierdzono, że silna reguła fiskalna powinna spełniać następujące warunki:

- powinna istnieć możliwość złożenia skargi na kraj uchylający się od respektowania reguł fiskalnych;
- instytucja odpowiedzialna za egzekwowanie reguł powinna być niezależna od rządów, dla których dokonuje oceny stopnia przestrzegania reguł fiskalnych;

- należy wyeliminować możliwość dokonywania zmian w zapisach reguły w zależności od bieżących preferencji polityków sprawujących władzę;
- kary nakładane za nieprzestrzeganie reguł powinny być wysokie i możliwe do wyegzekwowania (zob. tabela 2).

Tabela 2. Ocena głównych elementów paktu stabilizacji i wzrostu (procedury wzajemnego monitorowania oraz procedury nadmiernego deficytu) na tle cech słabej i silnej reguły fiskalnej

Wyszczególnienie	Reguła słaba	Reguła silna	Procedura wzajemnego monitorowania	Procedura nadmiernego deficytu
Reguła – Moment dokonywania przeglądu	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>	<i>Ex ante</i>	<i>Ex post</i>
Możliwość dokonania zmian reguły większościowej (majority rule)	Występuje	Nie występuje	Występuje	Występuje
Procedura egzekwowania:				
Dostęp	Zamknięty	Otwarty	Zamknięty	Zamknięty
Cechy instytucji egzekwującej	Stronnicza	Niezależna	Stronnicza	Stronnicza
Kary	Niskie	Bardzo wysokie	Brak	Bardzo wysokie, lecz nigdy nienakładane
Proces dokonywania poprawek	Łatwy	Trudny	Bardzo trudny	Bardzo trudny

Źródło: [De Haan i in., 2013, s. 205–217].

Według J. De Haana i in. [2013, s. 205], którzy wykorzystując klasyfikację cech zapewniających skuteczność reguł dotyczących prowadzenia polityki fiskalnej w Stanach Zjednoczonych na poziomie stanowym, doszli do wniosku, że Pakt stabilizacji i wzrostu wykazuje dwie poważne słabości, które powodują, że zreformowane ramy prawne mogą nie spełniać warunków skutecznej reguły fiskalnej. Zalicza się do nich: upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich. Ostatnio dokonane reformy architektury instytucjonalnej, zdaniem tych autorów, wzmacniają nadzór instytucji UE nad polityką fiskalną prowadzoną na szczeblu narodowym w poszczególnych krajach członkowskich, rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie.

W celu ograniczenia pierwszej wady autorzy proponują wprowadzenie długoterminowego rozwiązania polegającego na przekazaniu uprawnień do egze-

kwowania respektowania ponadnarodowych reguł fiskalnych niezależnej władzy budżetowej. Z kolei do zapewnienia dyscypliny budżetowej w dłuższym okresie można wykorzystać odpowiednio zaprojektowane obligacje, emitowane przez centralną instytucję na szczeblu ponadnarodowym, która dokonywałaby podziału niezbędnych funduszy dla krajów członkowskich pod warunkiem prowadzenia przez nie stabilnej polityki fiskalnej spełniającej wymagania traktatu z Maastricht lub wprowadzenia ściśle monitorowanego programu dostosowań fiskalnych. Rządy krajów członkowskich zostałyby w ten sposób pozbawione możliwości niezależnego pozyskiwania środków finansowych na rynkach finansowych.

Tego typu pełne „uwspólnienie” (mutualization) ryzyka związanego z emisją długu publicznego na wszystkie kraje członkowskie zmniejszałoby pokusę nadużycia pod warunkiem skutecznego egzekwowania przestrzegania reguł przez niezależną władzę budżetową, ponadto konieczne byłoby wcześniejsze znaczne zredukowanie poziomu długu publicznego w krajach najbardziej zadłużonych. Autorzy twierdzą również, że zabezpieczeniem przestrzegania reguł fiskalnych byłoby powstanie unii bankowej wyposażonej w silny nadzór na poziomie europejskim oraz bardziej efektywne reguły zapobiegające nierównowagom makroekonomicznym. Oznacza to, że wyemitowane w tych warunkach euroobligacje nie powinny być wykorzystywane jako instrument do walki z kryzysem. Wspólne finansowanie długu w krajach członkowskich nie tylko zwiększyłoby prawdopodobieństwo utrzymania dyscypliny fiskalnej, odpowiednio zaprojektowane euroobligacje mogłyby zapobiec również spekulacyjnym atakom na rynkach długu.

Jednak zdaniem P. de Grauwe’a [De Grauwe, 2011] dalsze kroki w celu politycznej unifikacji są konieczne, bez tego sprawowanie efektywnej kontroli nad poziomem długu i deficytu na szczeblu krajowym nie jest możliwe.

Zupełnie odmienne stanowisko w tej kwestii reprezentuje C. Wyplosz [2013], według którego do rozwiązania najważniejszych problemów strefy euro, w tym braku dyscypliny fiskalnej, nie jest konieczna unifikacja polityczna. Autor ten krytykuje działania UE w kierunku centralizacji niektórych dziedzin polityki, nawołuje natomiast do wdrożenia modelu decentralizacji na wzór Stanów Zjednoczonych w celu bardziej skutecznego zapewnienia dyscypliny fiskalnej w ramach strefy euro.

Według von Hagen i in. [2009], aby reguły fiskalne były efektywne, powinny zostać dostosowane do specyficznych uwarunkowań poszczególnych krajów członkowskich. Istotne uelastycznienie paktu stabilizacji i wzrostu wychodzi naprzeciw tym zaleceniom. Jednak ponieważ w strefie euro centralizacji polityki monetarnej towarzyszy decentralizacja polityki fiskalnej, pozostawienie tej ostatniej do kompetencji władz na szczeblu narodowym prowadzi do wielu poważnych konfliktów pomiędzy wymaganiami narzuconymi przez pakt stabilizacji i wzrostu a intencjami na poziomie narodowym. Jak wskazuje C. Wyplosz [2015], dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że w przypadku zaostrzenia tego konfliktu, narodowa suwerenność wygrywa z interesem ponadnarodowym,

co szczególnie było widoczne w roku 2004, kiedy na skutek nadmiernych deficytów w Niemczech i we Francji, zdecydowano o faktycznym zawieszeniu paktu w okresie kryzysu, a następnie doszło do złagodzenia jego zapisów. Według wspomnianego ekonomisty, konflikt ten można złagodzić wzmacniając kompetencje Centrum w zakresie egzekwowania dyscypliny budżetowej w krajach członkowskich. Wprowadzenie zasady odwróconego głosowania doprowadziło do wzmocnienia pozycji Komisji Europejskiej względem Rady UE. Zmniejsza to stopień upolitycznienia decyzji związanych z egzekwowaniem reguł fiskalnych w krajach członkowskich, jednak nie eliminuje ich całkowicie.

„Sześciopak” jest jednak nadal krytykowany jako reforma zbyt wąska oraz zbyt późno wdrożona. Główny zarzut dotyczy szczególnie nieefektywności kontroli fiskalnej na szczeblu wspólnotowym w nadal zdecentralizowanym mechanizmie realizacji polityki budżetowej państw członkowskich oraz braku tym samym legitymizacji demokratycznej do respektowania ustanowionych reguł ponadnarodowych [Wyplosz, 2013; de Grauwe, 2010]. Pakt fiskalny (*Fiscal Compact*) obejmuje dwa istotne instrumenty: regułę zrównoważonego budżetu zawierającą mechanizm automatycznej korekty oraz wzmocnienie procedury nadmiernego deficytu. Według M. Sawyera [2012] koncepcja budżetu strukturalnego oraz produkcji potencjalnej wykazują wiele poważnych słabości, a dążenie do zrównoważenia budżetu strukturalnego jest szkodliwe, cel niewykonalny, a oparty na tych koncepcjach pakt fiskalny doprowadzi do głębokich cięć w strefie euro, co spowoduje konieczność jego zarzucenia [zob. także Gadomski, 2014]. Nadwyżki budżetowe konieczne do respektowania reguł fiskalnych są bowiem bardzo wysokie, co może przyczynić się do zahamowania wzrostu gospodarczego.

Zdaniem autora niniejszego opracowania, głosowanie w Radzie UE nadal nie doprowadzi do nałożenia sankcji wobec krajów niespektujących coraz surowszych ustaleń Paktu stabilizacji i wzrostu, a przekazanie narodowych kompetencji w zakresie polityki fiskalnej niezależnej instytucji nie zostanie zaakceptowane ze względu na wysokie preferencje krajów członkowskich w kwestii suwerenności w zakresie prowadzenia polityki wydatków budżetowych oraz polityki podatkowej. Groźba wystąpienia ze strefy euro krajów zagrożonych sankcjami za niespektowanie reguł fiskalnych i związana z tym obawa o rozpad całej strefy doprowadzi do kolejnego złagodzenia zasad paktu, ewentualnie do udostępnienia kolejnych funduszy ratunkowych, co jedynie doprowadzi do przesunięcia w czasie konieczności podjęcia trudnych decyzji, włącznie z decyzją o wystąpieniu ze strefy euro krajów najbardziej zadłużonych w przypadku, gdy obywatele odmówią ponoszenia dalszych wyrzeczeń, a pogłębianie integracji będzie przez nich postrzegane nie tylko jako zagrożenie dla własnej suwerenności ale także dla wzrostu gospodarczego. Zdaniem autora, zapewnienie dyscypliny fiskalnej w strefie euro nie jest możliwe bez znacznego ograniczenia suwerenności krajów członkowskich w dziedzinie prowadzenia polityki fiskalnej. Ta ostatnia jest jednak postrzegana jako jeden z najważniejszych atrybutów suwerenności.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zreformowane reguły fiskalne nadal nie spełniają wielu warunków tzw. dobrej i skutecznej reguły fiskalnej. Z jednej strony zwiększyła się elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Z drugiej strony jednak doszło do istotnego skomplikowania przepisów, co utrudnia weryfikację stopnia ich respektowania przez kraje członkowskie. Pomimo ostatnio dokonanych reform architektury instytucjonalnej w kierunku wzmocnienia nadzoru instytucji UE nad polityką fiskalną prowadzoną na szczeblu narodowym w poszczególnych krajach członkowskich, upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich, powodują, że rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie. Co więcej, przyjęte rozwiązania mogą okazać się niewystarczające, aby nie narażać słabszych ekonomicznie krajów peryferyjnych na konieczność permanentnego przeprowadzania bolesnych reform w celu spełnienia wymagań silniejszych krajów tego ugrupowania.

Mimo reform reguł fiskalnych, kontrola stabilności fiskalnej na szczeblu ponadnarodowym nie może być efektywna w zdecentralizowanym systemie polityki fiskalnej krajów członkowskich. Tym samym występuje brak legitymizacji demokratycznej do respektowania ustanowionych reguł ponadnarodowych. Dlatego najważniejszym czynnikiem zwiększającym ryzyko niestabilności fiskalnej, a tym samym zwiększającym prawdopodobieństwo rozpadu całego ugrupowania jest, zdaniem autora, utworzenie strefy euro przez kraje o skrajnie zróżnicowanych preferencjach w zakresie stabilności fiskalnej.

Wobec skrajnych kontrowersji co do kierunku reform oraz w warunkach unikania trudnych decyzji przez instytucje UE, ostatecznie, przy relatywnie wysokich preferencjach suwerenności w dziedzinie polityki fiskalnej, najważniejszym czynnikiem utrzymania dyscypliny budżetowej w długim okresie jest występowanie kultury stabilności fiskalnej w poszczególnych krajach.

BIBLIOGRAFIA

- Angerer J., 2015, *Briefing. Stability and Growth Pact-An Overview of the Rules*, European Parliament, 18 December, www.europarl.europa.eu (dostęp: 1.01.2016 r.).
- De Grauwe P., 2011, *Only a more active ECB can solve the euro crisis*, "CEPS Policy Brief", No. 250, August.
- De Haan J., Gilbert N., Hessel J., Verkaart S., 2013, *How to Enforce Fiscal Discipline in EMU: A Proposal*, "Swiss Society of Economics and Statistics", Vol. 149 (2), s. 205–217.
- Dyrektywa Rady 2011/85/UE z 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

- European Commission, 2014, *Communication from The Commission to The European Central Bank, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions. Economic Governance Review. Report on the application of Regulations (EU) No. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013*, Brussels, 28.11.2014, COM (2014) 905 final.
- Fischer J., Jonung L., Martin L., 2006, *101 Proposals to Reform the Stability and Growth Pact. Why so Many? A Survey*, "European Economy", No. 267, European Commission, December.
- Gadomski W., 2014, *Pakt fiskalny nie działa*, <http://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/pakt-fiskalny-nie-dziala/>, 2014-05-21 (dostęp: 2.01.2016 r.).
- Inman R.P., 1996, *Do Balanced Budget Rules Work? U.S. Experience and Possible Lessons for the EMU*, NBER Working Paper No. 5838.
- Komisja Europejska, 2014, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów*, Bruksela, 28.11.2014 r., COM(2014) 905 final.
- Komisja Europejska, 2013, *Euro – waluta europejska. Polska 2013–2014*, Urząd Publikacji UE, Luksemburg.
- Marchewka-Bartkowiak K., 2012, *Nowe ponadnarodowe reguły budżetowe odpowiedzią na kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1 (LXXII).
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, 2014, *Sprawdzanie skuteczności dwupaku i sześciopaku*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/six-pack-two-pack-review/> (dostęp: 1.01.2016 r.).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1173/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie skutecznego egzekwowania nadzoru budżetowego w strefie euro.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1174/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie środków egzekwowania korekty nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej w strefie euro.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1175/2011 z 16 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97 w sprawie wzmocnienia nadzoru pozycji budżetowych oraz nadzoru i koordynacji polityk gospodarczych.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 r. w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1177/2011 z 8 listopada 2011 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu.
- Rozporządzenie WE nr 472/2013 w sprawie nadzoru gospodarczego i budżetowego nad państwami członkowskimi strefy euro dotkniętymi lub zagrożonymi trudnościami w odniesieniu do stabilności finansowej.
- Rozporządzenie WE nr 473/2013 w sprawie planów budżetowych oraz korekty nadmiernego deficytu w państwach członkowskich strefy euro.
- Sawyer M., 2012, *The Fiscal Compact is Unachievable*, <https://www.socialeurope.eu/2012/05/the-fiscal-compact-is-unachievable/>.
- Von Hagen J., Hallerberg M., Strauch R.R., 2009, *Fiscal Governance: Evidence from Europe*, Cambridge University Press, s. 170–172.

Wyplosz C., 2013, *Europe's Quest for Fiscal Discipline*, European Commission, "European Economy", Economic Papers No. 498, Brussels, April.

Wyplosz C., 2015, *The Centralization-Decentralization Issue*, European Commission, European Economy Discussion Paper No. 014, September, <http://ec.europa.eu>, s. 18 (dostęp: 1.01.2016 r.).

Streszczenie

Kryzys ekonomiczny i finansowy doprowadził do ujawnienia wielu niedoskonałości systemu zarządzania ekonomicznego w krajach Unii Europejskiej, a ustalone reguły fiskalne nie zapobiegły kryzysowi zadłużenia w strefie euro. Nie tylko doszło do gwałtownego pogorszenia się wskaźników fiskalnych we wszystkich krajach tego ugrupowania, przebieg kryzysu udowodnił także, że nadmierny poziom długu może stanowić poważniejsze zagrożenie dla stabilności fiskalnej niż wysoki wskaźnik deficytu budżetowego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie działań podjętych po kryzysie zmierzających do zapewnienia zachwianej równowagi budżetowej na poziomie UE, oceny ich skuteczności oraz dyskusji na temat możliwości efektywnego zapewnienia dyscypliny fiskalnej szczególnie w strefie euro złożonej z państw o bardzo zróżnicowanej kulturze stabilności fiskalnej.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że zreformowane reguły fiskalne nadal nie spełniają wielu warunków tzw. dobrej i skutecznej reguły fiskalnej. Z jednej strony zwiększyła się elastyczność przepisów, co pozwala uwzględnić zróżnicowanie sytuacji gospodarczej w poszczególnych krajach członkowskich. Z drugiej strony jednak doszło do istotnego skomplikowania przepisów, co utrudnia weryfikację stopnia ich respektowania przez kraje członkowskie. Co więcej, upolitycznienie procesu podejmowania decyzji oraz brak skutecznych instrumentów zapewniających niezbędne dostosowanie polityki fiskalnej w krajach członkowskich, powodują, że rozwiązania te nie są jednak wystarczające do efektywnego zapewnienia stabilności fiskalnej w długim okresie.

Wobec skrajnych kontrowersji co do kierunku reform oraz w warunkach unikania trudnych decyzji przez instytucje UE, ostatecznie, przy relatywnie wysokich preferencjach suwerenności w dziedzinie polityki fiskalnej, najważniejszym czynnikiem utrzymania dyscypliny budżetowej w długim okresie jest występowanie kultury stabilności fiskalnej w poszczególnych krajach.

Słowa kluczowe: skuteczność reguł fiskalnych, międzynarodowy aspekt długu publicznego

The controversy over the effective methods of ensuring fiscal discipline in the European Union

Summary

Economic and financial crisis has led to the disclosure of many imperfections of the system of economic management in the European Union, and established fiscal rules did not prevent the debt crisis in EMU. Not only there was a rapid deterioration in fiscal indicators in all countries of this group, the course of the crisis also proved that the excessive levels of debt can be a serious threat to the -fiscal sustainability than high budget deficit indicators. The aim of this paper is to present measures used after the crisis to ensure the disturbed balance budget at the EU level, to assess their effectiveness and discussions on the possibility of ensuring fiscal discipline effectively especially in the euro area composed of countries with very diverse culture of fiscal sustainability.

The analysis shows that the reformed fiscal rules still do not meet many of the conditions of the so-called. good and effective fiscal rule. On the one hand, it increased flexibility of regulations, which allows to take into account the diversity of the economic situation in individual member states. On the other hand, there has been a significant complexity of the rules, making it difficult to verify the degree of respect by member states. Furthermore the politicization of decision-making and the lack of effective instruments to ensure the necessary adjustment of fiscal policies in the Member States, they mean that solutions are not however, sufficient to effectively ensure fiscal stability in the long run

In view of the extreme controversy about the direction of reform and conditions to avoid difficult decisions by the EU institutions, finally, at a relatively high preferences of sovereignty in the area of fiscal policy, the most important factor in maintaining fiscal discipline in the long run is the presence of the culture of fiscal sustainability in individual countries.

Keywords: the effectiveness of fiscal rules, international debt problems

JEL: E62, F34, F42, H87

*dr Romana Głowicka-Wołoszyn*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Malejąca samodzielność finansowa miast na prawach powiatu jako bariera ich rozwoju społeczno-ekonomicznego

WSTĘP

Miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie) są specyficznym połączeniem samorządów gminnego i powiatowego, stąd też zakres realizowanych przez nie zadań jest rozszerzony, ponieważ realizują one nie tylko zadania gminy, ale także zadania powiatu [Kotlińska, 2012, s. 151; Dworakowska 2013, s. 31]. Miasta na prawach powiatu, tak jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, posiadają osobowość prawną oraz kreują własną politykę finansową w ramach istniejącego prawa, co związane jest z posiadaną przez nie samodzielnością finansową [Surowka, 2013, s. 21–27; Wyszowska, Wyszowski, 2015, s. 132]. Wśród mierników stopnia samodzielności finansowej dochodowej jednostek samorządowych najczęściej wymieniany jest wskaźnik udziału dochodów własnych w dochodach budżetowych ogółem tych jednostek [Patrzalek, 2011, s. 186; Duś, 2011, s. 74; Zawora, 2010, s. 139].

Zapewnienie wysokiego poziomu dochodów własnych *per capita* i ich wysokiego udziału w dochodach ogółem sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowi podstawę trwałego rozwoju samorządów lokalnych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku jednostek samorządowych realizujących najszerszy zakres zadań. Realizacja zadań, o których decydują władze samorządowe, a które w konsekwencji sprzyjają podnoszeniu atrakcyjności regionu i podnoszeniu jakości świadczonych usług publicznych, wiąże się z koniecznością ponoszenia wydatków ze środków finansowych pochodzących ze źródeł własnych gmin. Na działalność inwestycyjną, sprzyjającą rozwojowi miast na prawach powiatu, mogą pozwolić

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

sobie jednostki posiadające odpowiedni potencjał dochodowy i poziom samodzielności finansowej [Kotlińska, 2012, s. 152; Zawora, 2010, s. 138].

Miasta na prawach powiatu spośród wszystkich jednostek samorządu lokalnego cechuje najwyższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem [Sutkowska, 2004, s. 21; Kotlińska, 2012, s. 154].

Ponieważ jednak jednostki samorządowe w pierwszej kolejności realizują zadania bieżące, niejednokrotnie zdarza się, że zakres zadań przekazanych do realizacji samorządom jest nieadekwatny do wysokości przekazanych jednostkom środków i realizacja zadań obligatoryjnych wiąże się z koniecznością dofinansowania ich ze środków własnych jednostek samorządowych, a działania inwestycyjne wymagają zaciągania zobowiązań. Stąd też wydaje się zasadne analizowanie wartości szerszego spektrum wskaźników finansowych, które świadczyłyby o samodzielności finansowej jednostek samorządu lokalnego. W literaturze przedmiotu oprócz wymienionych wcześniej wskaźników rozpatrywane są również [por. Dylewski i in., 2004; Heller, 2006; Zawora, 2010; Heller, Farelnek, 2013; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2014; Kozera, Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016]:

- wskaźnik poziomu wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na mieszkańca jednostki samorządu lokalnego,
- wskaźnik udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, określane również jako wskaźnik atrakcyjności inwestycyjnej,
- wskaźnik bogactwa fiskalnego, definiowany jako poziom dochodów podatkowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca,
- wskaźnik autonomii podatkowej określający relację dochodów podatkowych do dochodów bieżących,
- wskaźnik finansowej ingerencji państwa określający udział dochodów transferowych w dochodach ogółem,
- wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem,
- wskaźnik samofinansowania, określający relację nadwyżki operacyjnej i dochodów ze sprzedaży majątku do wydatków majątkowych.

Dochody własne miast na prawach powiatów stanowią główne źródło ich dochodów budżetowych. Jednak niekorzystne zmiany w sytuacji demograficzno-społecznej związane z suburbanizacją miast oraz zjawiskiem starzenia się społeczeństwa mogą rzutować na sytuację dochodową, ograniczać ich samodzielność finansową, a w konsekwencji przyczyniać się do ograniczenia ich rozwoju społeczno-ekonomicznego. Skutkiem zjawiska suburbanizacji są m.in. migracje ludności z aglomeracji miejskich na tereny podmiejskie zlokalizowane w sąsiednich gminach, często wiejskich. Dzięki poprawie warunków życia mieszkańców na terenach gmin zlokalizowanych wokół dużych miast, związanych głównie z poprawą infrastruktury gospodarczej i społecznej, obserwowany jest rozwój funkcji mieszkalniczej i usługowej tych terenów. Zjawisko suburbanizacji wynika z potrzeby poprawy lub zmiany warunków mieszkania zamożniejszych mieszkań-

ców dużych miast, np. lokalizacja domu z dala od hałasu, czyste powietrze itp. z jednoczesnym dostępem do infrastruktury miejskiej (ośrodki kultury i rekreacji, miejsca pracy, lotniska itp.). W efekcie, miasta tracąc mieszkańców, zmniejszają swoje dochody podatkowe, ale jednocześnie są zmuszone do zmiany swojej funkcji i dostosowania się do nowych oczekiwań i potrzeb ludności, co wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków na inwestycje. Zmiana roli miasta jako miejsca pracy i rekreacji i stwarzanie nowych miejsc pracy w miastach często nie przekłada się w bezpośredni sposób na wzrost autonomii podatkowej miast, ponieważ ze względu na dostępność komunikacyjną miast i mobilność ludności często z rozwoju rynku pracy w miastach korzystają samorządy sąsiednie.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza poziomu samodzielności finansowej miast na prawach powiatów w latach 2005–2014. Ponadto w artykule podjęto próbę identyfikacji powiązań tych zmian samodzielności finansowej z możliwościami rozwojowymi miast na prawach powiatów.

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane pochodzące z baz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne] oraz Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego*]. Samodzielność finansową miast na prawach powiatów w Polsce analizowano na podstawie wartości wybranych wskaźników cząstkowych z wykorzystaniem metod statystyki opisowej takich jak miary położenia i dynamiki (przyrosty absolutne i względne). Przeanalizowano dane dotyczące 66 miast na prawach powiatów². W grupie analizowanych miast na prawach powiatów wyróżniono grupę 12 miast, które określane są mianem metropolii³.

WYNIKI BADAŃ

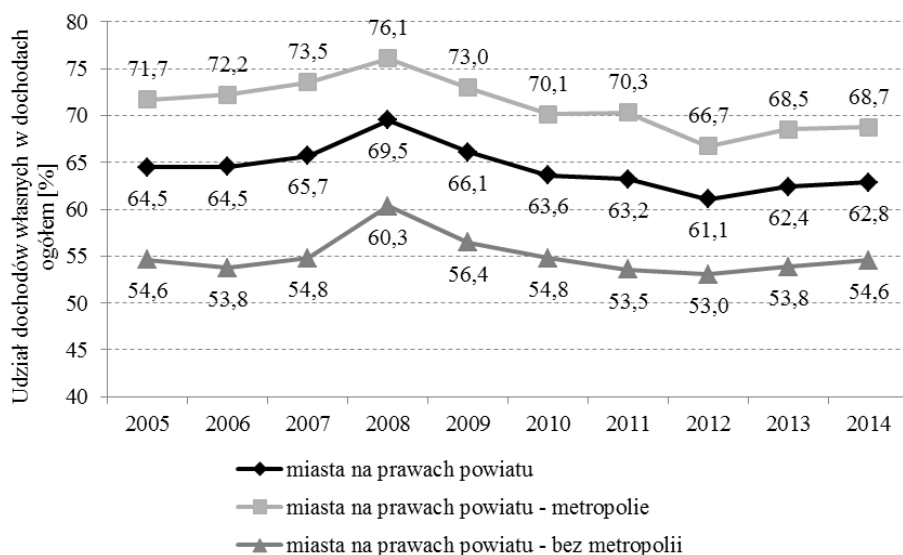
W dochodach budżetowych miast na prawach powiatu przeważają dochody własne (rys. 1). Ich udział w 2005 roku wynosił 64,5% i w kolejnych latach do roku 2008 wzrósł o 5 pkt proc., co mogło wynikać z korzystnej koniunktury gospodarczej w tym okresie i większych wpływów do budżetów samorządów pochodzących z podatków PIT i CIT. W okresie 2008–2012, w którym występowało spowolnienie gospodarcze, obserwowano spadek udziału dochodów własnych

² W latach 2005–2012 analizowano dane dotyczące 65 miast na prawach powiatów, ponieważ Wałbrzych uzyskał taki status dopiero w 2013 roku.

³ Metropolie: Białystok, Bydgoszcz, Gdańsk, Katowice, Kraków, Lublin, Łódź, Poznań, Rzeszów, Szczecin, Warszawa, Wrocław.

w strukturze dochodów miast na prawach powiatu aż o 7 pkt proc. – do poziomu 61%. W ostatnich dwóch latach badanego okresu nastąpił niewielki wzrost wartości tego wskaźnika samodzielności o 1,7 pkt proc., ale poziom samodzielności finansowej, jaki osiągnęły miasta na prawach powiatu w 2014 roku był o około 2 pkt proc. niższy niż w roku 2005.

Pomiędzy miastami na prawach powiatu, które określane są mianem metropolii, a pozostałymi występuje duża różnica pod względem poziomu samodzielności finansowej mierzonej relacją dochodów własnych do dochodów ogółem – od 14 do 19 pkt proc. Budżety metropolii cechuje zdecydowanie większa niezależność od budżetu państwa niż pozostałe miasta na prawach powiatu. Wiąże się to zapewne z większym potencjałem demograficzno-społecznym tych jednostek. W analizowanym okresie liczba ludności metropolii była około 1,5-krotnie wyższa niż w pozostałych miastach na prawach powiatu. Wyższy poziom dochodów własnych w strukturze budżetu umożliwia metropoliom bardziej dynamiczny rozwój lokalny nie tylko w sferze gospodarczej, ale również społecznej i cywilizacyjnej – rozwój kultury, form rekreacji, nauki, innowacyjności itp.



Rys. 1. Wartości udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

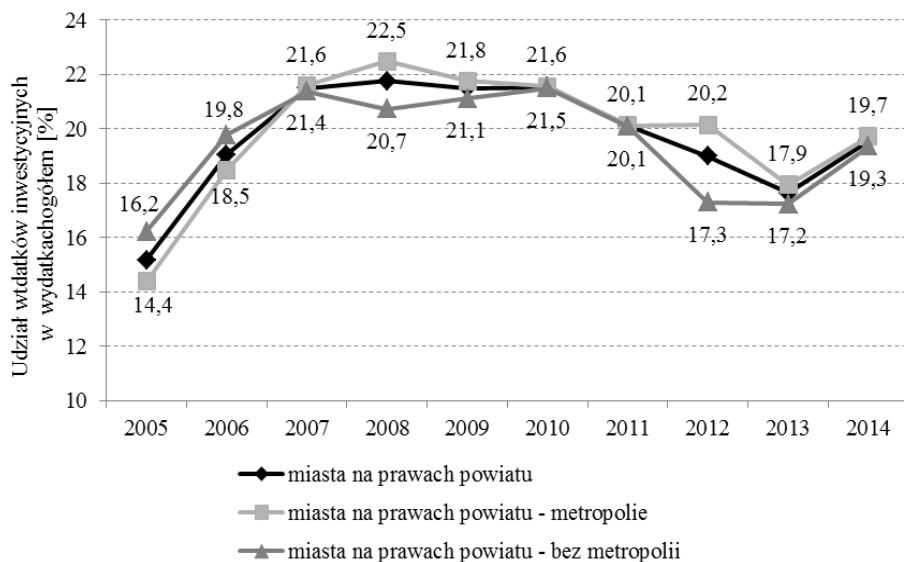
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (GUS)].

Niepokojącym zjawiskiem jest jednak wyludnianie się miast na prawach powiatu. Liczba ludności w metropoliach w badanym okresie zmniejszyła się o 0,7%, a pozostałych miastach na prawach powiatu o 2%, gdy w tym samym okresie liczba ludności w Polsce wzrosła o około 4%. Największy spadek liczby

ludności w 2014 roku w odniesieniu do roku 2005 odnotowano w miastach na prawach powiatu zlokalizowanych na Górnym i Dolnym Śląsku, a także m.in. w Łodzi i Piotrkowie Trybunalskim. Tylko w około 15% badanych jednostek odnotowano niewielki, wynoszący poniżej 1% wzrost liczby ludności. Wyjątkiem są dwie metropolie: Warszawa, gdzie liczba ludności w badanym okresie wzrosła o 2% i Rzeszów z rekordowym wzrostem około 17%. W przypadku wielu miast przyczyną zmniejszania się liczby ludności są migracje ludności na atrakcyjne, m.in. ze względów przyrodniczych i warunków mieszkalnych, tereny podmiejskie dobrze zagospodarowane i skomunikowane z miastem. Zmianie ulega wówczas funkcja miasta, która przekształca się w miejsce pracy i rozrywki, co zazwyczaj wiąże się z podejmowaniem przez miasta dodatkowych inwestycji i ponoszeniem kosztów, aby dostosować swoją funkcjonalność do potrzeb lokalnych społeczności i utrzymać swoją atrakcyjność.

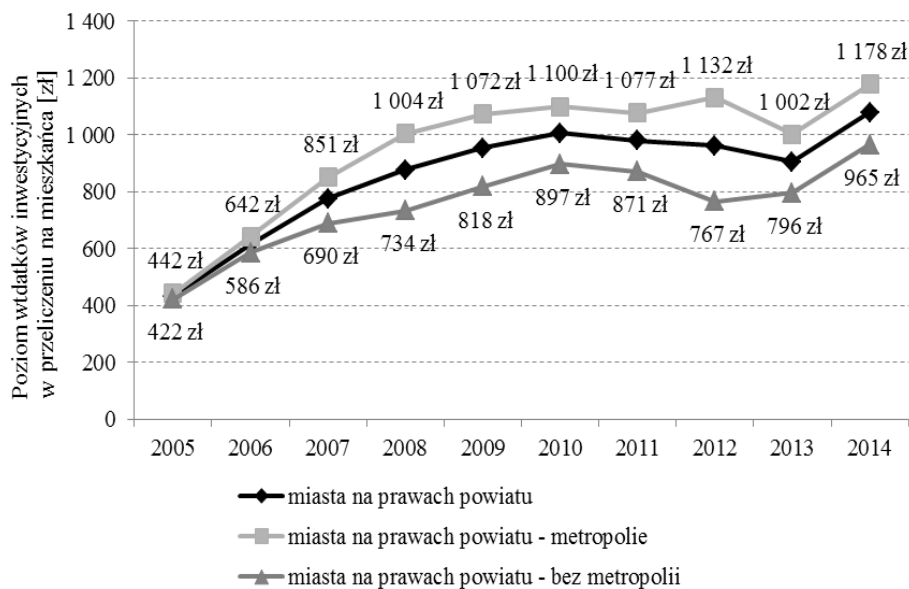
Analiza działalności inwestycyjnej miast na prawach powiatów na podstawie wartości wskaźnika udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem (rys. 2) oraz poziomu tych wydatków w przeliczeniu na jednego mieszkańca badanych jednostek samorządowych (rys. 3) pozwoliła stwierdzić, że kształtowanie się wartości pierwszego z rozpatrywanych wskaźników jest powiązane z samodzielnością finansową rozpatrywanych samorządów w latach 2005–2014. Zaobserwowano, podobnie jak w przypadku wskaźnika samodzielności finansowej, wzrost udziału wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem do 2008 roku, a następnie spadek w latach 2008–2013 i w ostatnim badanym roku ponownie nieduży jego wzrost. Cechą odróżniającą kształtowanie się wartości porównywanych wskaźników jest to, że w okresie wzrostu wartości wskaźnika samodzielności finansowej cechuje mniejsza dynamika zmian w początkowej fazie tego okresu, a wskaźnika wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem – w końcowej fazie tego okresu. Odwrotnie jest w okresie spadku wartości tych wskaźników (lata 2008–2012) – w początkowej fazie z większą dynamiką maleją wartości wskaźnika samodzielności finansowej, a w końcowej – atrakcyjności inwestycyjnej. Tak więc malejąca samodzielność finansowa może być przeszkodą do rozwoju lokalnego miast na prawach powiatów.

Nie zaobserwowano tak wyraźnych powiązań pomiędzy wartościami wskaźnika samodzielności finansowej (rys. 1) a poziomem wydatków inwestycyjnych *per capita* (rys. 3). Poziom wydatków inwestycyjnych dla wszystkich miast na prawach powiatu charakteryzował się tendencją wzrostową w okresie 2005–2010 i lekkim spadkiem w okresie 2010–2013. Na początku okresu badań poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w metropoliach był taki sam jak w pozostałych miastach na prawach powiatu, ale w kolejnych latach pojawiły się różnice pomiędzy tymi dwiema grupami samorządów lokalnych na korzyść metropolii. Metropolie podejmowały bardziej kosztochłonne inwestycje niż pozostałe miasta na prawach powiatu.



Rys. 2. Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

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



Rys. 3. Poziom wydatków inwestycyjnych *per capita* w miastach na prawach powiatu w Polsce w latach 2005–2014

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

Potencjalne możliwości do finansowania podejmowanych przez miasta na prawach powiatu inwestycji określa wypracowana przez samorząd lokalny nadwyżka operacyjna. Im wyższy jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, tym większe możliwości finansowania i zaciągania zobowiązań mają władze lokalne. Na podstawie wyznaczonych przeciętnych wartości tego wskaźnika (tabela 1) można stwierdzić, że metropolie poza latami 2011–2012 miały większe możliwości inwestycyjne niż pozostałe miasta na prawach powiatu. Ponadto wysokie wartości przeciętnych wartości wskaźnika samofinansowania pozwalają stwierdzić, że miasta na prawach powiatu w większości pokrywają inwestycje z własnych środków, czyli wypracowanej nadwyżki operacyjnej i dochodów majątkowych. Jedynie w 2007 roku wartość wskaźnika samofinansowania przekroczyła 100%, co świadczy o niewykorzystaniu w pełni możliwości inwestycyjnych przez miasta na prawach powiatu, ale mogło to wynikać z faktu gromadzenia przez samorzady środków, aby zwiększyć własne zdolności inwestycyjne i w większym stopniu skorzystać ze środków unijnych w perspektywie 2007–2013.

Tabela 1. Przeciętne wartości (mediany) wskaźników udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz samofinansowania dla miast na prawach powiatu w latach 2005–2014

Rok	Wskaźnik udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem			Wskaźnik samofinansowania		
	miasta na prawach powiatu	miasta na prawach powiatu – metropolie	miasta na prawach powiatu – bez metropolii	miasta na prawach powiatu	miasta na prawach powiatu – metropolie	miasta na prawach powiatu – bez metropolii
2005	9,3	9,7	8,9	88,3	99,4	87,9
2006	8,7	10,6	7,7	78,5	97,5	75,8
2007	12,5	14,3	11,1	105,7	102,8	110,7
2008	10,9	12,0	9,6	91,3	87,9	91,4
2009	5,3	5,8	5,3	59,4	53,9	60,0
2010	3,6	4,1	3,2	63,8	58,4	65,9
2011	4,8	4,1	4,9	69,4	53,9	74,0
2012	4,8	4,6	4,8	84,2	76,8	91,0
2013	5,2	7,3	4,6	94,0	91,7	96,7
2014	6,0	7,9	5,6	87,8	83,1	87,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST* (Ministerstwo Finansów)].

PODSUMOWANIE

W latach 2005–2014 w miastach na prawach powiatu w Polsce można było zaobserwować wzrost, a następnie spadek ich samodzielności finansowej. Poziom samodzielności finansowej określany za pomocą relacji dochodów własnych do dochodów ogółem tych samorządów w roku 2014 był niższy niż w roku 2005. Z jednej strony można dostrzec powiązanie zmian w ocenie samodzielności finansowej miast na prawach powiatu z ogólną koniunkturą gospodarczą w kraju, ale należy też mieć na względzie niekorzystne zmiany demograficzne w tych jednostkach administracyjnych, które mogą również przyczynić się do obniżenia poziomu ich samodzielności finansowej.

Z poziomem samodzielności finansowej w miastach na prawach powiatu powiązane były wartości wskaźnika określającego udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem, ale nie można dostrzec takich powiązań z poziomem wydatków inwestycyjnych *per capita*.

Zarówno pod względem samodzielności finansowej, jak również poziomu wydatków inwestycyjnych korzystniejsza sytuacja była w metropoliach niż w pozostałych miastach na prawach powiatu, co wynikało z większych możliwości finansowania inwestycji i zaciągania zobowiązań z wypracowanej w tych samorządach nadwyżki operacyjnej.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne, <https://bdl.stat.gov.pl/> BDL/dane/ podgrup/ temat (dostęp: 15.02.2016 r.).
- Duś E., 2011, *Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności* [w:] *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji*, red. M. Wesołowska, „Studia Obszarów Wiejskich” nr 26, Warszawa.
- Dworakowska M., 2013, *Zarządzanie finansami miast na prawach powiatu*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 786, Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia nr 64/2 (2013), s. 31–39.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2004, *Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Municipium S.A., Warszawa.
- Głowska-Wołoszyn R., Wysocki F., 2014, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielności finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 346, s. 34–44, <http://dx.doi.org/10.15611/pn.2014.346.03>.
- Heller J., 2006, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(24).
- Heller J., Fareluk E., 2013, *Finanse i samodzielność ekonomiczna a ustroj samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(52), s. 81–94.

- Kotlińska J., 2012, *Rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego a zakres realizowanych przez nie zadań*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu 2012, nr 42, s. 147–160.
- Kozera A., Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2016, *Samodzielność finansowa gmin wiejskich w województwie wielkopolskim*, „Wiadomości Statystyczne” 2016, nr 2, s. 73–86.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- 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., 2013, *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2005–2007, 2008–2010, 2010–2012, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 15.02.2016 r.).
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2015, *Samodzielność dochodowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, 2015, nr 2015, s. 131–142.
- Zawora J., 2010, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 81, Warszawa.

Streszczenie

Miasta na prawach powiatu są specyficznym połączeniem samorządów gminnego i powiatowego, stąd też zakres realizowanych przez nie zadań jest rozszerzony, ponieważ realizują one nie tylko zadania gminy, ale także zadania powiatu. Miasta na prawach powiatu, tak jak pozostałe jednostki samorządu terytorialnego, posiadają osobowość prawną oraz kreują własną politykę finansową w ramach istniejącego prawa, co związane jest z posiadaną przez nie samodzielnością finansową. Zapewnienie wysokiego poziomu dochodów własnych *per capita*, a także ich wysokiego udziału w dochodach ogółem sprzyja lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowi podstawę trwałego rozwoju samorządów lokalnych. Pomimo że dochody własne miast na prawach powiatów stanowią główne źródło ich dochodów budżetowych, to w ciągu ostatnich lat można zaobserwować spadek ich udziału w strukturze dochodów tych jednostek. Jest to niepokojąca sytuacja, która z jednej strony może być skutkiem zmian demograficzno-społecznych w obrębie miast na prawach powiatów, a z drugiej utrudniać zarządzanie finansami tych samorządów i przyczyniać się do ograniczenia ich rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza zmian w poziomie samodzielności finansowej miast na prawach powiatów w latach 2005–2014. Badania przeprowadzono na podstawie wartości wybranych wskaźników samodzielności finansowej samorządów lokalnych z wyodrębnieniem grupy miast określonych jako metropolie. Ponadto w artykule podjęto próbę identyfikacji uwarunkowań tych zmian i określenia możliwości rozwojowych analizowanych jednostek samorządu terytorialnego.

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane pochodzące z baz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny (Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne) oraz Ministerstwo Finansów (Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego).

Słowa kluczowe: samodzielność finansowa, wydatki inwestycyjne, miasta na prawach powiatu

Decreasing financial self-sufficiency of towns with county rights as an obstacle to their social and economic development

Summary

Towns with county rights are a particular combination of commune and county administrations, and so is the scope of their responsibility, for they discharge the tasks pertinent to a commune and to a county. As other administrative units they possess legal personality and shape their own financial policy (within the existing legal framework), an aspect that forms the foundation of their financial self-sufficiency. High levels of own revenues per capita and high shares of own in total revenues are the self-sufficiency goals that promote better satisfaction of the inhabitants needs and stable development of local government. Own revenues of towns with county rights are the main source of their income and yet, for the last few years their share in total revenues has been observed to decline. These worrisome findings may be related to some demographic and social changes that take place within the towns and if persistent may hinder the financial management of the their government and impede their social and economic development.

The paper aimed to assess the changes in the level of financial self-sufficiency of towns with county rights between 2005 and 2014. The study took into account selected indicators of self-sufficiency paying special attention to a group of towns described as metropolitan. Moreover, the paper attempted to identify determinants of the changes and explore development opportunities of the units. The research drew on data published by the Central Statistical Office (Local Data Bank) and the Ministry of Finance.

Keywords: financial self-sufficiency, investment expenditure, towns with county rights

JEL: H20, H71, H72

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

Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

Przeobrażenie gminy – wybrane zagadnienia

WSTĘP

Przedsiębiorcy, ich pracownicy, rolnicy funkcjonują w globalnej gospodarce. Dotyczy to również państw i jednostek samorządu terytorialnego. Zdarza się, że zmiany zachodzące w gospodarce nie tylko globalnej mają istotny wpływ na jednostki samorządu terytorialnego. Przedmiotowe zmiany mogą mieć pozytywny lub negatywny efekt.

Gminy (miasta) bywają postrzegane przez pryzmat działalności gospodarczej prowadzonej na ich terytorium. Na terenie gminy jedna z działalności gospodarczej może być dominującą, np. związana jest z branżą lotniczą, górnictwem, przemysłem chemicznym, przetwórstwem rolno-spożywczym, usługami zdrowotnymi (gminy uzdrowiskowe), edukacją (miasto, w którym siedzibę ma kilka uczelni) lub działalność gospodarcza na terenie gminy jest zróżnicowana i nie można wskazać wiodącej branży.

Przewaga określonej działalności gospodarczej na terenie gminy nie oznacza, że zawsze tak będzie. Złoża każdego surowca kiedyś się wyczerpią, ale jeszcze wcześniej może dojść do zaniechania jego wydobycia w sytuacji, gdy w innych częściach świata jego pozyskanie będzie tańsze lub surowiec ten jako półprodukt zostanie zastąpiony innym, albo wytwarzane z surowca produkty okażą się nieekologiczne itp. Przedsiębiorcy prowadzący działalność wytwórczą (np. produkcja elementów ceramicznych wyposażenia wnętrza – glazura, terakota) mogą przenieść działalność do innych krajów, gdzie jest tańsza siła robocza i surowce do produkcji. To samo może dotyczyć branży usług informatycznych i teleinformatycznych, gdzie część działalności związana z tworzeniem np. programów komputerowych może być wykonywana przez osoby zatrudnione w różnych krajach, a w siedzibie pracować będą osoby odpowiedzialne za serwis i bezpośrednie wsparcie klientów. Gminom trudno przeciwdziałać przenoszeniu działalności produkcyjnej, usługowej do innych krajów gdzie jest tańsza siła robocza. Likwi-

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: gonetw@interia.pl

dacja działalności produkcyjnej na terenie gminy skutkuje nie tylko wzrostem bezrobocia. Gdy w miejsce zaniechanej działalności produkcyjnej nie powstanie żadna inna działalność gospodarcza, gmina może zacząć się wyludniać na skutek emigracji zewnętrznej i wewnętrznej. W takich przypadkach może nastąpić potrzeba przeobrażenia działalności gospodarczej prowadzonej na terenie gminy, np. z produkcyjnej na usługową, turystyczną, edukacyjną itp.

Celem opracowania jest wskazanie zasad postępowania w sytuacjach konieczności przeciwdziałania negatywnym zmianom związanym z likwidacją na terenie gminy działalności gospodarczej (produkcyjnej, usługowej, handlowej itp.) oraz zmniejszeniem liczby ludności. W tekście poddane zostanie również analizie zagadnienie, czy gdy zachodzą negatywne zmiany gospodarcze, gmina powinna samodzielnie się z tym problemem uporać czy też powinna oczekiwać wsparcia m.in. finansowego ze strony budżetu państwa. Przedmiotem opracowania będzie również analiza sytuacji czy zawsze należy podejmować działania mające na celu ratowanie gminy, której liczba ludności maleje na skutek zmian gospodarczych. Ponadto w artykule omówiona zostanie kwestia wyprzedzających działań gmin mających na celu zapobieżenie negatywnym zmianom gospodarczym i demograficznym. Rozwiązanie ww. problemów badawczych poprzedzi analiza trudności przeobrażenia miasta Detroit, które ogłosiło upadłość. Celem przedstawienia przypadku miasta Detroit jest wskazanie przyczyn zapaści finansowej tego miasta oraz trudności w jego przeobrażeniu z miasta z dominującym przemysłem motoryzacyjnym w miasto, na terenie którego funkcjonowałyby przedsiębiorcy z innych branż.

PRZYPADEK DETROIT

Miasto Detroit, stolica stanu Michigan (USA) w dniu 18 lipca 2013 r. ogłosiło upadłość [Domaradzki, ([http](#))], co dopuszcza 9. rozdział *Federalnego kodeksu upadłościowego USA* [*Federalny kodeks upadłościowy USA*, ([http](#))]. W tym czasie nie działało 40% oświetlenia, dwie trzecie karetek nie jeździło, a na interwencję policji mieszkańiec miasta czekał średnio niemal godzinę. Większość parków miejskich została zamknięta, a pustostany (domów, mieszkań) zajmowały powierzchnię ponad 100 km². Detroit stało się niewypłacalne – dług miasta sięgnął 18,5 mld \$ USD [Domaradzki, ([http](#))]. Detroit, kiedyś potężny motoryzacyjny ośrodek przemysłowy, siedziba Chylera, Forda i General Motors, w ciągu pół wieku straciło 65% ludności, tj. liczba mieszkańców spadła z 2 milionów do 700 tysięcy [Milewski, ([http](#))]. W pięciu poprzedzających latach ogłoszenie upadłości wydatki Detroit przekraczały o 100 mln \$ USD dochody z podatków [Milewski, ([http](#))]. Zmniejszanie się ludności miasta rozpoczęło się od konfliktu na tle rasowym w dniu 23 lipca 1967 r., kiedy policjanci, w większości biali, starli się z czarnoskórymi mężczyznami, którzy w jednym z barów świętowali powrót

dwoch żołnierzy z wojny w Wietnamie [Domaradzki, (http)]. W Detroit doszło do jednych z największych zamieszek rasowych w historii USA. W ciągu pięciu dni zginęły 43 osoby (najmłodsza z nich miała cztery lata), ponad 7 tys. osób zostało aresztowanych, ok. 400 rodzin straciło domy, a straty finansowe szacowano na 40–80 mln dolarów \$ USD. Po zamieszkach biali mieszkańcy zaczęli na stałe wyprowadzać się z Detroit, albo przeprowadzać się na jego przedmieścia [Domaradzki, (http)]. Negatywny wpływ na przemysł motoryzacyjny zlokalizowany na terenie Detroit miał kryzys naftowy z początku lat 70. XX w. Gwałtowny wzrost cen paliw w USA, Japonii i Europie Zachodniej źle wpłynął na sytuację gospodarczą tzw. Wielkiej Trójki z Detroit, tj. Forda, General Motors i Chryslera, którzy nie zareagowali w porę na zmianę sytuacji rynkowej i konieczność produkcji oszczędniejszych, zużywających mniej paliwa samochodów [Domaradzki, (http)]. Opieszałość producentów samochodów z Detroit wykorzystały koncerny japońskie, które zaczęły produkować tańsze w eksploatacji samochody [Domaradzki, (http)]. W latach 80. XX w. rynek motoryzacyjny skutecznie zdobyły azjatyckie tygrysy: firmy japońskie, a potem koreańskie. Aby z nimi skutecznie konkurować, Wielka Trójka z Detroit, tj. Ford, General Motors i Chrysler rozpoczęła eksport miejsc pracy do Ameryki Południowej i Azji [Milewski, (http)]. Część zwalnianych pracowników w poszukiwaniu pracy przeniosła się na stałe poza Detroit, a pozostali ludzie starsi i mniej przedsiębiorczy. W 1989 r. z powodu zmniejszania się liczby mieszkańców, w tym katolików, nastąpiło zamknięcie 33 parafii rzymskokatolickich lub połączenie ich z innymi, gdyż archidiecezji Detroit nie było stać na ich dalsze utrzymywanie [Thavis, 2015, s. 160]. Przemysłu motoryzacyjnego m.in. w aglomeracji Detroit nie uratowała pomoc finansowa w wysokości 80 mld \$ USD udzielona w 2009 r. przez administrację prezydenta Baracka Obamy [Domaradzki, (http)]. W latach 2009–2010 z Detroit wyjechało około 200 tysięcy mieszkańców [*Zielone światło...*, (http)].

Do upadku miasta przyczyniło się również złe zarządzanie finansami Detroit od 1974 r., kiedy pierwszą kadencję burmistrza rozpoczął Coleman Young (sprawował ten urząd do 1994 r.). Władze miasta nie reagowały na zmiany demograficzne zachodzące w Detroit, do którego napływali niewykwalifikowani pracownicy z południowych stanów USA [Domaradzki, (http)]. W Detroit działały najsilniejsze związki zawodowe w USA: American Federation of Labor, United Auto Workers, Teamsters [Milewski, (http)]. Burmistrz Coleman Young nie potrafił uporać się z roszczeniami związków zawodowych w słabnących motoryzacyjnych koncernach, gdzie mimo problemów sektora, płace pracowników rosły wraz z inflacją. To samo dotyczyło wynagrodzeń pracowników służby cywilnej [Domaradzki, (http)]. W 2013 r. fundusze emerytalne strażaków, policjantów oraz innych pracowników administracji obciążone były zobowiązaniami w wysokości 3,5 miliarda \$ USD, fundusze opieki zdrowotnej zadłużone były na 6 miliardów \$ USD, bo władze Detroit nie potrafiły wynegocjować ze związkami obniżki świadczeń [Milewski, (http)]. Za rządów Colemana Younga Detroit zaczęło wpadać w spiralę zadłużenia.

Upadek Detroit nastąpił za kadencji najmłodszego burmistrza w historii Detroit – Kwame Kilpatricka, który objął rządy w 2001 r. [Domaradzki, (http)]. W 2005 r. Kilpatrick został uznany przez magazyn „Time” za najgorszego burmistrza w całych USA [Domaradzki, (http)].

Po ogłoszeniu upadłości emerytury oraz inne świadczenia pracowników cywilnych zostały ogólnie ograniczone, posiadacze miejskich obligacji musieli pogodzić się ze stratami [Milewski, (http)]. Dług został zredukowany o 7 mld \$ USD [Zielone światło..., (http)]. Administracja prezydenta USA wsparła Detroit kwotą 300 mln \$ USD [Domaradzki, (http)]. Władze miasta zastanawiały się nad wyprzedacją miejskich parków oraz jednej z najbardziej prestiżowych kolekcji sztuki na świecie – Detroit Institute of Art (DIA), która posiada ponad 60 tysięcy eksponatów, w tym arcydzieła Michała Anioła, Tycjana, Rembrandta, Rubensa, Bruegla, a także francuskich postimpresjonistów: Degas, Cézanne i Seurat [Milewski, (http)]. Kolekcję dzieł sztuki udało się ostatecznie uratować przed sprzedażą [Zielone światło..., (http)].

W mieście rozpoczęto likwidację opuszczonych i popadających w ruinę budynków – ok. 200 tygodniowo [Zielone światło..., (http)]. Jednym z zadań zespołu nadzwyczajnego zarządcy kryzysowego jest przyciąganie inwestorów. Detroit zaczyna być postrzegane jako miasto start-upów z uwagi m.in. na niskie ceny nieruchomości i osłabioną upadkiem miasta konkurencję [Domaradzki, (http)]. Firma Shinola, producent luksusowych zegarków, a także rowerów i produktów skórzanych w 2011 roku przeniosła siedzibę spółki do Detroit do biurowca Argonaut Building, w którym przed laty znajdowało się laboratorium badawcze General Motors [Domaradzki, (http)]. Firma ta zatrudnia w Detroit ponad 500 pracowników, a 2014 r. zakończyła 60 mln \$ USD przychodu i stała się symbolem odrodzenia Detroit. W 2012 roku wywodzący się z Doliny Krzemowej Twitter, otworzył w Detroit jedną ze swoich placówek [Domaradzki, (http)]. Pochodzący z Detroit miliarder Dan Gilbert za pośrednictwem jednego ze swych przedsiębiorstw Bedrock Real Estate Services od kilku lat skupuje budynki w Detroit. Na zakup i renowację ponad 75 obiektów w centrum miasta Bedrock Real Estate Services przeznaczyło 1,8 mld \$ USD. Przedsiębiorca jest właścicielem m.in. kilkunastu biurowców, dla których znaleziono ponad 120 najemców. Dan Gilbert został jednym z liderów powołanego w połowie 2014 roku przez prezydenta USA zespołu, którego zadaniem jest m.in. wyburzenie zdewastowanych budynków oszpecających miasto. Przedsiębiorca chciałby przekształcić Detroit w technologiczny i rozrywkowy hub. Wymaga to wyburzenia ok. 40 tys. nieruchomości. Koszt takiego przedsięwzięcia to ok. 850 mln \$ USD. Napływ inwestorów spowodował, że w latach 2010–2013 liczba białych mieszkańców miasta wzrosła z 76 tys. do 88 tys. i ten trend utrzymuje się [Domaradzki, (http)].

To co wydarzyło się w Detroit, nie było skutkiem gwałtownego kataklizmu, który spowodował trwałe zniszczenie nieruchomości wykorzystywanych na cele

przemysłowe, usługowe, mieszkaniowe, lecz efektem kilku czynników, które negatywnie wpłynęły na sytuację demograficzną i finansową miasta. Wzrost konkurencji na rynku branży motoryzacyjnej, obniżenie pozycji dotychczasowych potentatów z Detroit, tzw. Wielkiej Trójki, przenoszenie przez nich produkcji do innych krajów w poszukiwaniu tańszej siły roboczej, aby móc nadal istnieć na rynku obok japońskich i koreańskich koncernów samochodowych był jedną z przyczyn, na którą władze miasta nie miały wpływu. Trudno przekonać przedsiębiorcę, aby nadal prowadził działalność gospodarczą na terenie aglomeracji Detroit, gdy nie jest w stanie zmniejszyć kosztów, a przez to wytwarzane przez niego produkty są niekonkurencyjne w stosunku do produktów innych przedsiębiorców z tej samej branży, co prowadzi do zmniejszenia dochodów. Przedsiębiorca w takiej sytuacji dla uratowania marki, produkcji itp. będzie dążył do tego, aby prowadzić działalność gospodarczą w krajach, gdzie koszty siły roboczej są niższe, dzięki czemu może konkurować na globalnym rynku i osiągać zadowalające dochody. Globalne zmiany w branży motoryzacyjnej, nie były jedyną przyczyną zmniejszania się ludności miasta Detroit. Exodus białych mieszkańców rozpoczął się od zamieszek na tle rasowym w 1967 r. Władze miasta ponoszą odpowiedzialność za zmniejszanie się liczby mieszkańców, które było spowodowane konfliktami rasowymi, wysoką przestępczością i brakiem poczucia bezpieczeństwa. W rejestrach policji w Detroit jest ponad 11 tys. niewyjaśnionych morderstw, niektóre popełnione jeszcze przed zamieszkami z 1967 roku oraz mniej więcej tyle samo spraw dotyczących przestępstwa gwałtu [*Zielone światło...*, ([http](#))]. Detroit nadal pozostaje jednym z najbardziej niebezpiecznych miast w USA [Domaradzki, ([http](#))]. Władze miasta również ponoszą odpowiedzialność za lawinowy wzrost zadłużenia. Pogarszanie się sytuacji finansowej miasta Detroit następowało na przestrzeni wielu lat. Przez ten okres nie udało się skutecznie zapobiec katastrofie upadku i jej negatywnym konsekwencjom. Działania władz miasta wskazują, że właściwie nie podejmowano sensownych prób odwrócenia tendencji do zmniejszenia się liczby mieszkańców, zachęcania inwestorów do prowadzenia działalności gospodarczej w miejsce przedsiębiorców z branży motoryzacyjnej, zapanowania nad przestępczością. Ogłoszenie upadłości spowodowało m.in. pomoc ze strony administracji prezydenta USA dla miasta oraz aktywne poszukiwanie inwestorów. Przypadek Detroit jest odosobniony w USA. Zarówno przed ogłoszeniem upadłości Detroit, jak i po tym zdarzeniu, żadne inne tak duże miasto w USA nie było zmuszone ogłaszać upadłości.

MOŻLIWOŚCI ZATRZYMANIA PRZEDSIĘBIORCÓW NA TERENIE GMINY

Przypadek Detroit wskazuje, jak trudno jest zastąpić wiodących przedsiębiorców przenoszących działalność gospodarczą gdzie indziej, tj. do innych krajów, regionów itp. innymi, którzy wypełniliby powstałą lukę. Dotyczy to rów-

niez przypadków upadłości przedsiębiorców. Częściowym rozwiązaniem tego problemu może być przeniesienie działalności w całości lub części z innych regionów kraju. Nie jest to jednak w pełni zadowalające rozwiązanie w skali kraju, gdyż w mieście, z którego przenoszona jest działalność gospodarcza do upadającego miasta, powstaje próżnia po przedsiębiorcy, która dotyka miasta, z którego następuje przeniesienie działalności gospodarczej, chyba że na terenie tego miasta jest tak wielu przedsiębiorców, że zniknięcie jednego czy kilku zakładów nie stanowi problemu związanego np. ze wzrostem bezrobocia, zmniejszeniem dochodów budżetu miasta z tytułu podatków lokalnych, czy też udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych itp. Mniejszy jest problem w skali kraju, gdy przedsiębiorca pozostawia część swego zakładu w dotychczasowym mieście, a część przenosi do upadającego miasta. W tym przypadku władze miasta, z którego przenoszona jest część działalności gospodarczej w mniejszym zakresie mają trudności związane ze zmniejszeniem się miejsc pracy, wzrostem bezrobocia, zmniejszeniem dochodów z podatków lokalnych, udziału w podatku dochodowym od osób prawnych itp. Problem ten nie występuje, gdy przedsiębiorca w upadającym mieście otwiera kolejny oddział (filię) bez ograniczenia produkcji, świadczenia usług, zatrudnienia w dotychczasowych oddziałach (zakładach). Dla upadających miast i dla krajów, w których następuje zmniejszenie się liczby podmiotów prowadzących działalność gospodarczą, najlepszym rozwiązaniem jest sytuacja gdy działalność gospodarczą zaczynają w nich prowadzić przedsiębiorcy z innych krajów, gdyż w ten sposób rośnie liczba przedsiębiorców w mieście i w całym kraju.

Przypadek Detroit wskazuje, że miasto nie było i nie jest w stanie samodzielnie uporać się z narosłymi problemami, które doprowadziły do upadłości i nadal pozostają nierozwiązane. Zaangażowanie się administracji prezydenta USA i udzielenie pomocy dla przedsiębiorców branży motoryzacyjnej w 2009 r., tj. na cztery lata przed ogłoszeniem upadłości, nie zapobiegło katastrofie, co świadczy o tym, że problemy metropolii przerosły administrację rządową.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej oznacza m.in. swobodę wyboru miejsca gdzie działalność chce prowadzić przedsiębiorca, tzn. w kraju i mieście, z którym jest związany zamieszkaniem, czy też tam, gdzie jest to dla niego najkorzystniejsze pod względem ekonomicznym, organizacyjnym oraz ze względu na stabilność i bezpieczeństwo prowadzenia działalności gospodarczej. Gdy tych elementów brakuje, przedsiębiorca chcący nadal prowadzić działalność gospodarczą w tej samej branży, może przenieść działalność gospodarczą do innej gminy lub kraju. Nie można zmusić przedsiębiorcy do prowadzenia działalności gospodarczej na terenie jakiejś gminy. Gdy z jakiejś gminy przedsiębiorcy zaczynają przenosić działalność gospodarczą gdzie indziej, władzom tej gminy trudno jest zachęcić przedsiębiorców z innych gmin i krajów, aby przenieśli działalność gospodarczą na ich terytorium.

Inna sytuacja występuje w przypadku, gdy cała branża produkcyjna czy usługowa traci rację bytu na rynku, np. kopalnie węgla kamiennego, zakłady fotograficzne świadczące usługi wywoływania zdjęć po upowszechnieniu się fotografii cyfrowej itp. Część przedsiębiorców może zacząć prowadzić działalność gospodarczą w innej branży, co dla gminy może być neutralne (gdy nie doprowadzi to do zmniejszenia liczby miejsc pracy i zmniejszenia dochodów budżetu gminy), negatywne (gdy zwiększy się liczba bezrobotnych i zmniejszą się dochody gminy), pozytywne (gdy zwiększy się liczba zatrudnionych i zwiększą się dochody gminy). Przebranżowienie się przedsiębiorcy jest procesem złożonym, bywa długotrwałe i uzależnione jest m.in. od tego, czy przedsiębiorca dysponuje środkami finansowymi własnymi lub pozyskanymi na rynku kapitałowym niezbędnymi do rozpoczęcia działalności gospodarczej w nowej branży. Na początkowym etapie przedsiębiorca może prowadzić nową działalność gospodarczą, która nie generuje zysku, lecz przynosi straty, a dopiero w późniejszym okresie działalność gospodarcza w nowej branży zacznie przynosić dochody. Ma to konsekwencje finansowe dla miasta, gdyż generowanie straty z działalności gospodarczej nie powodują wpływów do budżetu z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób prawnych i fizycznych (dotyczy przedsiębiorców indywidualnych).

DETROIT A PROBLEMY NIEKTÓRYCH POLSKICH MIAST I REGIONÓW

To co zdarzyło się w Detroit, jest czymś innym od tego, czego doświadczyły w Polsce miasta Dolnego i Górnego Śląska, aglomeracji łódzkiej, Trójmiasta, czy Szczecina w minionym ćwierćwieczu. Polska nie jest już w czołówce krajów eksportujących węgiel kamienny, co m.in. doprowadziło do upadłości wielu kopalń. Nastąpił także upadek przemysłu włókienniczego na terenie aglomeracji łódzkiej oraz stoczniowego w Trójmieście i Szczecinie. W tych miastach nie nastąpiło jednak zmniejszenie się liczby ludności o ponad połowę jak miało to miejsce w Detroit. Łódź nadal jest jednym z największych (trzecim po Warszawie i Krakowie) pod względem liczby mieszkańców miast w Polsce. Emigracja polskich pracowników do innych krajów, w szczególności po przystąpieniu Polski do UE, jest niezaprzeczalnym faktem. Dotyczy również mieszkańców ww. miast i regionów, przy czym część osób wyjeżdża do pracy w innych krajach na okresy kilkumiesięczne w trakcie roku, a resztę przebywa w Polsce. W przypadku Polaków mała mobilność i niechęć do niej w szczególności starszych pokoleń okazuje się pozytywną cechą dla regionów i gmin. Na wracanie do Polski przez część osób wyjeżdżających do pracy w innych krajach ma wpływ również własność nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe w Polsce (odrębna własność lokalu, domy jednorodzinne) lub współdzielczych własnościowych praw do lokali mieszkalnych, przywiązanie do nich oraz niewystarczające dochody uzyskiwane w innym kraju do zakupu w nim

nieruchomości wykorzystywanej na cele mieszkaniowe. Często praca w innym kraju przez obywateli polskich traktowana jest jako zło konieczne, ze względu na brak jakiegokolwiek źródła dochodu w Polsce albo ze względu na większy dochód z pracy w innym kraju. Pracujący w ten sposób za granicą obywatele polscy, po uzyskaniu świadczenia emerytalnego, resztę życia często zamierzają spędzić w Polsce. Administracja samorządowa gmin, w których nastąpiła likwidacja przemysłu z ww. branż, musiała zająć się m.in. problemami stworzenia przynajmniej części miejsc pracy dla mieszkańców, którzy ją utracili, możliwości szybkiego, łatwego i taniego dojazdu do innych miast, gdzie mogliby podjąć zatrudnienie oraz udzieleniem wieloletniej pomocy społecznej dla osób, które nie potrafiły znaleźć żadnego zatrudnienia w kraju i poza granicami.

PLANOWANE PRZEOBRAŻENIE GMINY

Przypadek Detroit wskazuje, że nie warto doprowadzać do upadłości miasta, a dopiero później rozpoczynać proces jego naprawy i odnowy. Władze gminy mogą z wyprzedzeniem reagować na zachodzące niekorzystne zmiany w branżach przedsiębiorców funkcjonujących na ich terenie, o ile są tych zmian świadome i zgromadzą wystarczające środki finansowe na te działania.

Trwale zmniejszenie się popytu na produkowane przez przedsiębiorstwa produkty, świadczone usługi, funkcjonujące na terenie gminy itp. powinien stanowić sygnał dla władz, że czas rozpocząć działania na terenie gminy, w następstwie których w miejsce chylących się ku upadkowi podmiotów gospodarczych powstaną nowe, albo istniejące przedsiębiorstwa przekształcą swoją działalność na inną w wyniku czego przynajmniej część osób tracących pracę znajdzie zatrudnienie. Działalność władz gminy w tym zakresie nie może być efektem chwilowego impulsu, lecz efektem przyjętej wieloletniej strategii.

W opracowaniu strategii przeobrażenia gminy np. z przemysłowej na usługową, gdzie oferowana jest rozrywka, edukacja, np. muzyczna, medyczna itp. lub na odwrót gmina powinna posilkować się profesjonalnymi firmami doradczymi, które wskażą wiarygodne dziedziny działalności gospodarczej mające wieloletnią przyszłość. Z opracowaniem strategii przemiany i rozwoju gminy związane jest ryzyko przyjęcia złych założeń co do przyszłości branż uznanych za perspektywiczne do prowadzenia na terenie gminy, co może doprowadzić do dalszego pogorszenia się sytuacji mieszkańców i finansów miasta mimo poniesionych nakładów finansowych. Tego ryzyka nie sposób wyeliminować także w przypadku, gdyby pomoc w opracowaniu strategii przeobrażenia gminy zaoferowała wyspecjalizowana agencja rządowa lub wydział jakiegoś ministerstwa. W przypadku, gdy trudności związane z likwidacją przedsiębiorstw dotyczą wielu gmin na terenie kraju warto, aby w opracowywanie strategii przeobrażenia gmin zaangażował się rząd centralny m.in. z tego względu, że znając skalę problemu, może

wyeliminować powielanie się kierunków przeobrażeń gmin, a tym samym wyeliminować w przyszłości konkurencję pomiędzy gminami o inwestorów, usługobiorców, usługodawców itp. Gdy likwidacja przedsiębiorców dotyczy niewielu gmin w danym kraju w opracowanie strategii przeobrażenia rząd centralny nie musi się angażować, choć warto, aby zapewnił profesjonalną weryfikację wstępnie opracowanej strategii przeobrażenia gminy. Przedmiotowa weryfikacja strategii powinna być wiążąca dla gmin, która musiałaby uwzględnić zawarte w niej krytyczne uwagi.

W wyniku przyjęcia przez organ stanowiący gminy strategii przeobrażenia i jej realizacji może nastąpić trwała poprawa sytuacji przedsiębiorców, mieszkańców i samej gminy. Realizacja strategii przeobrażenia może też skończyć się fiaskiem lub uda się jedynie zachować stan przed opracowaniem i realizacją strategii przeobrażenia. Tego ryzyka nie sposób wyeliminować, lecz nie należy go rozpatrywać w kategoriach porażki, gdyż niepodjęcie żadnych działań przez gminę może doprowadzić do zapaści finansowej gminy.

Niezależnie od tego, jak wiele gmin dotykają trudności z likwidacją na ich terytorium działalności gospodarczej, powinny one otrzymać wsparcie finansowe z budżetu centralnego na realizację przyjętej strategii przeobrażenia. Gmina, na terenie której następuje likwidacja przedsiębiorców lub ograniczenie ich zakresu działalności ma podwójne trudności finansowe:

- maleją jej dochody z podatków lokalnych np. na skutek płacenia przez mniejszą liczbę podmiotów podatku od nieruchomości wykorzystywanych na działalność gospodarczą, mniejsze wpływy do budżetu z udziałów w podatku dochodowym od osób prawnych ze względu na malejące dochody przedsiębiorców lub ich straty oraz mniejsze wpływy z udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych, gdyż część mieszkańców traci pracę i dochody,
- więcej środków z budżetu trzeba przeznaczyć na pomoc społeczną dla mieszkańców, którzy nie mają żadnych źródeł dochodów.

W takiej sytuacji trudno jest znaleźć wystarczające środki w budżecie gminy na sfinansowanie tworzenia nowej infrastruktury, promocję, opracowanie strategii przeobrażenia itp. Dotyczy to zarówno dużych miast, średnich, jak i małych. Gminy, na których przeniosły się trudności przedsiębiorców funkcjonujących na ich terytorium winny otrzymać wsparcie finansowe z budżetu centralnego na realizację strategii przeobrażenia w postaci dotacji i zwiększonych udziałów w podatkach dochodowych od osób fizycznych i prawnych. Wsparcie gminy większymi udziałami w podatkach dochodowych od osób prawnych i fizycznych prowadzących działalność na terenie gminy jest motywujące dla gminy, gdyż starając się o przyciągnięcie inwestorów na teren gminy i zmniejszenie bezrobocia odczuwa skutki realizacji strategii przeobrażenia. Efekty te będą widoczne po jakimś czasie realizacji strategii przetrwania. Aby rozpocząć realizację przedmiotowej strategii potrzebne są środki finansowe w postaci dotacji.

Do udzielenia wsparcia finansowego z budżetu centralnego gminie przystępującej do realizacji strategii przeobrażenia nie jest potrzebna osobna regulacja prawna. Wystarczający byłby zapis w ustawie o finansach publicznych wskazujący, że gmina przystępująca do realizacji strategii przeobrażenia, otrzymuje dotacje z budżetu centralnego, a w czasie jego realizacji przysługują jej większe udziały (określenie w punktach procentowych) w podatkach od osób prawnych i fizycznych z terenu gminy. W ten sposób każda gmina przystępująca do realizacji strategii przeobrażenia może oczekiwać na analogiczną pomoc z budżetu centralnego w zakresie udziałów w podatkach od osób fizycznych i prawnych oraz dostosowaną do indywidualnych potrzeb w postaci dotacji. Brak jakiegokolwiek regulacji prawnej w zakresie udzielenia pomocy finansowej z budżetu centralnego dla gmin chcących realizować strategię przeobrażenia może skutkować tym, że wsparcie finansowe otrzymają tylko te gminy, które poprzez indywidualne kontakty z decydentami na szczeblu rządowym będą potrafiły wystarać się o przyznanie pomocy.

NIEPOWODZENIE REALIZACJI STRATEGII PRZEOBRAŻENIA

Nie można wykluczyć, że mimo opracowania strategii przeobrażenia gminy z udziałem administracji rządowej lub bez, przy weryfikacji przedmiotowej strategii przez administrację rządową nie nastąpi trwała poprawa sytuacji na terenie gminy, tzn. nie uda się powstrzymać zmniejszania się liczby podmiotów gospodarczych na terenie gminy, wzrośnie liczba bezrobotnych, część ludności wyjedzie z gminy okresowo lub na stałe, co skutkować będzie zmniejszeniem się liczby mieszkańców. W takich przypadkach mogą pojawić się głosy, że udzielona pomoc dla gminy stanowi źle wydatkowane środki publiczne. Czy w takich przypadkach gminie należy nadal pomagać ze środków budżetu centralnego w realizacji kolejnej strategii przeobrażenia?

Jeżeli pierwsza strategia przeobrażenia nie zakończyła się powodzeniem, gmina może realizować kolejne, przy czym w tym przypadku pomoc finansowa z budżetu centralnego powinna być ograniczona i występować w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Nie można w nieskończoność wydawać środków publicznych na realizację kolejnych nieudanych strategii przeobrażenia gminy.

Administracja samorządowa istnieje dla podmiotów funkcjonujących na jej terytorium, tj. mieszkańców, przedsiębiorców oraz osób korzystających z usług gminy, jako przyjezdni, tj. turyści, osoby kształcące się na terenie gminy itp. Nieprawidłowa jest sytuacja, gdy w gminie wydatki na utrzymanie pracowników samorządowych stanowią ponad połowę wydatków budżetowych, tzn. administracja samorządowa pełni funkcję wiodącego pracodawcy, a pozostałe wydatki zaspokajają potrzeby reszty mieszkańców. W takich przypadkach należy dążyć do likwidacji gminy jako jednostki zasadniczego podziału terytorialnego kraju poprzez podział pomiędzy ościennie gminy. W szczególności dotyczy to gmin, na terenie których

funkcjonował przemysł wydobywczy, który stracił ekonomiczne uzasadnienie istnienia i nie udało się w miejsce tego przemysłu zapewnić dla mieszkańców miejsc pracy w innych branżach. Próby ratowania gminy przed jej upadkiem powinny być podejmowane, lecz nie można ich prowadzić w nieskończoność.

WNIOSKI

Sytuacja, jaka zdarzyła się w Detroit, jest pojedynczym przypadkiem w skali USA. Nie należy jednak lekceważyć tego, co stało się w Detroit i być przekonanym, że tamten przypadek nie dotyczy polskich gmin i miast, czy też gmin w innych krajach. Sytuacja, jaka miała i ma miejsce w Detroit, może zdarzyć się w każdym z państw, w którym jest gmina (miasto), na terenie której dominującą branżą przemysłową, usługową itp. dotknie kryzys gospodarczy mający większy lub mniejszy zakres globalny. Przypadek Detroit wskazuje, jak trudno jest:

- przeciwdziałać władzom miasta (gminy) przenoszeniu przez przedsiębiorców działalności gospodarczej do innych gmin (miast) i krajów,
- zapobiegać emigracji ludności poza terytorium miasta (gminy), w którym nie ma poczucia bezpieczeństwa, stabilności i perspektyw życia,
- pozyskać nowych przedsiębiorców z innych branż w miejsce tych, co odeszli,
- uniknąć spirali zadłużenia ze względu na zmniejszające się dochody i utrzymywanie się wydatków na takim samym poziomie lub ich wzrost.

Przypadek Detroit wskazuje ponadto, że administracja rządowa winna z wyprzedzeniem analizować pogarszającą się sytuację miasta (gminy) po to, aby w porę zmusić gminę (miasto) do opracowania i realizacji programu poprawy finansów oraz przeobrażenia (gminy) miasta lub po to, aby przejąć kontrolę nad miastem w celu wprowadzenia przedstawiciela rządu (urzędnika rządowego), którego zadaniem byłoby przejąć zadania organów wykonawczych i stanowiących, opracowanie strategii przeobrażenia gminy, poprawy finansów itp. Zaproponowane rozwiązania zaangażowania się administracji rządowej w pomoc dla gmin (miast) w opracowaniu strategii przeobrażenia nie jest ingerencją w samodzielność gmin (miast). W przypadku konieczności podjęcia działań ratunkowych gminy (miasta) jej zakres samodzielności jest już znacznie ograniczony poprzez m.in. niemożność realizacji zadań na dotychczasowym poziomie, w dotychczasowym zakresie ze względu m.in. na brak wystarczających dochodów z malejących źródeł podatkowych z terenu gminy, gdyż zmniejsza się liczba podmiotów płacących przedmiotowe podatki. Administracja rządowa nie może być obojętna wobec trudności finansowych miasta (gminy), emigracji z jego terytorium ludności i powinna zaangażować się w pomoc dla chylącej się do upadku gminie (miastu). Regulacje prawne dotyczące pomocy finansowej dla gmin (miast) zmuszonych dokonać przeobrażenia, powinny być zawarte w ustawie o finansach publicznych lub w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

BIBLIOGRAFIA

- Domaradzki K., *Amerykańska дума wstaje z kolan*, <http://www.forbes.pl/usa-detroit-amerykanska-duma-wstaje-z-kolan,artykuly,201968,1,4.html> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Federalny kodeks upadłościowy USA*, <http://www.law.cornell.edu/uscode> (dostęp 1.04.2014 r.).
- Milewski P., *Detroit. Upadek miasta motorów*, <http://www.newsweek.pl/swiat/detroit--upadek-miasta-motorow,106851,1,1.html> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Zielone światło dla Detroit*, <http://biznes.pl/magazyny/finanse/zielone-swiatlo-dla-detroit/4ktj0> (dostęp 7.07.2016 r.).
- Thavis J., 2015, *Dziennik watykański. Władza, ludzie, polityka*, Wydawnictwo Znak, Kraków.

Streszczenie

W artykule dokonano analizy przyczyn upadłości miasta Detroit w USA. Wykazano, że przyczyny te można podzielić na dwa rodzaje zewnętrzne – zmiany w przemyśle motoryzacyjnym, przeniesienie działalności gospodarczej do innych krajów oraz wewnętrzne, tj. brak działań ze strony władz miasta mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, brak skutecznego zniewelowania konfliktów rasowych, opóźnione poszukiwanie nowych inwestorów, doprowadzenie do nadmiernego zadłużenia. W artykule wykazano, że bardzo trudna sytuacja Detroit jest odmienna od trudności polskich gmin i miast Dolnego, Górnego Śląska, aglomeracji łódzkiej, Trójmiasta, gdyż w tych miastach i regionach nie nastąpiło trwał zmniejszenie się liczby ludności o ponad połowę, jak to miało miejsce w Detroit. Wskazano propozycje rozwiązań, jak należy postępować, gdy w mieście maleje liczba przedsiębiorców. W takich przypadkach miasto winno oczekiwać wsparcia merytorycznego, organizacyjnego i finansowego ze strony administracji rządowej w zakresie opracowania strategii przetrwania, rozwoju i jej sfinansowania. Wskazano również, że działania mające na celu zapobieżenie trudności w miastach należy podejmować z wyprzedzeniem, gdyż wtedy jest szansa na łagodne przejście transformacji. W takich działaniach miasta również nie powinny być osamotnione, lecz powinny móc oczekiwać wsparcia w zakresie m.in. weryfikacji przyjętego planu działania pod względem realności założeń co do globalnej sytuacji oraz częściowego wsparcia finansowego ze strony budżetu centralnego. Dla wprowadzenia proponowanych rozwiązań nie ma potrzeby tworzenia osobnych regulacji prawnych. Wystarczające jest w tym zakresie dodanie kilku jednostek redakcyjnych w ustawie o finansach publicznych.

Słowa kluczowe: gmina, upadek, przemiana, finansowanie

Financing transformation of the municipality*Summary*

The article analyzes the causes of bankruptcy of the city of Detroit in the USA. It has been shown that the causes can be divided into two types the external – in the automotive industry, the transfer of business to other countries and the internal i.e. the lack of action by the city authorities in order to ensure the safety of residents, the lack of effective eliminating of racial conflicts, delayed searches for new investors, which brought the excessive debt. The article shows that the very difficult situation in Detroit is different from the difficulties of Polish towns in Lower, Upper Silesia,

agglomeration of Lodz, the Tri-City, because in these cities and regions, there has been a permanent reduction in population by more than half as it was Detroit. Indicated proposals for solutions on how to proceed when the number of entrepreneurs is decreasing. In such cases, the city should expect substantive support, organizational and financial resources from the government administration in the development strategies of survival, development and fund it. It also pointed out that the measures to prevent the difficulties in the cities should be taken in advance, because then there is a chance for a smooth transition of transformation. In such operations the city should not also be alone but must be able to expect the support in such areas like the verification of agreed action plan in the respect of assumptions about the global situation and the partial financial support from the central budget. For introduction of the proposed solutions there is no need to create separate law regulations. It is sufficient in this regard, to add some units of text in the Public Finance Act.

Keywords: municipality, fall, change, financing

JEL: K00, H79

*dr Grzegorz Hajduk*¹

Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Rzeszowski

Postrzeganie Rzeszowa jako marki – wyniki badań

WPROWADZENIE

Polskie miasta, dla osiągnięcia własnych celów strategicznych, sięgają coraz powszechniej po profesjonalne narzędzia z zakresu komunikacji marketingowej. Coraz więcej miast posiada i realizuje własne strategie marki, profesjonalnie posługuje się identyfikacją wizualną, stosuje reklamę, prowadzi działania public relations czy wykorzystuje potencjał social media marketingu. Promocja oraz inne działania budujące wizerunek są rodzajem inwestycji, mającej w długim okresie znaczący wpływ na rozwój gospodarczy jednostek samorządu terytorialnego.

Miasto, jako przedmiot działań wizerunkowych jest obiektem specyficznym. Istnieje ono nie tylko w sensie fizycznym, ale również jako zestaw skojarzeń funkcjonujący w umysłach odbiorców (wizerunek). Nie w każdym przypadku sposób postrzegania miasta przez zbiorowość odzwierciedla rzeczywistość. Niektóre miasta stają przed wyzwaniem, jakim jest zbudowanie pozytywnego wizerunku marki, inne wymagają działań zmieniających niewłaściwy, stereotypowy odbiór społeczny. Dla wszystkich jednostek terytorialnych, które chcą wykorzystać potencjał własnego wizerunku, praca nad budowaniem marki jest długotrwałym procesem, wymagającym systematyczności i konsekwencji. Jego specyfika przypomina budowanie marek korporacyjnych. Podobnie jak marki miast: mają one wielodyscyplinarne korzenie, adresowane są do wielu grup interesariuszy, mają wysoki poziom niematerialności i złożoności, przy ich tworzeniu należy uwzględnić kwestię odpowiedzialności społecznej, charakteryzuje je złożona tożsamość i wymagają długofalowego kształtowania [Ashworth, Kavaratzis, 2009, s. 524].

Marketing terytorialny stosowany jest w warunkach konkurencji o ograniczone zasoby, u podstaw której leży przekonanie o decydującym wpływie na osiągnięte rezultaty właściwej orientacji na klientów-partnerów [Florek, 2006, s. 17].

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: grzehaj@ur.edu.pl

Podstawowymi grupami docelowymi komunikacji marketingowej prowadzonej przez miasta są: mieszkańcy, inwestorzy oraz turyści. Poszczególne grupy, na różne sposoby, próbuje się zachęcić do korzystania z oferty, jaką dysponuje miasto, poprzez wywoływanie określonego, pożądanego zestawu pozytywnych skojarzeń na temat cech go wyróżniających. Wizerunek marki miejsca jest wypadkową wielu informacji, jakie docierają do odbiorcy, lecz jego kształtowanie przebiega tym skuteczniej, im bardziej spójny i wyrazisty jest zestaw argumentów, jakimi posługuje się nadawca. Punktem wyjścia skutecznej komunikacji jest więc określenie tożsamości marki miejsca (*brand identity*). Jest ona ustalana przez osoby odpowiedzialne za budowanie marki (menedżerów marki) i przekazywana za pośrednictwem różnych narzędzi komunikacji, poprzez kształtowanie krajobrazu i przy wykorzystaniu innych elementów kreowania miejsc [Zavattaro, 2014, s. 17]. Na tożsamość marki miasta składają się jego wybrane cechy, mające potencjał do stania się unikatowymi wyróżnikami w procesie komunikacji z otoczeniem. Ogół działań zmierzających do zbudowania wartości marki w procesie komunikacji określa się jako branding. W odniesieniu do miast używa się często takich pojęć jak *city branding*² i *place branding*³.

Podstawowym uwarunkowaniem dla stworzenia skutecznej strategii marki miejsca jest trafna analiza aktualnego sposobu postrzegania miasta oraz uwarunkowań, które wpływają na powstanie jego wizerunku w umysłach odbiorców. Obecne skojarzenia powinny być punktem wyjścia dla zaplanowania przyszłych działań wizerunkowych. W niniejszym artykule prezentowane są wyniki badania dotyczącego postrzegania Rzeszowa jako marki miejsca. Podstawą do jego przygotowania była szeroka analiza materiału wtórnego (*desk research*) oraz wnioski z badania jakościowego przeprowadzonego w 2012 r. wśród studentów rzeszowskich uczelni, dotyczącego postrzegania Rzeszowa jako marki [Hajduk, 2013]. Na podstawie zebranych informacji opracowano kwestionariusz do badania ilościowego, w którym zidentyfikowane wcześniej zjawiska i postawy wyrażono w pytaniach zamkniętych z odpowiednio dobranymi i przetestowanymi w badaniu pilotażowym skalami pomiarowymi. Badanie przeprowadzone zostało w dniach 12–22 listopada 2015 r. Zakres przedmiotowy dotyczył wizerunku Rzeszowa jako miasta oraz marki miejsca. Wykorzystano metodę wywiadu kwestionariuszowego. Zastosowano kwotową metodę doboru próby badawczej, w której charakterystykami kontrolnymi były: płeć, wiek i miejsce zamieszkania badanych osób. Dzięki temu w próbie badawczej zachowano strukturę respondentów odzwierciedlającą badaną populację, którą stanowili mieszkańcy Rzeszowa oraz osoby odwiedzające to miasto, a mieszkające na stałe poza jego granicami. W badaniu wzięło udział 649 osób. Wywiady z respondentami przeprowadzili studenci Wydziału Ekonomii UR w ramach projektu realizowanego przez Koło Naukowe

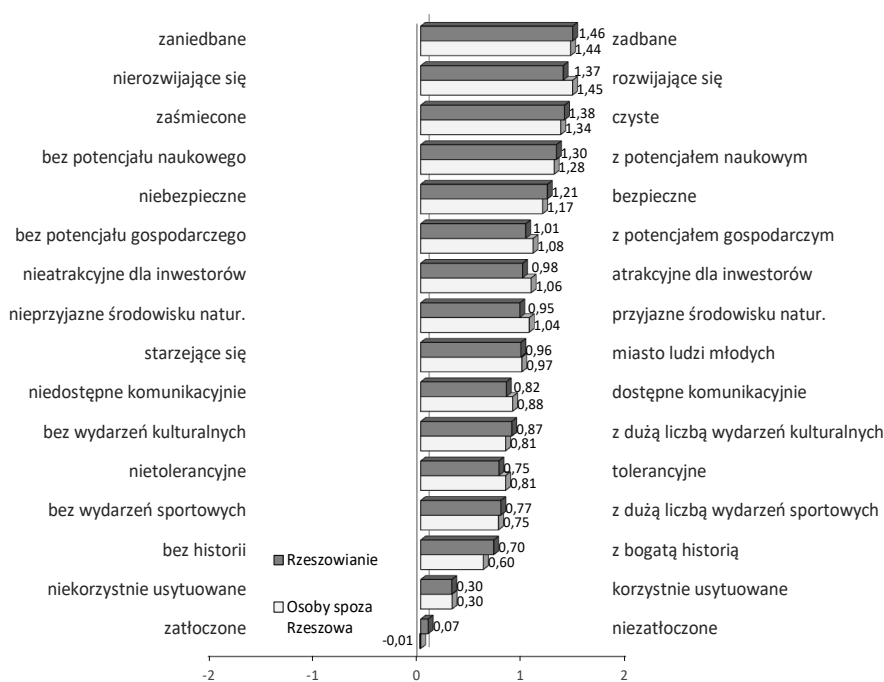
² W ten sposób określany jest proces budowania marki miasta w: [Dinnie, 2011, s. 5].

³ Pojęcie proponowane m.in. przez [Govers, Go, 2009].

„Liderzy Biznesu”, pod opieką merytoryczną dra Grzegorza Hajduka z Katedry Marketingu i Przedsiębiorczości na Uniwersytecie Rzeszowskim.

OPINIE I SKOJARZENIA DOTYCZĄCE RZESZOWA

Wizerunek miasta jest wypadkową oceny wielu aspektów jego funkcjonowania. Aby zidentyfikować opinie respondentów na temat miasta poproszono ich o dokonanie oceny 16, celowo dobranych cech. Ankietowani mieli do dyspozycji pięciostopniową, dwubiegunową skalę porządkową (od „zdecydowanie nie” do „zdecydowanie tak”). Rozkład odpowiedzi ogółem po ich uśrednieniu przedstawiono na wykresie (rys. 1).



Rys. 1. Ocena wybranych aspektów funkcjonowania miasta Rzeszowa z uwzględnieniem opinii mieszkańców i osób spoza miasta

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

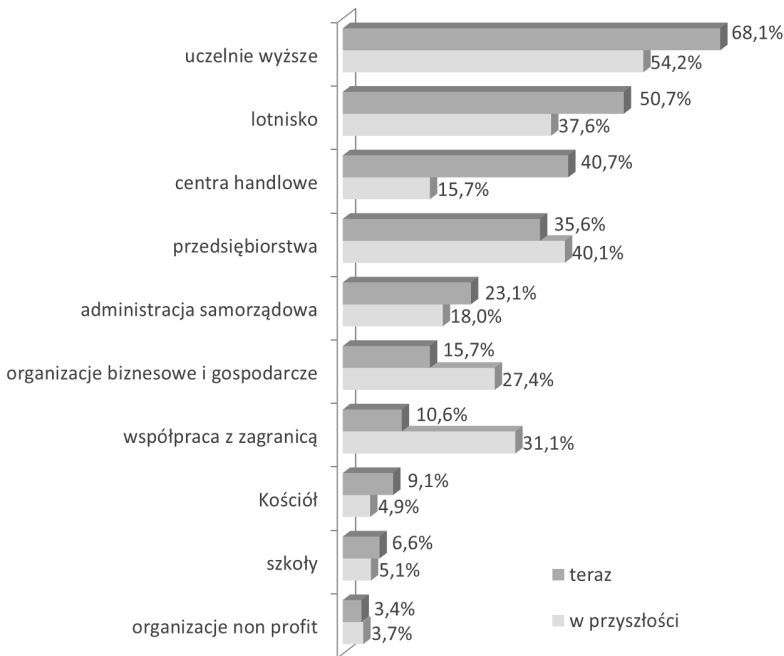
Rzeszów postrzegany jest przez większość respondentów jako miasto: zadbane, rozwijające się, czyste, z potencjałem naukowym i bezpieczne. Wszystkie zaproponowane cechy otrzymały po uśrednieniu pozytywną ocenę ankietowanych. Wśród niżej ocenionych aspektów funkcjonowania miasta znalazły się: tolerancyjność jego mieszkańców, liczba wydarzeń sportowych, dziedzictwo historyczne

i usytuowanie Rzeszowa. Najniżej, na poziomie zbliżonym do neutralnego, oceniony został stopień zatłoczenia miasta. Opinie osób przyjezdnych nie różniły się istotnie od opinii mieszkańców Rzeszowa.

Z przeprowadzonej analizy wynika, że cechy takie jak potencjał rozwojowy miasta, porządek i bezpieczeństwo mogłyby stanowić wiarygodne argumenty w komunikacji, podczas gdy atrakcyjność kulturalna i historyczna wymagałyby wcześniejszego udowodnienia i uzasadnienia. Biorąc pod uwagę te uwarunkowania komunikacyjne łatwiej jest dobrać zamkniętą listę atrybutów i przesłań komunikacyjnych budujących wizerunek marki miasta.

OCENA CZYNNIKÓW WPLYWAJĄCYCH NA STAN I WIZERUNEK RZESZOWA

Stan i sposób funkcjonowania miasta uzależnione są od działalności różnych instytucji funkcjonujących na jego terenie oraz go reprezentujących. Oceny wpływu instytucji, organizacji i działań podejmowanych przez miasto na stan i wizerunek miasta, dokonano z uwzględnieniem diagnozy obecnej sytuacji oraz przewidywań dotyczących przyszłości. Respondenci mogli wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi w odniesieniu do zaproponowanych obszarów (rys. 2).

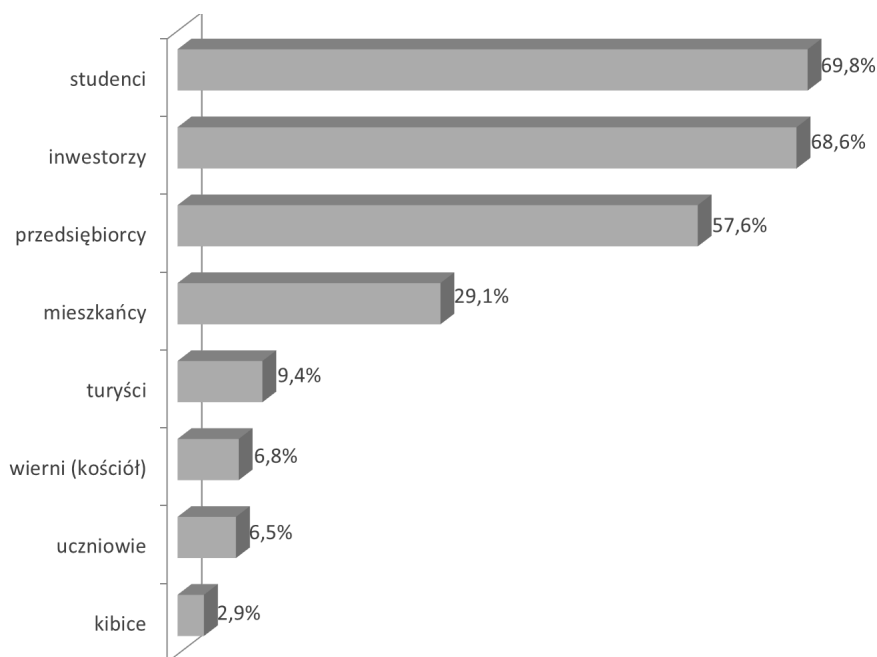


Rys. 2. Instytucje i organizacje wpływające na stan i wizerunek Rzeszowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Najczęściej wskazywanymi instytucjami wpływającymi na stan i wizerunek miasta były rzeszowskie uczelnie wyższe, lotnisko, centra handlowe oraz lokalny biznes. Na kolejnych miejscach znalazły się działania administracji samorządowej oraz organizacji biznesowych i gospodarczych. W przyszłości przewidywane jest wzrastające znaczenie roli przedsiębiorstw oraz organizacji biznesowych i gospodarczych. Respondenci liczą również na rozwój współpracy z zagranicą, jako szansę rozwojową dla Rzeszowa. Spodziewają się natomiast zmniejszenia obecnie istotnej roli: uczelni wyższych, portu lotniczego czy licznych i prężnie funkcjonujących galerii handlowych.

Osoby biorące udział w badaniu wskazały również znaczenie różnych grup społecznych, pod kątem ich wpływu na rozwój miasta. Respondenci mogli wskazać maksymalnie trzy odpowiedzi w odniesieniu do zaproponowanych grup (rys. 3).



Rys. 3. Ocena wpływu wybranych grup społecznych na rozwój Rzeszowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 r.

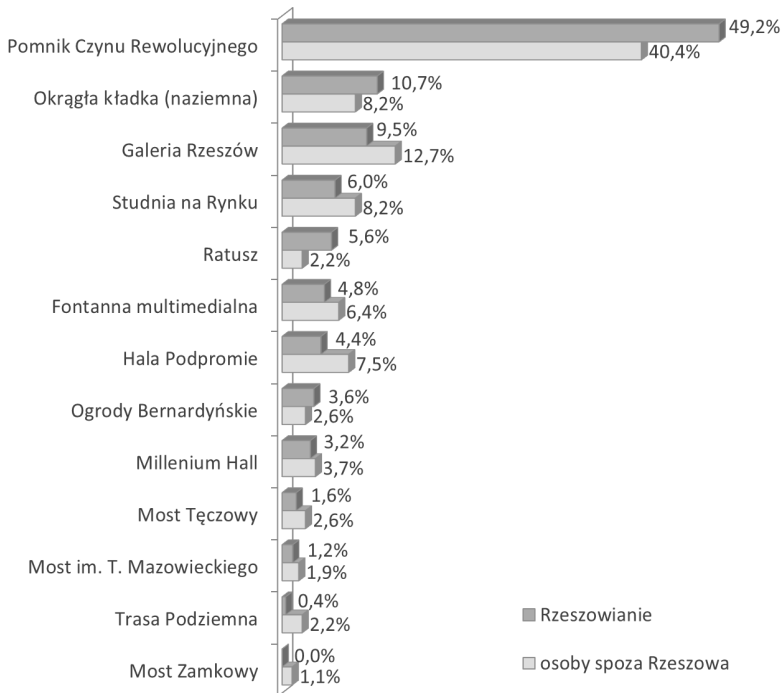
Zdaniem największej liczby respondentów, grupami społecznymi istotnie wpływającymi na tempo rozwoju Rzeszowa są: studenci, inwestorzy i przedsiębiorcy. Opinia na temat potencjału, jaki wiąże się z dużą liczbą studiującej młodzieży koresponduje z oceną potencjału rzeszowskich uczelni wyższych. Wysoka ranga dwóch kolejnych odpowiedzi świadczy o wysokich oczekiwaniach względem ogólnie rozumianego biznesu, jako uwarunkowania rozwoju miasta. Niewielkie znacze-

nie dla Rzeszowa mają w opinii badanych turyści, którzy są zwykle utożsamiani z rozwojem innych miast. Wynikać to może z faktu, że respondenci nie dostrzegają potencjału turystycznego miasta, oceniając go jako mało atrakcyjny.

SKOJARZENIA WIZUALNE ZWIĄZANE Z MIASTEM I JEGO MARKĄ

W przypadku marek komercyjnych, istotnym elementem budowania ich wizerunku jest wykorzystanie wyrazistej symboliki. Ma ona swoje odzwierciedlenie w znakach graficznych, zasadach identyfikacji wizualnej, doborze kolorów firmowych, przy projektowaniu materiałów reklamowych itp. Symbolika ta bazuje zazwyczaj na skojarzeniach wizualnych związanych z obszarem prowadzonej działalności. Miasta i inne jednostki terytorialne, ze względu na szerokość swojej oferty i ilość możliwych skojarzeń ich dotyczących, stanowią pod tym względem skomplikowany obiekt analizy dla specjalistów opracowujących zasady identyfikacji wizualnej.

Osoby biorące udział w badaniu zostały poproszone o wskazanie najbardziej rozpoznawalnego symbolu miasta. Otrzymane odpowiedzi przeanalizowano z uwzględnieniem miejsca zamieszkania respondentów (rys. 4).

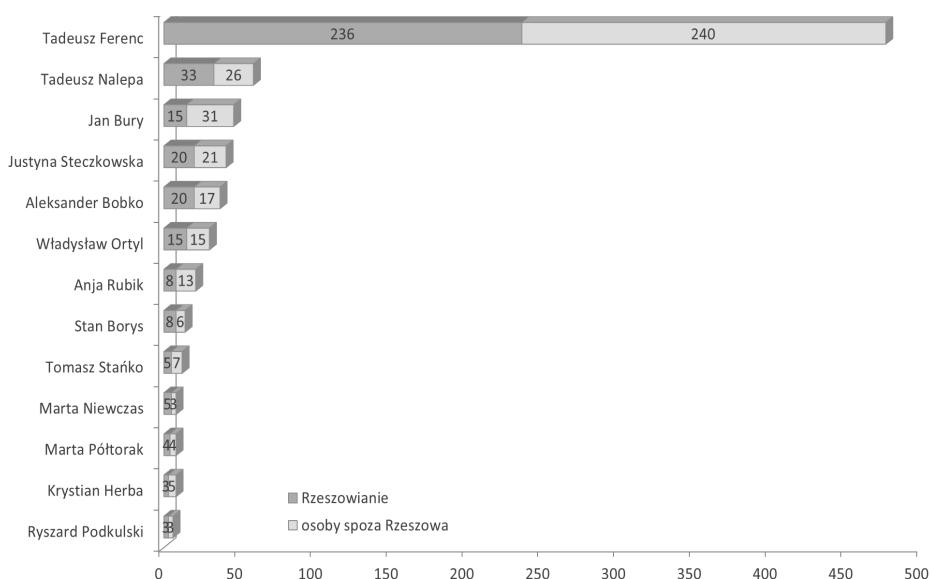


Rys. 4. Najbardziej rozpoznawalny obiekt – symbol Rzeszowa

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań przeprowadzonych w 2015 r.

Dla blisko połowy mieszkańców miasta jednoznacznym jego symbolem jest Pomnik Czynu Rewolucyjnego. Również dla osób przyjezdnych jest to najbardziej rozpoznawalny obiekt kojarzony z miastem. Z tym charakterystycznym monumentem wiążą się liczne kontrowersje dotyczące historii jego powstania oraz funkcjonowania skojarzeń wizualnych, niezwiązanych z jego oficjalną symboliką. Na kolejnych miejscach, jednak ze zdecydowanie mniejszą liczbą wskazań, znalazły się: okrągła kładka dla pieszych i Galeria Rzeszów – centrum handlowe w kompleksie z hotelem.

Aby wskazać osobowości kojarzące się respondentom z miastem, zastosowano metodę określania świadomości spontanicznej w formie pytania otwartego. Badani mogli wskazać maksymalnie trzy osoby, które kojarzą im się z Rzeszowem. Liczbę udzielonych odpowiedzi po ich zagregowaniu przedstawiono z uwzględnieniem wskazań mieszkańców Rzeszowa i osób spoza miasta (rys. 5).



Rys. 5. Osoby kojarzące się z Rzeszowem (n: 649)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Zdecydowanie największą liczbę wskazań, jako osoba kojarząca się z Rzeszowem, otrzymał prezydent miasta Tadeusz Ferenc. Ten pełniący swoją funkcję od 4 kadencji lokalny polityk cieszy się dużą rozpoznawalnością i uznaniem wśród mieszkańców i osób spoza miasta. Uzyskany wynik pomiaru świadczy z jednej strony o dużym potencjale tej osobowości, a z drugiej o niewielkiej liczbie innych wyrazistych postaci utożsamianych z miastem.

Tę samą metodę pomiaru i analizy danych zastosowano w odniesieniu do marek, jakie kojarzą się z Rzeszowem. Strukturę spontanicznych wskazań respondentów przedstawiono na wykresie (rys. 6).



Rys. 6. Marki kojarzące się z Rzeszowem (n: 649)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Wśród najbardziej rozpoznawalnych rzeszowskich marek wymieniano najczęściej Zelmer, WSK, ASSECO i Gerber. Na wysokim miejscu znalazła się również marka Resovia, która kojarzona jest z działalnością klubów sportowych, głównie z pierwszoligowym zespołem siatkarskim ASSECO Resovia Rzeszów. Rozpoznawalne marki komercyjne mogą wspierać proces budowania marki miasta, z którym są utożsamiane. Obecność nazwy miasta w nazwie popularnego zespołu sportowego jest z kolei ważnym czynnikiem wpływającym na świadomość i rozpoznawalność miasta, dzięki wysokiej częstotliwości pojawiania się jego nazwy w środkach masowego przekazu.

PODSUMOWANIE

Trafna diagnoza aktualnego wizerunku miasta stanowi podstawę do stworzenia skutecznej strategii marki. Przeprowadzenie badań pozwala na zidentyfikowanie cech charakterystycznych dla danego obszaru, mających potencjał do ich wykorzystania, jako atrybutów marki. Nie wszystkie z nich powinny być użyte w procesie pozycjonowania. Pewne oczywiste atrybuty nie posiadają często atutu oryginalności. Tak jak w przypadku marek komercyjnych, ważne jest wyselekcjonowanie unikatowych cech, które pozwolą wyróżnić miasto i jego ofertę na tle innych jednostek terytorialnych.

Wyniki przeprowadzonego badania potwierdzają pozytywny obraz miasta. Zarówno w opinii mieszkańców, jak i osób przyjezdnych, Rzeszów jest zadbanym miastem z potencjałem rozwojowym. Nieco niżej oceniono potencjał turystyczny czy historyczno-kulturowy miasta.

Władze Rzeszowa realizują od 2009 roku strategię marki podporządkowaną hasłu „Rzeszów stolica innowacji”. Została ona w roku 2014 poddana aktualizacji. Główne cele sformułowane w dokumencie strategii dotyczą: stworzenia wizerunku Rzeszowa jako miejsca dynamicznego, twórczego, przedsiębiorczego, niezależnego i odważnego; wypracowania rozpoznawalnego w kraju i za granicą wizerunku Rzeszowa jako centrum innowacji gospodarczych i społecznych; zbudowania wizerunku „inteligentnego miasta”, które cechują innowacyjne zarządzanie, innowacyjne technologie, innowacyjna nauka i technika, innowacyjny przemysł i architektura, innowacyjna kultura i sztuka [Aktualizacja Strategii Marki Rzeszowa..., s. 78]. Największym obecnie wyzwaniem wydaje się zbudowanie pożądanego wizerunku miasta za granicą. Zarówno lokalizacja Rzeszowa, jego wielkość, jak i konkurencja ze strony innych polskich miast, stanowią istotne ograniczenie w realizacji tego celu.

BIBLIOGRAFIA

- Aktualizacja Strategii Marki Rzeszowa oraz Programu Promocji Miasta Rzeszowa na lata 2014–2020*, www.rzeszow.pl (dostęp: 30.10.2016 r.).
- Ashworth G., Kavaratzis M., 2009, *Beyond the logo. Brand management for cities*, “Journal of Brand Management”, Jul/Aug, Vol. 16, Issue 8, <https://doi.org/10.1057/palgrave.bm.2550133>
- Dinnie K., 2011, *City Branding: Theory and Cases*, Palgrave Macmillan, New York, <https://doi.org/10.1057/9780230294790>
- Florek M., 2006, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.
- Govers R., Go F.M., 2009, *Place Branding: Glocal, Virtual and Physical Identities, Imagined and experienced*, Palgrave Macmillan, New York, <https://doi.org/10.1057/9780230247024>
- Hajduk G., 2013, *Określanie tożsamości marki miasta na przykładzie Rzeszowa* [w:] *Public relations: nowe trendy*, red. Z. Chmielewski, K. Stasiuk-Krajewska, D. Tworzydło, Newline.
- Zavattaro S., 2014, *Place Branding through Phases of the Image: Balancing Image and Substance*, Springer, <https://doi.org/10.1057/9781137394514>

Streszczenie

W artykule zwrócono uwagę na istotną rolę działań służących budowaniu wizerunku marki miejsca w rozwoju jednostek terytorialnych. Przedstawiono specyfikę procesu budowania wartości marki miasta oraz podstawowe pojęcia związane z tym zagadnieniem. Zwrócono uwagę, że

głównym uwarunkowaniem skuteczności w zarządzaniu marką miejsca, jest trafne określenie jej tożsamości. Miasto, jako przedmiot działań wizerunkowych, jest obiektem specyficznym. Istnieje ono nie tylko w sensie fizycznym, ale również jako zestaw skojarzeń funkcjonujący w umysłach odbiorców, składających się na jego wizerunek. Zidentyfikowanie aktualnego wizerunku marki miasta wymaga przeprowadzenia odpowiednich badań.

Prezentowane wyniki badań własnych dotyczą wizerunku Rzeszowa jako miasta oraz jako marki miejsca. Respondentami w badaniu ankietowym, które przeprowadzono w listopadzie 2015 roku byli mieszkańcy Rzeszowa oraz osoby odwiedzające miasto, a mieszkające na stałe poza jego granicami. Wyniki badania pokazują pozytywny obraz miasta zarówno z perspektywy jego mieszkańców, jak również osób przyjezdnych. Obie grupy badanych nie różniły się istotnie między sobą pod względem dokonywanych ocen. W ogólnym odbiorze Rzeszów jest zadbanym miastem z potencjałem rozwojowym, głównie w takich obszarach jak: gospodarczy, biznesowy i naukowy. Nieco niżej oceniono potencjał turystyczny miasta.

Uzyskane wyniki stanowią ważny element diagnozy aktualnej pozycji miasta i tożsamości marki Rzeszów. Mogą one być wykorzystane do oceny skuteczności działań podjętych przez miasto w ramach realizacji strategii marki Rzeszowa oraz jako wytyczne służące skorygowaniu lub sformułowaniu nowych celów strategicznych.

Słowa kluczowe: marka miejsca, marketing terytorialny, marketing miejsc, wizerunek marki

The perception of Rzeszów as a brand – research findings

Summary

The article draws attention to the importance of place branding in the territorial units development. There were presented the specifics of the process of building the brand value of the city and the basic concepts related to this issue. It was noted that the main factor affecting the effectiveness of a city brand management, is the accuracy in determining its identity. A city, as a subject to image - creating activities is a peculiar and specific item. It exists not only in the physical sense, but also as a set of associations existing in the minds of consumers and all those elements compose the image. Identifying the current brand image requires the city to carry out adequate research.

The presented results of the study relate to the image of Rzeszow, as a city and as a city brand. The respondents in the survey, which was conducted in November 2015 were Rzeszow's former residents and visitors to the city, and permanently residing elsewhere. The survey results show a positive image of the city, both from the perspective of its residents as well as those visitors. Both groups of subjects did not differ significantly from each other in terms of assessments carried out. The general perception says that Rzeszow is a neat city with growth potential, mainly in areas such as economics, business and science. The tourist potential of the city was rated slightly lower.

The results are an important element in assessing the current position of the city and brand identity of Rzeszow. They can be used to assess the effectiveness of the actions taken by the city as part of the Rzeszow's brand strategy and as guidelines for correcting or formulate new strategic objectives.

Keywords: place brand, territorial marketing, place marketing, brand image

JEL: M31, M37, M38, M39

*prof. dr hab. Anna Harańczyk*¹

Katedra Gospodarki Regionalnej
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Gospodarka finansowa jednostek terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wobec nowych wyzwań

WPROWADZENIE

Finanse jednostek samorządu terytorialnego, tj. gmin, powiatów i województw są integralną częścią finansów publicznych i wiążą się z organizacją i strukturą podziału terytorialnego państwa. W marcu 2016 r. minęło 26 lat od uchwalenia ustawy o samorządzie terytorialnym, którą należy uznać za akt przywracający w Polsce samorząd terytorialny. Był to jeden z kluczowych momentów przemian ustrojowych w Polsce, jakie dokonały się od 1989 roku. Dziś trudno już wyobrazić sobie funkcjonowanie państwa bez samorządu terytorialnego, co nie oznacza, że ramy prawne, w jakich samorząd i sposób funkcjonowania poszczególnych wspólnot samorządowych jest wolny od błędów i słabości.

Reaktywowanie samorządu terytorialnego, wyposażenie go w osobowość prawną, własny majątek i finanse stworzyło dla wielu gmin szansę efektywnego rozwoju. Gminy uzyskały dużą swobodę w decydowaniu o wyborze drogi rozwoju, ale stały się jednocześnie bardziej zależne od warunków otoczenia i mechanizmów gospodarki rynkowej². Ta sytuacja wymaga od władz lokalnych nowych umiejętności myślenia i działania, takich, które sprostają zagrożeniom płynącym z otoczenia i wykorzystują szanse rozwojowe dla miasta. Szanse te tkwią w stałym poszukiwaniu optymalnych rozwiązań obejmujących gospodarowanie zasobami gminy. Postawiono przed władzami lokalnymi wyzwanie umiejętnego

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: anna.haranczyk@uek.krakow.pl

² Problematyka finansów samorządowych jest przedmiotem zainteresowania wielu autorów, do których należą m.in.: M. Dylewski (red.), B. Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj [2007], A. Harańczyk [2010], C. Kosikowski, E. Ruśkowski [2008], W. Misiąg [2015], S. Owsiak [2008], S. Owsiak [2015], L. Patrzalek [2009], L. Patrzalek [2010], K. Piotrowska-Marczak [1987], E. Ruśkowski, J.M. Salachna [2014], K. Surówka, M. Kosek-Wojnar [2007] i inni.

kierowania procesami gospodarczymi i społecznymi na podległym im obszarze. Samodzielny wybór odpowiedniego kierunku rozwoju gminy okazał się w praktyce bardzo trudnym ze względu na brak doświadczenia w zakresie samorządności terytorialnej, brak wykwalifikowanej kadry, niedociągnięcia samorządowego ustawodawstwa. Udział władz lokalnych w kreowaniu rozwoju lokalnego może być duży, bowiem dysponują one odpowiednimi do tego celu narzędziami pośredniego i bezpośredniego oddziaływania.

Przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest analiza gospodarki finansowej gmin wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego (KrOF).

Pojęcie obszaru funkcjonalnego, jako elementu polityki regionalnej, wprowadziła Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 [*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011]³. Ponadto nowe regulacje europejskiej polityki spójności i polskiej polityki rozwoju kładą nacisk na terytorialny wymiar polityk publicznych. Zakładają odejście od zarządzania sektorowego na rzecz zarządzania zintegrowanego terytorialnie, które polega na integracji działań różnych podmiotów publicznych wobec terytoriów określonych nie administracyjnie, a funkcjonalnie, charakteryzujących się podobnymi cechami społeczno-gospodarczo-przestrzennymi.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono ogólną charakterystykę KrOF. W drugiej przeanalizowano dochody własne, subwencje i dotacje 15 gmin tworzących KrOF oraz przedstawiono dochody ze źródeł zagranicznych, a także oceniono kondycję finansową wszystkich jednostek wchodzących do badanego obszaru za lata 2007–2014. Następnie przedstawiono Indykatory Plan Finansowy dla woj. małopolskiego – wydatki kwalifikowalne na kolejne lata obecnego okresu programowania 2014–2020, w którym uwzględniono wydatki na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w województwie.

³ Miejskie Obszary Funkcjonalne (MOF) wg KPZK są układem osadniczym ciągłym przestrzennie, złożonym z odrębnych administracyjnie jednostek i obejmują zwarty obszar miejski, powiązaną z nim funkcjonalnie strefę zurbanizowaną oraz ośrodki bliskiego sąsiedztwa (może obejmować gminy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie). Charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi, jednolitymi celami rozwoju. Są to obszary zurbanizowane o największej gęstości zaludnienia i najważniejszych funkcjach w systemie osadniczym kraju. Przy wyznaczaniu miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce kierowano się pewnymi wskaźnikami i zasadami [*Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2015]. KPZK wskazuje następujące typy obszarów funkcjonalnych: miejskie; wiejskie; obszary funkcjonalne szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej (np. strefa przybrzeżna, obszary górskie, Żuławy); obszary kształtowania potencjału rozwojowego (np. cenne przyrodniczo, ochrony krajobrazów kulturowych); obszary funkcjonalne wymagające rozwoju nowych funkcji przy użyciu instrumentów właściwych polityce regionalnej (np. obszary przygraniczne, miasta tracące dotychczasowe funkcje gospodarcze). Miejskie Ośrodki Funkcjonalne można podzielić na cztery podtypy: ośrodki wojewódzkie (w tym metropolitalne), regionalne, subregionalne i lokalne. Obszary funkcjonalne ośrodków wojewódzkich (w tym metropolitalnych) tworzone są wokół wszystkich miast wojewódzkich, składają się z ośrodka rdzeniowego i strefy zewnętrznej wobec jednostek różnego typu: gmin miejskich i wiejskich wchodzących w skład obszaru, jednostek przestrzennych monocentrycznych i policentrycznych.

KRAKOWSKI OBSZAR FUNKCJONALNY – PODSTAWOWE INFORMACJE

Krakowski Obszar Funkcjonalny (KrOF) został zidentyfikowany w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym (MRPO) na lata 2014–2020 jako delimitacja interwencji w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych (ZIT)⁴. Podejście to ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Krakowa. W skład obszaru funkcjonalnego wchodzi miasto Kraków oraz 14 otaczających go gmin (10 gmin wiejskich i 4 miejsko-wiejskie). Są to gminy powiatu krakowskiego (11) i gminy powiatu wielickiego (3)⁵.

Interwencja w ramach ZIT będzie realizowana na terenie obszaru o intensywnych powiązaniach funkcjonalnych pomiędzy Krakowem i otaczającymi go gminami: Biskupice, Czernichów, Igołomia-Wawrzeńczyce, Kocmyrzów-Luborzyca, Liszki, Michałowice, Mogilany, Niepołomice, Skawina, Świątniki Górne, Wieliczka, Wielka Wieś, Zabierzów, Zielonki. Jest to obszar wydzielony z subregionu: Krakowski Obszar Metropolitalny – Metropolia Krakowska. Mechanizmem promującym wsparcie powyższego OSI będzie wyodrębnienie alokacji finansowej dla wsparcia Krakowa i jego obszaru funkcjonalnego realizowanego w formule ZIT.

Tereny badanych gmin charakteryzują się bogatym środowiskiem przyrodniczym, leżą w obszarze jury Krakowsko-Częstochowskiej. KrOF charakteryzuje się dużą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego w regionie, z uwagi na swoje walory ekonomiczne i społeczne i jest magnesem przyciągającym zasoby ludzkie z innych obszarów województwa [*Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego...*, 2015].

Krakowski Obszar Funkcjonalny obejmuje 1275 km², liczba ludności w końcu 2014 r. wynosiła 1 027 492 osób, w tym 265 619 osób zamieszkiwało strefę podmiejską. Gęstość zaludnienia całego KrOF wynosi 805,9 osoby/km², w Krakowie wynosi ona 2330 osób/km², natomiast w strefie podmiejskiej 280,2 osoby/km².

⁴ Zintegrowane Inwestycje Terytorialne to narzędzie, za pomocą którego w okresie programowania 2014–2020 będą realizowane strategie terytorialne, przede wszystkim dotyczące zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. Przy pomocy tego instrumentu, partnerstwa jednostek samorządu terytorialnego (JST) miast i obszarów powiązanych z nimi funkcjonalnie mogą realizować wspólne przedsięwzięcia, łączące działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. ZIT to także wyjście poza sztywne granice administracyjne JST i większe możliwości oddziaływania projektów unijnych.

⁵ Zgodnie z polityką krajową, miasto wojewódzkie i jego obszar funkcjonalny – Metropolia Krakowska stanowią jeden z tzw. Obszarów Strategicznej Interwencji (OSI), zdefiniowanych w KSRR. Zgodnie z Małopolskim Regionalnym Programem Operacyjnym, podstawowym instrumentem wsparcia OSI będzie udzielanie dotacji na wdrażanie działań w KrOF. Interwencja planowana w ramach Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wdrażana będzie za pomocą Zintegrowanej Inwestycji Terytorialnej (ZIT), narzędzia, które pozwala na implementację programu operacyjnego w sposób przekrojowy oraz umożliwia finansowanie inwestycji z różnych osi priorytetowych programu operacyjnego.

Obszar KrOF cechuje się dodatnią dynamiką ludności. W latach 2007–2014 liczba jego mieszkańców wzrosła o ponad 34,5 tys. osób (103,4% w stosunku do 2007 r.), przy czym na wzrost ten składa się niemal w całości przyrost liczby ludności w gminach okalających Kraków, przy niewielkim wzroście liczby mieszkańców miasta centralnego (0,7 pkt proc., tj. o 5290 osób). Strefa podmiejska KrOF to przede wszystkim gminy wiejskie. Cztery miasta w strefie podmiejskiej (Skawina, Świątniki Górne, Niepołomice i Wieliczka) stanowiły łącznie 21,4% jej ludności w 2014 r. Obszary wsi podmiejskich charakteryzują się zdecydowanie największą dynamiką wzrostu ludności (180,9%). Decyduje to także o rodzaju i skutkach procesów osadniczych w KrOF. Analizując procesy demograficzne w KrOF warto zauważyć, iż pozytywną tendencją liczby ludności charakteryzuje się całe województwo małopolskie.

Tabela 1. Dynamika ludności w gminach KrOF

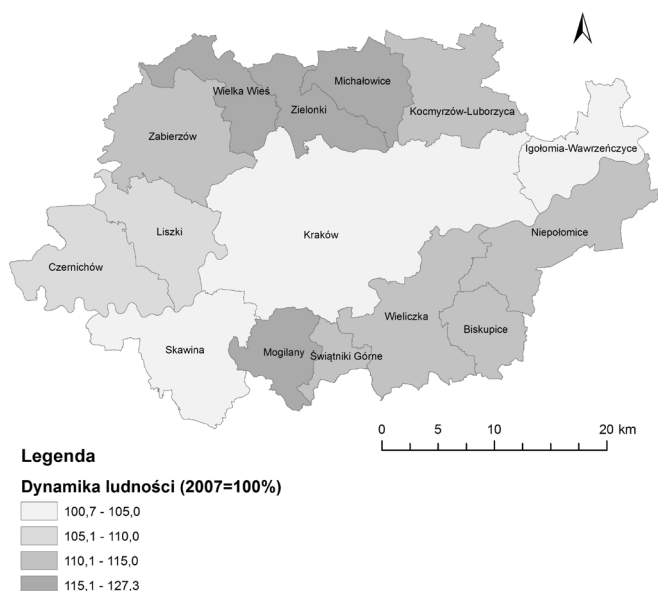
Jednostka terytorialna	2007 r. (w osobach)	rok 2007 = 100%						
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kraków	756 583	99,7	99,8	100,2	100,3	100,2	100,3	100,7
Czernichów	12 935	101,0	102,3	105,4	106,2	107,4	108,1	109,3
Igołomia- -Wawrzeńczyce	7 644	100,3	100,7	101,8	101,6	101,4	101,0	100,9
Kocmyrzów- -Luborzycza	13 398	100,9	102,4	105,2	106,9	108,5	109,0	110,2
Liszki	15 812	101,1	101,9	102,1	102,9	104,1	104,7	105,7
Mogilany	11 518	101,6	103,7	108,0	109,9	112,1	114,8	116,0
Michałowice	8 076	101,7	104,5	113,8	115,8	118,1	120,4	121,9
Skawina	41 486	100,5	101,1	102,9	103,2	103,7	103,9	104,0
Świątniki Górne	8 749	100,5	101,4	106,1	107,5	108,8	110,1	110,7
Wielka Wieś	9 605	101,1	103,6	107,5	109,5	112,0	114,0	115,1
Zabierzów	22 749	101,7	102,9	106,1	107,6	109,0	110,1	111,3
Zielonki	16 226	103,4	107,6	113,4	117,4	121,3	124,2	127,3
Biskupice	8 738	101,2	102,8	105,9	107,0	108,5	110,1	111,5
Niepołomice	22 753	101,6	103,2	106,2	108,5	110,1	112,5	114,8
Wieliczka	49 337	101,6	103,5	107,1	108,8	112,3	111,9	113,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL, GUS.

Dynamika wzrostu liczby ludności nie była równomierna w gminach KrOF, największą dynamiką ludności cechowały się gminy wiejskie na północ od Kra-

kowa (Zielonki i Michałowice), gdzie liczba ludności zwiększyła się odpowiednio o 27,3 i 21,9 pkt proc. Bardzo dużą dynamiką cechowała się także sąsiednia gmina Wielka Wieś (przyrost o 15,1%). Warto zauważyć, iż są to tereny należące do najsłabiej skomunikowanych transportem publicznym jak i infrastrukturą drogową w skali KrOF. Drugim obszarem o największej dynamice przyrostu ludności, są gminy miejsko-wiejskie powiatu wielickiego: Niepołomice i Wieliczka, gminy wiejskie Mogilany i Wielka Wieś z powiatu krakowskiego.

Struktura wiekowa KrOF jest mniej korzystna ze względu na wysoki odsetek osób starszych głównie w Krakowie. Strefa podmiejska, zarówno miasta, jak i obszary wiejskie charakteryzują się młodszą strukturą wiekową niż przeciętna w Polsce. Proces starzenia się społeczeństwa jest więc istotnym problemem dla polityki publicznej.



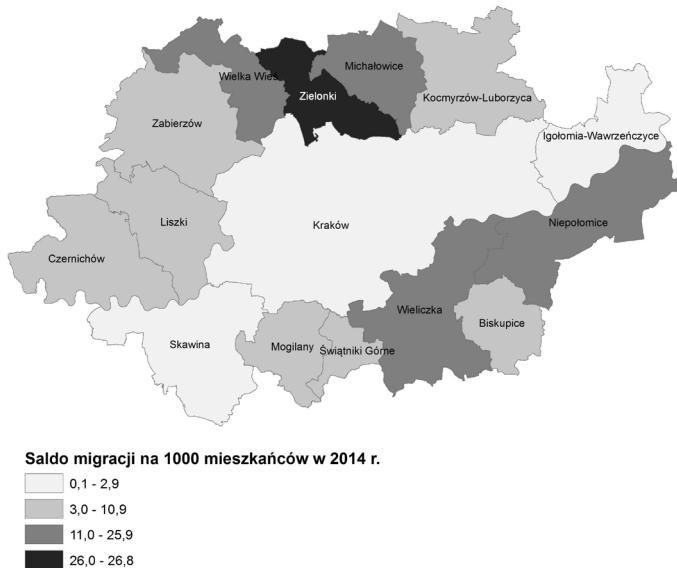
Rys. 1. Zmiana liczby ludności w gminach KrOF pomiędzy rokiem 2007 a 2014

Źródło: opracowanie własne danych BDL GUS.

Wskaźnik przyrostu naturalnego dla całego KrOF nie jest wysoki. W okresie 2007–2014 dla całego obszaru wyniósł 6619 osób, natomiast w samym Krakowie 2585. Nie ulega jednak wątpliwości, iż w skali całego KrOF znacznie istotniejszym czynnikiem wzrostu liczby ludności są migracje.

W latach 2007–2014 liczba zameldowań w obszarze KrOF wynosiła 99 384 osoby. Pozytywnym zjawiskiem jest utrzymywanie się dodatniego salda migracji w Krakowie (5377 osób dla całego badanego okresu), jednak napływ ludności dotyczy zwłaszcza obszaru podmiejskiego, gdzie saldo migracji w ciągu badanego okresu wynosiło 24 378 osób. Szczególnie wysoki jest napływ migracyjny

na obszary wiejskie, co dowodzi istnienia zjawiska suburbanizacji. Napływ ten może wywoływać niekorzystne skutki z punktu widzenia zarządzania przestrzenią KrOF. Największym dodatnim saldem migracji cechowały się następujące gminy: Wieliczka (5548 osób), Zielonki (4197 osób), Niepołomice (3099 osób), Zabierzów (2515 osób) oraz gmina Michałowice (1362 osoby). Z kolei najniższym wskaźnikiem w całym okresie 2007–2014 cechowała się gmina Igołomia-Wawrzeńczyce (23 osoby). Natomiast wskaźnik salda migracji w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w 2014 r. największą wartość osiągnął w gminie Zielonki (26,8), kolejne miejsca zajmują gminy Niepołomice (16,7), Michałowice (12,6), Wieliczka (11,9) i Mogilany (10,4). Końcowe pozycje zajęły gminy Skawina (0,1), Igołomia-Wawrzeńczyce (1,3) i miasto Kraków (2,0) – rys. 2.



Rys. 2. Saldo migracji na 1000 mieszkańców w gminach KrOF w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL, GUS.

Dobrym przykładem ilustrującym procesy suburbanizacyjne w Krakowskim Obszarze Funkcjonalnym jest fakt, że w gminie wiejskiej Zabierzów największy wzrost liczby ludności w całym badanym okresie wystąpił w 2010 r. (720 osób), a przyrost naturalny w tym roku był ujemny (-5 osób) – co oznacza że wzrost mieszkańców nastąpił w wyniku migracji, głównie z miast (439 osób), a więc gmina ta ma charakter imigracyjny. Podobna sytuacja wygląda w gminach Zielonki, Michałowice i Skawina, w których również w 2010 r., wystąpił największy wzrost liczby ludności odpowiednio o: 948, 748 i 741 osób, a przyrost naturalny w Zielonkach wynosił +75 osób, w Michałowicach +20 osób, w Skawinie +77 osób, a więc gminy te mają również charakter imigracyjny, podobnie jak wszystkie pozostałe bada-

ne gminy KrOF. Z kolei w gminach miejsko-wiejskich KrOF występuje zjawisko większej liczby osiedlania się ludności na obszarze wiejskim niż obszarze miejskim badanej gminy, a więc chęć zamieszkania ludności napływowej na wsi, większego kontaktu z przyrodą i ciszą z dala od miasta. W strefie podmiejskiej Krakowa zachodzą więc z różną intensywnością procesy suburbanizacyjne.

Środowiskowe problemy suburbanizacji są szczególnie istotne w przypadku Krakowa i gmin KrOF. Obszar podmiejski Krakowa charakteryzuje się dużymi walorami przyrodniczymi, co z jednej strony jest zachętą do osiedlania się, ale też powodować może szczególnie duże konflikty z wymogami ochrony przyrody i dotkliwe straty ekologiczne. Rozproszona zabudowa utrudnia prowadzenie polityki niskoemisyjnej i ograniczenie zanieczyszczenia powietrza, zarówno ze źródeł rozproszonych, jak i transportowych. Jest to o tyle istotne, że w gminach KrOF obszarami o największym saldzie migracji są tereny wiejskie, a suburbanizacja ma na nich charakter *urban sprawl* i rzadko prowadzi do powstania zwartych osiedli. Na terenach tych rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej postępuje znacznie wolniej niż wzrost liczby mieszkańców. Warto tu zauważyć, iż zjawisko rozpraszania i realizacji nowej, nieskoordynowanej zabudowy na terenach otwartych, także takich, które wg polityki przestrzennej miasta powinny zostać niezabudowane, dotyczy nie tylko strefy podmiejskiej ale i samego Krakowa. Konsekwencje ekonomiczne związane są ze wzrostem kosztów funkcjonowania społeczności miejskich powodowanym nadmiernym rozwojem infrastruktury transportowej i komunalnej, wymuszonym przez rozproszoną zabudowę. Wyzwaniem dla samorządów terytorialnych gmin KrOF staje się kontrola i sterowanie procesami suburbanizacyjnymi i ograniczanie ich negatywnych skutków.

Pozytywnym aspektem procesu suburbanizacji, w przypadku KrOF, jest utrzymywanie się dodatniego salda migracji w samym Krakowie, zatem odpływ mieszkańców do strefy podmiejskiej jest, częściowo pokrywany napływem nowych osób. Procesy suburbanizacji, polegające na przesunięciu części Krakowian do strefy podmiejskiej, skutkują także powstaniem nowego typu społeczeństwa metropolitalnego. Następuje tu spotkanie tradycyjnie zintegrowanych społeczności wiejskich z Krakowianami, szukającymi poprawy standardu życia i przenoszącymi miejskie modele społeczne i kulturowe [*Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych...*, 2015]. Bogaty zasób kapitału ludzkiego dostarcza gminom miasto Kraków posiadając na obszarze zaplecze szkolnictwa wyższego.

OCENA GOSPODARKI FINANSOWEJ JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH KRAKOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO ZA LATA 2007–2014

Samorząd terytorialny realizuje określone zadania publiczne prowadząc samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu, który jest rocznym planem finansowym. Budżet wykorzystywany jest przez organy samorządu w celu

stymulowania procesu rozwoju lokalnego i regionalnego. Budżety samorządowe stanowią pewną prezentację programu działania władz samorządowych, w których ogólne cele społeczne, ekonomiczne i ekologiczne zostały przekształcone w konkretne, wyrażone liczbowo zamierzenia realizacyjne.

Budżet jednostek samorządu terytorialnego (JST) jest opracowywany i uchwalany w formie uchwały budżetowej i wykonywany w sposób prawem przewidziany. Analiza struktury i rzeczywistych wielkości dochodów i wydatków oraz wyników budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwia ocenę gwarancji ekonomicznych realizacji zadań przez samorząd terytorialny. Strukturę dochodów jednostek samorządu terytorialnego tworzą ich dochody własne, dotacje celowe oraz subwencja ogólna z budżetu państwa [por. ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego]. Dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być również środki pochodzące: ze źródeł zagranicznych nie podlegające zwrotowi, z budżetu Unii Europejskiej oraz inne środki określone w odrębnych przepisach⁶. Struktura ta jest zróżnicowana w poszczególnych typach JST.

Dochody budżetowe gmin badanego obszaru z roku na rok wzrastają (por. tabela 2), a strukturę dochodów budżetowych w 2014 r. przedstawiono na rys. 3. Jak widać, we wszystkich badanych gminach największy udział miały dochody własne. Wśród dochodów własnych największymi udziałami w badanych gminach charakteryzują się udziały w podatku dochodowym PIT wahając się od 25,5% w gminie Igołomia-Wawrzeńczyce, poprzez 37,4% w Krakowie do 57,6% w Michałowicach i 61,5% w Zielonkach w 2014 r. Kolejne miejsce zajmuje podatek od nieruchomości wahający się od 11,8% w Mogilanach, poprzez 16,5% w Krakowie do 38,8% w Wielkiej Wsi i 40,9% w Niepołomicach.

Tabela 2. Dochody budżetowe ogółem na 1 mieszkańca w zł

Jednostki terytorialne	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>	<i>9</i>
Kraków	3714,4	3953,7	4186,9	4470,7	4400,3	4539,3	4922,2	5328,2
Czernichów	2043,2	2051,8	2223,4	2287,3	2700,6	2669,5	2586,9	2649,0
Igołomia-Wawrzeńczyce	1919,7	2195,7	2455,9	2952,8	3072,8	2692,2	2859,3	3132,5

⁶ Do środków tych zalicza się między innymi: środki pochodzące z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rybackiego oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego; środki z Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego, Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy; środki na realizację wspólnej polityki rolnej; środki przeznaczone na realizację Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych; środki Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym; środki pochodzące z instrumentu „Łącząc Europę” i inne środki.

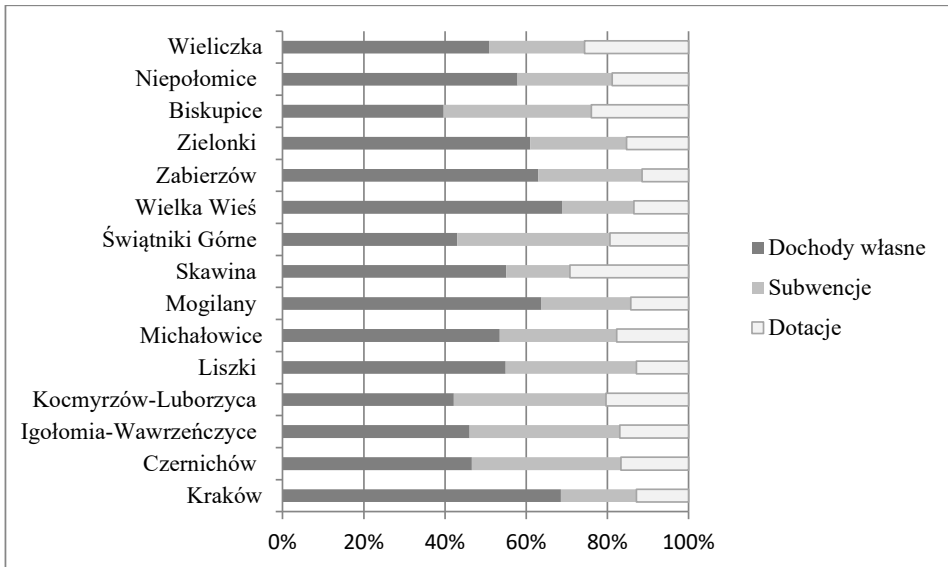
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Kocmyrzów- -Luborzyca	1821,9	1892,7	1987,3	2203,6	2881,3	2402,5	2277,5	2562,4
Liszki	1840,3	2104,4	2402,1	2007,1	2173,7	2549,6	3241,5	2811,5
Michałowice	2299,5	2244,1	2437,9	2137,7	2306,3	2630,6	2761,9	3034,3
Mogilany	2580,9	2670,2	2499,6	2418,8	2574,2	2784,3	2903,6	3033,1
Skawina	2234,7	2590,1	2842,1	2751,6	3108,3	3512,0	3132,8	4230,5
Świątniki Górne	2082,6	2490,5	2474,5	2596,5	2689,6	3078,1	3182,8	3361,9
Wielka Wieś	10487,1	2958,2	2866,6	3292,5	3254,5	2920,7	3185,5	3558,9
Zabierzów	2002,6	2441,5	2569,7	2862,5	2907,9	2723,2	3296,3	3222,4
Zielonki	2613,4	2666,6	2405,7	3046,2	2668,7	2596,9	3086,0	3154,6
Biskupice	2038,7	2392,8	2288,5	2353,9	2548,8	2594,5	2664,6	2809,6
Niepołomice	4167,8	4168,2	3925,2	4337,0	4835,6	3615,6	3747,7	3916,2
Wieliczka	1973,3	2209,7	2225,6	2442,7	2785,1	2563,5	3143,4	3366,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Jak wspomniano powyżej, dochodami budżetowymi jednostek samorządu terytorialnego są również środki ze źródeł zagranicznych oraz z budżetu Unii Europejskiej.

Programy Unii Europejskiej, z których mogą korzystać samorządy terytorialne można podzielić na programy, które są zarządzane bezpośrednio przez Komisję Europejską i programy, których zarządzanie zostało w określonym zakresie przekazane władzom i instytucjom krajowym – polskim. W tym drugim przypadku wnioski składane przez zainteresowane samorządy kierowane są do odpowiednich władz krajowych (np. Ministerstwo Środowiska), a następnie są zatwierdzane w ramach ustaleń rządu z Komisją Europejską. Muszą więc być prowadzone prace instytucji i agend rządowych nad strategiami, planami i programami na poziomie krajowym, do których dopasowane są wnioski i propozycje przyszłych beneficjentów (w tym samorządów). Programy te wynikają z potrzeb lokalnych i regionalnych polskich samorządów terytorialnych, ale muszą spełniać wymagania administracyjne i prawne Unii Europejskiej.

W tabeli 3 przedstawiono udział środków UE w finansowaniu programów i projektów. Z analizy wynika, że samorządy gmin Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wykorzystywały oba rodzaje programów. Największy jednak udział stanowiły programy drugiej grupy.



Rys. 3. Struktura dochodów budżetowych gmin w KrOF w 2014 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Oczywiste jest, że środki unijne wpływają pozytywnie na stan infrastruktury, to duże zastrzeżenia budzi efektywność wykorzystania środków unijnych dla zwiększenia efektywności gospodarki, a więc dla stworzenia podstaw do samodzielnego wzrostu gospodarczego w kolejnych latach. Przeważająca część środków unijnych została przez samorządy wykorzystana dla uzupełnienia braków w infrastrukturze, a więc na przedsięwzięcia, których zasadniczym celem była szybka poprawa standardu życia mieszkańców, a niekiedy – zaspokojenie ambicji władz samorządowych. Znacznie mniej środków unijnych skierowano na wspieranie przedsiębiorczości i innowacyjności gospodarki [Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego..., 2015]. Skutkiem takiej polityki – w pewnym stopniu usprawiedliwionej naciskami na szybkie rozwiązanie przy pomocy środków ważnych problemów lokalnych – jest brak znaczących efektów wykorzystania środków unijnych dla przyspieszenia wzrostu gospodarczego, zwiększenia innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. Znaczna część samorządów – beneficjentów środków unijnych będzie też miała w przyszłości problemy ze sfinansowaniem bieżącego utrzymania obiektów wybudowanych ze środków unijnych⁷.

⁷ Potwierdzeniem takiej oceny były przeprowadzone w Instytucie Badań i Analiz Finansowych badania wpływu środków unijnych na tempo wzrostu gospodarczego odnotowanego w poszczególnych województwach w latach 2004–2012. Wykazały one, że województwa, które w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały najwięcej środków unijnych, rozwijały się wolniej niż województwa, które tych środków otrzymały mniej. Dane te pokazują wyraźną, ujemną korelację rozmiarów pomocy unijnej kierowanej do poszczególnych województw i tempa wzrostu odnotowanego w ostatnich latach

Tabela 3. Struktura finansowania i współfinansowania programów i projektów unijnych w latach 2010–2014 w %

Jednostka terytorialna	2010				2012				2014			
	Dochody razem	w tym:			Dochody razem	w tym			Dochody razem	w tym		
		Środki UE	Budżet państwa	Płatności		Środki UE	Budżet państwa	Płatności		Środki UE	Budżet państwa	Płatności
Kraków	100,0	0,1	1,9	98,1	100,0	5,2	3,6	91,2	100,0	2,4	0,9	96,7
Czermichów	100,0	49,2	0,2	50,7	100,0	3,7	0,1	96,2	100,0	46,4	0,2	53,4
Igołomia -Wawrzyszyn	100,0	2,5	2,2	95,3	100,0	35,9	5,3	58,8	100,0	7,5	0,1	92,4
Koconyrzów -Luborzycza	100,0	87,4	0,0	12,6	100,0	0,0	19,9	80,1	100,0	3,7	13,1	83,2
Liszki	100,0	0,0	1,2	98,8	100,0	0,0	0,0	100,0	100,0	0,0	1,6	98,4
Miśkałowice	100,0	0,0	6,6	93,4	100,0	83,3	1,5	15,2	100,0	91,7	0,1	8,2
Mogilany	100,0	0,0	3,9	96,1	100,0	39,8	8,1	52,2	100,0	49,5	10,6	39,9
Skawina	100,0	38,9	0,7	60,5	100,0	0,3	0,4	99,3	100,0	0,1	8,3	91,5
Świątyniki Górne	100,0	0,3	0,1	99,6	100,0	0,0	2,7	97,3	100,0	0,0	8,0	92,0
Wielka Wieś	100,0	0,0	7,2	92,8	100,0	0,0	56,7	43,3	100,0	83,2	0,3	16,5
Zabierzów	100,0	0,0	0,6	99,4	100,0	29,2	5,1	65,8	100,0	58,0	1,1	40,8
Zielonki	100,0	0,5	0,0	99,5	100,0	13,6	0,3	86,0	100,0	0,4	0,1	99,5
Biskupice	100,0	0,0	0,5	99,5	100,0	1,5	12,0	86,5	100,0	21,1	10,5	68,4
Niepolomice	100,0	79,6	0,1	20,4	100,0	0,0	1,6	98,4	100,0	1,0	0,8	98,2
Wieliczka	100,0	3,9	1,1	95,1	100,0	6,7	2,7	90,6	100,0	10,2	11,1	78,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

w województwach. Trudno oczywiście interpretować te dane jako dowód na to, że unijne środki „przeszkadzają wzrostowi”. Wydaje się, że przyczyn ujemnej korelacji rozmiarów pomocy unijnej i tempa wzrostu należy przede wszystkim upatrywać w tym, że w województwach mniej rozwiniętych większą część środków unijnych skierowano na uzupełnienie braków w podstawowej infrastrukturze technicznej i społecznej, co oczywiście poprawiło poziom życia mieszkańców i zwiększyło potencjał rozwojowy, ale niekoniecznie przełożyło się na wzrost aktywności gospodarczej i szybszy wzrost PKB [por. *Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego...*, 2015].

WYNIKI BUDŻETÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Analizując dochody i wydatki budżetowe badanych gmin KrOF zauważyć można, że w okresie 2007–2014, w wielu przypadkach występuje nadwyżka wydatków budżetowych nad dochodami budżetowymi, czyli deficyt budżetowy (rys. 4).

Jednostki terytorialne	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kraków								
Czernichów								
Igołomia-Wawrzeńczyce								
Kocmyrzów-Luborzycza								
Liszki								
Michałowice								
Mogilany								
Skawina								
Świątniki Górne								
Wielka Wieś								
Zabierzów								
Zielonki								
Biskupice								
Niepołomice								
Wieliczka								

deficyt

Rys. 4. Wynik finansowy budżetów gmin KrOF w latach 2007–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Analizując roczny deficyt jednostek terytorialnych Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego jako przyrost zobowiązań, można stwierdzić, że każda złotówka dochodu obciążona jest przyrostem zobowiązania. I tak, np. największy deficyt na 1 mieszkańca w 2014 r. występował w gminie Wielka Wieś w wysokości - 920,5 zł, kolejne miejsca zajmują gminy Zabierzów (-336,9 zł), Liszki (-209,9 zł), Niepołomice (-191,5 zł), Biskupice (-178,4 zł), Wieliczka (-149,8 zł), Mogilany (-55,5 zł). Ostatnie miejsce, pod względem rocznego deficytu jako przyrostu zobowiązań, zajmuje miasto Kraków z wielkością -34,4 zł na 1 mieszkańca miasta. Natomiast nadwyżki na 1 mieszkańca w 2014 r. wygenerowały gminy: wiejska Igołomia-Waw-

rzeńczyce w wysokości 343,4 zł, gmina miejsko-wiejska Skawina 213,9 zł, gmina wiejska Zielonki 130,3 zł, gmina wiejska Kocmyrzów-Luborzyca 55,7 zł, Czernichów 50,7 zł, a gmina Świątniki Górne 44,5 zł nadwyżki na 1 mieszkańca.

Analiza gospodarki budżetowej badanych gmin za lata 2007–2014 dowodzi, że sytuacja finansowa samorządów jest generalnie trudna. Oczywiście dobrze byłoby, żeby poziom zadłużenia był niższy, ale samorządy zawsze stają przed dylematem: czy brać kredyty i inwestować czy raczej nie generować długów? Gminy KrOF wybierały pierwszy wariant, należą do grupy gmin znacznie zadłużonych w kraju. Przyczyną zadłużenia jest dokonywanie przez samorządy inwestycji, których realizacja wymaga finansowania zewnętrznego⁸. Chodzi w tym przypadku również o realizację programów dofinansowanych z pieniędzy unijnych. Ponadto na zwiększenie zadłużenia wpływa przekazywanie do jednostek samorządu terytorialnego dodatkowych zadań, bez jednoczesnego zapewnienia środków finansowych dla ich realizacji. Zadłużenie przyrasta także w przypadku dofinansowywania przez samorząd tzw. zadań zleconych w przypadku, gdy przekazywane z budżetu państwa dotacje nie wystarczają na ich realizację⁹.

Gospodarowanie publicznymi zasobami pieniężnymi przez jednostki samorządu terytorialnego ze względu na stale rosnące potrzeby społeczne oraz ograniczoną ilość posiadanych zasobów, powinno być racjonalne. Te racjonalne działania władz samorządowych powinny mieć na celu pozyskiwanie środków ze źródeł budżetowych (np. aktywna lokalna polityka podatkowa, kształtowanie konstrukcji opłat lokalnych, efektywne gospodarowanie majątkiem) oraz ze zwrotnych źródeł finansowania (np. przeprowadzanie analiz opłacalności zaciągnięcia kredytów bankowych lub wyemitowania obligacji komunalnych w celu pozyskania środków na realizację inwestycji samorządowych). Niezbędne są też działania w kierunku racjonalizacji wydatków jednostek samorządu terytorialnego, gdyż w ocenie gospodarowania zasobami pieniężnymi nie tylko istotne jest czy zaplanowane zadanie zostało wykonane, ale jakie poniesiono koszty na jego realizację i jakie otrzymano efekty.

⁸ Według danych Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych z roku na rok rośnie zadłużenie jednostek samorządowych. Na koniec roku 2014 wynosiło ono ponad 72 mld zł. Zadłużone samorządy mogą ubiegać się o tzw. pożyczki naprawcze (ostrożnościowe) z budżetu państwa. Organy samorządu, mimo narastania zadłużenia, nie zawsze stosują się do wniosków wynikających z raportów o stanie gospodarki finansowej i wystąpień pokontrolnych RIO, a jak wynika z najnowszego raportu NIK rzeczywiste, zadłużenie ukrywają w zobowiązaniach komunalnych osób prawnych. W ocenie NIK regionalne izby obrachunkowe (RIO) nie dysponują jednak odpowiednimi instrumentami do skutecznego przeciwdziałania nadmiernemu zadłużaniu się jednostek samorządu terytorialnego.

⁹ W Polsce nie ma przepisów pozwalających samorządom bankrutować. Ta pustka prawna powoduje, że jedynymi poszkodowanymi w wyniku zaciągnięcia nadmiernych kredytów są społeczności lokalne i władze samorządowe. Wdrażane programy naprawcze mogą ograniczyć poziom usług lokalnych. Może nawet dojść do odwołania organów JST i powołania komisarzy, a przecież winę ponoszą dwie strony – pożyczkobiorca, ale i bank, który bez należytej rozwagi dawał pieniądze, kredyty klientom będącym w kiepskiej kondycji finansowej.

Zdolność kreacji dochodów własnych gmin jest pochodną możliwości i umiejętności wykorzystania lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Powodzenie stosowania takich instrumentów zależy: od potencjału endogenicznego zasobów gminy, korzyści lokalizacyjnych, struktury funkcjonalnej – decydującej o skali i strukturze relacji z otoczeniem gminy, a także od społeczności lokalnych oraz kompetencji i kreatywności lokalnych władz samorządowych. Podmioty gospodarcze, gospodarstwa domowe i instytucje współpracujące z gminą oddziałują na środowisko naturalne, zagospodarowanie przestrzenne, warunki życia ludności oraz na lokalne rynki, a także bezpośrednio i pośrednio wzajemnie na siebie. Najszerszą grupę instrumentów, poprzez które gmina wpływa na otoczenie, stanowią narzędzia polityki fiskalnej, obejmujące działania władzy lokalnej podejmowane w ramach dochodów budżetu gminy. Ich celem jest podnoszenie finansowej efektywności jednostek gospodarczych poprzez zmniejszenie kosztów bieżącego funkcjonowania, kosztów inwestycyjnych oraz obciążeń podatkowych.

INDYKATYWNY PLAN FINANSOWY DLA WOJ. MAŁOPOLSKIEGO – WYDATKI KWALIFIKOWALNE NA LATA 2014–2020

Interwencja planowana w ramach Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego wdrażana jest za pomocą Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych, narzędzia, które pozwala na implementację programu operacyjnego w sposób przekrojowy oraz umożliwia finansowanie inwestycji z różnych osi priorytetowych programu operacyjnego. Wykorzystanie instrumentu ZIT pozwoli na sprostanie najważniejszym wyzwaniom rozwojowym metropolii krakowskiej, m.in.: rozwój funkcji metropolitalnych, poprawę stanu środowiska (w tym zmniejszenie zanieczyszczenia powietrza), zwiększenie dostępności komunikacyjnej i atrakcyjności inwestycyjnej oraz poprawę dostępności do usług publicznych.

Gminy z obszaru funkcjonalnego Krakowa widzą konieczność współpracy, aby móc odpowiadać na zwiększające się oczekiwania mieszkańców, a nowe podejście w postaci formuły ZIT stworzyło faktyczną platformę współpracy, oferując wsparcie finansowe przedsięwzięć gmin metropolitalnych. Możliwe i oczekiwane jest terytorialne poszerzenie obszaru metropolii. Do najważniejszych wyzwań związanych z systemem zarządzania w KrOF należy zaliczyć: koordynację polityk przestrzennych (w tym kontrolowanie suburbanizacji), politykę transportową (w tym kształtowania właściwej kultury mobilności), opracowanie wspólnej oferty inwestycyjnej i jednolitej promocji gospodarczej obszaru, promocję turystyczną KrOF opartą o uznaną markę Krakowa, kształtowanie tożsamości metropolitalnej.

W tabeli 4 przedstawiono alokację środków Unii Europejskiej dla województwa małopolskiego. Partnerstwo Krakowa i otaczających je gmin oraz władze wo-

jewództwa wspólnie ustalają cele i wskazują inwestycje niezbędne do ich osiągnięcia. Środki na ich realizację pochodzą z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego (RPO WM) na lata 2014–2020 oraz Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (POIiŚ) [Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, 2007].

Tabela 4. Alokacja UE przeznaczona na ZIT województwa małopolskiego na lata 2014–2020

Oś priorytetowa	Działanie/poddziałanie	Fundusz	Alokacja UE przeznaczona na ZIT (EUR)	Finansowanie ogółem (EUR)
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
3. Przedsiębiorcza Małopolska	3.1. Strefy aktywności gospodarczej 3.1.1. Strefy aktywności gospodarczej – ZIT	EFRR	25 000 000	29 411 765
4. Regionalna Polityka Energetyczna	4.3. Poprawa efektywności energetycznej w sektorze publicznym i mieszkaniowym 4.3.1. Głęboka modernizacja energetyczna budynków użyteczności publicznej – ZIT	EFRR	22 000 000	25 882 353
	4.4. Redukcja emisji zanieczyszczeń do powietrza 4.4.1. Obniżenie poziomu niskiej emisji – ZIT	EFRR	50 000 000	58 823 529
	4.5. Niskoemisyjny transport miejski 4.5.1. Niskoemisyjny transport miejski – ZIT	EFRR	80 000 000	94 117 647
5. Ochrona Środowiska	5.2. Rozwijanie systemu gospodarki odpadami 5.2.1. Gospodarka odpadami – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353
	5.3. Ochrona zasobów wodnych 5.3.1. Gospodarka wodno-kanalizacyjna – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353
7. Infrastruktura Transportowa	7.1. Infrastruktura drogowa 7.1.2. Drogi subregionalne – ZIT	EFRR	10 060 000	11 835 294
9. Region spójny Społecznie	9.2. Usługi społeczne i zdrowotne 9.2.2. Usługi opiekuńcze i interwencja kryzysowa – ZIT	EFS	14 000 000	16 470 588

1	2	3	4	5
10. Wiedza I kompetencje	10.1. Rozwój kształcenia ogólnego 10.1.1. Wychowanie przedszkolne – ZIT	EFS	5 000.000	5 882 353
	10.2. Rozwój kształcenia zawodowego 10.2.1. Kształcenie zawodowe uczniów – ZIT	EFS	15 000 000	17 647 059
12. Infrastruktura Społeczna	12.1. Infrastruktura ochrony zdrowia 12.1.4. Infrastruktura ochrony zdrowia – ZIT	EFRR	5 000 000	5 882 353

Źródło: [Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych..., 2015].

Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego (RPO WM) na lata 2014–2020 jest programem finansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Obszarem realizacji programu jest województwo małopolskie, zaliczone do regionów słabiej rozwiniętych. Zgodnie z Umową Partnerstwa alokacja środków europejskich przeznaczonych na realizację RPO WM wynosi: 2 878 215 972 euro, w tym alokacja EFRR – 2 068 587 710 euro (71,87%) oraz alokacja EFS – 809 628 262 euro (28,13%).

Podział alokacji finansowej jest zgodny z minimalnymi poziomami tzw. koncentracji tematycznej, tj.:

- cele tematyczne 1–4: 50,00% środków EFRR,
- cel tematyczny 4: 19,54% środków EFRR,
- cel tematyczny 9: 28,66% środków EFS,
- 5 priorytetów inwestycyjnych EFS: 64,81% środków tego funduszu.

Z tabeli 4 wynika, że Interwencja obejmować będzie następujące Priorytety Inwestycyjne:

- *Promowanie przedsiębiorczości*, w szczególności poprzez ułatwienie gospodarczego wykorzystania nowych pomysłów oraz sprzyjanie tworzeniu nowych firm, w tym również poprzez inkubatory przedsiębiorczości;
- *Wspieranie efektywności energetycznej*, inteligentnego zarządzania energią i wykorzystania odnawialnych źródeł energii w infrastrukturze publicznej, w tym w budynkach publicznych i w sektorze mieszkaniowym;
- *Promowanie strategii niskoemisyjnych* dla wszystkich rodzajów terytoriów, w szczególności dla obszarów miejskich, w tym wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej i działań adaptacyjnych mających oddziaływanie łagodzące na zmiany klimatu;

- *Inwestowanie w sektor gospodarki odpadami* celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii Europejskiej w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych określonych przez państwa członkowskie;
- *Inwestowanie w sektor gospodarki wodnej* celem wypełnienia zobowiązań określonych w dorobku prawnym Unii w zakresie środowiska oraz zaspokojenia wykraczających poza te zobowiązania potrzeb inwestycyjnych, określonych przez państwa członkowskie;
- *Zwiększanie mobilności regionalnej* poprzez łączenie węzłów drugorzędnych i trzeciorzędnych z infrastrukturą TEN-T, w tym z węzłami multimodalnymi;
- *Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną*, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia oraz przejścia z usług instytucjonalnych do usług na poziomie społeczności lokalnych;
- Ułatwianie dostępu do przystępnych cenowo, trwałych oraz wysokiej jakości usług, w tym *opieki zdrowotnej i usług socjalnych* świadczonych w interesie ogólnym;
- Ograniczenie i zapobieganie przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz *zapewnianie równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej oraz kształcenia podstawowego, gimnazjalnego i ponadgimnazjalnego*, z uwzględnieniem formalnych, nieformalnych i pozaformalnych ścieżek kształcenia umożliwiających ponowne podjęcie kształcenia i szkolenia;
- *Lepsze dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do potrzeb rynku pracy*, ułatwianie przechodzenia z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia oraz wzmacnianie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego i ich jakości, w tym poprzez mechanizmy prognozowania umiejętności, dostosowania programów nauczania oraz tworzenia i rozwoju systemów uczenia się poprzez praktyczną naukę zawodu realizowaną w ścisłej współpracy z pracodawcami.

Jak wspomniano powyżej, cele Strategii ZIT, poza środkami z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020, będą wspierane także w ramach priorytetów Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko, w tym szczególnie Osi Priorytetowej Zmniejszenie emisyjności gospodarki. W ramach tej Osi przewidziano możliwość dofinansowania z:

- priorytetu inwestycyjnego w zakresie *modernizacji energetycznej w sektorze mieszkaniowym* (spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe) – 16 327 618 euro (instrument finansowy – dotacja zwrotna);
- priorytetu inwestycyjnego w zakresie *rozbudowy sieci ciepłowniczej* – 14 292 474 euro oraz dodatkowo 80 000 000 euro ze względu na obecność obszarów z występowaniem ponadnormatywnego stężenia PM10;
- priorytetu inwestycyjnego w zakresie wysokosprawnej *kogeneracji ciepła i energii elektrycznej* – 12 754 903 euro;

Ponadto ze środków osi 4.v finansowane będą inwestycje w zakresie transportu miejskiego z alokacją 106 349 006 euro.

Ogółem zakłada się, że wielkość finansowania realizacji Priorytetów Strategii w formule ZIT w ramach POIS wyniesie 229 721 001 euro.

PODSUMOWANIE

Możliwości sprawnego działania samorządu terytorialnego w istotny sposób zależą od systemu finansów samorządowych. Jest oczywiste, że efektywne wykonywanie przez samorządy zadań publicznych możliwe jest tylko pod warunkiem zapewnienia im odpowiednich środków finansowych i od tego, jakie reguły ustanowione zostaną dla gospodarowania tymi środkami. Zapewnienie samorządom możliwości samodzielnego i elastycznego kształtowania polityki finansowej i wykorzystywania dostępnych zasobów finansowych jest niemal tak samo ważne, jak zapewnienie samorządom odpowiednich do ich zadań możliwości pozyskiwania środków finansowych.

W świetle przedstawionych powyżej danych należy uznać, że obowiązujący obecnie system finansów samorządowych spełnia poprawnie swe podstawowe funkcje:

- jednostki samorządu terytorialnego decydują, choć z istotnymi ograniczeniami, o przeznaczeniu posiadanych środków,
- niektóre z jednostek samorządu terytorialnego Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego zachowują równowagę finansową, chociaż w wielu gminach odbywa się to kosztem niezbyt wysokiej jakości świadczonych usług publicznych,
- posiadane środki pozwoliły jednostkom samorządu terytorialnego KrOF na dokonanie w ostatnich latach dużej poprawy stanu infrastruktury komunalnej i społecznej, chociaż nadal znacząca część potrzeb pozostaje niezaspokojonych w tej dziedzinie,
- samorządy są w stanie utrzymywać – przy zachowaniu rygorów bezpieczeństwa finansowego – duży udział wydatków inwestycyjnych w ogólnej kwocie wydatków.

Mimo spełnienia tych warunków system finansów samorządowych w Polsce daleki jest od ideału. Niezależnie od toczących się, nieprzerwanie od 1990 roku, dyskusji sektor finansów samorządowych cechuje się:

- niskim udziałem dochodów własnych,
- skomplikowaną konstrukcją subwencji ogólnej, ograniczającej możliwości efektywnego wyrównywania dysproporcji finansowych, zwłaszcza pomiędzy dużymi ośrodkami miejskimi i pozostałymi gminami,
- niejasnym systemem finansowania nadmiernie rozbudowanych zadań,
- ograniczoną jawnością i przejrzystością finansów samorządowych,
- tym, że wskazane byłoby opracowanie nowej, przejrzystej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Sumując, finanse publiczne mają umożliwić władzy publicznej optymalne wykonywanie jej funkcji wobec społeczeństwa i gospodarki. Powinny być zatem

dostosowane do istoty ustroju konstytucyjnego i społeczno-gospodarczego państwa – tylko wtedy finanse są sprawne i bezpieczne. Jeśli takich cech nie mają, to trzeba je reformować.

BIBLIOGRAFIA

- Dylewski M. (red.), Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2007, *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, PWN, Warszawa.
- Harańczyk A., 2010, *Samorząd terytorialny. Organizacja i gospodarka*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, Kraków.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, 2011, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa,
- Kosikowski C., Ruśkowski E., 2008, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Kryteria delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych ośrodków*, 2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Małopolska. Regionalny Program Operacyjny Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2015, Załącznik nr 1 do Uchwały nr 240/15 Zarządu Województwa Małopolskiego.
- Misiąg W., 2015, *Finanse samorządowe po 25 latach stan i rekomendacje*. BGK, Warszawa.
- Owsiak S., 2008, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Owsiak S., 2015, *Finanse, PWE*, Warszawa.
- Patrzalek L., 2009, *Finanse lokalne. Wybrane zagadnienia*, WSB Poznań, Poznań.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 1987, *Finanse lokalne w Polsce*, PWN, Warszawa.
- Ruśkowski E., Salachna J.M., 2014, *Finanse publiczne*, ODDK sp. z o.o., Gdańsk.
- Surówka K., Kosek-Wojnar M., 2007, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego*, 2015, Stowarzyszenie Metropolia Krakowska, Kraków.
- Szczegółowy opis osi priorytetowych RPO Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020*, 2007, Kraków.
- Uchwała nr 711/15 zarządu województwa małopolskiego z 11 czerwca 2015 r. w sprawie zawarcia porozumienia w sprawie powierzenia realizacji zadań w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 pomiędzy Instytucją Zarządzającą Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Małopolskiego na lata 2014–2020 a Instytucją Pośredniczącą – Stowarzyszeniem Metropolia Krakowska.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 198).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 1870).
- Ustawa z 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 217).

Streszczenie

Przedmiotem rozważań jest ocena kondycji finansowej jednostek terytorialnych wchodzących w skład Krakowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz określenie możliwości wynikających z perspektywy finansowej 2014–2020. Krakowski Obszar Funkcjonalny został zidentyfikowany w Małopolskim Regionalnym Programie Operacyjnym (2014–2020) jako delimitacja interwencji w formule Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych. Podejście to ma na celu wykorzystanie specyficznych potencjałów terytorialnych i likwidację barier w rozwoju Obszaru Funkcjonalnego Krakowa.

Opracowanie składa się z dwóch części. W pierwszej przedstawiono ogólną charakterystykę KrOF. Druga część rozwiązuje tytułowy problem opracowania. To tu przeanalizowano dochody budżetowe 15 gmin tworzących KrOF, dochody ze źródeł zagranicznych oraz oceniono kondycję finansową wszystkich jednostek terytorialnych wchodzących do badanego obszaru za lata 2007–2014. Następnie przedstawiono Indykatory Plan Finansowy dla woj. małopolskiego – wydatki kwalifikowalne na lata 2014–2020, w którym uwzględniono wydatki na ZIT w województwie.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, obszar funkcjonalny, dochody budżetowe, plan finansowy, program operacyjny, zintegrowane inwestycje terytorialne

Financial management of territorial units of the functional urban area of Krakow facing new challenges*Summary*

The subject of the article is to assess the financial condition of the territorial units included in the Krakow Functional Urban Area (FUA of Krakow) and identify opportunities arising from the financial perspective 2014–2020. FUA of Krakow was identified in the Regional Operational Programme of Malopolska (2014–2020) as the delimitation of intervention in the formula of the Integrated Territorial Investment. This approach aims to use the specific territorial potentials and elimination of barriers to the development of a FUA of Krakow.

The article consists of two parts. The first presents the general characteristics of FUA of Krakow. The second part solves the problem of the development of the title. In this part it were been analyzed budget revenues of 15 municipalities forming FAU of Krakow, income from foreign sources and assesses the financial condition of all territorial units belonging to the study area for 2007–2014. This is followed by the Indicative Financing Plan for the Malopolska Voivodship – eligible expenditure for 2014–2020, which takes into account spending on ITI in the region.

Keywords: local government, functional urban area, budget revenues, financial plan, operational program, integrated territorial investments

JEL: H72

*dr Agnieszka Jachowicz*¹

Katedra Przedsiębiorczości Międzynarodowej i Finansów

Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej

Analiza efektywnego wykorzystania środków unijnych przez gminy powiatu olkuskiego w latach 2007–2013

WSTĘP

W latach 2007–2013 samorzady stały w obliczu możliwości sięgnięcia po dużą pulę środków unijnych. Po raz pierwszy Polska brała aktywny udział w przygotowaniu tej perspektywy finansowej. Po raz pierwszy także pojawiło się w niej 16 programów operacyjnych przygotowywanych przez same samorzady, co stanowiło dla nich też swoiste wyzwanie. Celem artykułu jest ukazanie, że samorzady zaczynają kierować się efektywnością przy wykorzystywaniu funduszy unijnych. Aby tego dowieść przeprowadzono ankiety wśród gmin powiatu olkuskiego w województwie małopolskim. Artykuł składa się z trzech podrozdziałów i podsumowania. W podrozdziale pierwszym przybliżono problem efektywności w sektorze publicznym, część druga zawiera informacje na temat dostępnych środków unijnych z uwzględnieniem województwa małopolskiego. Część trzecia opiera się na badaniach ankietowych przeprowadzonych wśród gmin powiatu olkuskiego, które dotyczyły zrealizowanych projektów dofinansowywanych ze środków unijnych. Zakończenie stanowi podsumowanie zrealizowanych badań, potwierdzających działanie samorządów powiatu olkuskiego, które zaczynają kierować się w swoich działaniach efektywnością.

EFEKTYWNOŚĆ W SEKTORZE PUBLICZNYM

Kluczowym kryterium, jakim zajmuje się ekonomia jest efektywność, która dotyczy optymalizacji decyzji gospodarczych. W tym ujęciu efektywność (*efficiency*) to stosunek określonego efektu do danego czynnika produkcji [*Nowa en-*

¹ Adres korespondencyjny: Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej, ul. Ciepłaka 1C, 41-300 Dąbrowa Górnicza, tel. +48 32 29 59 369; e-mail: ajachowicz@wsb.edu.pl

cyklopedia powszechna, 2004, s. 193]. Efektywność to ilościowe odzwierciedlenie relacji efektów, które uzyskano w danym okresie czasu, zaspokajając tym samym potrzeby określonego odbiorcy, do poniesionych nakładów, czyli zasobów koniecznych do osiągnięcia zamierzonych efektów [Czakon, 2005, s. 40]. Narzędziem, dzięki któremu oceniamy efektywność jest rachunek ekonomiczny. Ekonomizację można stosować do każdej dziedziny działalności człowieka, jednak trudno jest ją zastosować w obszarach funkcjonowania podmiotów publicznych. Jak zauważa J. Wilkin [2005, s. 10], debata na ten temat ze względu na specyfikę tego sektora toczyła się i nadal się jeszcze toczy na poziomie ekonomii normatywnej.

Dla sektora publicznego nie tyle efektywność co skuteczność odgrywa ważniejszą rolę. Z tego też powodu w literaturze angielskiej oceniając działalność instytucji publicznych wykorzystuje się model 3E, czyli *economy* (gospodarność), *efficiency* (wydajność) i *effectiveness* (skuteczność), do którego dodaje się jeszcze czwarte E, a mianowicie – *equity* (równość) [Jachowicz, 2015, s. 58].

Celem, który przyświeca sektorowi publicznemu, jest sprawiedliwa alokacja i dystrybucja zasobów publicznych. Już w trakcie samego procesu budżetowania efektywność nie stanowi kluczowego instrumentu. Sektor publiczny kieruje się zasadą celowości i zgodności z prawem. Cel to realizacja zadania, a niekoniecznie zasadność poniesionych wydatków. Ponadto znacznymi ogranicznikami badań nad efektywnością sektora publicznego są podaż, której nie sposób kształtować w dowolny sposób oraz koszty, ponieważ sektor ten nie jest nastawiony na zysk. Ponadto koszty ponoszone przez jednostki publiczne mogą odbiegać od kosztu ekonomicznego ze względu na koszty alternatywne. Dodatkowym utrudnieniem przy obliczaniu efektywności są także efekty zewnętrzne, które pojawiają się w sytuacji, gdy za usługi dostarczane przez organy publiczne nie płacą ich bezpośredni użytkownicy.

Nie do końca poprawne jest także przenoszenie metod badawczych charakterystycznych dla sektora prywatnego do sektora publicznego, ze względu na misję, jaką ma do spełnienia sektor publiczny. Nie oznacza to jednak, że należy zaniechać poszukiwania sposobów oceniających wykorzystanie środków publicznych, które stanowią potężny fundusz zasilany środkami pochodzącymi od społeczeństwa. Wręcz przeciwnie, należy podkreślać znaczenie efektywności w działaniach władz publicznych podkreślając tym samym, że racjonalnie prowadzona polityka wydatkowania środków publicznych powinna zapewnić odpowiednią ich alokację oraz dostęp do usług publicznych. W tym celu powinno się stosować proste metody badawcze polegające przede wszystkim na bezpośrednim powiązaniu wyników z kształtującymi je przyczynami, najlepiej na płaszczyźnie mikroekonomicznej. Ma to służyć pobudzeniu motywacji do takiego podejścia. H. Brandenburg [Brandenburg, 2011, s. 169] uważa, iż przy ocenie zadań/projektów realizowanych przez sektor publiczny należy odpowiedzieć sobie na następujące pytania:

– Czy cele zostały prawidłowo zdefiniowane i czy są na bieżąco oceniane i korygowane?

- Czy podjęte działania są monitorowane, przy równoczesnej dostępności do informacji o finansowych aspektach projektu?
- Czy wszystkie możliwe zasoby zostały włączone w rozwój lokalny?
- Czy uzyskane doświadczenie zostało wykorzystane, a uzyskane efekty upowszechnione?

Kierując się wyborem projektu, który ma służyć zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej/regionalnej, należy wziąć pod uwagę nie tylko kryteria ekonomiczne, ale także, a może nawet przede wszystkim – jego „osadzenie” w lokalnej rzeczywistości. Nadrzędnym bowiem celem władz publicznych jest zaspokajanie bieżących i przyszłych potrzeb swoich społeczności [Jachowicz, 2015, s. 61]. Od momentu zintegrowania Polski z Unią Europejską możemy korzystać z puli środków unijnych, których jednym z celów jest wspieranie realizacji zadań nałożonych na sektor publiczny.

FUNDUSZE UNIJNE DOSTĘPNE W RAMACH PERSPEKTYWY 2007–2013

Dokumentem, który określał wdrażanie Funduszy Europejskich na lata 2007–2013 była Narodowa Strategia Spójności (NSS). Określała ona priorytety i obszary wykorzystania, jak również system wdrażania funduszy unijnych tj.: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Fundusz Spójności. Cele NSS były realizowane za pomocą programów (tzw. programów operacyjnych), zarządzanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, programów regionalnych (tzw. regionalnych programów operacyjnych), zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.:

- Program Infrastruktura i Środowisko – EFRR i EFS;
- Program Innowacyjna Gospodarka – EFRR;
- Program Kapitał Ludzki – EFS;
- 16 programów regionalnych – EFRR;
- Program Rozwój Polski Wschodniej – EFRR;
- Program Pomoc Techniczna – EFRR;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację NSS wyniosła około 85,6 mld EUR. Z tej sumy 67,3 mld EUR pochodziło z budżetu UE, 11,9 mld EUR z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld EUR z budżetu państwa) i ok. 6,4 mld EUR sfinansowały podmioty prywatne. Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych, po uwzględnieniu środków na dostosowanie techniczne i Krajowej Rezerwy Wykonania, kształtował się w następujący sposób:

- Program Infrastruktura i Środowisko – 28,3 mld EUR;

- Program Kapitał Ludzki – 10 mld EUR;
- Program Innowacyjna Gospodarka – 8,7 mld EUR;
- Program Rozwój Polski Wschodniej – 2,4 mld EUR;
- Program Pomoc Techniczna – 0,5 mld EUR;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – 0,7 mld EUR;
- 16 programów regionalnych – 17,3 mld EUR.

W przypadku Małopolski najważniejszym programem finansowanym ze środków europejskich był Małopolski Regionalny Program Operacyjny (MRPO). Na jego realizację przeznaczono łącznie 1 790 827 730 EUR, z czego 1 290 274 402 EUR stanowiły środki pochodzące z EFRR. Głównym zadaniem MRPO stało się tworzenie warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Dla osiągnięcia celu głównego zaproponowano dziewięć celów strategicznych, realizowanych poprzez odpowiadające im dziewięć priorytetów wraz z podziałem dostępnych środków:

1. Warunki dla rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy – 12,01% środków;
2. Gospodarka regionalnej szansy – 12,07%;
3. Turystyka i przemysł kulturowy – 7,45%;
4. Infrastruktura dla rozwoju gospodarczego – 30,85%;
5. Krakowski Obszar Metropolitalny – 12,94%;
6. Spójność wewnątrzregionalna – 12,92%;
7. Infrastruktura ochrony środowiska – 7,23%;
8. Współpraca międzyregionalna – 0,74%;
9. Pomoc techniczna – 3,79%.

Zgodnie z wizją rozwoju województwa zakładano, że Małopolska miała stać się regionem szans, wszechstronnego rozwoju ludzi i gospodarki.

Oprócz MRPO w regionie były również realizowane:

- Program Operacyjny Kapitał Ludzki;
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich;
- Program Operacyjny RYBY;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej.

W tabeli 1 zestawiono poziom dofinansowania w powiatach województwa małopolskiego oraz poziom dofinansowania *per capita*.

Tabela 1. Poziom dofinansowania inwestycji w województwie małopolskim (zł)
– stan na luty 2014 r.

Powiaty w Małopolsce	Poziom dofinansowania (mln)	Poziom dofinansowania <i>per capita</i> (zł/os)
1	2	3
Bocheński	90	700
Brzeski	60	900
Chrzanowski	120	900

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Dąbrowski	60	900
Gorlicki	90	900
Krakowski	120	700
Limanowski	90	700
Miechowski	30	900
Myślenicki	60	700
Nowosądecki	120	700
Nowotarski	120	900
Olkuski	60	700
Oświęcimski	120	900
Proszowicki	60	1200
Suski	30	300
Tarnowski	90	500
Tatrzański	90	1200
Wadowicki	90	500
Wielicki	60	700
m. Kraków	900	1200
m. Nowy Sącz	90	1200
m. Tarnów	120	1200
SUMA	2670	18 500

Źródło: <http://mapyfunduszy.umwm.pl/mapa/368> (dostęp 11.04.2016 r.).

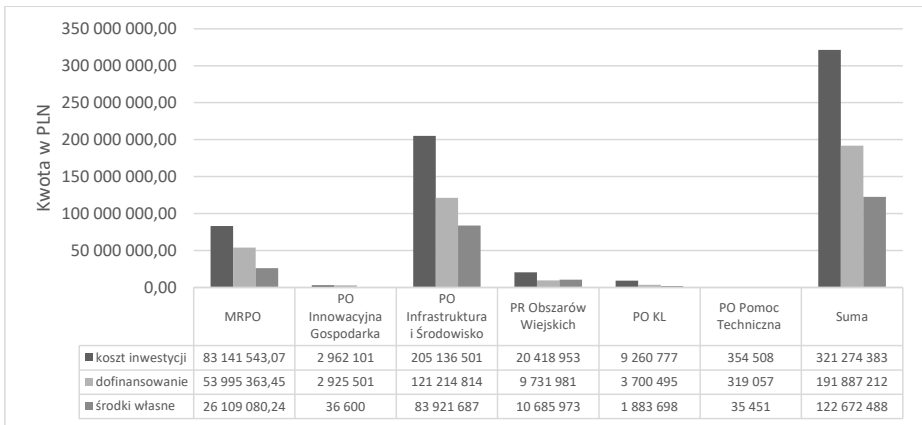
Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, iż najniższy poziom dofinansowania ogółem oraz *per capita* występował w powiecie suskim. Powiat ten od momentu jego utworzenia był zaliczany do najuboższych powiatów w Małopolsce. Równie słabo dofinansowany był powiat miechowski, ale ze względu na mniejszą liczbę społeczności poziom dofinansowania *per capita* jest wyższy niż w powiecie suskim. Największe dofinansowanie *per capita* odnotowano w miastach na prawach powiatu oraz w powiecie proszowickim i tatrzańskim. Najwyższym poziomem dofinansowania może pochwalić się miasto Kraków, jak również zachodnia i południowa część Małopolski, a więc te samorzady, które zawsze cechowały się dobrą kondycją finansową.

FUNDUSZE EUROPEJSKIE W GMINACH POWIATU OLSKUSKIEGO

Powiat olski 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 Małopolski, w obrębie trzech makroregionów geograficznych: Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej, Wyżyny Śląskiej i Wyżyny Miechowskiej.

Gminy wchodzące w skład powiatu olskiego zostały poddane badaniu ankietowemu, które miało na celu przedstawienie wykorzystania funduszy unijnych w perspektywie 2007–2013. Na badanie odpowiedziało pięć z sześciu ankietowanych podmiotów.

Z zestawienia sporządzonego z badania wynika, iż gminy sięgały po środki z 6 programów (rys. 1). Największa pula dofinansowania przypadła na PO Infrastruktura i Środowisko, a korzystała z niego tylko gmina Olkusz. Sfinansowano tutaj termomodernizację budynków użyteczności publicznej oraz działania dotyczące gospodarki wodno-ściekowej. Podobnie tylko gmina Olkusz korzystała z PO Innowacyjna Gospodarka, w którym podjęto się przeciwdziałania wykluczeniu cyfrowemu oraz z PO Pomoc Techniczna, który był realizowany w partnerstwie z powiatem olskim, miastem Bukowno, gminą Bolesław oraz miastem i gminą Wolbrom. Celem projektu była wymiana doświadczeń z zakresu realizacji Narodowej Strategii Ram Odniesienia.



Rys. 1. Rodzaj programów i kwoty przypadające na lata 2007–2013 (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

W ramach Małopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego gminy realizowały działania dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego, rozwoju miast (w tym rewitalizacja) oraz tworzenia i rozwoju stref aktywności gospodarczej. Tabela 2 przedstawia kwoty poczynionych inwestycji, dofinansowań, które poniosły poszczególne gminy.

Tabela 2. Wartości MRPO w gminach powiatu olkuskiego (w PLN)

Wyszczególnienie	Koszty inwestycji	Dofinansowanie unijne	Środki własne gminy
gmina Olkusz	41 595 363,18	24 976 084,66	15 979 444,31
gmina Bukowno	32 630 510,48	23 258 629,82	6 974 615,49
gmina Klucze	2 474 533,35	1 739 020,09	735 513,26
gmina Wolbrom	3 833 740,44	2 080 314,95	1 753 425,49
gmina Bolesław	2 607 395,62	1 941 313,93	666 081,69
SUMA	83 141 543,07	53 995 363,45	26 109 080,24

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Najwięcej środków z tego programu zostało wykorzystane przez gminę Olkusz. Wynika to głównie z tego, że jest to największa jednostka samorządowa powiatu. Równie aktywne było Bukowno, które co ciekawe posiada prawie cztery razy mniej mieszkańców niż miasto i gmina Olkusz, a zrealizowano tam kosztowne inwestycje.

Z zainteresowaniem spotkał się także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, co wynika z faktu, iż gminy wchodzące w skład powiatu olkuskiego są gminami wiejskimi (tabela 3). Wyjątek stanowi gmina Bukowno, która jest gminą miejską.

Tabela 3. Wartości PROW w gminach powiatu olkuskiego (w PLN)

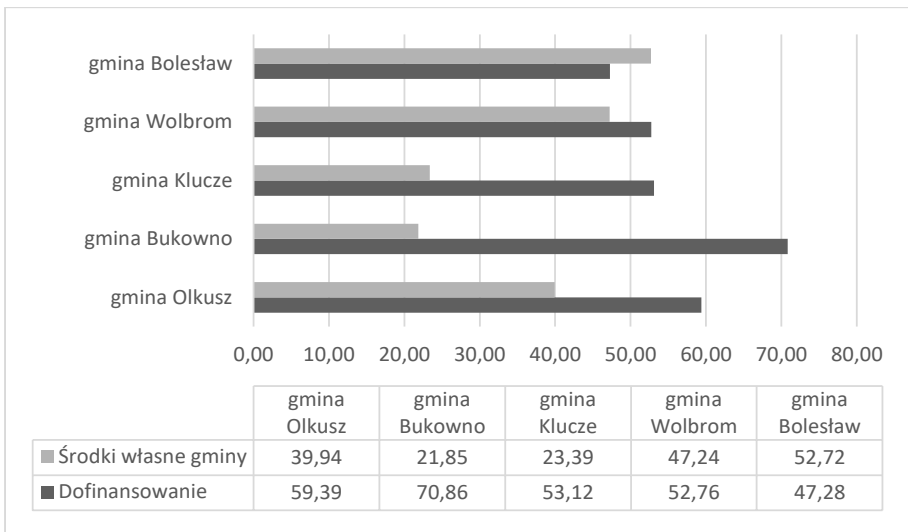
Wyszczególnienie	Koszty inwestycji	Dofinansowanie unijne	Środki własne gminy
gmina Olkusz	1 759 734,02	1 040 188,71	719 545,31
gmina Bukowno	0,00	0,00	0,00
gmina Klucze	3 306 759,65	1 754 145,63	1 551 615,02
gmina Wolbrom	8 141 358,74	4 237 184,75	3 904 173,99
gmina Bolesław	7 211 100,57	2 700 462,03	4 510 638,54
SUMA	20 418 952,98	9 731 981,12	10 685 972,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

W ramach tego programu koncentrowano się przede wszystkim na działaniach dotyczących strategii rozwoju obszarów wiejskich oraz samego rozwoju wsi. Dominowały tutaj działania z zakresu remontów budynków oraz zakup wyposażenia do nich.

Z PO Kapitał Ludzki skorzystały trzy gminy: gmina Olkusz, Bukowno i Klucze. W ramach tego programu dominowały projekty dotyczące rozwoju wykształcenia i kompetencji w regionach, wykluczenia społecznego, powrotu na rynek pracy oraz integracji społecznej.

Na uwagę zasługuje także procentowy udział dofinansowania unijnego oraz środków własnych w kosztach realizowanych programów (rys. 2). Największe dofinansowanie projektów uzyskała gmina Bukowno (70,86%), następnie gmina Olkusz (59,39%) oraz gmina Klucze (53,12%). Co istotne, wkład własny, według ankietowanych gmin, nie pochodził z kredytów bankowych oraz emisji papierów wartościowych, lecz ze środków własnych gminy.



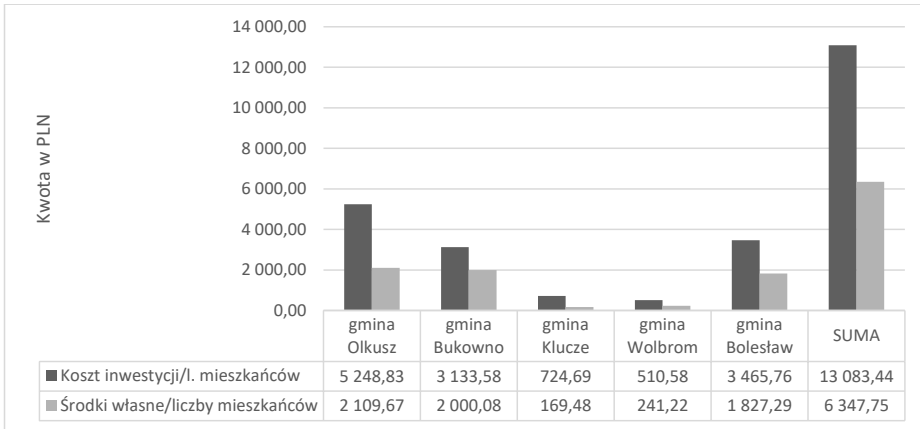
Rys. 2. Procentowy udział dofinansowania unijnego i środków własnych w finansowaniu projektów unijnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet

Na uwagę zasługują dwie gminy: Bolestaw i Klucze. Pierwsza z nich zainwestowała ponad 50% środków własnych w realizację projektów unijnych. Jak na tak niedużą gminę jest to bardzo dobry wynik i świadczy o dobrym jej zarządzaniu. Natomiast w przypadku gminy Klucze, szczególnie przy realizacji PO KL, środki pochodziły od beneficjentów programu, do których adresowany był projekt.

Wszystkie gminy realizowały projekty w oparciu o ustawę Prawo zamówień publicznych, kierując się przede wszystkim kryterium cenowym. Problemy, z jakimi się spotykały, to głównie zmieniające się przepisy.

Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców zamieszkujących poszczególne gminy (podane na ich stronach internetowych), autorka wyliczyła przeciętny koszt inwestycji przypadający na mieszkańca (rys. 3).



Rys. 3. Przeciętny koszt inwestycji i środków własnych przypadający na mieszkańca gminy (w PLN) – wartości skumulowane z lat 2007–2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet.

Z zaprezentowanych obliczeń wynika, że mieszkańiec gminy Olkusz poniesł największe koszty inwestycji – ponad 5 tys. zł. Udział środków własnych wyniósł ponad 2 tys. zł na osobę. Gmina Olkusz jest największą gminą powiatu i ma najwięcej mieszkańców, bo prawie 49 tys. Na drugim miejscu znajduje się gmina Bukowno, co świadczy o sposobie zarządzania tą jednostką, tym bardziej, że zamieszkuje ją niecałe 11 tys. osób.

Wyniki te odbiegają od danych zaprezentowanych dla całego województwa, ale wynika to z faktu, iż dane z ankiet obejmują już wszystkie programy, które znalazły dofinansowanie w perspektywie 2007–2013.

Na zakończenie ważny wydaje się być fakt liczby osób pracujących przy programach unijnych. W gminie Klucze tymi obowiązkami zajmuje się tylko jedna osoba, w gminach Bolesław, Bukowno oraz Wolbrom – 2 osoby, a najwięcej osób zatrudnionych jest w gminie Olkusz – 5. Statystyka ta potwierdza jedynie fakt, że nie liczba zatrudnionych urzędników, a ich kompetencje, kwalifikacje i przygotowanie świadczą o jakości i efektywności wykonywanej pracy (przyjmując standardowe warunki pracy). Wszystkie gminy zadeklarowały, że są gotowe do realizacji programów z kolejnej perspektywy unijnej.

PODSUMOWANIE

Perspektywa finansowa 2007–2013 jest już za nami. Teraz następuje czas jej rozliczeń, podsumowań i wyciągania wniosków. Była to pierwsza perspektywa, w której Polska w pełni uczestniczyła i ją przygotowywała. Po raz pierwszy także zostało przygotowanych 16 Regionalnych Programów Operacyjnych, które z jed-

nej strony zawierały najistotniejsze dla regionu potrzeby wymagające wsparcia finansowego, a z drugiej ukazywały wagę samorządów, jako tych jednostek, które stanowiąc wspólnotę obywateli najlepiej powinny znać ich potrzeby.

Ankietowane gminy powiatu olkuskiego głównie korzystały z MRPO, PROW oraz PO KL. Wynika to oczywiście z potrzeb, jakie zostały uznane za priorytetowe przez władze samorządowe. Zostały one „osadzone” w środowisku lokalnym, co podnosi i podkreśla efektywność ich wykorzystania. Kierując się wskazówkami H. Brandenburga świadczącymi o efektywności projektów, to należy śmiało powiedzieć, że projekty te są monitorowane, a informacja o nich jest w pełni dostępna. Zdaniem ankietowanych do realizacji projektów zostały wykorzystane nie tylko zasoby finansowe, ale także wkłady niepieniężne. Natomiast wielkość poczynionych działań świadczy, iż kadra została przygotowana do pozyskiwania funduszy, wykorzystując doświadczenia z poprzednich okresów, w których była możliwość korzystania z pieniędzy unijnych.

Zdaniem autorki najważniejszą przesłanką świadczącą o efektywności w kontekście gospodarności wykorzystania funduszy unijnych, jest fakt, iż wkład własny pochodził ze środków własnych samorządów, czyli nie obciążał dodatkowo budżetów jednostek samorządowych np. kosztami odsetkowymi. Oznacza to także, że źródła finansowania zaplanowanych i wykonanych działań okazały się wydajne, a poczynione działania – skuteczne.

BIBLIOGRAFIA

- Brandenburg H., 2011, *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi. Wydanie trzecie uzupełnione*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Czakon W., 2005, *Procesowe podejście do badania efektywności* [w:] *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 1060, Akademia Ekonomiczna Wrocław.
- <http://mapyfunduszy.umwm.pl/mapa/368> (dostęp 11.04.2016 r.).
- <http://www.fundusze20072013.malopolska.pl/mrpo/Strony/program.aspx> (dostęp 11.04.2016).
- <https://www.funduszeuropejskie.20072013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> (dostęp 11.04.2016 r.).
- Jachowicz A., 2015, *Partnerstwo publiczno-prywatne narzędziem efektywnej realizacji zadań publicznych*, Difin, Warszawa.
- Nowa encyklopedia powszechna*, 2004, t. 2, PWN, Warszawa.
- Wilkin J. (red.), 2005, *Teoria wyboru publicznego*, Scholar, Warszawa.
- www.bukowno.pl (dostęp 11.04.2016 r.).
- www.gminaboleslaw.pl (dostęp 11.04.2016 r.).
- www.gmina-klucze.pl (dostęp 11.04.2016 r.).
- www.umig.olkusz.pl (dostęp 11.04.2016 r.).
- www.wolbrom.pl (dostęp 11.04.2016 r.).

Streszczenie

W latach 2007–2013 samorządy stanęły w obliczu możliwości sięgnięcia po dużą pulę środków unijnych. Po raz pierwszy Polska brała aktywny udział w przygotowaniu tej perspektywy finansowej. Po raz pierwszy także pojawiło się w niej 16 programów operacyjnych przygotowywanych przez same samorządy, co stanowiło dla nich też swoiste wyzwanie. Celem artykułu jest ukazanie, że samorządy zaczynają pracować i funkcjonować w sposób efektywny wykorzystując fundusze unijne. Z tego powodu przebadano gminy powiatu olkuskiego w województwie małopolskim. Ankietowane gminy powiatu olkuskiego głównie korzystały z MRPO, PROW oraz PO KL. Wynika to oczywiście z potrzeb, jakie zostały uznane za priorytetowe przez władze samorządowe. Zostały one „osadzone” w środowisku lokalnym, co podkreśla efektywność ich wykorzystania. Najważniejszą przesłanką świadczącą o efektywności wykorzystania funduszy unijnych jest fakt, iż wkład własny ankietowanych jednostek samorządowych pochodził z ich środków własnych, czyli nie obciążał dodatkowo budżetów kosztami odsetek i innych opłat. Można skłonić się ku stwierdzeniu, że gminy kierowały się regułą 3E – czyli gospodarnością, skutecznością i wydajnością. Pozostaje mieć nadzieję, że postępowanie takie stanie się standardem w polskich finansach publicznych, a nie wyjątkiem.

Słowa kluczowe: finanse publiczne, fundusze europejskie, efektywność

Analysis of the efficient use of European Union funds by communities belonging to the Olkusz District in the period of 2007–2013*Summary*

In the period of 2007–2013 local governments faced the possibility of taking advantage of the European Union funds. For the first time Poland actively participated in preparing this financial perspective and at the same time Poland was this perspective beneficiary during the whole period of this perspective duration. Sixteen operational programs were prepared by the local governments themselves, what was a big challenge for them. The aim of the paper is to present the fact that local governments have started working and functioning in an efficient way benefiting from the European Union funds. For this reason, the communities belonging to the Olkusz District in the Małopolska Province were surveyed. The surveyed communities mainly applied for the following programs: MRPO-Malopolska Regional Operating Program, PROW-Evolution Program for Rural Area and POKL – Operating Program for Social Capital. Of course, it resulted from the regional needs that were considered by the local governments' authorities as the priority. The mentioned programs were embedded in the local environment, what influenced the programs application efficiency. The most important premise providing the EU programs usage efficiency was the fact that the local government units used only their own financial means without additional charges (credit rates). It can be stated that Polish communities followed the 3E principle: economy, efficiency and effectiveness. Let us hope that in the future such economic behavior will become a standard in Polish public finance and not an exception.

Keywords: public finance, European Union funds, efficiency

JEL: H72; H21; H80

dr hab. Sławomir Jankiewicz, prof. WSB¹

Instytut Społeczno-Ekonomiczny
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu

Gospodarka niskoemisyjna jako podstawa rozwoju regionu

WSTĘP

Polska utrzymuje od kilkadziesiąt lat dodatnie tempo rozwoju gospodarczego. Jednak, jest ono niewystarczające do likwidacji negatywnych zjawisk, tj.: emigracja ekonomiczna ludności², czy duży poziom ubóstwa³. Pragnąc polepszyć jakość życia społeczeństwa musimy znacznie zwiększyć poziom rozwoju gospodarczego. Ważne by był on zrównoważony, a więc zapewniał odpowiednie relacje między wzrostem PKB, dbałością o środowisko (tak przyrodnicze, jak i wytworzone przez człowieka) oraz jakością życia [WCED, 1987]. Konieczne jest również obniżenie energochłonności gospodarki (z uwagi na zobowiązania narzucone przez Wspólnotę), która jest prawie 2,5-krotnie wyższa niż średnia dla 15 krajów UE [Eurostat, 2014].

Długookresowe tempo rozwoju poszczególnych regionów trudno jest zapewnić z poziomu centralnego, dlatego polityka w tym zakresie powinna być realizowana na poziomie lokalnym. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) posiadają znaczny potencjał inwestycyjny, który w latach 2009–2013 oscylował w granicach 30,3–32,7 mld zł⁴. Wykorzystują także możliwości, jakie stwarzają programy UE. Jednak dotychczas priorytetem JST było samo pozyskanie środków Wspólnotowych (stąd np. budowa basenu w każdej z sąsiadujących ze sobą gmin, mimo popytu poniżej progu rentowności i braku środków na ich utrzymanie), uzyskanie dofinansowania na inwestycje w zaniedbaną infrastrukturę (m.in. dróg, sieci wodociągowej), czy też prestiżowe (budowa lotniska itp.).

¹ Adres korespondencyjny: ul. Powstańców Wielkopolskich 5, 61-895 Poznań, e-mail: slawomir.jankiewicz@wsb.poznan.pl

² Około 3 mln ludzi wyemigrowało w poszukiwaniu pracy [zob. Pająk, Jankiewicz, 2015, s. 36].

³ Prawie 2,8 mln Polaków żyje w skrajnej biedzie, a ok. 4,6 mln poniżej ustawowej granicy ubóstwa [GUS, 2015].

⁴ Dane Ministerstwa Finansów z wykonania budżetów JST za lata 2009–2013 [Ministerstwo Finansów (<http>)].

W obecnej perspektywie finansowania gminy powinny skupić się na programach Wspólnoty pozwalających zapewnić długookresowy rozwój o charakterze zrównoważonym. Jednym z kierunków pozwalających ten cel osiągnąć jest gospodarka niskoemisyjna. Tworzy ona bowiem szanse dla powstania przemysłu i usług o charakterze innowacyjnym, które zapewnią konkurencyjność w długim okresie.

W artykule za cel przyjęto syntetyczną prezentację korzyści wynikających z wdrożenia gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym.

SYNTETYCZNA CHARAKTERYSTYKA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO I GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ

Pisząc o gospodarce niskoemisyjnej w kontekście zrównoważonego rozwoju gospodarczego na początku należy zdefiniować oba pojęcia, ponieważ nie są one jednoznacznie rozumiane.

Syntetycznie ujmując, rozwój gospodarczy dotyczy z jednej strony zmian ilościowych przyjętego miernika ekonomicznego (najczęściej jest to PKB) oraz uwarunkowań typu jakościowego, w jakich odbywa się wzrost gospodarczy – z drugiej strony [Jankiewicz, 2006, s. 36–37]. Kwestie jakościowe dotyczą wielu wymiarów (związanych m.in. z polepszeniem dobrobytu, standardu życia większości społeczeństwa, zapewnieniem bezpieczeństwa ekonomicznego i perspektyw na przyszłość). Rozszerzone one zostają jeszcze, gdy ma być on zrównoważony. W tym przypadku istota sprowadza się do zapewnienia coraz wyższego poziomu życia całego społeczeństwa, przy zachowaniu zasobów naturalnych i jak najmniej zmienionych warunków przyrodniczych dla przyszłych pokoleń (stopa eksploatacji zasobów nie może przekroczyć stopy ich regeneracji). Takie szerokie ujęcie tego pojęcia zostało zaprezentowane po Szczycie Ziemi w 1992 roku. Zapisano w nim, że zrównoważony rozwój dotyczy sytuacji bezwarunkowego łączenia zaspokojenia potrzeb „jednych ludzi z potrzebami innych” oraz potrzeb obecnego społeczeństwa i przyszłych pokoleń [United Nations, 2012].

Dotyczy on wielu dziedzin, dlatego zajmują się nim specjaliści z ekonomii, prawa, ochrony środowiska, politologii, czy nawet pedagogiki. Z tego też powodu w polskiej literaturze naukowej funkcjonuje ponad 30 różnych definicji zrównoważonego rozwoju [por. Piontek, 2002, s. 27; Sztumski, 2006, s. 73–76; Florczak, 2007, s. 119–139].

Kryteria zrównoważonego rozwoju określone zostały też przez UE. Szczególny nacisk położony w nich został na doprowadzenie do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, zwiększenie wykorzystania zdegradowanych i zanieczyszczonych gruntów, zwiększenie efektywności wykorzystania energii, wzrost udziału energii ze źródeł odnawialnych, jednej strony oraz zachowanie różnorodności biologicznej, z drugiej strony [Dyrektywa..., 2009; Komisja Europejska, 2011c].

W Polsce również przykładła się duże znaczenie do zrównoważonego rozwoju. Dlatego już w Konstytucji (art. 5) stwierdzono, że Rzeczpospolita „zapewnia ochronę środowiska, kieruje się zasadą zrównoważonego rozwoju” [Konstytucja 1997]. Zasadnicze znaczenie przy tym mają dwa pojęcia, tj. zapisane w ustawie o ochronie środowiska [ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska] oraz w Strategii Zrównoważonego Rozwoju Polski [Ministerstwo Środowiska, 1999].

W ustawie przyjmuje się, że zrównoważony rozwój dotyczy zmian społeczno-gospodarczych, które pozwalają na zachowanie równowagi w przyrodzie oraz zapewniają trwanie podstawowych procesów przyrodniczych, by zachować je dla przyszłych pokoleń. Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski stwierdza natomiast, że „zrównoważony” oznacza „taki model rozwoju, w którym zaspokajanie bieżących potrzeb społecznych oraz potrzeb przyszłych pokoleń traktowane będzie równoprawnie...” i „...łączyć będzie, w sposób harmonijny, troskę o zachowanie dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego narodu z postępem cywilizacyjnym i ekonomicznym, będącym udziałem wszystkich grup społecznych” [Ministerstwo Środowiska, 1999].

W kontekście zrównoważonego rozwoju gospodarczego duże znaczenie przypisywane (np. przez UE) jest gospodarce niskoemisyjnej, ponieważ przynosi ona „zysk inwestorom, wzrost gospodarczy krajowi i znaczną redukcję emisji CO₂” [Węglarz, 2013].

Pojęcie „gospodarka niskoemisyjna” (podobnie, jak rozwój zrównoważony) jest też różnie rozumiane. Związana jest ona przede wszystkim z efektywnością energetyczną, znacznym udziałem odnawialnych źródeł energii oraz ograniczeniem emisji szkodliwych pyłów i gazów. Następuje w tym przypadku integracja wszystkich aspektów gospodarki wokół niskoemisyjnych technologii, wydajniejszych rozwiązań energetycznych, „czystszej” energii i proekologicznych innowacji technologicznych. Powiązana jest ona więc z:

- rozwojem niskoemisyjnych źródeł energii,
- poprawą efektywności energetycznej oraz gospodarowania surowcami i materiałami,
- rozwojem i wykorzystaniem technologii niskoemisyjnych,
- zapobieganiem powstawaniu oraz poprawą efektywności gospodarowania odpadami,
- promocją nowych wzorców konsumpcji.

W Polsce, z uwagi na zobowiązania unijne [zob. Komisja Europejska, 2001; Komisja Europejska, 2007; Komisja Europejska, 2010; Komisja Europejska, 2011a; Komisja Europejska, 2011b; Rezolucja Parlamentu Europejskiego, 2012] oraz znaczenie, jakie może mieć dla poziomu zrównoważonego rozwoju, państwo chce zbudować gospodarkę niskoemisyjną. Dlatego opracowano początkowo Założenia Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej [Ministerstwo Gospodarki, 2011], a następnie Narodowy Program Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej (NPRGN) [Ministerstwo Gospodarki, 2015]. Wyznaczają one

główne kierunki działań mających doprowadzić w maksymalnie krótkim okresie do stworzenia gospodarki niskoemisyjnej. Istotą programu jest zapewnienie korzyści społeczno-ekonomicznych dzięki wykorzystaniu działań związanych z niskoemisyjnością.

Zdając sobie sprawę, że rozwój gospodarczy kraju uzależniony jest przede wszystkim od działań na poziomie lokalnym rząd zobowiązał jednostki samorządu terytorialnego do przygotowania i wdrażania lokalnych planów gospodarki niskoemisyjnej, które nawiązują do NPRGN. JST powinny wykorzystać te plany do stworzenia podstaw długookresowego rozwoju na swoim terytorium.

PODSTAWOWE KORZYŚCI Z WDROŻENIA GOSPODARKI NISKOEMISYJNEJ NA POZIOMIE LOKALNYM

Wdrażanie gospodarki niskoemisyjnej na poziomie lokalnym to nie tylko przymus wynikający z wymagań rządu, czy UE. Jest to szansa na stworzenie innowacyjnych przedsiębiorstw na terenie gminy, co wpłynie na wzrost dobrobytu oraz jakości życia [Węglarz, Winowska, Wójcik, 2015]. Stymuluje ona bowiem powstanie nowych technik i technologii, a w konsekwencji produktów. Powoduje również rozwój usług dotyczących m.in. logistyki, projektowania i badań, bezpieczeństwa infrastrukturalnego oraz rolnictwa ekologicznego [Jankiewicz, 2014a, s. 119–122; Bank Światowy, 2011; Matusiak, Kuciński, Gryzik, 2009] Pozwala to zaistnieć w układzie międzynarodowym na nowo tworzących się niszach rynkowych, szczególnie w dziedzinach związanych z energetyką odnawialną oraz zagospodarowaniem odpadów [Komisja Europejska, 2011d].

Konsekwencją zbudowania gospodarki niskoemisyjnej będzie wzrost zatrudnienia. Wprawdzie tworzone miejsca pracy wymagały będą specjalistycznych kwalifikacji i kompetencji od pracowników, jednak będą one dobrze płatne. Nastąpi więc odejście od obecnej gospodarki bazującej na niskich kosztach pracy do opartej na wiedzy. Szacuje się, że branże związane z tzw. zielonymi miejscami pracy mogą zapewnić zatrudnienie w Polsce nawet 1,2 mln osobom⁵. Miejsca pracy tworzone będą głównie w małych i średnich przedsiębiorstwach [Jankiewicz, 2014b; Komisja Europejska, 2012]. Pozwoli to na ograniczenie odpływu młodych, wykształconych ludzi z uwagi na stworzenie perspektyw w przemyśle nowoczesnych technologii.

Rozwój gospodarki niskoemisyjnej wpłynie pozytywnie na ochronę środowiska, co (dzięki dodatniemu sprzężeniu zwrotnemu) pozwoli jeszcze zwiększyć tempo zrównoważonego rozwoju w regionie. Z jednej strony, dzięki bezpośredniemu wpływowi inwestycji środowiskowych na gospodarkę. Z drugiej strony, poprzez poprawę jakości środowiska naturalnego i tym samym zdrowia ludzi, co będzie miało

⁵ Przykładowo, szacuje się, że 1 MW nowych mocy w OZE daje zatrudnienie od kilkunastu do kilkudziesięciu osób [Rutovitz, Arherton, 2009].

przełożenie na standard życia oraz mniejsze wydatki na służbę zdrowia i różnego rodzaju zasiłki chorobowo-rentowe oraz wzrost liczby przepracowanych godzin.

Do korzyści z gospodarki niskoemisyjnej zaliczyć możemy też zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i maksymalne wykorzystanie istniejącego lokalnie potencjału w zakresie energetyki odnawialnej [zob. Ustawa..., 1997].

Nie należy również zapominać o korzyściach wynikających z promocji, która będzie miała miejsce po stworzeniu gospodarki niskoemisyjnej. Region uzyska „status” innowacyjnego, co przyczyni się do polepszenia jego atrakcyjności i spowoduje „przyciąganie” inwestorów.

Budowa gospodarki niskoemisyjnej oznacza ożywienie regionu, co przełoży się na zwiększenie dochodów do budżetu JST (z uwagi na wzrost bazy podatkowej osób fizycznych i podmiotów gospodarczych).

WNIOSKI

Wyzwaniem dla władz lokalnych jest stworzenie warunków dla długoterminowego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W tym celu należy zdecydowanie odejść od obecnie forsowanej, w większości regionów, strategii polegającej na niskich kosztach. Nie tworzy ona bowiem stabilnych podstaw, jest krótkookresowa i ogranicza znacznie tempo rozwoju. Szansą w tym zakresie może być wdrożenie gospodarki niskoemisyjnej, która jest podstawą budowania „lokalnego zrównoważonego rozwoju oraz ładu energetycznego” [Pająk, 2013, s. 42].

Dlatego należy stworzyć lokalny system mający charakter dodatniego sprzężenia zwrotnego⁶, w którym samorząd, miejscowi przedsiębiorcy oraz mieszkańcy będą oddziaływać na tworzenie gospodarki niskoemisyjnej. Zbieżność interesów ww. grup powoduje, że efekt synergii wpłynie na znaczne zwiększenie dynamiki rozwoju gospodarczego, który będzie miał charakter zrównoważony. Przy budowie systemu należy wykorzystać instrumenty o charakterze infrastrukturalnym, prawno-organizacyjnym i promocyjnym.

Pamiętać należy o zewnętrznych źródłach finansowania (w tym środkach pomocowych z UE). Wspólnota, w perspektywie finansowej 2014–2020, za priorytet przyjęła takie działania, jak: promowanie wytwarzania i dystrybucji energii ze źródeł odnawialnych, zwiększenie wydajności energetycznej w przedsiębiorstwach, wspieranie inteligentnego zarządzania energią w budynkach publicznych i w sektorze mieszkalnictwa, badania i innowacje w dziedzinie technologii niskoemisyjnych oraz inteligentnych systemów dystrybucji, magazynowania i przesyłu energii. Państwa członkowskie zostały zobligowane (po raz pierwszy) do przeznaczenia części środków uzyskanych z UE na projekty związane z gospodarką niskoemisyjną.

⁶ Szacuje się, że mnożnik wydatków wynikający z wpływu indukowanego popytu na gospodarkę regionu może kształtować się w granicach 3–6.

W latach 2014–2020 na inwestycje w tym zakresie ma zostać przeznaczona 40 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Na poziomie Polski ważny jest Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (ponad 27,5 mld euro), który ma pozwolić na zrównoważony wzrost gospodarczy. Program ten, w ramach 7 osi priorytetowej kładzie nacisk właśnie na gospodarkę niskoemisyjną [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014].

Podstawą sukcesu będzie przede wszystkim wykwalifikowana kadra pracownicza. Zadbac należy więc o wprowadzenie odpowiedniej struktury kształcenia w regionie, ponieważ mamy deficyt kadr dla nowoczesnej gospodarki (w tym dla gospodarki niskoemisyjnej) [zob. np. Matusiak, Kuciński, Gryzik, 2009].

BIBLIOGRAFIA

- Bank Światowy, 2011, *Transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej w Polsce*, Bank Światowy, Washington.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/28/WE z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych zmieniająca i w następstwie uchylająca dyrektywy 2001/77/WE oraz 2003/30/WE (DzU UE L 09.140.16).
- Eurostat, 2014, *Energy, transport and environment indicators. 2014 edition*, EU, Luksemburg.
- Florczak W., 2007, *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w naukach społeczno-ekonomicznych*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, t. LXXV.
- Jankiewicz S., 2014a, *Uwarunkowania rozwoju polskiej gospodarki w dobie globalizacji*, Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 53.
- Jankiewicz S., 2014b, *Znaczenie rozwoju gospodarki niskoemisyjnej dla rynku pracy w Polsce* [w:] *Gospodarka niskoemisyjna. Uwarunkowania i wyzwania*, red. J. Mazurkiewicz, K. Pająk, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Jankiewicz S., 2006, *Podstawy polityki gospodarczej*, AE w Poznaniu, Poznań.
- Komisja Europejska, 2012, *Inwestycje w przyszłość: więcej miejsc pracy dzięki bardziej zielonemu budżetowi*. Bruksela.
- Komisja Europejska, 2011a, *Plan działania prowadzący do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r.*, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2011b, *Mapa drogowa do niskoemisyjnej gospodarki do 2050 r.*, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2011c, *Nasze ubezpieczenie na życie i nasz kapitał naturalny – unijna strategia ochrony różnorodności biologicznej na okres do 2020 r.*, Bruksela.
- Komisja europejska, 2011d, *Horyzont 2020 – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji*, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2010, *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu Społecznemu*, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2007, *Pakiet klimatyczno-energetyczny UE*, Bruksela.

- Komisja Europejska, 2001, *Zrównoważona Europa dla lepszego świata: Strategia zrównoważonego rozwoju UE*, Bruksela.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU nr 78, poz. 483).
- Matusiak K.B., Kuciński J., Gryzik A. (red.), 2009, *Foresight kadr nowoczesnej gospodarki*, PARP, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalno-sc/finanse-publiczne/budzety-jednostek-samorzadu-terytorialnego/sprawozdania-budzetowe> (stan na dzień 08.03.2016).
- Ministerstwo Gospodarki, 2015, *Projekt: Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej*, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki, 2011, *Założenia Narodowego Programu Rozwoju Gospodarki Niskoemisyjnej*, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014, *Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko*, Warszawa.
- Ministerstwo Środowiska, 1999, *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Polski do 2025 roku. Wtyczne dla resortów*, Warszawa.
- Pająk K., Jankiewicz S. (red.), 2015, *Bilans Otwarcia z obszaru „RYNEK PRACY”*, NSZZ SOLIDARNOŚĆ, Gdańsk.
- Pająk K., 2013, *Bezpieczeństwo energetyczne w jednostkach samorządu terytorialnego* [w:] *Ekonomia i zarządzanie energią a rozwój gospodarczy*, red. K. Pająk, A. Ziomek, S. Zwierzchlewski, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Parlament Europejski, 2011, Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 24 maja 2012 r. w sprawie Europy efektywnie korzystającej z zasobów (2011/2068(INI)).
- Piontek B., 2002, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, WN PWN, Warszawa.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 marca 2012 r. w sprawie planu działania prowadzącego do przejścia na konkurencyjną gospodarkę niskoemisyjną do 2050 r. (2011/2095(INI)).
- Rutovitz J., Arheron, 2009, *Energy sector jobs tu 2030: A global analysis. Final report*, Institute for Sustainable Futures, Sydney.
- GUS, 2015, *Ubóstwo w Polsce w latach 2013–2014*, Warszawa.
- Sztumski W., 2006, *Idea zrównoważonego rozwoju a możliwości jej urzeczywistnienia*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne”, nr 2.
- United Nations, 2012, *Report of the United Nations Conference on Sustainable Development*, Rio de Janeiro.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (DzU z 2013 r., poz. 1232 z późn. zm.).
- Ustawa z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (DzU z 2006 r., nr 89, poz. 625 z późn. zm.).
- WCED, 1987, *Report of the WCED „Our Common Future”*, Genewa.
- Węglarz A., 2013, *Co kryje się pod pojęciem gospodarki niskoemisyjnej*, Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A., Warszawa.
- Węglarz A., Winowska E., Wójcik W., 2015, *Gospodarka niskoemisyjna zaczyna się w gminie. Podręcznik dla polskich samorządów*, Adelphi Research Gemeinnützige GmbH, Berlin.

Streszczenie

Polska, już od kilkudziesięciu lat odnotowuje wzrost gospodarczy. Jednak, cały czas poziom PKB *per capita* znacznie odbiega od poziomu w krajach wysoko rozwiniętych. Znacznie gorzej jest z rozwojem, którego tempo było niższe niż wzrostu gospodarczego. Dlatego mamy m.in. duży poziom ubóstwa, problem z zapewnieniem odpowiednich warunków mieszkaniowych i zdrowotnych, czy relatywnie wysokie obciążenia podatkowe osób o najniższych dochodach. W następnej dekadzie średnie tempo przyrostu PKB może znacznie się zmniejszyć, ponieważ nie zbudowaliśmy trwałej przewagi konkurencyjnej. Dotychczasowy sukces zawdzięczamy głównie niskim kosztom pracy, a nie innowacyjności.

Regiony, które chcą uzyskać długookresowe i wysokie tempo rozwoju gospodarczego muszą zbudować przewagę opartą na nowoczesnych technologicznie produktach i usługach. Szansę taką stwarza gospodarka niskoemisyjna. Szczególnie, że w obecnej perspektywie finansowania (2014–2020) UE przeznaczyła znaczne środki na działania związane z niskoemisyjnością.

W artykule zwrócono uwagę na korzyści, jakie może uzyskać region po wdrożeniu gospodarki niskoemisyjnej. Dotyczą one m.in. zwiększenia lokalnej produkcji dóbr i usług, wzrostu zatrudnienia i średniego wynagrodzenia, poprawy jakości środowiska przyrodniczego oraz zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego. Stworzenie gospodarki niskoemisyjnej pozwoli więc na systematyczny wzrost dobrobytu ludności oraz poprawę jakości życia osób mieszkających na terenie JST.

Artykuł zawiera również syntetyczne zdefiniowane pojęcie gospodarki niskoemisyjnej oraz zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

Słowa kluczowe: zrównoważony rozwój gospodarczy, gospodarka niskoemisyjna

A low emission economy as the basis for the development of the region

Summary

All the time GDP per capita is far from the level in developed countries. Much worse was with the development, which was lower than the rate of economic growth. That is why we have in Poland, among others, a high level of poverty, the problem with providing adequate housing and health conditions, relatively high tax burden on people with the lowest incomes. In the next decade, the average growth rate of GDP may be significantly reduced because we have failed to build a sustainable competitive advantage. The previous success was mainly due to low labor costs, rather than innovation.

Regions that wish to obtain long-term and high rate of economic development must build an advantage based on modern technology products and services. A low emission economy creates the chance. Especially that in the current financing perspective (2014-2020) the EU has allocated considerable resources for activities related to carbon efficiency.

The article focuses on the benefits that region can get after the implementation of low emission economy. They concern, inter alia, the increase in local production of goods and services, growth in employment and average wages, improvement of the quality of the natural environment and ensuring energy security. These benefits come down to sustainable economic development in the long term. Building a low emission economy will allow to systematically increase the well-being of the population and improve the quality of life of people living in the municipality.

Keywords: sustainable economic development, low-carbon economy

JEL: O10

*dr Dorota Jegorow*¹

Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjent polityki spójności w latach 2007–2013

WPROWADZENIE

Polityka spójności, która na trwałe wkomponowała się w polską przestrzeń społeczno-gospodarczą istotnie zmodyfikowała zakres, formę i sposób finansowania przedsięwzięć realizowanych przez ogół podmiotów gospodarki narodowej, w tym jednostek samorządu terytorialnego (JST). Ogół projektów realizowanych w ramach polityki spójności odzwierciedla wizję rozwoju Unii Europejskiej (UE). Tożsamy związek zachodzi na poziomie ogółu regionów tworzących wspólnotę europejską, w tym również dotyczy to wymiaru lokalnego.

Zakres i rodzaj działań podejmowanych przez władarzy lokalnych jest kluczowy w osiąganiu celów polityki spójności. Wymaga to zarówno sprawności operacyjnej, jak i strategicznej. Efekty ogółu podjętych dotychczas i podejmowanych aktualnie działań wpisane są w odległą przyszłość. Taka jest teoria. Praktyka jednak w wielu wypadkach temu zaprzecza. Problemem jest doraźność licznych działań podejmowanych przez JST, jak i ich charakter i ranga. Obok wielu niewątpliwie cennych inicjatyw realizowane są również przedsięwzięcia o wątpliwej zasadności oraz dyskusyjnym montażu finansowym.

Celem artykułu wpisanego w analizę ilościową, uzupełnioną studiami literaturowymi, jest prezentacja rozkładu natężenia absorpcji środków polityki spójności przez JST w perspektywie wieloletnich ram finansowych (WRF) 2007–2013. Zaprezentowana niestrukturalna synteza osadzona została w układzie wyznaczonym poszczególnymi województwami i programami operacyjnymi. Przedmiotem rozważań nie była analiza zasadności zrealizowanych projektów w wymiarze przekładności na rozwój i efektywności ekonomicznej, choć niewątpliwie i ten obszar wymaga naukowego rozpoznania. Wyniki badań pozwalają twierdzić, że

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Zastosowań Matematyki, Wydział Nauk Społecznych, Katolicki Uniwersytet Lubelski, Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: dorotajegorow@kul.pl

aktywność JST w polityce spójności jest istotnie zróżnicowana zarówno w układzie przestrzennym, jak i pod względem aktywności aplikacyjnej w ramach poszczególnych programów operacyjnych.

POLITYKA SPÓJNOŚCI JAKO PODSTAWA BUDOWY HARMONIJNEGO ROZWOJU UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka spójności UE na trwałe wkomponowała się w funkcjonowanie ogółu sektorów polskiej gospodarki. O ile przedsiębiorcy ci realnie traktujący kwestie biznesowe nie zostali zmanierowani samoistnym fenomenem funduszy europejskich, o tyle udział tych środków w sferze publicznej stał się niemal naturalnym elementem bieżącej działalności wielu podmiotów finansowanych ze środków publicznych, w tym JST. Wystarczy przejrzeć strategię rozwoju wielu z nich, aby zorientować się, że znaczna część zaplanowanych do realizacji zadań, zarówno tych bieżących, jak i inwestycyjnych powiązana została z funduszami pomocowymi. Sytuację tę należy rozpatrywać w wymiarze długotrwałego procesu oddziaływania polityki spójności na sprawność funkcjonowania polskiej administracji publicznej i realizacji za jej pośrednictwem harmonijnego rozwoju regionów UE. Kwestią zasadniczą jest adekwatność inwestycji w stosunku do potrzeb i realizacja przedsięwzięć prorozwojowych.

Potężne środki finansowe wpisane w politykę spójności są narzędziem w realizacji celów mających swoje korzenie w polityce wspierania dostosowań społecznych i gospodarczych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Już wówczas, jako główne wyzwanie wskazywano potrzebę redukcji różnicowań między regionami [Barcz, Kawecka-Wyrzykowska, Michałowska-Gorywoda, 2016]. Założonym teoretycznym warunkiem gwarantującym efektywny rozwój bloku państw tworzących UE było niemal od samego początku stworzenie jednakowych szans i możliwości korzystania z różnych aspektów tworzonego dobrobytu [Pastuszka, 2012]. Realizacja tego postulatu sprowadzana została do kryterium spójności, co w sposób formalno-prawny usankcjonowane zostało w traktacie lizbońskim stanowiącym w art. 3, że UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną między państwami członkowskimi” [*Traktat z Lizbony...*].

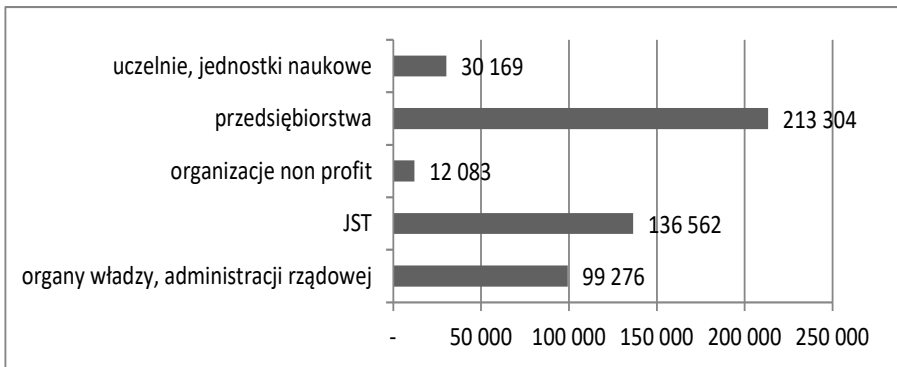
Spójność wpisana w aspekty gospodarcze, społeczne i terytorialne w praktyce stała się mechanizmem wzajemnego finansowania inicjatyw zaprogramowanych na poziomie instytucji europejskich. Poszczególne kraje członkowskie zostały bezpośrednio ulokowane bądź to po stronie darczyńców, bądź po stronie beneficjentów pomocy. Nie wnikając w skomplikowane relacje zbudowanej zależności Polska w 2004 r. postawiła na nową jakość, która z założenia miała być wsparta olbrzymimi środkami finansowymi pochodzącymi z budżetu UE. Fundusze eu-

ropejskie stały się kluczowym narzędziem wspierającym rozwój Polski w XXI wieku. Tymczasem liczne opracowania naukowe prezentują niepokojące wnioski wskazujące na to, że w UE dochodzi z reguły do procesów dywergencji, a siła tego zjawiska jest tym większa, im niższy jest szczebel podziału administracyjnego. Do podobnych wniosków dochodzą również badacze zajmujący się analizą zróżnicowania regionalnego w Polsce [Trojak, 2013]. A to właśnie konwergencja jest kluczowym celem polityki spójności.

PROGRAMOWY ROZKŁAD ABSORPCJI FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Podstawą kontraktacji środków pomocowych w WRF 2007–2013 były wytyczne zawarte w Narodowej Strategii Spójności. Konstrukcja programów operacyjnych z góry zakładała planowaną alokację na konkretne działania oraz spektrum beneficjentów – projektodawców uprawnionych do ubiegania się o fundusze. Ostatecznie wartość projektów zrealizowanych w okresie WRF 2007–2013 przekroczyła 505 mld PLN, a dofinansowanie z budżetu UE wyniosło prawie 290 mld PLN, czyli ponad 57% ich ogólnej wartości.

Wśród beneficjentów funduszy europejskich WRF 2007–2013 JST były drugim, co do wysokości zagospodarowanych funduszy. Projekty zrealizowane przez samorządy odpowiadają kwocie przekraczającej 136,6 mld PLN (rys. 1), tj. prawie 28% ogólnej wartości zrealizowanych projektów (w zawężeniu do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (PO KL), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (PO IG), Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), regionalnych programów operacyjnych (RPO) oraz Program Operacyjnych Rozwój Polski Wschodniej (PO RPW)).

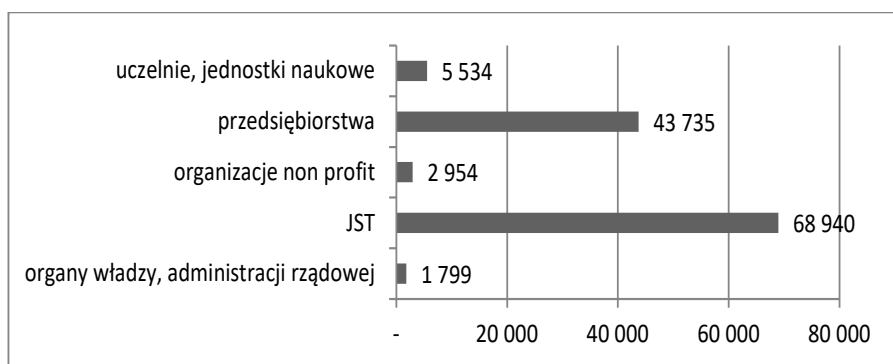


Rys. 1. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w WRF 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07–13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W powyższej kwocie prawie 90,8 mld PLN, tj. 66,5% stanowiło dofinansowanie pochodzące z budżetu UE². Tym samym prawie 33,5% środków przeznaczonych na realizację ogółu projektów samorządowych stanowiły krajowe środki publiczne, czyli prawie 45,7 mld PLN. Zgodnie z regułą zakładającą, że relacja dofinansowania z budżetu UE do dofinansowania z krajowych środków publicznych kształtowała się na poziomie 85:15 można szacować, że udział środków pochodzących z budżetów JST w WRF 2007–2013 sięgnął 29,7 mld PLN, tj. ponad 4,2 mld PLN rocznie.

JST okazały się być niekwestionowanym liderem w realizacji RPO, na który przypadło ponad 24% wartości ogółu zrealizowanych w WRF 2007–2013 projektów, zagospodarowując prawie 70 mld PLN (rys. 2).

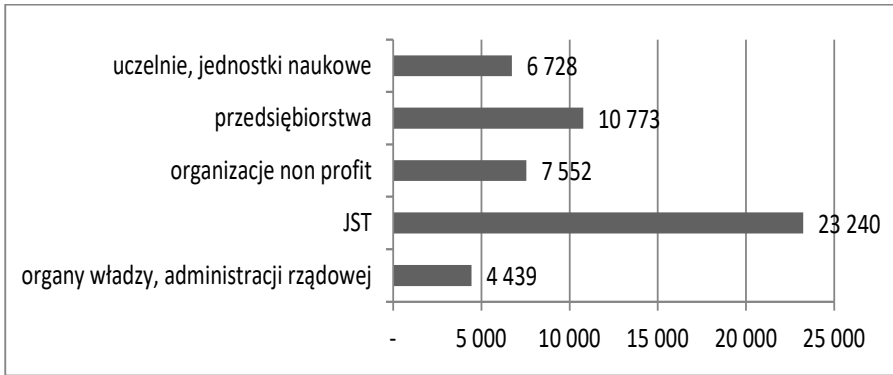


Rys. 2. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

JST okazały się być również niekwestionowanym liderem w absorpcji funduszy europejskich w ramach PO KL. W tym przypadku z wynikiem przekraczającym 23,2 mld PLN (rys. 3) samorzady zagospodarowały znaczną część z 10,4% ogólnej wartości programu w WRF 2007–2013. Konstrukcja PO KL z góry zakładała przeważający udział funduszy programu w ramach komponentu regionalnego, tj. 60% ogólnej alokacji. Tym samym pozostawiając na realizację komponentu centralnego 40% środków. Sposób wydatkowania środków w ramach komponentu regionalnego PO KL był analogiczny do RPO. Określona z góry pula środków dedykowana była poszczególnym regionom i kontraktowana była przez podmioty podejmujące się realizacji zadań na rzecz danego województwa.

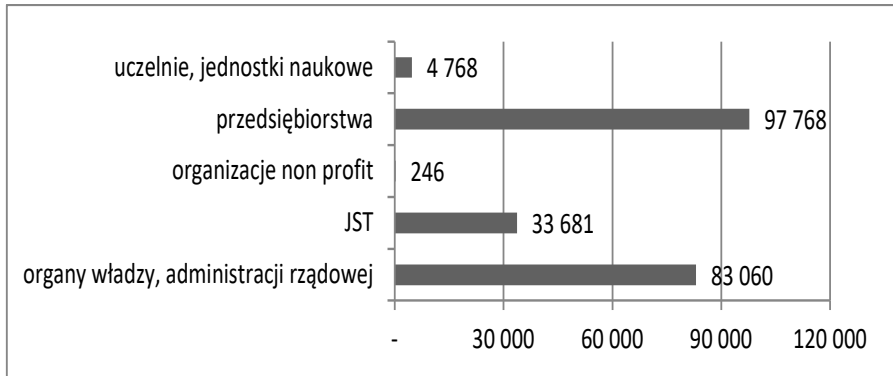
² Inni badacze wskazują w tym przypadku 62,5%, precyzując jednocześnie faktyczny poziom dofinansowania na poszczególnych poziomach samorządu terytorialnego: gminy – 58,35%, powiaty – 64,68%, województwa – 70,26% [Sierak, 2015]. Najprawdopodobniej różnica ta wynika z dynamicznych zmian informacji zawartych w bazie KSI SIMIK 07-13, warunkowanych permanentnym procesem kontraktowania i rozliczania projektów.



Rys. 3. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów [w mln PLN]

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

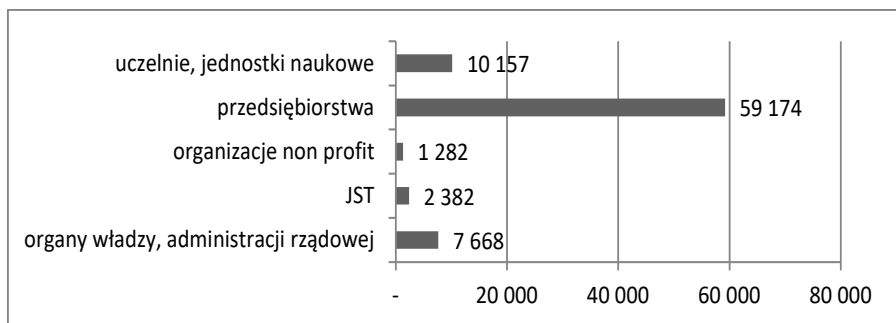
Zdecydowanie mniejszą aktywność JST wykazały w realizacji projektów w ramach PO LiŚ. Niemniej jednak zrealizowane przedsięwzięcia pozwoliły na zagospodarowanie prawie 33,7 mld PLN (rys. 4) z programu stanowiącego 43% wydatków poniesionych w WRF 2007–2013.



Rys. 4. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

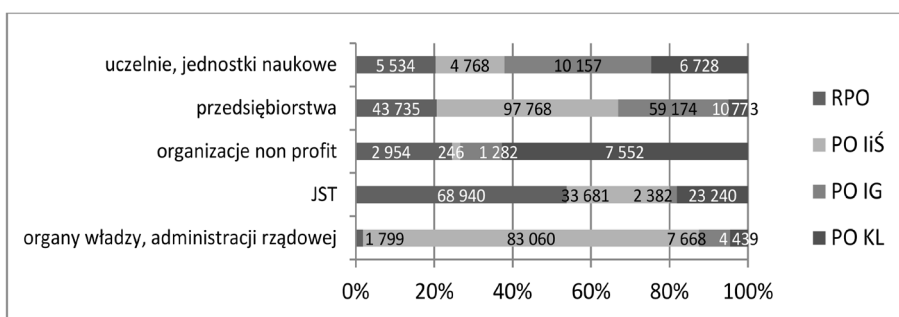
Najmniejszą aktywność projektową JST wykazały w ramach PO IG, na który przypadło prawie 16% wartości projektów wpisanych w WRF 2007–2013. Kwotowa realizacja projektów w ramach tego programu okazała się dziesięciokrotnie niższa, niż miało to miejsce w przypadku PO KL. Samorządy z wynikiem nieznacznie przekraczającym 2,3 mld PLN (rys. 5) zagospodarowały zaledwie 3% środków programu.



Rys. 5. Ogólna wartość projektów zrealizowanych w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 wg formy prawnej beneficjentów (w mln PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Poszczególne grupy beneficjentów polityki spójności wyznaczone zgodnie z przyjętym systemem sprawozdawczości w wyraźnie zróżnicowanym natężeniu korzystały z pomocy w ramach poszczególnych programów (rys. 6). Fakt ten determinowany był z góry założoną konstrukcją poszczególnych programów i dopuszczalną grupą potencjalnych projektodawców. Nie zawsze zatem JST mogły aplikować o dostępne środki. Faktem również jest, że w większości mogły z tego prawa korzystać. W rzeczywistości okazała ta nie została jednak wykorzystana. JST realizowane przez siebie projekty w 70% oparły o środki regionalne w ramach RPO i PO KL, nader rzadko sięgając po środki wpisane w programy centralne.



Rys. 6. Podział ogólnej wartości projektów zrealizowanych w WRF 2007–2013 w układzie formy prawnej beneficjentów wg poszczególnych programów operacyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

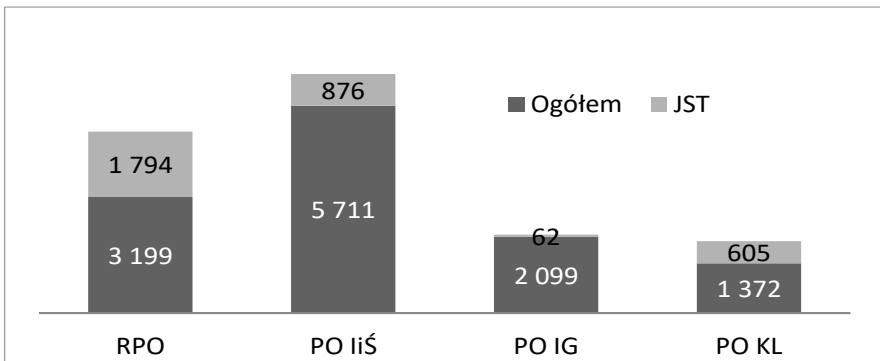
Powstała prawidłowość warunkowana jest wielorakimi czynnikami, z których kluczowe wpisane są w sprawność JST w zakresie strategicznego zarządzania rozwojem. Z drugiej strony istotne są oczekiwania wspólnot lokalnych w tym zakresie i zdolność do rewizji działań podejmowanych przez władarzy lokalnych.

W tym zakresie „młoda” polska samorządność nie wypada dość dobrze wyraźnie przegrywając z sektorem biznesu. Kultura rozwoju lokalnego budowana jest przez lata, jednak na rezygnację z zagospodarowania egzogenicznych środków prorozwojowych nie może sobie pozwolić.

PRZESTRZENNY ROZKŁAD ABSORPCJI FUNDUSZY EUROPEJSKICH

Polska będąca jednym z największych beneficjentów polityki spójności w okresie WRF 2007–2013 w praktyce w układzie relatywnym uwzględniającym stan liczbowy ludności poszczególnych państw członkowskich nie była liderem ilościowego udziału w dostępnych środkach. Dlatego też rzetelność badawcza obliuguje do poszukiwania miar względnych dających podstawę do obiektywnych porównań. W tym układzie zaprezentowana została poniższa analiza uwzględniająca alokację środków w ramach poszczególnych programów operacyjnych w odniesieniu do stanu liczbowego ludności Polski z uwzględnieniem podziału na poszczególne województwa.

Aktywność JST w polityce spójności pozwoliła na zagospodarowanie znaczących środków publicznych, które w przeliczeniu na 1 mieszkańca Polski przekroczyły 3,3 tys. PLN, z czego 1,8 tys. (56%) w ramach RPO, 605 PLN (44%) w ramach PO KL, 876 PLN (15%) w ramach PO IiŚ oraz 62 PLN (3%) w ramach PO IG (rys. 7).

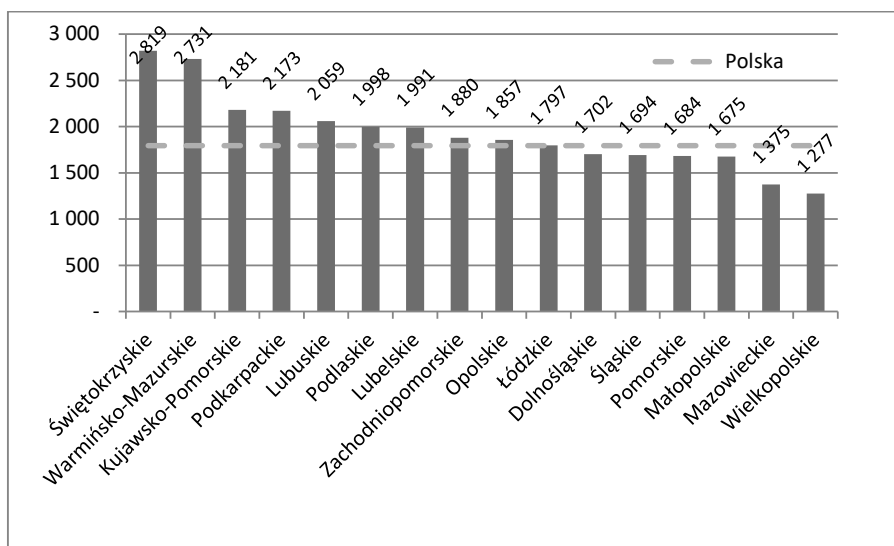


Rys. 7. Wartość projektów zrealizowanych w ramach poszczególnych programów operacyjnych WRF 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Bardzo wysoki udział środków wpisanych w RPO w ogólnej wartości realizowanych projektów w WRF 2007–2013 był zróżnicowany w poszczególnych województwach. Najwyższy poziom finansowania projektów w ramach programu zanotowany został w województwie świętokrzyskim – ponad 2,8 tys. PLN

na mieszkańca, a najniższy w województwie wielkopolskim – niespełna 1,3 tys. PLN na mieszkańca (rys. 8). Otrzymane wyniki były w przeważającej mierze warunkowane prowadzoną na poziomie lokalnym polityką rozwoju zarówno w wymiarze preferowanych kierunków rozwoju, jak i źródeł ich finansowania. Ostatecznie jednak statystyczne zróżnicowanie należy ocenić jako nieznaczne na co wskazuje wartość współczynnika zmienności losowej (V_z^3) plasująca się na poziomie 21%.



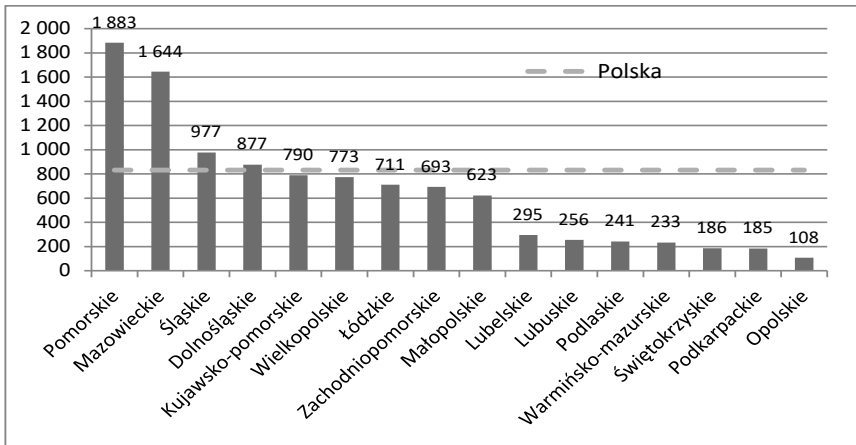
Rys. 8. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych WRF 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)⁴

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W przypadku PO IiŚ liderem absorpcji środków w WRF 2007–2013 było województwo pomorskie, które z wynikiem sięgającym 1,9 tys. PLN na mieszkańca wielokrotnie zdystansowało województwo opolskie zagospodarowujące w ramach programu zaledwie 108 PLN na mieszkańca (rys. 9). W odróżnieniu do RPO w przypadku PO IiŚ zróżnicowanie okazało się bardzo wysokie. V_z przekroczył w tym przypadku 79%.

³ V_z – współczynnik zmienności losowej wyznaczany jest jako moduł ilorazu wartości odchylenia standardowego do średniej arytmetycznej zbioru danych opisujących cechę. Niższa wartość współczynnika wskazuje na niewielką dyspersję badanej populacji. Przyjmuje się, że gdy wartość współczynnika jest mniejsza od 20%, to zmienność analizowanej cechy jest niewielką, w przypadku, gdy przekracza 20% i sięga 40% zmienność jest przeciętna, w pozostałych przypadkach jest umiarkowanie duża i duża, zwłaszcza, gdy sięga lub przekracza 100%.

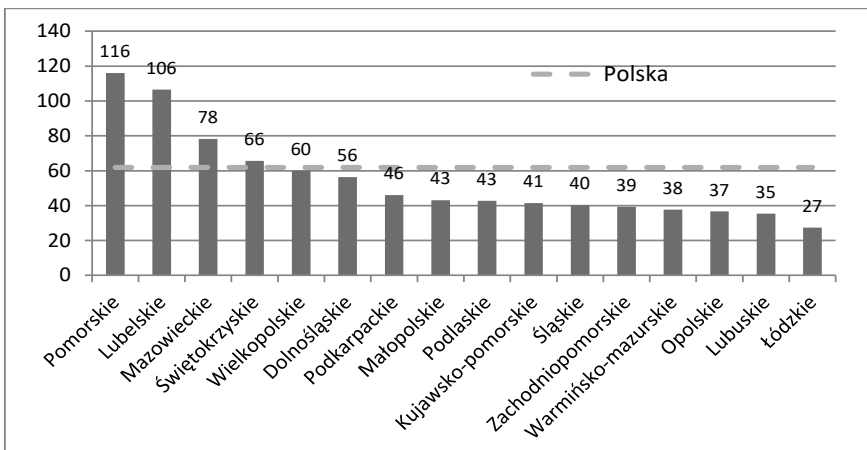
⁴ Przeciętny wynik krajowy uwzględnia projekty w statystyce ujęte jako krajowe, które z kolei nie zostały uwzględnione w statystykach regionalnych.



Rys. 9. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

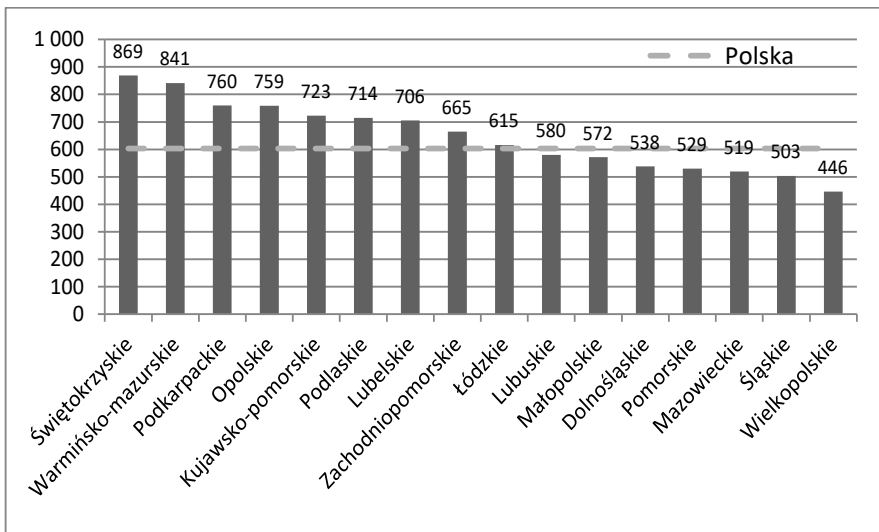
Analogicznie jak w przypadku PO IiŚ również w przypadku PO IG liderem absorpcji środków polityki spójności zostało województwo pomorskie, tym razem jednak z wynikiem sięgającym niespełna 116 PLN na 1 mieszkańca. Ostatnia pozycja w rankingu przypadła dla województwa łódzkiego, w którym JST pozyskały niewiele ponad 27 PLN na mieszkańca (rys. 10). Ta dość wyraźna różnica ma swoje odzwierciedlenie w wysokiej wartości V_z , który w tym przypadku sięgnął prawie 50%.



Rys. 10. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

W przypadku PO KL skrajne pozycje w rankingu były analogiczne do zanotowanych w przypadku RPO. Różnice pomiędzy wynikami zanotowanymi dla poszczególnych województw również nie były tak rażące, jak miało to miejsce w przypadku PO IG, a w szczególności PO IiŚ. Sytuację tę potwierdza niska wartość V_z , nieprzekraczająca 20%. Lider – województwo świętokrzyskie z wynikiem sięgającym 870 PLN na mieszkańca niespełna dwukrotnie zdystansowało się do województwa wielkopolskiego, w przypadku którego wartość zagospodarowanych środków programu wyniosła 446 PLN na mieszkańca (rys. 11).



Rys. 11. Wartość projektów zrealizowanych przez JST w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007–2013 na 1 mieszkańca Polski (w PLN)

Źródło: opracowanie własne na podstawie KSI SIMIK 07-13 wg stanu na dzień 31 marca 2016 r.

Analiza korelacji wykonana w oparciu o trzy testy (tablica 1) wskazuje na dość wyraźne zależności pomiędzy natężeniem w absorpcji środków w ramach poszczególnych programów w układzie regionalnym wyznaczonym poziomem województw. JST skupione na absorpcji środków w ramach RPO swoją aktywność aplikacyjną kierowały na PO KL jednocześnie rezygnując ze środków PO IiŚ. Ponadto jednym testem potwierdzona została pozytywna przeciętna zależność pomiędzy środkami zagospodarowanymi w ramach PO IiŚ i PO IG.

Z przeprowadzonej analizy wynika wprost, że JST w układzie przestrzennym – wyznaczonym granicami poszczególnych województw – wpisały się w schemat aplikacyjny segmentujący poszczególne programy operacyjne. Środki dostępne w RPO i po części w PO KL z założenia dedykowane były poszczególnym województwom, kwestią operacyjną był wybór poszczególnych projektodawców do realizacji zaplanowanych działań.

Tablica 1. Współczynniki korelacji wskaźników wartości projektów zrealizowanych przez JST w ramach poszczególnych programów operacyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca w WRF

Test		RPO	PO IiŚ	PO IG	PO KL
Korelacja Pearsona / Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO IiŚ	-,604* ,013	1,000 .		
	PO IG	-,185 ,493	,508* ,045	1,000 .	
	PO KL	,894** ,000	-,685** ,003	-,191 ,479	1,000 .
Korelacja Tau b Kendalla Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO IiŚ	-,517** ,005	1,000 .		
	PO IG	-,183 ,322	,233 ,207	1,000 .	
	PO KL	,750** ,000	-,600** ,001	-,167 ,368	1,000 .
Korelacja rho Spearmana Istotność (dwustronna)	RPO	1,000 .			
	PO IiŚ	-,650** ,006	1,000 .		
	PO IG	-,279 ,295	,338 ,200	1,000 .	
	PO KL	,888** ,000	-,806** ,000	-,238 ,374	1,000 .

* Korelacja jest istotna na poziomie 0.05 (dwustronnie).

** Korelacja jest istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: opracowanie własne.

Zidentyfikowana zależność wpisuje się w ogólny schemat absorpcji funduszy europejskich w ramach polityki spójności przez całą populację projektodawców w układzie wojewódzkim. Zrealizowane już analizy empiryczne wykazały znacznie mniejszą aktywność najsłabiej rozwiniętych gospodarzo województw w kontrakcji funduszy centralnych [Jegorow, 2016]. Oczywiście bez analizy jakościowej działań podejmowanych przez JST, jak i ogółu przedsięwzięć realizowanych na terenie poszczególnych województw nie można jednoznacznie przesądzać o suk-

cesach, czy też porażkach. Należy jednak brać pod uwagę fakt, że w potencjalnie lepszej sytuacji znajdują się te regiony, które rozwój opierają na środkach egzogenicznych przy z góry dedykowanej puli funduszy regionalnych. W polityce spójności sytuacja ta sprowadza się do programów centralnych, ponieważ dopiero w przypadku ich absorpcji przez regiony zapóźnione rozwojowo pojawia się szansa na konwergencję międzyregionalną. Fundusze centralne tworzą realne pole konkurencji respektującej prawa rynkowe. Tymczasem liczne JST angażując się w politykę spójności rezygnują z planowania projektowego [Kornberger-Sokołowska, Zdanukiewicz, Cieślak, 2012], czego przykładem są liczne przedsięwzięcia, które zakończyły się niepowodzeniem lub okazały się społecznie i gospodarczo bezużyteczne. Badania jakościowe zwracają liczne przykłady inwestycji „nietrafionych”, generujących jedynie dodatkowe koszty bieżącego utrzymania bez większych korzyści społecznych, czy też gospodarczych. W efekcie dochodzi do trwonienia środków publicznych, na co Polska [Kuchta, Ślusarczyk, 2015], zresztą jak każda inna gospodarka nie mogą sobie pozwolić. Oczywiście nie ulega wątpliwości, iż znaczna część inwestycji zrealizowanych przez JST z wykorzystaniem funduszy europejskich przyczyniła się do istotnej poprawy warunków życia i gospodarowania wspólnot samorządowych [Wyszkowska, Wyszkowski, 2015].

ZAKOŃCZENIE

Lata 2007–2013 były okresem olbrzymich możliwości współfinansowania działań JST w ramach środków polityki spójności. Zagospodarowane fundusze sięgające 137 mld PLN pozwoliły na realizację wielu wartościowych projektów, choć nie brakuje przykładów inwestycji „nietrafionych”. Przyjęte przez poszczególne JST modele rozwoju lokalnego i regionalnego okazały się być jednak istotnie zróżnicowane w wymiarze wyboru źródeł finansowania projektów. Przestrzenne zróżnicowanie Polski w tym zakresie w układzie wojewódzkim przemawia na niekorzyść regionów klasyfikowanych jako relatywnie słabo rozwinięte. W świetle uzyskanych danych należy mieć zasadne wątpliwości, czy przy tak wysokim rodzajowym i kwotowym zróżnicowaniu aktywności poszczególnych JST w pozyskiwaniu zewnętrznych bezzwrotnych środków finansowych osiągnięcie celów wpisanych w politykę spójności jest możliwe.

W ramach nowego modelu finansowania rozwoju regionalnego wpisanego w WRF 2014–2020 większe środki przeniesione zostały na programy regionalne. Sytuacja ta nie może jednak nadal łączyć się z uspienieniem aktywności licznych JST w kontraktacji środków centralnych. Podejście to jest warunkiem koniecznym osiągnięcia konwergencji międzyregionalnej będącej kluczowym celem polityki spójności. Dojrzałość władzy publicznej do sprawowania swojej roli ma odzwierciedlenie w umiejętności korzystania z okazji dla dobra wspólnot samorządowych. Kluczem do wyboru obszarów aktywności aplikacyjnej w polityce

spójności nie mogą być kryteria „łatwości” opracowywania wniosków aplikacyjnych i realizacji projektów. To właśnie JST swoim przykładem mogą pozytywnie wpływać na ogół podmiotów gospodarczych wychodząc poza schemat wpisany w WRF 2007–2013. Wyzwaniem stojącym przed JST jest realizacja projektów innowacyjnych oraz propagowanie przekazu, iż tzw. środki „unijne” nie są „niczyje”, ponieważ są publiczne, na które składają się wszyscy mieszkańcy UE.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., 2016, *Integracja europejska w okresie przemian. Aspekty ekonomiczne*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Jegorow D., 2016, *Odmienne priorytety rozwojowe polskich województw w kontekście absorpcji funduszy europejskich w latach 2004–2013* [w:] *Projekty regionalne i lokalne – sukces projektu*, red. H. Brandenburg, P. Sekuła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Kornberger-Sokołowska E., Zdanukiewicz J., Cieślak R., 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Kuchta D., Ślusarczyk A., 2015, *Zarządzanie ryzykiem w projektach publicznych* [w:] *Projekty lokalne i regionalne. Rola kompetencji w zarządzaniu projektami*, red. H. Brandenburg, P. Sekuła, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Pastuszka S., 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa.
- Sierak J., 2015, *Finansowanie lokalnych inwestycji*, wykład opracowany w ramach projektu Samorządowej Akademii Finansów, http://samorzad.pap.pl/depesze/Kategorieredakcyjne_BibliotekaSAF/152263/Finansowanie-lokalnych-inwestycji (stan na dzień 13.06.2016 r.).
- Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU z 02.12.2009 nr 203, poz. 1569.
- Trojak M., 2013, *Czynniki kształtujące zróżnicowanie rozwoju regionalnego – ujęcie teoretyczne* [w:] *Regionalne zróżnicowanie rozwoju ekonomicznego Polski*, red. M. Trojak, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., 2015, *Samorząd terytorialny jako beneficjent polityki spójności – doświadczenia i perspektywy*, „*Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomica*”, R. 19, nr 4, t. I.

Streszczenie

Celem artykułu jest prezentacja rozkładu natężenia absorpcji środków polityki spójności przez jednostki samorządu terytorialnego w perspektywie wieloletnich ram finansowych 2007–2013. Zaprezentowana niestrukturalna analiza ilościowa osadzona została w układzie wyznaczonym poszczególnymi województwami oraz programami operacyjnymi. Przeprowadzona analiza staty-

styczna wskazuje na występowanie istotnego zróżnicowania przestrzennego aktywności samorządów terytorialnych w polityce spójności. Pomimo zbliżonej relatywnej wartości ogółu projektów zrealizowanych w ramach wsparcia poszczególnych województw istotne różnice pojawiły się w natężeniu zagospodarowywania środków w poszczególnych programach. Wysoka dyspersja wystąpiła w przypadku programów centralnych zorientowanych inwestycyjnie i innowacyjnie. Najmniejszą aktywnością w tym zakresie wykazały się jednostki samorządu terytorialnego z województw charakteryzujących się najniższymi wskaźnikami rozwoju. Jednocześnie zanotowana została statystycznie istotna dodatnia zależność kontraktacji funduszy dedykowanych regionalnie przy przeciwnej zależności w stosunku do funduszy centralnych. W świetle uzyskanych danych należy mieć zasadne wątpliwości, czy przy tak wysokim rodzajowym i kwotowym zróżnicowaniu aktywności poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego w pozyskiwaniu zewnętrznych bezzwrotnych środków finansowych osiągnięcie celów wpisanych w politykę spójności jest możliwe.

Słowa kluczowe: fundusze europejskie, jednostka samorządu terytorialnego, polityka spójności, rozwój regionalny

Units of local government as a beneficiary of the cohesion policy in 2007–2013

Summary

The aim of the article is to present the distribution of the intensity of the absorption of cohesion policy funds by units of local government in view of the multiannual financial framework 2007-2013. Presented unstructured quantitative analysis takes into account the breakdown by province and operational programs. Statistical analysis shows significant spatial differences in the activity of local governments in the cohesion policy. Despite the similar value of all projects carried out in support of individual provinces significant differences appeared in the intensity of absorption of funds between programs. High dispersion occurred in the case of central programs of investment and innovation. The local government units from the provinces characterized by the lowest development indicators have shown the lowest activity in this area. Between the absorption of regional funds there is a statistically significant positive relation. On the other hand, between the regional funds, and the central character of this relation it was negative. In the light of the data obtained there should be a reasonable doubt whether, at such a high differentiation of activity of individual units of local government in obtaining external non-repayable funding, the achievement of the objectives listed in the cohesion policy is possible.

Keywords: EU funding, units of local government, cohesion policy, regional development

JEL: E61, H70, R10

*dr inż. Marta Kawa*¹

Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Rzeszowski

Magdalena Kisiel

studentka, Wydział Ekonomii
Uniwersytet Rzeszowski

*dr hab. Maria Grzybek, prof. UR*²

Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości
Uniwersytet Rzeszowski

Wybrane aspekty jakości życia mieszkańców Podkarpacia

WPROWADZENIE

Jakość życia stanowi stopień satysfakcji człowieka czy społeczeństwa z całości kształtu swej egzystencji, wynikający z indywidualnych doświadczeń [Woźniak, 2015, s. 68]. Jakość życia, według R. Kolmana, to stopień zaspokajania potrzeb duchowych i materialnych człowieka oraz całego społeczeństwa, stopień spełnienia oczekiwań umownej normalności w działaniach życia codziennego jednostek i społeczeństwa [Kolman, 2000, s. 2].

Termin „jakość życia” po raz pierwszy pojawił się w słownikach amerykańskich dopiero po II wojnie światowej. W latach 70. XX wieku pojęcie to nabrało innego znaczenia. Pojawiło się w kontekście zmian społecznych, które miały na celu przede wszystkim pomoc ludziom w wydzwignięciu się z bezradności, ubóstwa czy z niedostatku [Ratajczak, 1993, s. 2]. Początkowo jakość życia wyłącznie kojarzono z dobrostanem materialnym, dopiero później do tego pojęcia zostały wprowadzone wartości niematerialne. Zauważono, że wzrost dobrobytu materialnego, jak i również zaspokajanie podstawowych potrzeb nie musi być

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: marka@ur.edu.pl

² Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, Katedra Marketingu i Przedsiębiorczości, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów.

jednoznaczne ze wzrostem pomyślności. Dlatego rozszerzenie jakości życia z obszaru „mieć” na „być” spowodowało konieczność wprowadzenia nowych kryteriów, do których zaliczono: edukację, wolność, zdrowie czy szczęście [Mularska-Kucharek, 2013, s. 42]. Jakość życia to pojęcie bardzo szerokie mające wiele różnych interpretacji. Każdy rozumie ją inaczej. Jednak przede wszystkim, można określić ją jako umiejętność stawiania najpierw sobie wymagań, a później dopiero innym. Jest to także umiejętność odkrywania we własnej osobie płaszczyzn, które można poprawić czy też zmienić. Jednak często ludzie przede wszystkim poszukują i wymagają zmian u innych, a nie u siebie [Skrzypek, 2001, s. 239]. Życie człowieka jest najistotniejszą wartością, dlatego też, nie ma nic w tym dziwnego, że właśnie zabieganie o jak najlepszą jego jakość nie jest niczym nadzwyczajnym [Wyrostek, 2013, s. 493]. We współczesnej gospodarce praca, odpowiednio wynagradzana, jest jednym z istotnych czynników wpływających na jakość życia.

Celem artykułu jest przedstawienie wybranych aspektów kształtujących jakość życia mieszkańców Podkarpacia, określanych jako priorytetowe we współczesnym życiu. W artykule przedstawiono ogólny wskaźnik jakości życia, wskaźnik HDI. Oceny jakości życia dokonano w oparciu o czynniki obiektywne i subiektywne. Analizując czynniki obiektywne zwrócono uwagę na takie aspekty życia jak: przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, liczbę nowo utworzonych miejsc pracy, stopę bezrobocia rejestrowego dane te przedstawiono w latach 2010–2014 w woj. podkarpackim oraz ogółem w Polsce. Oceny jakości życia w oparciu o czynniki subiektywne dokonano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych w 2014 roku wśród 100 mieszkańców Podkarpacia. Dobór próby do badania był nielosowy.

CZYNNIKI WARUNKUJĄCE I OKREŚLAJĄCE JAKOŚĆ ŻYCIA

Jakość życia może być pojęciem mającym na celu określenie natury obiektu, jak i również pozytywne lub negatywne oceny wybranych cech, a także całych analizowanych obiektów. To dualne podejście do jakości życia spowodowało, że w badaniach często możemy spotkać dwa wymiary jakości:

- a. komparatywny, wartościujący, oceniający:
 - wyższa – niższa jakość życia,
 - niski – wysoki poziom jakości życia,
- b. deskryptywny, opisowy:
 - inna jakość życia,
 - różne jakości życia [Kryk, Włodarczyk-Śpiewak, 2006, s. 96].

Trudności z oceną jakości życia wynikają w znacznej mierze z wielokryterialnego charakteru oceny. Ponadto jest to związane ze zróżnicowanym charakterem poszczególnych aspektów czy kryteriów uwzględnianych w ocenie jakości życia [Owsiński, Tarchalski, 2008, s. 60].

Opisowa interpretacja jakości życia jest podstawą do formułowania pojęć pochodnych o charakterze oceniającym, tj. obiektywnej i subiektywnej jakości życia. Wyznacza obszary obserwacji poprzez wyznaczenie zbioru cech oraz dziedzin określających globalną jakość życia (pełne pole obserwacji) i częściowe jakości życia (dziedzinowe pole obserwacji) i tworzenia na tej podstawie syntetycznych lub zdezagregowanych miar jakości życia [Borys, 2001, s. 81].

Pierwszym a zarazem najważniejszym z aspektów obiektywnej jakości życia jest uzyskiwany dochód. Dochody stanowią jeden z najbardziej odpowiednich wyznaczników położenia materialnego, jeśli ujmujemy rzecz z perspektywy jednostek [Domański, 2009, s. 117]. Można zauważyć zależność pomiędzy posiadanym dochodem ludzi a ich satysfakcją z życia, która wskazuje, że wyższe dochody wpływają w dużym stopniu na zadowolenie z życia. Zależność ta nie dotyczy jednak całego społeczeństwa. Bardzo mocna zależność pomiędzy poziomem dochodów a poziomem satysfakcji z życia odnosi się do tych grup, które nie mogą zaspokoić podstawowych potrzeb. Wynika z tego, że nawet najbogatsi ludzie nie są szczęśliwsi od przeciętnego człowieka. Osoby z mniejszymi dochodami również mają powody do tego, aby być szczęśliwymi. Dochód prowadzi do wzrostu zadowolenia, ale do ograniczonego poziomu [Mularska-Kucharek, 2013, s. 122].

Ekonomia szczęścia dowodzi, że:

1. Poziom szczęścia indywidualnych osób zależy od poziomu dochodów, ale również występują inne czynniki, od których zależy szczęście; są to np. zdrowie, rodzina.
2. Ważne są względne różnice dochodów. Ich zwiększenie się często jest skutkiem spadku poziomu szczęścia w społeczeństwie.
3. Bezrobocie bardzo negatywnie wpływa na poziom szczęścia człowieka.
4. Przeciętnie mieszkańcy państw bogatych są bardziej szczęśliwi niż mieszkańcy państw biednych, lecz powyżej pewnego poziomu dochodów poziom szczęścia przestaje reagować na wzrost dochodów.

Obiektywne postrzeganie pojęcia jakości życia nie daje jej pełnego obrazu. Koncepcje te dowodzą, że taka sama ilość posiadanych dóbr czy ten sam poziom konsumpcji nie musi dla każdego człowieka stanowić tego samego źródła satysfakcji. Dlatego właściwe określenie jakości życia danej osoby powinno opierać się na analizie jej osobowości, stąd jakość życia w wymiarze subiektywnym winna być rozpatrywana jako następstwo wewnętrznych procesów jednostki i całości jej życia, a ponadto jest ona uzależniona od indywidualnych potrzeb człowieka, od jego indywidualnego systemu wartości i od jego indywidualnego pojęcia sensu życia.

Jakości życia nie należy interpretować wyłącznie za pomocą wyznaczników obiektywnych, określających stopień zaspokojenia potrzeb ludzkich poprzez warunki materialne. Takie podejście w dużym stopniu ogranicza postrzeganie ludzkiej egzystencji do zakresu posiadanych dóbr (wysoki standard życia, bogactwo) i kon-

sumpcji. Zatem należy poszerzyć ocenę jakości życia o sferę subiektywną, do której zostały włączone wartości niematerialne – zdrowie, edukacja, wolność itp.

Zatem w kategorii jakości życia można wyróżnić stałe elementy, do których należą czynniki obiektywne, czynniki społeczne oraz czynniki subiektywne. Czynniki obiektywne dotyczą przede wszystkim dobrobytu materialnego, czynniki społeczne wyznaczają się z reguły za pomocą usług społecznych i dostępnej infrastruktury, zaś odzwierciedleniem czynników subiektywnych są na przykład: odczucia psychiczne jednostek, zadowolenie i szczęście oraz satysfakcja.

Przykładowe elementy oceny jakości życia zarówno obiektywne, jak i subiektywne, dotyczące sytuacji własnej obecnej, jak i przyszłej przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Przykładowe elementy oceny jakości życia

Dziedzina	Zmienna
Standard życia (ekonomiczny)	<ul style="list-style-type: none"> – dochody, – oszczędności, – stan posiadania, – konsumpcja.
Zabezpieczenie społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – stosunki rodzinne, – kontakty międzyludzkie, – opieka społeczna, medyczna, – system emerytalny i rentowy.
Poczucie bezpieczeństwa	<ul style="list-style-type: none"> – indywidualne bezpieczeństwo ekonomiczne, – bezpieczeństwo fizyczne, – poziom stresu, – bezpieczeństwo wspólnoty lokalnej, – bezpieczeństwo międzynarodowe.
Poczucie zadowolenia	<ul style="list-style-type: none"> – z pracy, ze sposobu życia, – ze stanu zdrowia, – z wolności obywatelskich, – z klimatu i pogody, – z rodziny i przyjaciół.
Środowisko człowieka i warunki życia	<ul style="list-style-type: none"> – stan środowiska naturalnego, – czystość i utrzymanie porządku, – infrastruktura wodno-ściekowa, – infrastruktura komunikacyjna.
Wskaźniki społeczne	<ul style="list-style-type: none"> – średnia oczekiwana długość życia, – wskaźnik skolaryzacji i wykształcenia, – liczba organizacji pozarządowych, – wskaźnik rozwodów, samobójstw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Owsiński, Tarchalski, 2008, s. 65].

Omawiając zagadnienia związane z jakością życia należy również zwrócić uwagę na pojęcie poczucia jakości życia. Niejednokrotnie pojęcia te są stosowane w sposób zamienny, co nie jest prawidłowe. Jakość życia odnosi się przede wszystkim do obiektywnego wymiaru, a punktem wyjścia do formułowania wniosków jest obiektywna rzeczywistość danej osoby, zewnętrzne warunki oraz bodźce i doświadczenia. Z kolei poczucie jakości życia związane jest z subiektywnym ustosunkowaniem się do rzeczywistości i stanowi ocenę, którą kształtują emocje oraz uczucia. Ów fakt stanowi potwierdzenie wieloznaczności zagadnień związanych z jakością życia. B. Piontek podkreśla, że ważny jest również w tym aspekcie rozwój zrównoważony i trwały, który wpływa na poprawę jakości życia współczesnych i przyszłych pokoleń poprzez kształtowanie właściwych proporcji między kapitałem ekonomicznym, ludzkim i przyrodniczym [Piontek, 2002, s. 82; Piontek, 2010, s. 118].

Trzeba również pamiętać, że wiele cech odnoszących się do zagadnienia jakości życia jest niemierzalnych. Dlatego przy charakteryzowaniu omawianego pojęcia zwykle największy nacisk kładzie się na wskaźniki, które można wyrazić w sposób ilościowy, przy czym takie działanie prowadzi do zubożenia informacji o jakości życia.

Wysoki poziom jakości życia powinien zapewnić rozwój człowieka we wszystkich jego wymiarach, poprzez rozwijanie właściwych proporcji w wytwarzaniu, realizacji i zaspokajaniu potrzeb ekonomicznych, społecznych, duchowych oraz przyrodniczych.

Dla prezentowanego zjawiska istotne znaczenie ma również fakt, że bez względu na to, w jaki sposób zostanie zdefiniowana jakość życia, zawsze będzie to zjawisko, które jest odczuwalne w kategoriach ocen subiektywnych. Dzieje się tak, dlatego że nie istnieją takie obiektywne normy, które zostały uznane społecznie i które określają jakość życia. Stąd też ocena własnej oraz innych osób jakości życia jest uznawana przez osoby trzecie za stronniczą i jednostronną.

Przyjmuje się również, że istnieją różne czynniki warunkujące i określające jakość życia. Wśród nich wyróżnia się:

1. Bogactwo – pojmowane jako dobra materialne, które znajdują się w posiadaniu ludzi.
2. Zdrowie i samopoczucie.
3. Bezpieczeństwo – w wymiarze zdrowotnym (zagrożenie życia), w wymiarze utraty mienia (klęski żywiołowe, przestępczość) i w wymiarze ekonomicznym (środki finansowe niezbędne do życia).
4. Stan środowiska przyrodniczego.
5. Bogactwo duchowe – dostęp do edukacji i kultury.
6. Przynależność do lokalnej społeczności, stosunki międzyludzkie [Tomczyk-Tołkacz, 2003, s. 69].

JAKOŚĆ ŻYCIA JAKO WYZNACZNIK ROZWOJU SPOŁECZNEGO

Jakość życia jest bardzo ważna zarówno w wymiarze społecznym jak i ekonomicznym. Jednym z podstawowych mierników, dzięki któremu możemy poznać efekty rozwoju poszczególnych krajów jest wskaźnik rozwoju społecznego, powszechnie znany jako HDI. Jest on zależny od dochodów, zdrowia oraz od poziomu osiągnięć edukacyjnych. Wskazuje on podstawowe kwestie, które powinny być przez państwo wspierane: edukacja, warunki życia oraz zdrowie obywateli. Wskaźnik HDI przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Wskaźniki HDI dla Polski w latach 2008–2014

Rok	HDI dla Polski	Światowy wskaźnik HDI
2008	0,817	0,685
2009	0,826	0,693
2010	0,830	0,698
2012	0,833	0,700
2013	0,834	0,702
2014	0,843	0,711

Źródło: opracowanie własne na podstawie Human Development Report.

Wskaźnik rozwoju społecznego pozwala pogrupować kraje według trzech podstawowych kategorii:

- kraje wysoko rozwinięte 0,8–1,0;
- kraje średnio rozwinięte 0,5–0,8;
- kraje słabo rozwinięte 0,5–0,2.

W każdym kraju występują obszary biedy, co powoduje, że rozkład dochodów jest nierównomierny. Miernik ten wskazuje, że Polska należy do krajów wysoko rozwiniętych. Różnica pomiędzy rozwojem wysokim a średnim jest niewielka, lecz sukcesywnie się powiększa. Od 2008 do 2014 roku wskaźnik ten wzrósł o 0,026. Spowodowane jest to poprawą dochodów ludności, lepszą opieką medyczną, jak i również lepszym dostępem do edukacji. W porównaniu do światowego wskaźnika HDI Polska znajduje się znacznie powyżej średniej, co w 2013 roku uplasowało nasz kraj na 35. pozycji wśród najbardziej rozwiniętych krajów świata. Najwyższy wskaźnik rozwoju społecznego występuje w Norwegii. Światowy wskaźnik HDI obniżają przede wszystkim państwa afrykańskie, w których panuje niski poziom dochodów, edukacji, a przede wszystkim państwo nie dostarcza na tych obszarach odpowiedniej opieki zdrowotnej,

gdzie wiele osób cierpi z powodu niedostatku i głodu. Edukacja stanowi najważniejszy instrument formowania kapitału ludzkiego, w późniejszym czasie kapitału społecznego [Wosiek, 2015, s. 352].

Każdy człowiek pragnie czuć się bezpiecznie zarówno w wymiarze społecznym, jak i ekonomicznym. Odpowiednie wynagrodzenie pozwala mu zapewnić przede wszystkim bezpieczeństwo ekonomiczne dla siebie, jak i swoich najbliższych. Tabela 3 ukazuje, jak kształtowało się przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce oraz na Podkarpaciu w latach 2010–2014.

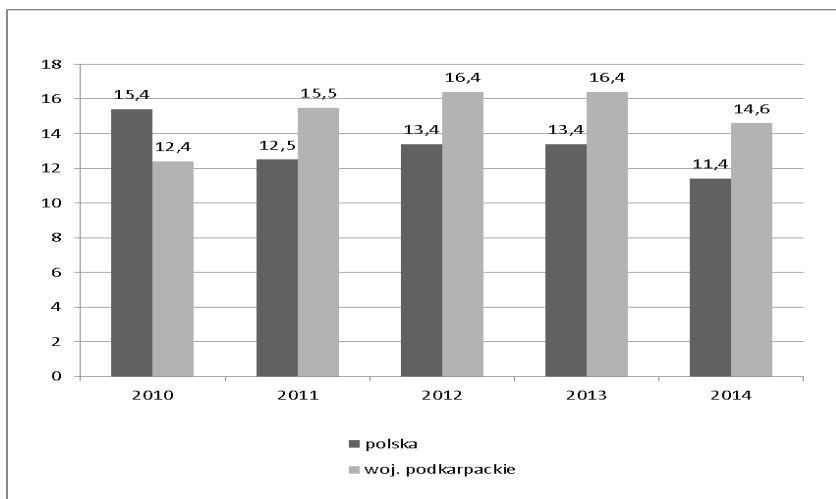
Tabela 3. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w Polsce i woj. podkarpackim w latach 2010–2014

Wyszczególnienie	Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (zł)				
	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	3435,00	3625,21	3744,38	3877,43	4003,99
Woj. podkarpackie	2877,43	3023,21	3152,36	3282,69	3412,30

Źródło: opracowania własne na podstawie danych zawartych w Banku Danych Lokalnych.

W 2010 roku w Polsce wynagrodzenie brutto wynosiło 3435 zł. Wynagrodzenie w województwie podkarpackim znacznie gorzej wypada w porównaniu z przeciętnymi miesięcznymi wynagrodzeniami w Polsce. Wynosi zaledwie 2877,43 zł. Z zaprezentowanych danych wynika, że poziom miesięcznych wynagrodzeń brutto sukcesywnie wzrasta. W roku 2012 w Polsce wynosiło 3744,38 zł, natomiast w 2014 roku 4003,99 zł. Podkarpacie również odnotowało wzrost wynagrodzenia, bowiem w roku 2011 wynosiło 3023,21 zł, a w 2014 roku 3412,30 zł. Wzrost dochodów sprawia, że ludzie czują się bezpiecznie. Mogą w ten sposób pozwolić sobie na zaspokojenie nie tylko potrzeb pierwszego rzędu, ale również na zaspokojenie potrzeb wyższego rzędu. Wzrost dochodów wpływa na polepszenie jakości życia nie tylko w wymiarze obiektywnym, ale przede wszystkim w subiektywnym. Jesteśmy bardziej zadowoleni, cieszą nas większe zarobki, a co się z tym wiąże – perspektywa lepszego życia.

Poczucie bezpieczeństwa jest uzależnione od tego czy posiadamy pracę, z której otrzymujemy wynagrodzenie. Wśród naszego społeczeństwa pojawiają się jednostki, których zarobki znacznie przewyższają średnią krajową. To właśnie tylko nieliczni mogą pozwolić sobie na posiadanie dóbr luksusowych. Również nie należy zapominać, że w naszym społeczeństwie istnieją takie jednostki, które pozostają bez pracy i są zmuszone do korzystania z pomocy opieki społecznej, bądź też popadają w ubóstwo. Na wykresie 1 przedstawiono, jak zmieniała się stopa bezrobocia rejestrowego w naszym kraju i woj. podkarpackim.



Wykres 1. Stopa bezrobocia rejestrowanego w latach 2010–2014 (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w Banku Danych Lokalnych.

Jak można zauważyć, liczba bezrobotnych w naszym kraju utrzymuje się na podobnym poziomie od 2010 roku różniąc się zaledwie o spadek bądź wzrost o jeden procent. W roku 2010 stopa bezrobocia wynosiła 12,40%. W kolejnych latach jej poziom wzrastał bądź też malał. W roku 2011 poziom ten wzrósł do poziomu 12,50%, w roku 2012 i 2013 było to 13,40%, z kolei w roku 2014 poziom ten już wynosił 11,40%. W województwie podkarpackim poziom stopy bezrobocia jest znacznie wyższy. W roku 2012 osiągnął najwyższy poziom, tj. 16,40%. W kolejnych latach odnotowano spadek, a w roku 2014 poziom ten był najniższy i wynosił 14,60%.

Brak pracy, która umożliwiłaby godne życie na odpowiednim poziomie przyczynia się do tego, że ludzie podejmują decyzję o migracji. W warunkach ciągle postępującej globalizacji liczba migrujących stale rośnie. Bezrobocie, niskie płace, brak perspektyw zawodowych oraz strach przed ubóstwem przyczyniają się do tego, że coraz większa liczba osób decyduje się na migrację, ponieważ w kraju nie może znaleźć zatrudnienia. Dlatego tak ważne jest tworzenie nowych miejsc pracy. Liczbę nowo utworzonych miejsc pracy w Polsce i województwie podkarpackim przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Liczba nowo utworzonych miejsc pracy w tys. osób

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	609,3	580,3	465,0	502,4	614,8
Woj. podkarpackie	23,7	23,1	20,3	24,0	20,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w Banku Danych Lokalnych.

W Polsce sukcesywnie wzrasta liczba miejsc pracy. Jedynie w roku 2012 zauważalny był spadek. W 2014 roku 614,8 tys. osób znalazło zatrudnienie w nowo utworzonych miejscach pracy. Wyniki są zadowalające, a perspektywy coraz lepsze. Z kolei w województwie podkarpackim liczba nowych miejsc pracy waha się w każdym roku. Zauważalne są wzrosty, jak i spadki zatrudnienia. W 2013 roku 24 tys. osób zostało zatrudnionych, a w roku 2014 było to już mniej o 3,8 tys. osób, które pracowały w nowo utworzonych miejscach pracy.

Utrata pracy oraz możliwość powrotu na rynek pracy powodują liczne konsekwencje w życiu człowieka, między innymi zmieniają się dochody, styl życia, stan zdrowia oraz kondycja psychiczna [Czapiński, Panek, 2015, s. 397].

Czynniki, które wpływają na jakość życia zmieniają się w zależności od zmian i problemów, z jakimi spotykamy się w życiu codziennym. Obecnie jednym z aspektów, który w znacznym stopniu wpływa na jakość życia jest praca.

OCENA WPŁYWU WYBRANYCH CZYNNIKÓW NA JAKOŚĆ ŻYCIA

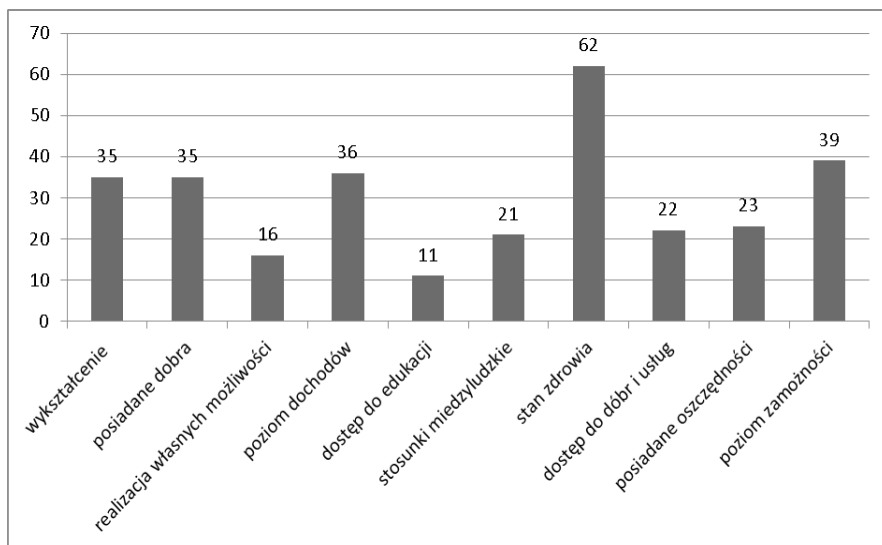
Każda osoba dąży do tego, żeby być szczęśliwą; jest to wpisane w naturę każdego człowieka. Szczęście można osiągnąć poprzez rzeczy materialne, jak i również te niematerialne. Na nasze zadowolenie może mieć wpływ awans czy też podwyżka w pracy, jak również wygrana na loterii lub też przeprowadzka w inne miejsce. Na nasze szczęście mogą mieć wpływ także relacje z rodziną, przyjaciółmi oraz znajomymi.

Tak naprawdę nie ma jednoznacznej definicji pojęcia jakości życia. Każdy z nas rozumie ją inaczej. Dla jednych wystarczy zaspokojenie podstawowych potrzeb i posiadanie materialnych przedmiotów. Z kolei dla innych najważniejsze są relacje międzyludzkie oraz realizacja życiowych zadań. To przede wszystkim od nas zależy, jaką drogę wybierzemy, aby osiągnąć jak najwyższy poziom jakości życia.

Na poziom jakości życia wpływ ma wiele czynników. Z przeprowadzonych badań wynika, że mieszkańcy Podkarpacia najbardziej obawiają się zwolnienia z pracy, na co wskazało prawie 60% ankietowanych.

Opinie badanych dotyczące wpływu wybranych czynników na jakość życia zostały przedstawione na wykresie 2, na stronie 191.

Wyniki przeprowadzonych badań wskazują, że wśród mieszkańców Podkarpacia największy wpływ na jakość życia ma stan zdrowia, wykształcenie, poziom zamożności oraz poziom dochodów. W mniejszym stopniu wpływ mają posiadane dobra, dostęp do dóbr i usług oraz oszczędności. Wśród ankietowanych najmniej wskazań otrzymały stosunki międzyludzkie, rozwijanie i realizacja własnych możliwości oraz dostęp do edukacji i kultury.



Wykres 2. Wpływ wybranych czynników na jakość życia (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Odpowiedni poziom zadowolenia z poszczególnych elementów funkcjonowania w życiu społecznym wpływa na poziom jakości życia.

PODSUMOWANIE

Na jakość życia ma wpływ bardzo wiele czynników, które trudno jest jednoznacznie określić; są to zarówno czynniki obiektywne, jak i czynniki subiektywne. Czynniki obiektywne dotyczą przede wszystkim dobrobytu materialnego, poziomu dochodów, zaś odzwierciedleniem czynników subiektywnych są na przykład: poczucie bezpieczeństwa, stan zdrowia fizycznego i psychicznego jednostek, poczucie szczęścia oraz satysfakcja. Pierwszym, a zarazem najważniejszym z aspektów obiektywnej jakości życia jest uzyskiwany dochód. Dochody stanowią jeden z najważniejszych czynników wpływających na sytuację materialną poszczególnych osób. Wyższe dochody często wpływają na zadowolenie i jakość życia. Na Podkarpaciu poziom wynagrodzenia jest jednym z najniższych. W Polsce w 2014 roku przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto wynosiło ponad 4 tys. zł, natomiast w województwie podkarpackim nie przekroczyło 3,5 tys. zł. Mieszkańcy Podkarpacia najbardziej obawiają się utraty pracy. Z przeprowadzonych badań wynika, że największy wpływ na jakość życia ma stan zdrowia, poziom zamożności oraz poziom dochodów. Na jakość życia ma wpływ bardzo wiele czynników, które zmieniają się w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego państwa.

stwa, między innymi poziom bezrobocia, wysokość przeciętnego wynagrodzenia oraz możliwość tworzenia miejsc pracy. Ponadto problemy jak również pojawiające się możliwości, z jakimi spotykamy się w życiu codziennym wpływają na ocenę jakości życia. Obecnie praca jest jednym z ważnych aspektów, który w znacznym stopniu wpływa na jakość życia.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/dane/podgrup/wymiary> (dostęp: 4.08.2016 r.).
- Borys T., 2001, *Jakość życia a zrównoważony rozwój. Relacje i pomiar* [w:] *Ekonomia a rozwój zrównoważony. Teoria i kształcenie*, red. F. Piontek, Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Domański H., 2009, *Spoleczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Czapiński J., Panek T. (red.), 2015, *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Warszawie, Warszawa, www.diagnoza.com (dostęp: 4.08.2016 r.).
- Human Development Report, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report.pdf (dostęp: 4.08.2016 r.), <https://doi.org/10.18356/ea1ef3b1-en>
- Kolman R., 2000, *Zespoły badawcze jakości życia*, „Problemy Jakości”, nr 2.
- 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, Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Mularska-Kucharek M., 2013, *Kapitał społeczny a jakość życia. Na przykładzie zbiorowości wielkomięjskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Owiński J.W., Tarchalski T., 2008, *Pomiar jakości życia. Uwagi na marginesie pewnego rankingu*, Zeszyty Naukowe Wydziału Informatyki Technicznej Zarządzania Wyższej Szkoły Informatyki Stosowanej i Zarządzania, „Współczesne Problemy Zarządzania”, nr 1.
- Piontek B., 2002, *Koncepcja rozwoju zrównoważonego i trwałego Polski*, Wydawnictwo PWN, Warszawa.
- Piontek B., 2010, *Współczesne uwarunkowania rozwoju społeczno-gospodarczego (ujęcie syntetyczne)*, „Problemy Ekorozwoju: studia filozoficzno-socjologiczne”, Vol. 5, nr 2, Wydawca: Polska Akademia Nauk.
- Ratajczak Z., 1993, *W pogoni za jakością życia. O psychologicznych kosztach radzenia sobie w sytuacji kryzysu ekonomicznego*, Kolokwia Psychol, Warszawa.
- Skrzypek E., 2001, *Czynniki kształtujące jakość życia* [w:] *Ergonomia niepełnosprawnym, jakość życia*, red. J. Lewandowski, J. Lecewicz-Bartoszewska, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź.
- Tomczyk-Tołkacz J. (red.), 2003, *Jakość życia w perspektywie nauk humanistycznych, ekonomicznych i ekologii*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Jelenia Góra.

- Wosiek M., 2015, *Niespójności w rozwoju kapitału ludzkiego w Polsce – spojrzenie przez pryzmat koncepcji kapitału intelektualnego*, cz. 1: *Kapitał ludzki a kapitał społeczny*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 41, red. nauk. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów.
- Woźniak M., 2015, *Jakość życia społeczeństwa jako główny cel rozwoju obszarów wiejskich woj. podkarpackiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 378, <https://doi.org/10.15611/pn.2015.378.05>
- Wyrostek M., 2013, *Praca jako determinanta jakości życia człowieka*, Prace i Materiały Wydziału Zarządzania. Zarządzanie i Finanse, Uniwersytet Gdański, nr 1/3, Gdańsk.

Streszczenie

W artykule przedstawiono wybrane aspekty wpływające na kształtowanie jakości życia mieszkańców. Oceny jakości życia dokonano w oparciu o czynniki obiektywne i subiektywne. Określając czynniki obiektywne uwzględniono między innymi przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto, stopę bezrobocia rejestrowego. Oceny jakości życia w oparciu o czynniki subiektywne dokonano na podstawie badań ankietowych przeprowadzonych wśród mieszkańców Podkarpacia. Trudno jest określić jednoznaczną definicję pojęcia jakości życia. Każdy z nas rozumie ją inaczej. Dla jednych wystarczy zaspokojenie podstawowych potrzeb i posiadanie odpowiednich dóbr materialnych. Z kolei dla innych najważniejsze są bezpieczeństwo, relacje międzyludzkie oraz realizacja życiowych planów. Na poziom jakości życia wpływa wiele czynników, między innymi posiadanie zatrudnienia i związane z tym odpowiednie wynagrodzenie. W 2014 roku w Polsce wynagrodzenie brutto przekroczyło 4 tys. zł. Jednak poziom wynagrodzenia w województwie podkarpackim był znacznie niższy, gdyż nie przekroczył 3,5 tys. zł. Z badań wynika, że mieszkańcy Podkarpacia najbardziej obawiają się zwolnienia z pracy, na co wskazało prawie 60% ankietowanych. Utrata pracy powoduje zmniejszenie lub utratę dochodów, zmianę stylu życia oraz często pogorszenie stanu zdrowia fizycznego i psychicznego. Z przeprowadzonych badań wynika, że największy wpływ na jakość życia mieszkańców Podkarpacia ma stan zdrowia, wykształcenie, poziom zamożności oraz poziom dochodów. Na jakość życia ma wpływ bardzo wiele czynników, które zmieniają się w zależności od sytuacji społeczno-gospodarczej danego państwa. Ponadto problemy, jak również pojawiające się możliwości, z jakimi spotykamy się w życiu codziennym wpływają na ocenę jakości życia. Obecnie jednym z aspektów, który w znacznym stopniu wpływa na jakość życia jest praca.

Słowa kluczowe: jakość życia, czynniki obiektywne, czynniki subiektywne, praca

Selected aspects of life quality of Podkarpacie residents

Summary

The article presents some aspects that affect the development of the quality of life. The quality of life was based on objective and subjective factors. The objective factors are, among other things, the average monthly gross wage, unemployment rate registered. Quality of life due to subjective factors was based on a survey conducted among the residents of Podkarpacie. It is difficult to determine a clear definition of the concept of quality of life. Each of us understands it differently. For some, it is enough to meet the basic needs and the availability of appropriate material goods. In turn, for the others most important are security, human relations and the realization of life plans. The level of

quality of life is affected by many factors, among others, having employment and related appropriate remuneration. In 2014, gross salary in Poland exceeded 4 thousand PLN. However, the level of remuneration in Podkarpackie was much lower, because it does not exceed 3.5 thousand PLN. Research shows that the people of Podkarpackie are most afraid of dismissal, which was indicated by almost 60% of respondents. Job loss causes a decrease or loss of income, changing lifestyle and often deteriorating state of physical and mental health. In the study, the biggest impact in terms of the quality of life of the inhabitants of Podkarpackie is put on health, education, the level of wealth and income levels. The quality of life is affected by a number of factors, which vary depending on the socio-economic situation of the country concerned. In addition, problems as well as emerging opportunities which we encounter in everyday life affect the assessment of the quality of life. Currently, one of the aspects, which greatly affects the quality of life is work.

Keywords: quality of life, objective factors, subjective factors, work

JEL: E24, J23

*dr Dariusz Klimek*¹

Katedra Systemów Zarządzania i Innowacji
Politechnika Łódzka

Fundusz Muncypalny – instrument wsparcia rozwoju budownictwa mieszkaniowego w gminach

WSTĘP

Lata 2007–2013 to okres intensywnej realizacji inwestycji infrastrukturalnych w gminach w znacznym stopniu współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności (FS) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Zasada współfinansowania oznaczała, że beneficjenci tych środków we własnym zakresie musieli pozyskać dodatkowe fundusze w celu pełnego finansowania inwestycji. Skutkiem tego, niezależnie od pozytywnego znaczenia tych przedsięwzięć dla rozwoju regionalnego i lokalnego – obciążenie wskaźnikiem zadłużenia budżetów niektórych gmin i jednostek komunalnych wzrosło do tego stopnia, że wiele z nich nie ma już w najbliższych latach możliwości prowadzenia żadnych inwestycji bez przekroczenia dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Dodatkowo w tych latach z funduszy europejskich w nieporównywalnie większym stopniu realizowano inwestycje infrastrukturalne typu wodociągi i kanalizacje oraz drogi, praktycznie zaś nie można było z tych środków finansować budowy obiektów mieszkalnych czy obiektów wielofunkcyjnych. Także w latach 2014–2020 nie jest możliwe finansowanie wszystkich celów rozwojowych, jakie planują gminy z FS i EFRR.

Od 30 grudnia 2015 roku funkcjonuje w Polsce Fundusz Muncypalny utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych (TFI) Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. (BGK) w Warszawie. Fundusz Muncypalny jako jeden z kilkuset funduszy inwestycyjnych w Polsce prowadzonych przez jedno z 62 towarzystw funduszy inwestycyjnych teoretycznie nie powinien wywoływać szczególnego zainteresowania gmin, ani tym bardziej być powodem analiz naukowych. W rzeczywistości może mieć istotne znaczenie z dwóch powodów: pozwala realizować cele inwestycyjne nie zawsze możliwe do finansowania z funduszy europejskich oraz nie zwiększa wskaźnika zadłużenia gmin.

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Organizacji i Zarządzania, Politechnika Łódzka, ul. Piotrkowska 266, 90-361 Łódź; e-mail: dariuszklimek2@gmail.com

WSPARCIE BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO I REWITALIZACJI MIAST – PODSTAWOWY OBSZAR DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU MUNICYPALNEGO

Fundusz Muncypalny inwestuje środki finansowe w projekty realizowane w ramach zadań własnych gminy lub służące jej istotnym interesom, polegające na budowie, przebudowie lub modernizacji obiektów kubaturowych, takich jak: wielorodzinne budynki mieszkalne, centra obsługi klientów, siedziby administracji lokalnej, obiekty wielofunkcyjne [Bubak, 2014]. Są to obiekty, które nie będą finansowane ze środków UE. Na opublikowanej liście ponad 1,8 tys. projektów już realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce ze środków na lata 2014–2020 zauważyć można, że środki FS i EFRR dotyczą przede wszystkim: prac badawczo-rozwojowych, nowych technologii, innowacji, wsparcia eksportu, ochrony walorów przyrodniczych i krajobrazowych, a przede wszystkim aktywizacji zawodowej ludności w tym z obszaru ekonomii społecznej. Niewiele w tych latach jest realizowanych projektów budowlanych, ponadto dotyczą one wyłącznie budowy i modernizacji linii kolejowych, dróg i obwodnic oraz rewitalizacji budynków [Portal Funduszy Europejskich].

Budownictwo mieszkaniowe to obszar gospodarki, który niezależnie od systemów gospodarczych i politycznych w Polsce zawsze był przedmiotem szczególnej uwagi władz i społeczeństwa. Wsparcie państwa dla samorządu terytorialnego i jego jednostek realizujących zadania z zakresu budownictwa samorządowego i gospodarki nieruchomościami realizowane było do tej pory za pomocą różnych instrumentów w większej lub mniejszej skali. Niemal od początku okresu transformacji gospodarczej jedną z ważnych ról pełnił w tym zakresie BGK. Choć funkcjonował wówczas jako jeden z najmniejszych banków w Polsce miał ważną cechę w przypadku realizacji programów rządowych – wszystkie akcje należały do Skarbu Państwa. Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zmieniła obowiązującą jeszcze w pierwszych latach transformacji w Polsce ustawę z 3 lipca 1947 roku o popieraniu budownictwa [Ustawa..., 1995; Ustawa..., 1947]. Nowa ustawa określała zasady gromadzenia oszczędności, finansowania przez BGK niektórych przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych mających na celu budowę lokali mieszkalnych na wynajem oraz zasady działania towarzystw budownictwa społecznego. Przepisy ustawy wprowadziły takie rozwiązania w zakresie budownictwa jak:

1. kasy mieszkaniowe – w ustawie rozumiane jako finansowo wyodrębniona działalność banków polegająca na prowadzeniu imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielaniu kredytów kontraktowych. Kasy te w zamysłu pełniły rolę zbliżoną do zlikwidowanych w tamtych latach książeczek mieszkaniowych;
2. finansowanie zwrotne przez BGK przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Bank udzielał finansowania zwrotnego poprzez udzielanie kredytów oraz

organizację emisji obligacji i gwarantowanie ich nabycia w ramach realizacji rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Finansowanie zwrotne było udzielane na warunkach preferencyjnych;

3. Towarzystwa Budownictwa Społecznego (TBS). Towarzystwa mogły być tworzone w formie: spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, spółek akcyjnych, spółdzielni osób prawnych. Przedmiotem działania towarzystw było i jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu.

Kluczowym działaniem mającym na celu zwiększenie możliwości kapitałowych BGK było wniesienie przez Skarb Państwa do kapitału BGK akcji kilku kluczowych spółek w Polsce. Sama tylko sprzedaż w styczniu 2013 roku posiadanych przez BGK akcji PKO BP S.A. spowodowała zwiększenie funduszy własnych BGK z ok. 1,9 mld zł do ok. 6 mld zł, co umożliwiło zwiększone zaangażowanie Banku m.in. w przedsięwzięcia związane z budownictwem mieszkaniowym, w szczególności przeznaczonym na wynajem. Przykładami takich rozwiązań jest Fundusz Mieszkań na Wynajem – komercyjna inicjatywa BGK i alternatywa dla kredytu hipotecznego. Celem tego pierwszego na polskim rynku tego typu przedsięwzięcia jest zwiększenie na rynku oferty atrakcyjnych jakościowo mieszkań do wynajęcia w największych polskich aglomeracjach. Istotne skutki działalności Funduszu to wspieranie mobilności zawodowej. Stanowi on również realną alternatywę dla kredytu hipotecznego.

Kolejnym przedsięwzięciem BGK ukierunkowanym na budownictwo mieszkaniowe i podobne cele jest Fundusz Muncypalny.

PODSTAWOWE ZASADY DZIAŁALNOŚCI FUNDUSZU MUNICYPALNEGO

Fundusz Muncypalny działa na zasadzie organizacji nowych przedsięwzięć inwestycyjnych wspólnie z gminą lub jej jednostką; z reguły jest to Towarzystwo Budownictwa Społecznego. Dla realizacji takiego przedsięwzięcia powołana zostaje spółka celowa, w której podstawowym udziałem gminy lub TBS są nieruchomości zabudowane lub niezabudowane, na których realizowany jest projekt inwestycyjny. Jak wspomniano wyżej, może to być budowa nowych mieszkań komunalnych, obiektów użytkowych lub rewitalizacja istniejących budynków, np. pofabrycznych na mieszkania lub obiekty użytkowe. Fundusz obejmuje w spółce celowej udziały i pokrywa je wkładem pieniężnym, w wymiarze niezbędnych do pokrycia kosztów realizacji inwestycji z ewentualną kilkuprocentową rezerwą.

Procedura dojścia do celu nie jest skomplikowana. Po wstępnym wyrażeniu intencji i przygotowaniu planu biznesowego projektu inwestycyjnego strony zamierzające realizować przedsięwzięcie powinny uzyskać niezbędne zgody organów zwierzchnich. W przypadku Funduszu byłyby to organy Funduszu oraz Komitet TFI BGK S.A., w przypadku gminy – rada gminy, w TBS rada nadzorcza i walne zgromadzenie. Niezbędne będzie także rozstrzygnięcie przez gminę lub

TBS postępowania konkursowego na wybór partnera finansowego (Fundusz). Ta faza współdziałania zakończyłaby się podpisaniem listu intencyjnego (ew. umowy inwestycyjnej) pomiędzy gminą lub TBS z Funduszem, który określałby obowiązki i uprawnienia stron, w szczególności zawierałby zobowiązanie Funduszu do przystąpienia do wspólnego przedsięwzięcia.

Kolejne fazy to utworzenie przez gminę lub TBS nowej spółki celowej, przystąpienie Funduszu do spółki i pokrycie kapitału zakładowego wkładem pieniężnym oraz realizacja inwestycji.

Po jej zakończeniu zasady współpracy z Funduszem przewidują, że zostanie zawarta umowa dzierżawy nieruchomości (nowo wybudowanej lub rewitalizowanej). Umowa taka wejdzie w życie po zakończeniu prac budowlanych i uzyskania przez spółkę celową wszelkich pozwoleń związanych z użytkowaniem budynku(ów) i infrastruktury z nim związanej.

Zasady współpracy powinny zakładać, że w każdym roku spółka celowa umarzać będzie udziały Funduszu i wypłacać każdego roku wynagrodzenie Funduszowi z tego tytułu do całkowitej spłaty udziałów Funduszu. Po tym okresie (prawdopodobnie od 15 do 25 lat) spółka będzie kontynuowała działalność jako stuprocentowa własność gminy.

Należy także założyć, że organy spółki zgodne będą z zasadami kodeksu handlowego i ustawy o gospodarce komunalnej, choć i tu przewidywać można specyficzne rozwiązania. Ustawa wprowadziła dla spółek komunalnych odrębne niż to określa kodeks zasady dotyczące m.in.: obowiązku powoływania rady nadzorczej, kadencyjności rady nadzorczej (w spółkach z większościowych udziałem gminy), sposobu powoływania członków rady, niezbędnych kwalifikacji członków rad nadzorczych powoływanych przez gminę, ograniczeń dotyczących członków rady nadzorczej (w jednoosobowych spółkach gminy), sposobu powoływania członków zarządu [Byjoch, Klimek, 2015, s. 55–77; Szydło, 2008, s. 432]. Uprawnienia do wskazywania członków zarządu powinny przysługiwać Funduszowi na podstawie zapisów umowy inwestycyjnej. Członkowie zarządu byłiby wskazywani przez Fundusz do momentu posiadania przez niego udziałów w spółce. Zarząd nie powinien pobierać wynagrodzenia, co jest uzasadnione nie tylko zamiarem nieobciążania spółki celowej kosztami, ale również tym, że zakres jego obowiązków będzie symboliczny – wszelkie sprawy związane z prowadzeniem nieruchomości będą ciążyły na dzierżawcy, czyli gminie lub TBS.

KORZYŚCI I NIEKORZYŚCI FINANSOWANIA BUDOWNICTWA Z FUNDUSZU MUNCYPALNEGO

Podstawowe pozytywne aspekty współpracy gminy z Funduszem Muncypalnym określono już we wstępie – jest to brak wzrostu wskaźnika zadłużenia budżetu oraz możliwość realizacji projektów nie przewidzianych w planach wy-

datkowania środków UE na lata 2014–2020. Nie zmienia to faktu, że podstawą podejmowania decyzji inwestycyjnych powinien być w każdym przypadku plan biznesowy. Plan taki nie ma jednak na celu odrzucenie projektu, a wybranie jego najkorzystniejszego wariantu realizacji. Chodzi o takie ukształtowanie zasad współpracy z Funduszem, aby projekt współpracy był bardziej korzystny od jego realizacji za pomocą kredytu komercyjnego. Dopiero gdyby okazało się, że nie jest możliwe znalezienie takiego wariantu planu biznesowego, który byłby korzystniejszy od projektu finansowanego kredytem – wówczas o realizacji projektu decydowałyby wyłącznie względy np. społeczne z pominięciem ekonomicznych.

Podstawowe kryteria, które powinny decydować o przyjęciu projektu inwestycyjnego są te same, które stosowane są przy innych inwestycjach: wartość bieżąca netto (*net present value*), wewnętrzna stopa zwrotu (*internal rate of return*) oraz przede wszystkim w tym przypadku kryterium płynności przepływów finansowych.

Wartość bieżąca projektu wskazuje, czy przedsięwzięcie jest efektywne w znaczeniu bezwzględnym, pozwala porównać ten projekt z jego alternatywą w postaci finansowania za pomocą kredytu. Projekt, który uzyska wewnętrzną wartość wyższą jest bardziej efektywny, ale także bardziej bezpieczny.

Wewnętrzna stopa zwrotu to taka wartość stopy dyskonta, przy której wartość bieżąca projektu równa jest zero. Efektywna będzie według tego kryterium ta inwestycja, której stopa dyskonta jest wyższa od rzeczywistego kosztu kapitału bądź przyjętej na innych podstawach oczekiwanej minimalnej stopy zwrotu.

Ważniejszym kryterium od wartości bieżącej projektu i wewnętrznej stopy zwrotu jest płynność finansowa wskazująca, że gmina lub TBS uczestniczące we wspólnym przedsięwzięciu gospodarczym z Funduszem jest w stanie pozyskać takie środki z czynszów od najemców i dzierżawców lokali oraz powierzchni, a ponadto oprócz pokrywania bieżących kosztów eksploatacji obiektów będzie w stanie płacić do spółki celowej czynsz na poziomie corocznie umarzanych udziałów.

Te argumenty wskazywałyby w przypadku powierzchni mieszkaniowych, że inwestycje z Funduszem powinna prowadzić raczej TBS, a nie bezpośrednio gmina. Do rzadkości należy w Polsce przypadek, gdy czynsz płacony gminie przez mieszkańców jest tak samo wysoki jak w TBS. W przypadku powierzchni użytkowych tego rodzaju uwarunkowania nie występują.

Wydatki, z jakimi powinny liczyć się gmina lub TBS podejmująca współpracę z Funduszem, są następujące:

1. podstawowym wydatkiem będzie opisywany wyżej czynsz w celu wykupu udziałów Funduszu w spółce celowej. Prawdopodobnie będzie on znacznie przekraczał połowę wysokości czynszów jaki płać lokatorzy i użytkownicy. Umowa dzierżawy nieruchomości na rzecz gminy lub TBS będzie prawdopodobnie indeksowana corocznie o wskaźnik inflacji lub podobny w skutkach finansowych (np. suma stopy bazowej WIBOR 3M). Jedną z istotniejszych spraw w trakcie negocjacji umowy inwestycyjnej jest określenie wysokości marży Funduszu (prawdopodobna wysokość na poziomie 2–3%);

2. istotne koszty dotyczyć mogą zlecenia prac związanych z opracowaniem dokumentacji projektowej wymaganej do realizacji inwestycji budowlanych. Dokumentacja ta będzie podstawą uzyskania prawomocnych decyzji administracyjnych, w szczególności pozwoleń na budowę. Można zakładać, że dokumentacja ta zostanie wniesiona aportem do spółki lub jej koszty zostaną zwrócone do gminy lub TBS przez spółkę celową. Można również przyjąć, że dalsze działania związane z przetargami na generalnego wykonawcę robót, nadzorem autorskim i inwestorskim, innymi przetargami związanymi z realizowaną inwestycją obciążać będą spółkę celową;
3. drugim co do wielkości wydatkiem gminy lub TBS będą ponoszone cyklicznie opłaty eksploatacyjne związane z utrzymaniem nieruchomości oraz infrastruktury i wyposażenia. W szczególności mogą one dotyczyć: kosztów zarządzania nieruchomością, remontów, podatku od nieruchomości, opłat z tytułu wieczystego użytkowania gruntów, ubezpieczenia majątku, ochrony, mediów, prac porządkowych;
4. wydatkiem, który może wystąpić (nie musi) obciążając gminę lub TBS jest nieplanowany wzrost kosztów budowy;
5. niezależnie od tego, że zarząd spółki celowej nie będzie pobierał wynagrodzenia, gmina lub TBS obciążona zostanie opłatą administracyjną za obsługę spółki w wysokości 5 tys. zł miesięcznie indeksowaną corocznie według wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych.

Wszystkie tu wymienione wydatki i koszty wymagają szczególnych obliczeń i negocjacji. Z uwagi na stosunkowo długi okres wspólnego przedsięwzięcia (spłaty udziałów Funduszu w spółce celowej) – do 25 lat powinno być możliwe takie rozłożenie harmonogramu płatności czynszu, aby gmina lub TBS całkowicie finansowała przedsięwzięcie z czynszów. Oznacza to, że w znacznym stopniu realizacja tego projektu zależy od: jego wartości, w szczególności udziału Funduszu; kosztów eksploatacyjnych ponoszonych przez gminę lub TBS oraz wysokości czynszów uzyskiwanych od najemców-lokatorów i przedsiębiorców dzierżawiących powierzchnie.

Ryzyko dla gminy lub TBS w przypadku braku zapłaty czynszu wiąże się z tym, że Fundusz prawdopodobnie przejąłby bezpośrednio czynsze lokatorów i innych użytkowników, a jeśli takie rozwiązanie nie byłoby skuteczne dla zwrotu zainwestowanych w spółkę środków, spółka celowa zbyłaby nieruchomość, wypłacając Funduszowi równowartość udziałów.

PODSUMOWANIE

Fundusz Muncypalny działa na zasadzie komercyjnej, stąd trudno oczekiwać, że jego oferta będzie korzystna dla wszystkich bez wyjątku gmin. Przy pewnych założeniach jest to możliwe, przy innych współpraca z Funduszem może

okazać się mniej celowa aniżeli wykorzystanie dla realizacji inwestycji kredytu bankowego. Wspólne przedsięwzięcie z Funduszem Muncypalnym można traktować jako alternatywę innego sposobu finansowania inwestycji, w przypadku zaś zadłużonych gmin potrzebujących nakładów na inwestycje mieszkaniowe i rewitalizacyjne, Fundusz może być jedyną szansą na realizację tych zamierzeń.

BIBLIOGRAFIA

- Bubak A., 2014, *Prezentacja Funduszu Muncypalnego*, <https://tfibgk.com.pl/download/201605PrezentacjaFuM.pdf> (dostęp: 20.05.2016 r.).
- Byjoch K., Klimek D., 2015, *Spółka komunalna. Aspekty prawne, ekonomiczne i społeczne*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Szydło M., 2008, *Ustawa o gospodarce komunalnej. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., Warszawa.
- Portal Funduszy Europejskich*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/projekty/lista-projektow/lista-projektow-realizowanych-z-funduszy-europejskich-w-polsce-w-latach-2014-2020/> (dostęp: 20.05.2016 r.).
- Ustawa z 3 lipca 1947 roku o popieraniu budownictwa (DzU nr 52, poz. 270).
- Ustawa z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (DzU nr 133, poz. 654).

Streszczenie

Przedmiotem artykułu jest analiza możliwości i celowości współpracy gmin i Towarzystw Budownictwa Społecznego z Funduszem Muncypalnym TFI BGK S.A. Fundusz Muncypalny utworzony przez Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych BGK S.A. jest zupełnie nowym instrumentem zarejestrowanym 30 grudnia 2015 r. Jego konstrukcja prawna i finansowa wskazuje, że może być długoterminowym inwestorem finansowym (perspektywa finansowania od kilkunastu do 25 lat) w obszarze nieruchomości kubaturowych realizowanych przez gminy lub podległe im spółki komunalne. W szczególności dotyczy to gmin i TBS, które w wyniku realizacji w latach 2007–2013 inwestycji współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego charakteryzują się wysokim wskaźnikiem zadłużenia uniemożliwiającym inwestycje oraz planują inwestycje nie możliwe w praktyce do finansowania ze środków FS i EFRR w perspektywie do 2020 roku. Podstawowym celem artykułu jest analiza korzyści i niekorzyści, jakie mogą wynikać z korzystania przez gminę z nowego instrumentu finansowego. Do jego zalet zalicza się przede wszystkim możliwość uruchomienia projektów inwestycyjnych przy minimalizacji tzw. udziału własnego, bez istotnego obciążania bieżącego budżetu gminy, dostęp do długoterminowego finansowania uwzględniającego specyfikę jednostek samorządowych, jasne i z góry określone dla obu stron zasady realizacji projektu, zagwarantowany mechanizm wyjścia Funduszu z inwestycji zapewniający przekazanie stronie samorządowej pełnej kontroli nad spółką. Do wad można zaliczyć m.in. konieczność zapewnienia dość wysokiej rentowności projektu w celu spłaty Funduszu. W artykule zaakcentowana jest również szczególna rola Banku Gospodarstwa Krajowego S.A. w udzielaniu wsparcia budownictwa mieszkaniowego w gminach.

Kluczowe słowa: Fundusz Muncypalny, finansowanie inwestycji, budownictwo

Municipal Fund – the instrument to support the development of housing in municipalities

Summary

The subject of the article is to analyze the possibility and legitimacy of cooperation of municipalities and housing associations with the Social Fund Municipal TFI SA BGK. The Municipal Fund created by the Society of Investment Funds SA BGK is a completely new instrument registered on 30 December 2015. Its legal and financial structure indicates that it could be the long-term financial investor (the perspective of financing from several to 25 years) in the area of real estate cubic implemented by municipalities or their subordinate municipal companies. In particular, it applies to municipalities and TBS, as a result of the implementation in 2007–2013 of investments co-financed by the Cohesion Fund and the European Regional Development Fund, which are characterized by a high ratio of debt which prevents investments and plan the impossible investments, in practice, of financing from the CF and the ERDF to 2020. The main aim of this article is to analyze the advantages and disadvantages that may result from using the new financial instrument by the municipality. The advantages include mainly the ability to launch investment projects while minimizing so-called own shares, without significantly charging the current municipal budget, the access to long-term financing taking into account the specificity of local government units, the bright and predetermined for both the rules of the project, the guaranteed exit mechanism of the Fund from the investment ensuring the transfer of full control over the company to local government. The disadvantages include, among others, the need to ensure a fairly high profitability of the project in order to repay the Fund. The article is also accentuated by the special role of the Bank Gospodarstwa Krajowego SA in providing support housing in municipalities.

Keywords: Municipal Fund, investment financing, the building

JEL: G11, G23, L74, O51, R51

*dr Agnieszka Kozera*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Rosnące zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego jako zagrożenie dla rozwoju lokalnego

WSTĘP

Rozwój lokalny to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, zwłaszcza inwestycyjnych. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy tych zmian spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego (JST), efektem realizacji wydatków inwestycyjnych jest nie tylko poprawa poziomu i jakości życia społeczności lokalnej, ale równocześnie kreowanie rozwoju lokalnego. Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość korzystania przez JST ze środków unijnych, zwłaszcza w latach 2007–2013, przyczyniło się niewątpliwie do ich rozwoju lokalnego, zwłaszcza do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu gmin wiejskich. Jednakże z uwagi na szeroki zakres zadań realizowanych przez JST, zwłaszcza przez gminy i miasta na prawach powiatu, środków pochodzących z dochodów budżetowych często nie wystarcza na pokrycie wszystkich zaplanowanych w budżecie wydatków. W związku z tym coraz częściej, w celu jak najpełniejszego spełnienia oczekiwań społecznych oraz utrzymania wysokiego poziomu wydatków inwestycyjnych, JST korzystają ze zwrotnych źródeł finansowania.

Wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań, ale także utrzymać wydatki inwestycyjne na wysokim poziomie w warunkach niskiego ich potencjału inwestycyjnego. Pojawia się jednak problem bezpiecznego poziomu

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Wydział Ekonomiczno-Społeczny, Katedra Finansów i Rachunkowości, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań; e-mail: akozera@up.poznan.pl

zadłużenia JST oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem [P. Zawora, J. Zawora, 2013; Kata, 2015]. Z nadmiernym zadłużaniem się podmiotów sektora samorządowego wiąże się bowiem zagrożenie, związane przede wszystkim, jak zauważa J. Zawora [2013, s. 41–42], z pogorszeniem w warunkach spowolnienia gospodarczego kondycji finansowej, która stanowi swoisty barometr perspektyw rozwoju lokalnego. Nadmierne zadłużenie JST to zagrożenie nie tylko dla ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego, ale także dla stabilności finansowej całego sektora finansów publicznych.

Wysokie zadłużenie JST stanowi poważne wyzwanie dla władz samorządowych, szczególnie w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020. Narastający, zwłaszcza w latach 2007–2013, deficyt budżetowy sektora samorządowego, a w konsekwencji dług publiczny, spowodował nasilenie dyskusji dotyczących tego problemu. Cechuje je różnorodność stanowisk i propozycji ograniczenia tego zjawiska. Z jednej strony zwiększa się odsetek podmiotów sektora samorządowego nadmiernie zadłużonych, w przypadku których wysokie wydatki na obsługę długu stanowią barierę dla ich rozwoju lokalnego. Z drugiej strony pojawia się pytanie, czy stosowane od 2014 roku nowe ograniczenia, dotyczące możliwości zaciągnięcia kolejnych zobowiązań nie staną się barierą dla rozwoju lokalnego wielu JST. Niezbędnym warunkiem rozwoju lokalnego jest realizacja inwestycji w zakresie infrastruktury, co w warunkach niskiej samodzielności finansowej, a w rezultacie ograniczonej zdolności inwestycyjnej wielu JST nie jest możliwa bez zwrotnych źródeł finansowania.

Celem artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 oraz określenie perspektyw rozwoju lokalnego tych podmiotów w kontekście rosnącego ich zadłużenia oraz obowiązujących od 2014 roku ograniczeń prawnych dotyczących możliwości zaciągnięcia nowych zobowiązań przez JST. Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów i Główny Urząd Statystyczny.

ZADŁUŻENIE PODMIOTÓW SEKTORA SAMORZĄDOWEGO A PERSPEKTYWY ROZWOJU LOKALNEGO

Główną przesłanką podjęcia problematyki gospodarki finansowej w zakresie zadłużenia JST był wzrost na przestrzeni ostatnich lat długu sektora samorządowego w Polsce, szczególnie w latach 2009–2011, w których dynamika jego wzrostu była wyraźnie wyższa niż dynamika wzrostu całego długu publicznego. W 2007 roku zadłużenie sektora samorządowego w Polsce wyniosło 24,5 mld zł, co stanowiło 4,6% państwowego długu publicznego, natomiast w 2014 roku wzrosło ono do blisko 72 mld zł, wynosząc już blisko 9,0% całkowitego długu publicznego [*Zadłużenie sektora finansów publicznych...*, 2015]. Najwyższy

poziom, jak również najwyższe średnioroczne tempo zmian poziomu zadłużenia ogółem w przeliczeniu na mieszkańca wyróżniało metropolie, czyli największe miasta na prawach powiatu w Polsce. Zadłużenie tych podmiotów w 2014 roku wyniosło 2924,2 złotych na mieszkańca, a w okresie od 2007 roku do 2014 roku corocznie rosło o blisko jedną piątą. Choć wśród JST gminy wiejskie charakteryzowały się najniższym poziomem zadłużenia, które wyniosło w 2014 roku 963,7 złotych na mieszkańca, to jednak wzrosło ono w stosunku do 2007 roku blisko trzykrotnie (tabela 1).

Tabela 1. Poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (w zł per capita)

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Średniokresowe tempo zmian (%) ^{a)}
Gminy	wiejskie	330,9	352,7	463,8	790,0	944,1	926,3	926,0	963,7	16,5
	miejsko-wiejskie	435,9	461,7	616,8	929,2	1085,2	1091,2	1082,7	1116,9	14,4
	miejskie	458,0	481,7	647,8	907,8	1036,0	1052,1	1036,5	1058,3	12,7
Powiaty		114,9	123,6	165,6	226,0	251,2	244,7	243,1	247,5	11,6
Miasta na prawach powiatu (bez metropolii)		746,8	792,3	1058,8	1362,9	1625,5	1758,3	1829,3	1958,2	14,8
Metropolie		918,9	1102,4	1587,7	1965,1	2467,5	2688,6	2805,1	2924,2	18,0
Województwa		63,5	59,3	75,7	107,9	138,8	155,8	164,8	180,4	16,1

^{a)} obliczone na podstawie dwóch skrajnych wyrazów szeregu czasowego [Wysocki, Lira, 2003].

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego...*].

Z przeprowadzonych badań wynika, że w okresie od 2007 roku do 2014 roku w Polsce wzrosła dynamicznie relacja zadłużenia ogółem wszystkich szczebli sektora samorządowego do dochodów ogółem, a w szczególności największych miast na prawach powiatu. W 2014 roku udział zobowiązań ogółem w dochodach największych miast na prawach powiatu (metropolii) stanowił 54,6%, natomiast dla gmin miejsko-wiejskich i miejskich ponad 30% oraz poniżej tego poziomu dla gmin wiejskich. Należy więc zauważyć, że w 2014 roku w stosunku do 2007 roku relacja zadłużenia ogółem do dochodów ogółem w metropoliach wzrosła aż o 30 pkt proc., natomiast w gminach o ponad 10 pkt proc. (tabela 2).

Tabela 2. Udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (%)

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.)
Gminy	wiejskie	14,4	13,8	17,2	26,9	30,6	28,8	27,8	27,7	13,3
	miejsko- -wiejskie	19,5	18,7	23,9	32,7	37,1	35,8	34,6	34,1	14,6
	miejskie	19,6	19,5	25,8	32,4	35,6	35,5	33,6	32,1	12,5
Powiaty		16,9	16,3	19,6	24,2	26,0	26,7	25,5	25,3	8,4
Miasta na prawach powiatu (bez metropolii)		22,8	22,8	30,1	34,7	39,2	39,7	39,9	40,4	17,6
Metropolie		25,8	29,1	39,9	46,4	55,8	55,0	55,0	54,6	28,8
Województwa		21,6	16,9	13,9	27,4	34,4	38,8	38,5	38,2	16,6

Źródło: jak w tabeli 1.

Rosnące zadłużenie podmiotów sektora samorządowego nie zawsze oznacza zjawisko negatywne. W tym miejscu warto odnieść się do pojęć „dobrego” i „złego” długu publicznego [por. Waligóra, 2013, s. 68]. O pierwszej kategorii, tzw. złym długu można mówić wtedy, gdy władze samorządowe zaciągają dług na finansowanie wydatków bieżących, natomiast o drugiej – tzw. dobrym długu, gdy zaciągane zobowiązania są przeznaczane na realizację wydatków inwestycyjnych. W literaturze przedmiotu pokrywanie wydatków inwestycyjnych środkami finansowymi pochodzącymi ze zwrotnych źródeł finansowania jest motywowane tym, iż korzyści wynikające z przyspieszonego rozwoju gospodarki są wyższe niż koszty kredytu [por. Sawkowicz, 2003, s. 5–7].

Wzrost poziomu zadłużenia ogółem, jak i jego relacji do dochodów ogółem podmiotów sektora samorządowego w badanym okresie wynikał z chęci realizacji inwestycji współfinansowanych ze środków pochodzących z UE w warunkach zmniejszających się dochodów własnych (w wyniku osłabienia koniunktury gospodarczej w warunkach kryzysu gospodarczego). Należy podkreślić, że zgodnie z obowiązującą we Wspólnocie zasadą współfinansowania, środki pochodzące z funduszy europejskich mają uzupełnić fundusze własne beneficjenta, nie powinny natomiast ich zastępować. W konsekwencji wymagany jest od JST określony wkład własny. Należy także zwrócić uwagę, że JST, aby mogły zrealizować zaplanowane inwestycje, wymaga to od nich posiadania znacznych środków finansowych. Podmioty te nie są w stanie wygospodarować w relatywnie krótkim czasie odpowiednich zasobów kapitałowych, zwłaszcza w warunkach spowolnienia gospodarczego i ograniczonego poziomu samodzielności finansowej. Problem ten pojawia się zwłaszcza w przypadku realizacji projektów w zakresie infrastruktury technicznej (drogowej, oczyszczalni ścieków itp.), przekładających się na poprawę poziomu życia społeczności lokalnej, wzrost atrakcyjności samorządów gminnych pod względem rezydencjalnym, usługowym, czy też turystycznym. Tego typu inwestycje, na-

wet w największych aglomeracjach w Polsce – metropoliach są zbyt kosztowne, by można je sfinansować z wolnych środków w ramach jednorocznego budżetu danego podmiotu, nawet gdy ich samodzielność finansowa, kwantyfikowana poziomem dochodów własnych przypadających na mieszkańca jest wysoka.

Inwestycje realizowane przez JST, współfinansowane ze środków unijnych, niewątpliwie są ważnym czynnikiem rozwoju lokalnego. Należy jednak podkreślić, że dotyczy to inwestycji „trafnych”, w przypadku których określono poziom ryzyka, zwłaszcza finansowego i ich efektywność, która powinna być przeprowadzona na podstawie wykonanej analizy koszty-korzyści. Nie pozostają one jednak bez wpływu na systemy finansów lokalnych tych podmiotów. Jest to z jednej strony niepowtarzalna szansa na wzrost oraz rozwój lokalny, a ich zwolennicy, jak zauważa m.in. Waligóra [2013, s. 66], potwierdzają słuszność zaciągania zobowiązań niezależnie od ich wysokości. Z drugiej strony negowana jest zasadność ich kredytowania oraz wskazywana wątpliwa efektywność finansowa realizowanych wielu projektów. Dlatego też, w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020, w warunkach wysokiego poziomu zadłużenia JST i ograniczonych możliwości finansowych, podmioty te powinny w sposób ostrożny i racjonalny podejmować decyzje o rozpoczęciu nowych przedsięwzięć inwestycyjnych, opartych o przeprowadzoną analizę kosztów i korzyści potencjalnych przedsięwzięć inwestycyjnych w dłuższym okresie.

Kluczową kwestią wydaje się jednak nie tyle wielkość długu, jak wysokość kosztów jego obsługi. Barięą dla rozwoju lokalnego może być sytuacja, w której w konsekwencji kumulacji deficytów podsektora samorządowego z poprzednich lat, następuje eskalacja długu samorządowego. W rezultacie, wśród podmiotów sektora samorządowego pojawia się problem utrzymania płynności finansowej. Analizując wielkości przeciętne, przeprowadzone badania wykazały, że w polskich warunkach koszty obsługi długu w JST w 2014 roku w stosunku do 2007 roku nie wzrosły (a w przypadku województw znacząco się zmniejszyły) i wciąż pozostają na umiarkowanym poziomie. W 2007 roku w przypadku gmin stanowiły one przeciętnie od 10% dla gmin miejskich do ponad 16% dochodów własnych w przypadku gmin wiejskich i w 2014 roku pozostawały na analogicznym poziomie (tabela 3).

Analizując dane jednostkowe zaobserwować można duże zróżnicowanie wśród podmiotów sektora samorządowego w omawianym zakresie. Relatywnie niskie zróżnicowanie w poziomie obciążenia dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia zaobserwowano w przypadku metropolii, w których w 2014 roku najniższe ich obciążenie wystąpiło w Katowicach (1,8%), najwyższe natomiast w Poznaniu (9,6%), a więc rozstęp wyniósł 7,8 pkt proc. Z kolei wśród gmin wiejskich, o relatywnie niskim poziomie zadłużenia w relacji do pozostałych typów administracyjnych gmin, występuje ich duże zróżnicowanie. W 2014 roku w przypadku 51 gmin wiejskich zaobserwowano brak obciążenia budżetów wydatkami na obsługę zadłużenia, jednakże wśród 168 gmin wiejskich (stanowiących ponad 10% tej populacji) udział wydatków na obsługę zadłużenia w dochodach ogółem stanowił

ponad 10%. Najwyższy ich udział występował w analizowanym roku w gminie Bierzwnik, w której wynosił on aż 46,4% dochodów ogółem. Analizując natomiast obciążenie dochodów własnych bieżącą obsługą zadłużenia, aż wśród 1052 gmin wiejskich (ponad 67% tych podmiotów) relacja ta wyniosła ponad 10% [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej...*]. Należy zauważyć, że wysoki udział wydatków na obsługę długu w dochodach ogółem, a w szczególności w dochodach własnych JST, z uwagi na ich charakter, stanowić może barierę dla ich rozwoju lokalnego. Wydatki związane z obsługą zadłużenia należy zaliczyć bowiem do tzw. wydatków sztywnych, które ograniczają możliwość swobodnego kreowania polityki rozwoju lokalnego przez władze samorządowe.

Tabela 3. Obciążenie dochodów ogółem i własnych wydatkami na obsługę długu w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 (%)

Wyszczególnienie		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Zmiana 2014/2007 (w pkt proc.)
Obciążenie dochodów ogółem wydatkami na obsługę zadłużenia (%)										
Gminy	wiejskie	5,2	4,4	4,1	4,9	8,1	9,2	8,9	5,8	0,6
	miejsko- wiejskie	6,2	5,5	5,0	5,9	8,0	9,4	9,7	5,7	-0,5
	miejskie	6,4	5,8	5,3	6,1	7,1	8,0	8,5	5,0	-1,4
Miasta na prawach powiatu (bez metropolii)		7,8	6,0	5,3	6,0	8,0	7,7	10,3	5,0	-2,8
Metropolie		6,1	5,6	5,6	7,3	8,3	8,3	7,4	6,2	0,1
Powiaty		5,9	4,9	4,2	4,9	5,5	6,8	7,6	3,3	-2,6
Województwa		13,8	9,5	3,6	2,9	4,6	4,5	5,5	4,5	-9,3
Obciążenie dochodów własnych wydatkami na obsługę zadłużenia (%)										
Gminy	wiejskie	16,1	13,8	14,5	17,7	28,1	30,3	15,0	16,7	0,6
	miejsko- wiejskie	15,0	13,3	13,2	15,9	21,3	24,2	23,3	13,2	-1,8
	miejskie	10,7	9,5	9,4	11,3	13,2	14,8	15,0	8,6	-2,1
Miasta na prawach powiatu		13,3	10,6	10,3	12,2	15,8	15,5	20,7	9,4	-3,9
Metropolie		8,8	8,1	8,6	11,6	11,6	13,7	11,9	9,7	0,9
Powiaty		20,2	17,0	17,0	19,6	22,3	26,0	28,7	11,8	-8,4
Województwa		24,6	21,2	11,7	10,6	12,3	14,0	18,0	14,7	-9,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Zgodnie ze złotą regułą zrównoważonego budżetu, władze samorządowe nie powinny zaciągać zobowiązań w celu finansowania zadań bieżących. Celowość wykorzystania deficytu budżetowego nie zawsze odpowiada tej regule zadłużania się samorządów. Analizując relację wysokości deficytu budżetowego podmiotów sektora samorządowego w stosunku do zrealizowanych przez nie wydatków inwestycyjnych można zauważyć, że była ona najwyższa w latach 2009–2011, szczególnie wśród miast na prawach powiatu. Średnia relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych wyniosła w przypadku miast na prawach powiatu zaledwie 15,5% w 2008 roku, natomiast w 2009 roku już blisko 49,0%. Analizując dane jednostkowe można zauważyć, że w przypadku kilkunastu gmin, w szczególności w 2010 roku, wskaźnik ten przekroczył poziom 100% (sytuacja ta dotyczyła 60 gmin, w tym 41 gmin wiejskich). Oznacza to, że zaciągnięte zobowiązania finansują także wydatki bieżące JST.

Rosnące zadłużenie sektora samorządowego, a wraz z nim dług publiczny w Polsce, powoduje dążenie władz publicznych do zwiększenia dyscypliny finansowej tych podmiotów, eliminując łączny limit zadłużenia na koniec roku i wprowadzając limit równy przeciętnej nadwyżce operacyjnej z ostatnich trzech lat. Tym samym od 2014 roku wyznacza się indywidualną zdolność kredytową jednostek samorządu terytorialnego (tzw. indywidualny wskaźnik zadłużenia – IWZ).

Tabela 4. Relacja deficytu budżetowego podmiotów sektora samorządowego w relacji do zrealizowanych wydatków inwestycyjnych w Polsce w latach 2007–2014 (%)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych (%)								
gminy ogółem, w tym:	×	4,6	32,5	37,7	21,5	0,6	×	3,4
miejskie	×	6,1	43,7	35,7	19,4	7,5	×	×
miejsko-wiejskie	×	7,9	34,9	40,0	23,9	2,6	×	3,8
wiejskie	×	1,2	24,7	37,1	20,8	×	×	5,3
miasta na prawach powiatu	×	15,5	48,6	39,9	37,6	20,5	6,4	10,3
Liczba podmiotów dla których relacja deficytu budżetowego w stosunku do wydatków inwestycyjnych przekroczyła 100%								
gminy ogółem, w tym:	10	12	41	60	20	6	4	11
miejskie	0	1	12	5	5	1	0	0
miejsko-wiejskie	3	3	12	14	4	2	2	6
wiejskie	7	8	17	41	11	3	2	5
miasta na prawach powiatu	1	2	1	0	0	0	0	0

× oznacza brak deficytu budżetowego w danym typie podmiotów sektora samorządowego ogółem.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z GUS [Bank Danych Lokalnych – Finanse publiczne].

Obowiązujące od 2014 r. regulacje prawne, dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań są przedmiotem licznych dyskusji. Z jednej strony pozytywnie ocenia się powiązanie limitu zadłużenia z indywidualną sytuacją JST, a tym samym zróżnicowanie możliwości zadłużenia się poszczególnych pomiotów. Jak podkreśla bowiem Dylewski [2014, s. 127], w przypadku regulacji prawnych obowiązujących do końca 2013 roku, część JST mogła zadłużyć się ponad swoje rzeczywiste możliwości finansowe, albo też dla wielu z nich stanowiły one istotne ograniczenie (pomimo posiadania większych możliwości absorpcji zadłużenia, mierzonej wysokością nadwyżki operacyjnej). Z drugiej strony można spotkać się z poglądami, że nie jest to rozwiązanie w pełni zadowalające. Takie same ograniczenia poziomu zadłużenia dotyczą gmin, powiatów i województw, nie uwzględnia się więc nadal specyfiki poszczególnych szczebli sektora samorządowego. Ponadto krytykowane są zasady ustalania IWZ, tj. oparcie limitu zadłużenia ogólnego na danych historycznych (siła nabywczą danej JST jest określona w układzie *ex post*) i nieuwzględnianie sytuacji prognozowanej [Filipiak, 2011]. W rezultacie, określona na tej podstawie siła nabywczą JST może nie odpowiadać faktycznym możliwościom absorpcji zadłużenia. Sytuacja ta może być szczególnie niebezpieczna wtedy, gdy miniony trzyletni okres wyróżniało ożywienie gospodarcze, które bardzo korzystnie wpływa na budżet JST, a w rezultacie na wysokość limitu zadłużania się. Wystąpienie spowolnienia gospodarczego w następnym okresie spowodować może poważne trudności w spłacie zaciągniętych zobowiązań. Z kolei według Piotrowskiej-Marczak [2011, s. 201] nowe uregulowania prawne dotyczące możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST mogą spowodować m.in. spowolnienie tempa ich rozwoju (szczególnie w obszarach byłej Polski B), ograniczenie planów podejmowania nowych inwestycji oraz zahamowanie składania przez JST wniosków o finansowanie ze środków unijnych.

W sytuacji wysokiego zadłużenia podmiotów sektora samorządowego, zwłaszcza największych miast na prawach powiatu – metropolii, będących swoistego rodzaju „lokomotywami” wzrostu gospodarczego oraz w warunkach nowych regulacji prawnych, rodzi się pytanie o przyszłość, czyli o możliwości realizacji nowych inwestycji, jak i obsługi zadłużenia. Przed polskimi JST stoją bowiem nadal liczne wyzwania inwestycyjne, zwłaszcza przed wieloma gminami wiejskimi o nadal bardzo niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Wysoki poziom zadłużenia ogólnego oraz wysokie koszty jego obsługi w przypadku wielu JST, zwłaszcza metropolii mogą utrudnić realizację inwestycji, zwłaszcza w warunkach wspomnianych wcześniej regulacji prawnych.

Od 2014 roku organy JST nie mogą uchwalić budżetu, którego realizacja spowoduje, że w roku budżetowym relacja łącznej kwoty związanej z obsługą długu do planowanych dochodów ogółem budżetu przekroczy średnią arytm-

metryczną z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji dochodów bieżących do dochodów ogółem, powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku i pomniejszonych o wydatki bieżące. Głównymi problemami dla JST mogą być wysokie koszty obsługi zadłużenia oraz relatywnie niska nadwyżka operacyjna. W latach 2007–2011 poziom nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na mieszkańca malał, szczególnie w metropoliach (z 488,3 złotych w 2007 roku do 175,5 złotych *per capita* w 2011 roku – spadek o 64%). W kolejnych latach – 2012 i 2013 poziom nadwyżki operacyjnej JST wzrósł, szczególnie metropolii (z 175,5 zł w 2011 roku do 406,2 zł *per capita* w 2013 roku). Sytuacja ta dotyczyła przede wszystkim miasta Warszawy, w której w 2013 roku w stosunku do 2012 roku odnotowano ponad dziesięciokrotny wzrost nadwyżki operacyjnej (z 48,0 zł do 509,0 zł *per capita*) [*Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej JST...*, 2007–2013]. Można przypuszczać, że sytuacja ta związana była z celem działania wielu JST, mającym na celu wzrost indywidualnego wskaźnika zadłużenia obowiązującego od 2014 roku, który zależy m.in. od poziomu nadwyżki operacyjnej z ostatnich trzech lat. W rezultacie, jak zauważa m.in. Korolewska i Marchewka-Bartkowiak [2011, s. 4], obostrzenia zadłużenia JST mogą przełożyć się na przejmowanie odpowiedzialności za długi samorządowe przez samorządowe spółki, których zobowiązania nie są uwzględniane w zadłużeniu samorządowym.

O możliwościach angażowania się podmiotów sektora samorządowego w nowe przedsięwzięcia inwestycyjne, współfinansowane ze środków UE w obecnej perspektywie finansowej 2014–2020, będzie decydować zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej, ale także możliwości wygenerowania dochodów majątkowych. Z danych zaprezentowanych w tabeli 5 wynika, że zdolność JST do wypracowywania nadwyżki operacyjnej jest znacznie niższa w relacji do wysokości uzyskanych dochodów majątkowych. W okresie od 2007 roku do 2014 roku wypracowana nadwyżka operacyjna podmiotów sektora samorządowego stanowiła zaledwie nieco więcej niż jedną trzecią poniesionych wydatków inwestycyjnych (37,8%). Pozostała ich część była więc finansowana z dochodów majątkowych i instrumentami dłużnymi. Należy jednak mieć na uwadze, że dochody majątkowe są zwykle źródłem finansowania ograniczonym. Uzależnione są one od posiadanego przez JST majątku i od potencjalnych możliwości jego sprzedaży. Dochody majątkowe mogą być w przyszłości wyczerpane, w wyniku sprzedaży majątku przez JST. W rezultacie, sumaryczna relatywnie niska zdolność do wypracowania nadwyżki operacyjnej dla całego sektora samorządowego może stanowić barierę dla możliwości finansowania, prefinansowania lub udziału w finansowaniu nowych przedsięwzięć inwestycyjnych w perspektywie finansowej 2014–2020 [Dylewski, 2014, s. 132]. Ponadto należy mieć na uwadze, że nadwyżka operacyjna stanowi także źródło spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań.

Tabela 5. Nadwyżka operacyjna zrealizowania na tle wybranych wskaźników finansowych w JST w latach 2007–2014 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Suma (2007–2014)
Nadwyżka/deficyt budżetowy	2 258	-2 602	-12 986	-14 970	-10 286	-3 046	-380	-2 417	-44 429
Nadwyżka operacyjna	17 719	17 739	11 960	9 284	10 994	11 626	14 337	16 318	109 977
Dochody majątkowe	11 611	11 584	18 181	19 996	21 155	20 945	20 290	22 616	146 378
w tym sprzedaż majątku	4 324	4 058	3 142	3 637	3 491	3 714	4 069	4 134	30 569
Wydatki inwestycyjne	26 263	30 822	41 601	43 282	41 188	34 401	33 497	39 923	290 977
Zadłużenie sektora samorządowego ogółem (stan na XII)	24 483	28 107	39 325	53 520	64 261	67 398	68 398	71 663	71 663

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych pochodzących z Ministerstwa Finansów [*Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2012, 2012–2014, Zadłużenie – szeregi czasowe*].

Z rosnącym poziomem zadłużenia wiążą się także zagrożenia związane z rosnącymi kosztami obsługi długu i możliwościami jego obsługi w warunkach zachodzących zmian demograficznych. W przypadku gmin miejskich, a zwłaszcza największych miast na prawach powiatu, pojawiają się nowe wyzwania związane z obserwowanym od kilku lat zjawiskiem suburbanizacji. W rezultacie, w przyszłości znaczącym zmianom ulegć może struktura demograficzna mieszkańców miast – zwłaszcza metropolii, a w rezultacie poziom dochodów własnych jednostek samorządowych pochodzących z udziałów w podatkach państwowych od osób fizycznych.

Należy podkreślić, że potencjał demograficzny jest ważnym czynnikiem poziomu samodzielności finansowej podmiotów sektora samorządowego, która umożliwi swobodną realizację przypisanych im zadań, regulowanie zaciągniętych zobowiązań oraz świadczy o ich potencjale inwestycyjnym. Prognozy demograficzne sporządzone przez GUS stawiają największe miasta na prawach powiatu w niekorzystnej sytuacji. Z prognoz wynika bowiem, że jeśli nie wystąpią w znaczącej skali ruchy migracyjne do 2035 roku, ludność 12 badanych miast zmniejszy się o ponad 5%, a znaczący wzrost liczby mieszkańców nastąpi jedynie w Warszawie (o około 10%), a wzrost w mniejszej skali w Krakowie (o 1,9%). W tym samym czasie liczba ludności obszarów metropolitalnych nie ulegnie znaczącej zmianie [*Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035, 2012*].

PODSUMOWANIE

Fundusze unijne, które zostały przyznane w budżecie Unii Europejskiej dla podmiotów sektora samorządowego w perspektywie finansowej na lata 2014–2020, stwarzają nowe możliwości dla kreowania rozwoju lokalnego. Biorąc jednak pod uwagę dynamiczny wzrost poziomu zadłużenia, jak i jego relacji do dochodów ogółem JST, jak również zmienione od 2014 roku przepisy prawne w zakresie możliwości zaciągnięcia przez te podmioty nowych zobowiązań, pojawia się obawa władz samorządowych o możliwości pełnego wykorzystania funduszy UE przewidzianych dla Polski. Wysoki poziom zadłużenia, niska zdolność inwestycyjna i relatywnie niska nadwyżka operacyjna generowana przez podmioty sektora samorządowego mogą stać się barierą dla ich rozwoju lokalnego. Wydaje się, że w obecnej perspektywie finansowej, szczególnie ważnym czynnikiem warunkującym odpowiednie zarządzanie długiem oraz rozwój lokalny będzie miał czynnik ludzki w podmiotach sektora samorządowego (tzw. kapitał ludzki). W perspektywie finansowej 2014–2020 niezwykle istotne, w warunkach ograniczonych środków własnych i niskich zdolnościach do zaciągania nowych zobowiązań przez JST, będzie skrupulatne rozpatrywanie wszystkich planowanych inwestycji pod kątem ponoszonych kosztów i potencjalnych korzyści w długim okresie.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych*, Główny Urząd Statystyczny, <https://bdl.stat.gov.pl/BDL> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Dylewski M., 2014, *Zadłużenie JST – problemy nowej perspektywy finansowej UE*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Studia Ekonomiczne”, nr 198/14.
- Filipiak B., 2011, *Samorządowy dług publiczny w Polsce w perspektywie zmian ustrojowych* [w:] *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum, Studia Ekonomiczne”, nr 4 (76), <https://doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>.
- Korołewska M., Marchewka-Bartkowiak K., 2011, *Indywidualny wskaźnik zadłużenia samorządów terytorialnych*, Infos, Biuro Analiz Sejmowych, nr 21 (113).
- Nadwyżka operacyjna w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2011, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, <http://www.mf.gov.pl/web/wp/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Patrzalek L. (red.), 2011, *Finanse – nowe wyzwania teorii i praktyki. Finanse publiczne*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Piotrowska-Marczak K., 2011, *Zagrożenia rozwoju jednostek samorządu terytorialnego – aspekt finansowy*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Ekonomiczne problemy usług”, nr 76.

- Poniatowicz M. (red.), 2013, *Finanse samorządu terytorialnego w niestabilnym otoczeniu*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Poniatowicz M., 2014, *Wpływ kryzysu gospodarczego na systemy finansowe jednostek samorządu terytorialnego na przykładzie największych miast w Polsce*, CeDeWu.PL, Warszawa.
- Raport o polskich metropoliach – Poznań*, 2015, www.pwc.pl (dostęp: 1.12.2015 r.).
- Sawkowicz P., 2003, *Zadłużenie samorządów – podstawy teoretyczne i doświadczenie Europy Zachodniej*, „Finanse Komunalne”, nr 5.
- 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.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010–2011, 2012–2014*, Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/budzet-panstwa/finanse-samorzadow/opracowania> (dostęp: 5.04.2016 r.).
- Wysocki F., Lira J., 2003, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo Akademii Rolniczej w Poznaniu, Poznań.
- Wyzwania inwestycyjne głównych miast Polski – perspektywa 2035*, 2012, www.pwc.pl/miasta (dostęp: 1.12.2015 r.).
- Zadłużenie sektora finansów publicznych I kw. 2015*, 2015, Ministerstwo Finansów, Warszawa, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 10.04.2016 r.).
- Założenie – szeregi czasowe*, Ministerstwo Finansów, <http://www.finanse.mf.gov.pl/szeregi-czasowe> (dostęp: 05.04.2016).
- Zawora J., 2013, *Zadłużenie i wynik operacyjny gmin w świetle uwarunkowań prawnych i samorządowych wydatków inwestycyjnych*, „Ekonomika i Organizacja Gospodarki Żywnościowej”, nr 103.
- Zawora J., Zawora P., 2013, *Deficyt i zadłużenie samorządów gminnych w świetle ograniczeń ustawowych*, „Przedsiębiorstwo i Region”, nr 5.

Streszczenie

Rozwój lokalny to długofalowy proces przemian dokonujących się w gospodarce. Aby były one możliwe, niezbędne jest ponoszenie wydatków, zwłaszcza inwestycyjnych. Na szczeblu lokalnym ciężar finansowy tych zmian spoczywa w głównej mierze na podmiotach sektora samorządowego. Wejście Polski do Unii Europejskiej oraz możliwość korzystania przez JST ze środków unijnych, zwłaszcza w latach 2007–2013, przyczyniło się do ich rozwoju lokalnego, w szczególności do wzrostu atrakcyjności rezydencjalnej i inwestycyjnej wielu gmin wiejskich, ale także do dynamicznego wzrostu poziomu ich zadłużenia. Z jednej strony wykorzystanie zwrotnego finansowania pozwala JST funkcjonować w warunkach niedostosowania dochodów do kosztów wykonywanych zadań oraz na utrzymanie wydatków inwestycyjnych na wysokim poziomie w warunkach niskiego ich potencjału inwestycyjnego. Z drugiej jednak strony pojawia się problem bezpiecznego poziomu zadłużenia JST oraz odpowiedniego zarządzania powstałym długiem. Nadmierne zadłużenie JST to zagrożenie nie tylko dla ich stabilnego funkcjonowania i rozwoju lokalnego, ale także dla stabilności finansowej całego sektora finansów publicznych. Celem artykułu jest analiza zjawiska zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w latach 2007–2014 oraz określenie perspektyw

rozwoju lokalnego tych podmiotów w kontekście rosnącego ich zadłużenia oraz obowiązujących od 2014 roku ograniczeń prawnych dotyczących możliwości zaciągania nowych zobowiązań przez JST. Badania przeprowadzono na podstawie baz danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Główny Urząd Statystyczny.

Słowa kluczowe: zadłużenie, jednostki samorządu terytorialnego, rozwój lokalny, perspektywa finansowa 2014–2020

The growing debt of local government units as a threat to local development

Summary

Local development is a long-term process of changes taking place in the economy. It is necessary to make expenses, especially on investments, for these changes to take place. At the local level the financial costs of these changes need to be borne chiefly by entities of the local government sector. Poland's accession to the European Union and the possibility for local government units to use the EU funds, especially between 2007 and 2013, caused their development. It resulted in greater residential and investment attractiveness of many rural communes, but their debt increased dynamically. On the one hand, by repayable financing local government units can function despite the inadequacy between their income and the costs of tasks. They can also maintain a high level of capital expenditure despite their low investment potential. On the other hand, local government units face the problem of a safe indebtedness level and appropriate debt management. Excessive indebtedness of local government units is a threat not only to their stable functioning and local development but also to financial stability of the entire public finance sector. The aim of this article is to analyse the indebtedness of local government units in Poland between 2007 and 2014 and to determine the perspectives of local development of these entities in view of their growing debt and in the context of legal limitations concerning the possibilities of local government units to incur new debts, which were introduced in 2014. The study was based on the database published by the Ministry of Finance and the Central Statistical Office.

Keywords: indebtedness, local government units, local development, financial perspective 2014–2020

JEL: O20, H62, H68, H69, H72

*dr Ewa Kubejko-Polańska*¹

Katedra Polityki Gospodarczej

Uniwersytet Rzeszowski

The role of local self-government in stimulating urban development in the context of the construction of age-friendly cities and the concept of Silver Economy

INTRODUCTION

The ageing urban population in Poland is becoming a common phenomenon, although in different regions it takes on a different pace. This diversity is the result of a number of local and supra-local conditions and factors (or barriers) of development. Therefore, there is no single universal concept of development, which could make the ageing process a catalyst for positive changes in a given territorial unit. It is certain, however, that diagnosing and satisfying the needs resulting from this fact lies within the competence of local communities. One of the key issues is, therefore, the activity of local governments in the implementation of urban policy and the creation of local strategies in the ageing society.

Urban development should be a continuous and comprehensive process, thus urban policy must take into account the widest possible range of actions, because without facing the challenges of the demographic changes, the deterioration in the situation of the elderly can be expected. It pertains to both the social and economic dimension of their daily functioning. This will inevitably be a barrier limiting economic development of urban centres, and consequently the whole region. For this reason, local self-governments should make an effort in pursuing the creation of solutions tailored to the challenges of contemporary and future demographic situation they face.

It seems necessary, therefore, to implement strategic solutions for the so-called age-friendly cities to urban policies, which will create a number of opportunities to use the broadly understood potential of older people, in other words the concept of the Silver Economy. These two areas of the challenges

¹ Address: e-mail: ekubejko@ur.edu.pl

of urban policy, i.e.: creating an age-friendly city and the development of the Silver Economy should be considered complementary as mutually reinforcing paths of development.

This paper attempts to identify areas of strategic intervention in the context of urban adaptation to the phenomenon of ageing residents. It was accomplished through the analysis of the diagnostic and projection parts of all current development strategies formulated for at least powiat cities in Podkarpackie Voivodship. The aim of the study was also to verify whether and to what extent local authorities of individual towns undertake concrete arrangements regarding the direct elimination or reduction of the negative effects of an ageing population and the use of the potential of the Silver Economy.

The cities covered by the analysis were selected according to their role in the settlement system of the region. A significant part of the functions performed by the cities of this rank of administrative hierarchy should be treated in terms of central functions (according to W. Christaller's Central Place theory) [Sokołowski, 2006, pp. 41–45]. This means that these cities offer a range of supra-local functions for non-urban areas. Thus, the development of a concrete city depends largely on the size of the demand for goods and services reported by people residing and gravitating to the city from its surroundings. Therefore, the expansion of functions in the Silver Economy sector is a very important area of strategic interventions aimed at ensuring the proper position of individual cities in the socio-economic area of Podkarpackie Voivodship.

AGE-FRIENDLY CITIES AND DEVELOPMENT OF SILVER ECONOMY

The most complete explanation of what is the meaning of age-friendly cities, and local self-government in particular, and how they should function, is included in the document of the WHO Global Age-friendly Cities and Communities Network: Age-Friendly Cities: a Guide [Global Age-Friendly Cities... ([http](#))].

According to M. Żakowska the word 'Age', which forms the phrase 'Age-Friendly Cities' is a verb and determines the ageing process, in which the representatives of all generations are actively involved. Thus, only the society which recognizes this experience as a shared experience, and which creates its social character in a collective and cross-generational way, has a chance to be age-friendly society [Żakowska, 2014 p. 3].

The cities that support active ageing are defined as age-friendly cities. This is possible by providing optimal conditions for health, safety and participation in order to raise quality of life of older people. In practice, it adjusts its structures and services so that they are available to the elderly and respond to the requirements of the residents with diverse needs and possibilities [Global Age-Friendly Cities..., ([http](#))].

Due to the fact that active ageing is a lifelong process, the age-friendly city is not only friendly to the elderly. An important voice in the debate was given by P. Kubicki to the necessity to design universal and rational adjustment of public space and to identify opportunities and risks related to the development of local social policy, geared to the needs of all residents [Kubicki, 2014, pp. 7-8].

The process of adapting cities to operate in the new demographic conditions is associated with a number of challenges of urban policy. Local communities should seek effective ways of their implementation, using the new paths of socio-economic development. The implementation of new solutions for age-friendly cities requires strategic thinking, which also uses the broadly understood potential of the elderly, i.e. the Silver Economy.

The concept of the Silver Economy comes from the mainstream of scientific research called gerontechnology, which covers a plurality of issues of an interdisciplinary character, related to technology and the process of ageing, and its primary goal is to improve the everyday life of older people [Graafmans et al. 1998, p. 3].

The concept of the Silver Economy has two meanings according to S. Golinowska. The first consists in demonstrating the economy evolving in the direction of the needs of older population without its special interventional direction. The second shows the possibility of using the ageing population to such an orientation of the development in which the change in the structure of needs of the population and a certain rise in their activity could become a source of economic progress and growth. Both the social and economic component of the Silver Economy are equally important. The social importance of the concept is to face the needs and aspirations of an ageing population, whereas the economic one is to indicate the benefits of activating demand and supply factors. Demand factors represented by seniors include the purchasing power and consumption with a significant potential for economic growth. In contrast, the supply factors include longer work, higher qualifications, experience and stability of life [Golinowska 2014, p.19].

The concept of the Silver Economy, defined as an economic system aimed at exploiting the potential of older people and taking their needs into account [Silver Economy Network. ..., ([http](#))], has been understood more widely with time. According to P. Szukalski, the real thinking in categories of the Silver Economy begins with the move beyond the narrowly defined target groups, i.e. the individual seniors. The potential clients of the Silver Economy, aside from entities, should also include groups and organizations. This is important, because satisfied needs 'are not so much the needs of seniors but the structures dealing with seniors' [Szukalski, 2012, p. 7].

In transnational terms, the characteristics and directions of development of the Silver Economy are determined by the so-called Bologna Process. The document indicated that the active preparation of the economy to the new demographic ratio is a chance to improve the quality of life, economic growth and competitive

Europe [*Bonn Declaration...*, (http)]. The development of the Silver Economy is also one of the recommendations of the report *Europe's demographic future* issued by the European Commission [*Europe's demographic future...* (http)].

In Poland, the implementation of all kinds of solutions included in the senior policy is useful in the implementation of the concept of the Silver Economy. Developed in 2014, *The assumptions of the long-term Senior Policy in Poland* define the main objective of senior policy in the area of the Silver Economy, i.e.: to promote the development of effective solutions tailored to the needs and expectations of older people [*Assumptions...* (http)].

According to experts from the Adam Smith Centre, Poland can gain a competitive advantage in the new "silver" branch of economy due to attractive prices along with a high level qualifications of medical care personnel. Regions can naturally gain a new regional specialization, and hence the positive economic dimension [Rudnick, Surdej, 2013, p. 3]. M. Golinowska emphasizes that the implementation of the concept of the Silver Economy for the development strategy of the region may be an additional factor in its dynamization. However, this requires targeting a large scale of infrastructural investments in the region. This in turn necessitates an increase in the possibility of the regional authorities' impact on local decisions in the field of directions of investment and the ability to coordinate activities of regional character both in the central-regional and regional-local dimension [Golinowska, 2014, p. 28].

In this context, the local dimension of the strategic planning and the implementation of the concept of the Silver Economy is of particular importance. In the development strategies projected by the local self-government, interventions should result from the priorities of local policy. The prevention of adverse effects of demographic changes and the use of the potential of the Silver Economy should be undoubtedly treated in a similar way. This is the area of intervention which could bring significant and lasting multiplier effects to particular local systems. Thus, if the assumptions of regional development concepts should produce concrete results, they have to be included in the strategies of socio-economic development of lower levels local governments. These documents should be characterized by a high degree of compliance of objectives and directions of strategic actions.

PROBLEM OF AGEING POPULATION IN URBAN DEVELOPMENT STRATEGY

In recent years a debate on demographic forecasts in Poland has been an extensively analysed topic in the strategy papers at all levels of local government units. Podkarpackie Voivodship, which is currently in a relatively favourable demographic situation compared to other regions in Poland, will increasingly be

affected by the effects of advanced ageing population in the next several years. The problem is in particular relevant to cities and urban areas, where the rate of adverse demographic change is higher than in rural areas. Projections of population change for cities of Podkarpackie Voivodship illustrate the dynamic increase in the percentage of the population aged 60+ (Fig. 1).

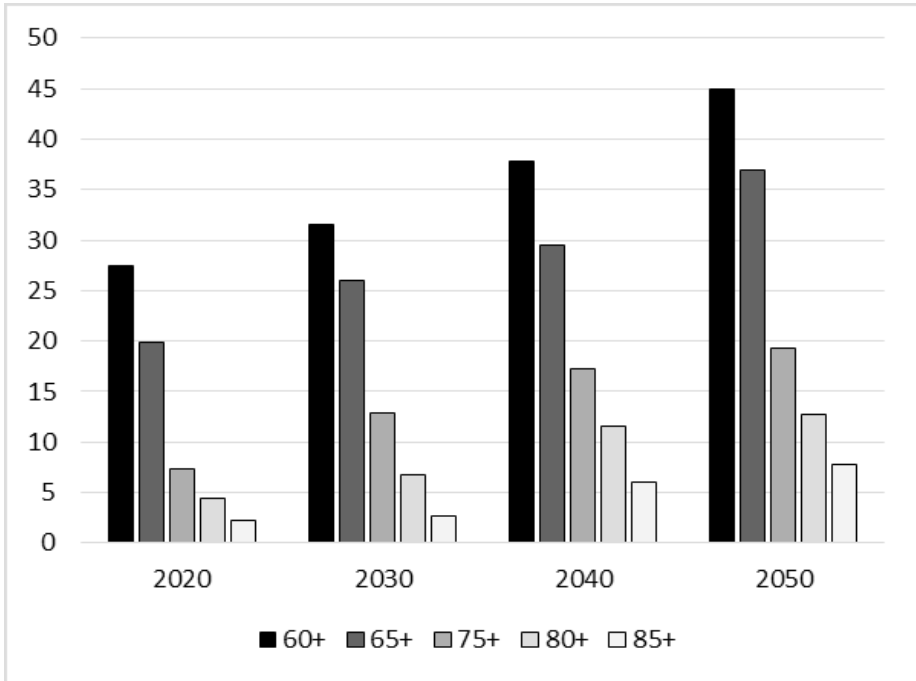


Figure 1. Population projection by age groups for cities of Podkarpackie Voivodship in the year 2050 (in percent).

Source: Own study based on *Proгноzy ludności do 2050 roku dla powiatów oraz miast na prawach powiatu*, GUS 2014.

According to forecasts, in 2050 the number of people aged 60+ will exceed 50% of the total number of inhabitants in urban areas of Brzozów, Jasło, Leżajsk, Sanok, Stalowa Wola poviats and Tarnobrzeg. In other poviats of Podkarpackie Voivodship the situation will only be slightly better. Rzeszów will be an exception, with the rate projected to stay at the level of 39%. Even the simplest estimates of the population projections [*Proгноzy ludności...*, (http)] produced by the Central Statistical Office, should strongly influence the imagination of local authorities, and also the urban policy and effective strategic planning. Breaking some of the barriers to development is a key to boost the economic growth. These include undoubtedly the ageing population, which is a factor limiting the role of the human capital.

Table 1. Analysis of the development strategy of powiat towns and cities with powiat rights in Podkarpackie Voivodship

Town	Strategy paper	The ageing population identified as a weak point of the city	Silver Economy in the area of city development opportunities	Strategic activities dedicated to seniors	Number of areas *
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Strzyżów	Strategia Rozwoju Gminy Strzyżów na lata 2016–2025	Yes	No	Yes	5
Jarosław	Strategia Rozwoju Miasta Jarosławia na lata 2016–2020	Yes	No	Yes	5
Stalowa Wola	Strategia Rozwoju Miasta Stalowa Wola na lata 2016–2022 z prognozą do roku 2027	Yes	No	Yes	5
Mielec	Strategię Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Miasta Mielca na lata 2015–2020 z prognozą do roku 2025	No	No	Yes	4
Brzozów	Strategia Rozwoju Gminy Brzozów na lata 2014–2024	No	No	Yes	4
Tarnobrzeg	Strategia Rozwoju Miasta Tarnobrzega na lata 2014–2020	Yes	No	Yes	4
Ustrzyki Dolne	Strategia Rozwoju Gminy Ustrzyki Dolne 2015–2025	Yes	Yes	Yes	3
Rzeszów	Strategia Rozwoju Miasta Rzeszowa do roku 2025	Yes	No	Yes	3
Krosno	Strategia Rozwoju Miasta Krosna na lata 2014–2022	Yes	No	Yes	3
Łańcut	Strategia Rozwoju Miasta Łańcuta na lata 2015–2020	Yes	No	Yes	2
Przemysł	Strategia Sukcesu Miasta Przemysła na lata 2014–2024	Yes	No	Yes	2

1	2	3	4	5	6
Przeworsk	Strategia Rozwoju Miasta Przeworska na lata 2015–2022	Yes	Yes	Yes	2
Sanok	Zrównoważona Strategia Rozwoju Miasta Sanoka na lata 2013–2024	Yes	Yes	Yes	2
Lesko	Strategia Rozwoju Miasta i Gminy Lesko do 2020 roku	Yes	No	Yes	1
Nisko	Strategia Zrównoważonego Rozwoju Gminy i Miasta Nisko na lata 2014–2020	No	No	Yes	1
Jasło	Strategia Rozwoju Miasta Jasła na lata 2007–2020	No	No	Yes	1
Kolbuszowa	Strategia Rozwoju Miasta I Gminy Kolbuszowa na lata 2014–2020	Yes	No	Yes	1
Leżajsk	Strategia Rozwoju Gminy Miasto Leżajsk na lata 2015–2020	Yes	Yes	Yes	1
Ropczyce	Strategia Rozwoju Gminy Ropczyce 2014–2020	No	No	No	-
Dębica	Strategia Rozwoju Miasta Dębica na lata 2014–2020	Yes	No	No	-
Lubaczów	No current development strategy	No data	No data	No data	-

* Cf.: table. 2.

Source: Own elaboration based on implemented researches.

The awareness of local authorities of the discussed cities in Podkarpackie Voivodship, in terms of being confronted with the key problem of the ageing society, is indisputable. This was confirmed by the analysis of the descriptions of the socio-economic situation of 16 powiat towns and 4 cities with powiat status (included in various parts of the diagnostic development strategy). On that basis, this barrier has been considered one of the most important challenges of local politics in all 20 cities. In 18 of them, the ageing population has been

identified as a weak point of the city in SWOT analysis developed for individual territorial units (Table 1).

The problem of the increasing number of elderly people, given its scale and inevitability, had to become the subject of discussion and interest of both the community and local authorities. However, rapidly expanding “Silver Economy” was not considered a chance for socio-economic development in most cases. None of the 20 analysed documents states literally that the development of the Silver Economy could have a positive impact on improving the economic situation of the city. Only in 4 cities (i.e.: Ustrzyki Dolne, Leżajsk, Przeworsk and Sanok) the specific reference to the potential of demographic change can be seen. These are mostly opportunities related to the creation of new jobs in the view of the growing need for social and health services of inhabitants. Only in one city (Leżajsk), the opportunity for local development is found in a friendly city for the elderly.

Given the analysis of socio-economic situation of cities, one could expect that the widely understood Silver Economy and the creation of solutions compatible with the assumptions of the so-called age-friendly cities will be a field of strategic actions in all the surveyed centres. In order to verify whether city authorities have made any arrangements for the direct elimination or reduction of barriers to development, i.e. the ageing population, a general analysis of the projection part of all current development strategies of these cities was conducted. The survey included only those expectations of achievements and planned activities that were directly related to the analysed problem. For this purpose, eight areas related to the life in the age-friendly cities were used, also referred to as key aspects of adapting cities to the phenomenon of ageing residents [Global Age-friendly Cities..., ([http](http://))]:

- public spaces and buildings,
- transport,
- housing,
- social participation,
- respect and social integration,
- civil participation and employment,
- communication and information,
- community support and health services.

This rule was adopted due to the fact that the packages of objectives, priorities and actions included many arrangements, which have an indirect impact on improving the functioning of the local economy, and, therefore, increasing the standard of living of the urban population. However, the socio-economic challenge of this magnitude, which is the designing of a friendly city for the elderly and counteracting the negative effects of the ageing population, should be the subject of special attention of decision-makers.

Table 2. Areas of strategic actions in parts of the projection strategy for the development of the powiat towns and the cities with powiat rights in Podkarpackie Voivodship.

Areas of actions	Strzyżów	Jarosław	Stalowa Wola	Mielec	Brzozów	Tarnobrzeg	Ustrzyki Dolne	Rzeszów	Krosno	Łańcut	Przemysł	Przeworsk	Sanok	Lesko	Nisko	Jasło	Kolbuszowa	Leżajsk	Ropczyce	Dębica	Total	
Community support and health services	X X	X	X X	X X	X X	X X	X X	X X			X		X	X X			X	X				19
Respect and social integration	X	X	X	X X	X X	X X	X X	X		X	X		X		X X	X						17
Public spaces and buildings	X	X				X	X	X	X	X X		X										9
Social participation	X	X	X	X	X	X			X													7
Civil participation and employment			X						X X													3
Housing					X							X										2
Communication and information	X	X																				2
Transport				X																		1
Areas	5	5	5	4	4	4	3	3	3	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	-	-	-
Activities	6	5	5	5	5	5	5	4	4	3	2	2	2	2	2	1	1	1	1	-	-	-

X – projected action or strategic task

Source: Own elaboration based on implemented researches

The implementation of the concept of the Silver Economy and the concept of age-friendly cities to the development strategy was not included in comprehensive and multi-territorial terms of any of the 20 analysed strategies. None of the local governments also specified this area as a strategic potential of priority objectives (main objectives). The visions of cities contain only general references to high quality of life in cities, which is more understandable. Assumption of taking concrete actions aimed at the development of the Silver Economy or aimed towards the development of age-friendly cities have been included in various degrees in the areas of strategic planning. The synthetic approach to the strategy of actions of local governments planned in projection parts, grouped and categorized according to the adopted eight areas of action, is presented in Table 2.

The analysis made it possible to identify areas of strategic actions in particular cities and outlined a clear image of the situation in powiat towns and cities with powiat rights generally treated as a specific level of local planning.

The areas most commonly pursued in projection parts of the development strategy are actions related to the support of community of elderly people and the preparation of a wide offer of health services adapted to their needs. These actions are included in the areas of strategic planning at the regional level (*Strategia Rozwoju Województwa – Podkarpackie 2020*). The second area covers respect and social integration. A set of activities and the strategic tasks related to the perception of the elderly by other residents is a prelude to a positive and extremely desirable changes in thinking about ageing and old age. Another group of actions of the local governments in the area of public spaces and buildings was mainly actions related to the elimination of architectural barriers in the cities. Ability for older people to move (independently) as long as possible in the cities is an important contribution to building the concept of age-friendly cities. Also, what is worth mentioning is the need, strongly emphasized in some urban centres, to increase the involvement of seniors in the life of the city, that is in the area associated with social participation.

The areas of strategic planning that require far more attention from the local authorities are those associated with the possibilities of voluntary and professional work, civil participation and employment, housing creating physical environment of a senior, trouble-free transport and extremely important issues related to communication and information for seniors.

CONCLUSION

The formulation of development strategies containing appropriate “objectives and priorities” supports further rational developmental decisions and structural transformations in the city, according to the changing social, economic and spatial conditions. It is difficult to infer the extent to which the authors of the development strategy of poviats towns and cities with poviats rights of Podkarpackie Voivodship identify the proposed objectives and activities with the assumptions of building the Silver Economy. This should be the subject of further scientific inquiry because in many cases the understanding of this concept resolves itself to development planning and meeting the needs of its social dimension. The economic aspect of the Silver Economy is ignored or significantly marginalized in many cases. In order to ensure the possibility of sustainable, uninterrupted social-economic development, it is important to design strategic actions taking into account both the social and economic component.

In the strategies of urban development the efforts of local authorities towards new strategic solutions for the so-called age-friendly cities are visible. However, there are areas that require additional investment and strategic thinking. Cities should be prepared to perceive the ageing process and the increasing number of seniors as a development opportunity, and this should be done in a comprehensive way, and adequately to the pace of changes.

BIBLIOGRAPHY

- Bonn Declaration for the Silver Economy as an Opportunity for Quality of Life, Economic Growth and Competitiveness in Europe*, www.silvereconomy-europe.org (stan na dzień 02.09.2016).
- Europe's demographic future. Facts and figures on challenges and opportunities*, 2007, European Commission, Luxembourg.
- Global Age-friendly Cities: Guide*, WHO http://www.who.int/ageing/publications/Globa_age_friendly_cities_Guide_English.pdf (stan na dzień 02.09.2016 r.).
- Golinowska S., 2014, *Srebrna gospodarka – element strategii rozwoju regionalnego* [w:] *Starzejące się społeczeństwo: nowe zadania dla polityk publicznych*, Małopolskie Studia Regionalne nr 2–3/31–32/2014, Kraków.
- Graafmans J., Taipale V., Charness N. (red.), 1998, *Gerontechnology. A sustainable investment in the future*, red. J. IOS Press, Amsterdam.
- Kubicki P., 2014, *Miasta i gminy przyjazne wszystkim mieszkańcom* [w:] *Miasta przyjazne starzeniu: przewodnik*, Fundację Res Publica i Instytut Badań Przestrzeni Publicznej, Warszawa.
- Rudnicka M., Surdej A., 2013, *Gospodarka senioralna. Nowy sektor gospodarki narodowej w Polsce*, Centrum im. Adama Smitha, Warszawa.
- Silver Economy Network of European Regions*, www.silvereconomy-europe.org
- Sokołowski D., 2006, *Funkcje centralne i hierarchia funkcjonalna miast w Polsce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.
- Szukalski P., 2012, *Trzy kolory: srebrny. Co to takiego silver economy?*, „Polityka Społeczna”, nr 5–6.
- Założenia Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020*, Monitor Polski Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa.
- Żakowska M., 2014, *Wstęp do polskiego wydania* [w:] *Miasta przyjazne starzeniu: przewodnik*, Fundację Res Publica i Instytut Badań Przestrzeni Publicznej, Warszawa.

Summary

The ageing urban population in Poland is becoming a common phenomenon, although it takes a different pace in different regions. Therefore, it seems necessary to introduce in urban policy new strategic solutions for the so-called age-friendly cities, which in turn creates a number of opportunities to use the widely understood potential of older people, that is the concept of the Silver Economy.

This paper attempts to identify areas of strategic intervention in the context of adapting cities to the phenomenon of the ageing population. This was done through the analysis of diagnostic and projection parts of all current development strategies developed for at least poviat towns in Podkarpackie Voivodship. The aim of the study was also to verify whether and to what extent local authorities of individual cities make concrete arrangements regarding the direct elimination or reduction of the negative effects of the ageing population, and the use of the potential of the Silver Economy.

The analysis made it possible to identify areas of strategic actions in individual cities and showed a clear picture of the situation in poviat towns and cities with poviat rights generally treated as a specific level of local planning. In the strategies of urban development the efforts of local

authorities towards new strategic solutions for the so-called age-friendly cities are visible. However, there are areas that require additional investment and strategic thinking. Cities should be prepared to perceive the ageing process and the increasing number of seniors as a development opportunity, and this should be done in a comprehensive way, and adequately to the pace of changes.

Keywords: urban policy, urban development, Silver Economy, ageing population, Age-friendly cities and Communities

Rola samorządu terytorialnego w stymulowaniu rozwoju miast w kontekście budowy miast przyjaznych starzeniu i koncepcji srebrnej gospodarki

Streszczenie

Starzenie się ludności miast w Polsce staje się zjawiskiem powszechnym, choć w różnych regionach przybiera inne tempo. Konieczne zatem wydaje się wprowadzanie do polityki miejskiej nowych strategicznych rozwiązań dla tzw. miast przyjaznych starzeniu (Age-friendly Cities), co z kolei stwarza wiele możliwości wykorzystania szeroko rozumianego potencjału osób starszych, czyli koncepcji srebrnej gospodarki (*silver economy*).

W prezentowanym opracowaniu podjęto próbę określenia obszarów interwencji strategicznych w kontekście przystosowania miast do zjawiska starzenia się mieszkańców. Dokonano tego poprzez analizę części diagnostycznych oraz projekcyjnych wszystkich aktualnych strategii rozwoju, opracowanych dla miast co najmniej powiatowych w województwie podkarpackim. Celem przeprowadzonego badania była również weryfikacja, czy i w jakim stopniu władze lokalne poszczególnych miast podejmują konkretne ustalenia, dotyczące bezpośredniej eliminacji lub zmniejszenia negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa oraz wykorzystania potencjału srebrnej gospodarki.

Przeprowadzona analiza umożliwiła określenie obszarów strategicznych działań w poszczególnych miastach oraz nakreśliła czytelny obraz sytuacji w miastach powiatowych i miastach na prawach powiatów traktowanych ogólnie, jako konkretny poziom planowania lokalnego. W strategiach rozwoju miast widać inicjatywy władz lokalnych na rzecz wdrażania nowych rozwiązań dla tzw. miast przyjaznych starzeniu. Istnieją jednak obszary, które wymagają doinwestowania i strategicznego myślenia. Należy odpowiednio, czyli kompleksowo i adekwatnie do tempa zachodzących zmian, przygotować miasta do postrzegania procesu starzenia się i wzrostu liczby seniorów jako szansy rozwojowej.

Słowa kluczowe: polityka miejska, rozwój miast, srebrna gospodarka, starzenie się społeczeństwa, miasta i gminy przyjazne starzeniu

JEL: O21, R58

*mgr Jakub Kwaśny*¹

Katedra Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych

Zakład Studiów Regionalnych

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kondycja finansowa wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie finansowej Unii Europejskiej²

WPROWADZENIE

Analiza kondycji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego i ich zdolności absorpcyjnych w perspektywie finansowej UE na lata 2014–2020 jest związana z rolą, jaką w ukierunkowanej terytorialnie polityce spójności pełnią dziś samorządy lokalne. Są one istotnym aktorem i biorą aktywny udział w dążeniu do spójności terytorialnej i realizacji założeń strategii „Europa 2020”.

Pojęcie spójności, mimo ogólnego zrozumienia, nie jest łatwe do zdefiniowania, co pozostawia furtkę dla różnych interpretacji. Jest używane na gruncie wielu nauk, w tym fizyki, chemii czy socjologii. Najczęściej oznacza zgodność własności pewnych obiektów, ich podobieństwo do wzorca lub też zgodność przebiegu procesów prowadzących od jednego stanu do drugiego stanu obiektu [Churski, 2011, s. 6]. Należy pamiętać o tym, że spójność oznacza także łączenie w całość, czyli integrację poprzez kształtowanie powiązań. Niejednoznaczność tegoż pojęcia widoczna jest również w dokumentach strategicznych UE i opisowej próbie jej definiowania w dokumentach krajowych, na przykład przez Ministerstwo Rozwoju.

Spójność jest nadrzędnym – politycznym, gospodarczym i społecznym – celem integracji europejskiej [Leonardi 2005, s. 217], a najważniejszym instrumentem w dążeniu do niej stała się polityka spójności Unii Europejskiej (UE); prze-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków; e-mail: kwasnyj@uek.krakow.pl

² Publikacja została sfinansowana ze środków przyznanych Wydziałowi Ekonomii i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, w ramach dotacji na utrzymanie potencjału badawczego. Tekst opracowania w języku angielskim został wcześniej opublikowany w „Central European Review of Economics & Finance” 2016, Vol. 14, No. 4, ISSN 2082-8500, pp. 65–85.

znaczona na ten cel wydatki od 2010 r. stanowią największą pozycję w budżecie UE. Ich wysokość wzrosła z 225 mld euro w okresie 2002–2006, do 347 mld euro w latach 2007–2013, czyli do poziomu jednej trzeciej całkowitego budżetu UE. Było to wynikiem osiągniętego kompromisu na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 roku.

Od czasu reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. i utworzenia Funduszu Spójności (FS) w Maastricht w 1993 r. – jako uzupełnienia już istniejących Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) [Pietrzyk, 2000] – nadrzędnym celem polityki spójności jest zmniejszanie regionalnych i społecznych dysproporcji na terenie Unii Europejskiej [Hoerner & Stephenson, 2012, s. 701]. Jak zauważa J. Szlachta, w literaturze przedmiotu występują, niemal zamiennie, trzy określenia dla tej strefy interwencji Wspólnoty: „polityka strukturalna”, które pojawiło się już w Traktacie Rzymskim z 1957 r.; „polityka regionalna”, używane ze względu na fakt, że kryteria wyboru kierunków interwencji są regionalne i duża część środków jest zarządzana na poziomie regionalnym, oraz „polityka spójności”, oznaczające zmniejszanie różnic terytorialnych w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego [Szlachta, 2011, s. 191]. Rozwój regionalny, a zwłaszcza jego zróżnicowanie przestrzenne, należy do podstawowych problemów współczesnej gospodarki światowej [Chmiel-Grzybowska, 2010, s. 9]. Polityka regionalna, szczególnie w jej europejskim wydaniu, oraz spójność w wymiarze terytorialnym, społecznym i gospodarczym to zagadnienia, którym poświęca się dużo miejsca w debacie o przyszłości Unii Europejskiej.

Polityka spójności ma na celu zmniejszanie dysproporcji regionalnych i społecznych na terenie całej Unii Europejskiej, a jej głównymi celami są: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz współpraca terytorialna [Faludi & Peyrony, 2011]. A. Faludi i J. Peyrony zauważają, że zgodnie z wizją Jacquesa Delorsa, polityka spójności UE nie ma mieć charakteru wyrównawczego, lecz prorozwojowy; zachęcając do inwestowania w „sprzęt” (ang. *hardware*), kładzie nacisk również na „oprogramowanie” (ang. *software*) w postaci budowy zdolności do koordynacji i współpracy nie tylko regionów najsłabiej rozwiniętych, ale całej Unii Europejskiej [Faludi & Peyrony, 2011, s. 7]. Dodając pojęcie spójności terytorialnej do spójności gospodarczej i społecznej, traktat z Lizbony potwierdził istotność trwającej na forum UE debaty o roli przestrzeni i terytorium we wspieraniu konkurencyjności i walki z regionalnymi i społecznymi dysproporcjami [Faludi & Peyrony, 2011, s. 7].

Perspektywa budżetowa Unii Europejskiej na lata 2007–2013 to czas ogromnych inwestycji realizowanych w polskich samorządach. Okres, który wielu wóldarzy wykorzystywało na modernizację infrastruktury swoich miast. W przeważającej części inwestycje prowadzone przez lokalne władze dotyczyły infrastruktury drogowej, czasu wolnego – głównie nowych obiektów kultury, basenów, hal sportowych, oraz strefy aktywności gospodarczej [Kwaśny, 2011, s. 262]. Jednak podstawowym wyzwaniem polskich regionów jest zapewnienie trwałego i samo-

podtrzymującego się rozwoju poprzez identyfikację własnego potencjału i tworzenie warunków do optymalnego wykorzystania zasobów endogenicznych przy równoczesnym umiejętnym przyciąganiu zasobów zewnętrznych [Ulbrych, 2012 s. 200]. Rozpoznanie barier rozwoju jednostek samorządu terytorialnego wydaje się niezmiernie istotne z punktu widzenia polityki regionalnej i jej strategicznych kierunków działań [Ulbrych, 2012, s. 189]. Jedną z tych barier jest z pewnością nieadekwatność dochodowa samorządów w Polsce oraz niski stopień ich samodzielności finansowej.

Celem niniejszego artykułu jest obserwacja zarówno polityki budżetowej, jak i kondycji finansowej, które bezpośrednio zależą od wybranej jednostki oraz dynamiki zmian w dochodach i wydatkach, które dostarczają informacji na temat konieczności zaciągania dalszych zobowiązań i adekwatności dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Ze względu na rolę, jaką w procesie rozwoju regionalnego pełnią jednostki samorządu terytorialnego, istotna wydaje się weryfikacja hipotezy badawczej, która zakłada konieczność zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i potrzebę dalszej decentralizacji finansów publicznych celem pobudzania endogenicznych potencjałów wzrostu. Do weryfikacji tej hipotezy wykorzystano analizę wskaźnikową kondycji finansowej wybranych JST na początku nowej perspektywy finansowej UE na lata 2014–2020, która pozwoli na lepszą identyfikację barier rozwoju i zaproponowanie koniecznych w tym zakresie zmian. Analizie poddano także poziom dochodów i wydatków ogółem, ich dynamikę i średnią z lat 2010–2014, występowanie nadwyżki tudzież deficytu budżetowego oraz nadwyżki na działalności operacyjnej.

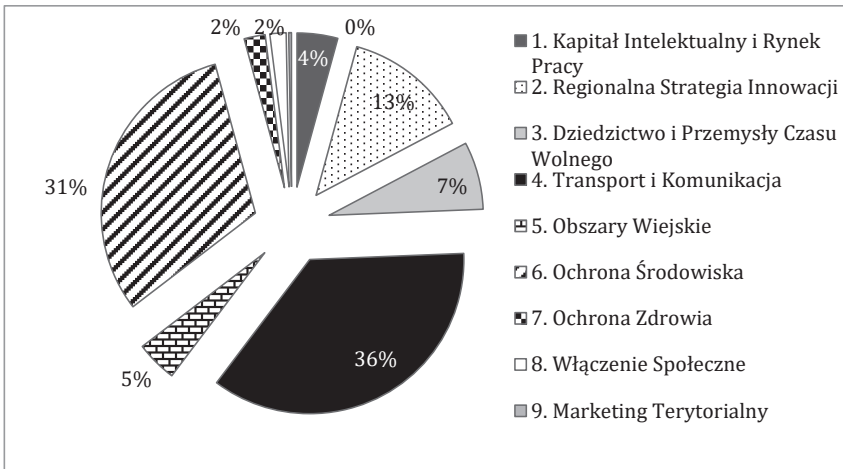
KONDYCJA FINANSOWA WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W MAŁOPOLSCE W LATACH 2010–2014

Możliwość prowadzenia samodzielnej gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest uzależniona od posiadania stabilnych źródeł dochodów. Wchodzące w skład sektora publicznego jednostki samorządu terytorialnego otrzymały konstytucyjną gwarancję udziału w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających zadań [Dziurbejko, 2006].

Źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce zostały określone w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przyjętej przez Sejm 13 listopada 2003 r., z późn. zmianami. Ustawa ta realizuje zasadę decentralizacji państwa zarówno w sferze kompetencji, jak i źródeł finansowania. Jest to swego rodzaju konstytucja finansowa polskich samorządów. Określa źródła dochodów JST, zasady ustalania i gromadzenia tych dochodów, a także zasady ustalania i przekazywania subwencji ogólnej oraz dotacji celowych z budżetu państwa. Dochody samorządów terytorialnych podobnie jak i wydatki podzielone zostały ze względu na ich przeznaczenie – na te bieżące, związane z bieżącym funkcyj-

nowaniem jednostek terytorialnych oraz majątkowe z przeznaczeniem na zadania o charakterze inwestycyjnym. Przepisy ustawy o finansach publicznych z 2009 r. zakładają zasadę zrównoważenia budżetu jednostek samorządu terytorialnego w zakresie wydatków bieżących oraz wprowadzają indywidualny wskaźnik możliwości zadłużania się gmin (IWZ). Ma to istotne znaczenie dla zdolności absorpcyjnych samorządów w obliczu pojawiających się możliwości finansowania tychże wydatków ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej.

W przypadku województwa małopolskiego określone w dokumentach strategicznych zadania priorytetowe zaplanowane do realizacji w latach 2014–2020 w istotnej mierze będą angażowały finansowo poszczególne jednostki samorządu terytorialnego. W znacznym stopniu będą to największe gminy będące dziś stolicami powiatów lub miasta na prawach powiatu. Stąd do niniejszego badania wybrano 19 jednostek, w których mieści się administracja zarówno gminna, jak i powiatowa. Przedstawiona na rys. 1 alokacja funduszy w ramach programów operacyjnych województwa małopolskiego jasno wskazuje, że większość zaplanowanych działań będzie dotyczyć infrastruktury drogowej oraz ochrony środowiska, a co za tym idzie – angażować w ich realizację poszczególne samorządy. To od ich zdolności absorpcyjnych będzie zależało zatem wykonanie większości zaproponowanych w programach strategicznych celów, a tym samym lepsze pobudzenie potencjałów endogenicznych w procesie rozwoju lokalnego i regionalnego.



Rys. 1. Alokacja środków w ramach programów strategicznych województwa małopolskiego

Źródło: [Kwaśny, 2015, s. 141].

Specyfika pozyskiwania funduszy z budżetu Unii Europejskiej, ze specjalnie utworzonych w tym celu programów operacyjnych, polega, zgodnie z zasadą subsydiarności, na udziale w postaci wkładu własnego. Finansowanie tychże przedsięwzięć powoduje zwiększanie zadłużenia JST, które w ten sposób chcą

wykorzystać szansę pozyskania dodatkowych pieniędzy. Jednym z ważniejszych mierników oceny kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego jest zarówno dynamika wzrostu dochodów i wydatków tychże jednostek, jak i ocena sald, a także działalności operacyjnej i majątkowej. O sile i kondycji wybranych jednostek świadczy najlepiej poziom dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca, co zostało wskazane w tabeli 1, a ponadto saldo budżetu rozumiane jako różnica dochodów i wydatków ogółem oraz wynik na działalności operacyjnej, czyli nadwyżka bądź deficyt operacyjny jako różnica pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi.

Tabela 1. Dochody i wydatki ogółem *per capita* wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	Dochody ogółem w 2014 r.	Wydatki ogółem w 2014 r.	Dochody ogółem – średnia z lat 2010–2014	Wydatki ogółem – średnia z lat 2010–2014	Średnia dynamika dochodów*	Średnia dynamika wydatków*
Bochnia	3417	3469	2817	2901	114	105
Brzesko	2688	2721	2509	2633	100	94
Chrzanów	2931	2758	2971	2940	110	102
Dąbrowa Tarnowska	2841	2836	2758	2815	108	107
Gorlice	2809	2680	2783	2946	109	106
Kraków	5314	5348	4728	4711	106	106
Limanowa	4186	4859	3503	3791	112	106
Miechów	2594	2668	2466	2594	119	119
Myślenice	4234	3677	3475	3799	131	132
Nowy Sącz	5011	5049	4628	4658	107	102
Nowy Targ	3323	3764	2999	3192	110	117
Olkusz	2742	2685	2431	2561	113	103
Oświęcim	3643	3778	3386	3537	110	112
Proszowice	2847	2910	2535	2684	115	101
Sucha Beskidzka	3249	3133	2744	2721	109	104
Tarnów	4842	4859	4562	4715	106	97
Wadowice	2657	2541	2510	2479	108	102
Wieliczka	3346	3496	2839	3109	121	113
Zakopane	3743	4075	3453	3762	101	88

* rok 2010=100

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Zawarta w tabeli 1 analiza dochodów i wydatków w przeliczeniu na mieszkańca określa, które z przedstawionych 19 samorządów mają największe możliwości absorpcyjne. Są to, jak można się było spodziewać, w pierwszej kolejności jednostki największe – miasta na prawach powiatu, tj. Kraków, Nowy Sącz i Tarnów, a w dalszej kolejności m.in. Limanowa, Myślenice, Zakopane czy Oświęcim. W przeważającej części analizowanych jednostek średnia dynamika wzrostu dochodów była w latach 2010–2014 wyższa od dynamiki wydatków, co należy uznać za pozytywny wskaźnik działalności budżetowej samorządów. Jednak mimo tego w badanym okresie większość jednostek musiała posiłkować się kredytami zaciąganymi na sfinansowanie deficytu budżetowego, co zostało pokazane w tabeli 2.

Tabela 2. Deficyt lub nadwyżka budżetowa jako % dochodów z lat 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014	średnia
Bochnia	-11,6	-2,4	5,6	-6,6	-1,5	-3,3
Brzesko	-12,1	-7,5	-4,7	0,3	-1,2	-5,0
Chrzanów	-6,5	-2,8	3,0	5,0	5,9	0,9
Dąbrowa Tarnowska	-3,1	-17,4	3,9	7,1	0,2	-1,9
Gorlice	-8,9	-17,9	-5,1	-1,0	4,6	-5,7
Kraków	0,6	0,5	-1,2	2,6	-0,6	0,4
Limanowa	-13,5	-2,4	0,0	-7,5	-16,1	-7,9
Miechów	-5,0	-13,8	-5,3	1,0	-2,9	-5,2
Myślenice	-8,0	-16,5	-17,1	-23,3	13,2	-10,4
Nowy Sącz	-5,5	3,3	0,4	-0,9	-0,8	-0,7
Nowy Targ	0,0	-30,0	-6,9	12,4	-13,3	-7,6
Olkusz	-15,9	-13,4	-2,3	-0,1	2,1	-5,9
Oświęcim	-3,1	-0,4	-4,5	-9,8	-3,7	-4,3
Proszowice	-20,8	-6,2	-2,1	-0,9	-2,2	-6,4
Sucha Beskidzka	-4,2	1,9	5,5	-3,4	3,6	0,7
Tarnów	-12,5	-4,6	0,4	-0,7	-0,3	-3,6
Wadowice	-4,8	0,7	5,9	-1,1	4,3	1,0
Wieliczka	-16,6	-17,2	-4,0	-7,2	-4,5	-9,9
Zakopane	-25,4	2,3	-14,4	1,8	-8,8	-8,9

Źródło: jak w tabeli 1.

Z analizy zawartej w tabeli 2 wynika, że istnieje spora nieregularność w tym zakresie, spowodowana w dużej mierze sposobem rozliczania pozyskanych funduszy z jednostką zarządzającą. W przypadku regionalnych programów operacyjnych jest to odpowiedni urząd marszałkowski. Samorządy najpierw finansują daną inwestycję z własnych środków, a następnie otrzymują wyrównanie ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. Mimo tego analiza średniej z lat 2010–2014 pozwala na stwierdzenie, że poziom dochodów JST chcących prowadzić aktywną politykę inwestycyjną jest nadal niewystarczający. Tylko w czterech przypadkach wspomniana wartość jest większa od zera, co oznacza, że w badanym okresie samorządy te nie powiększały swojego zadłużenia.

Uchwalona w 2009 r. ustawa o finansach publicznych [Ustawa..., 2009] wprowadziła dla JST wiele zmian dotyczących gospodarowania finansami lokalnymi oraz poziomu zadłużenia. Przewiduje ona m.in. konieczność zrównoważenia budżetu w zakresie wydatków bieżących, zgodnie z art. 242 te same ustawy nie mogą one być wyższe niż planowane dochody bieżące powiększone o nadwyżkę budżetową z lat ubiegłych i wolne środki jako nadwyżki środków pieniężnych na rachunku bieżącym budżetu jednostki samorządu terytorialnego wynikające z rozliczeń wyemitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek z lat ubiegłych. Nadwyżka operacyjna pozwala ocenić, w jakim stopniu jednostka samorządu terytorialnego finansuje wydatki bieżące z dochodów bieżących oraz czy ma zdolność do zaciągania zobowiązań i ich obsługi. Przy deficycie operacyjnym jednostka samorządu terytorialnego nie jest w stanie finansować swoich wydatków bieżących dochodami bieżącymi [Werwińska 2009, p. 256]. Wskazuje to na konieczność finansowania działalności bieżącej samorządu z nowych zobowiązań lub sprzedaży majątku.

W badanym okresie, co zostało wskazane w tabeli 3, tylko w nielicznych przypadkach (Brzesko, Olkusz, Nowy Sącz i Proszowice) zanotowano deficyt na działalności operacyjnej, co należy uznać za zjawisko o charakterze incydentalnym. Wprowadzone zapisy ustawowe skutecznie wymusiły dyscyplinę wydatkową w badanych jednostkach. Najlepsze wyniki na działalności operacyjnej w badanym okresie miały: Sucha Beskidzka, Dąbrowa Tarnowska i Gorlice.

Tabela 3. Nadwyżka operacyjna jako % dochodów ogółem w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Bochnia	9,53	7,26	4,05	6,03	7,75
Brzesko	-2,49	1,86	0,19	1,75	3,21
Chrzanów	0,85	5,53	6,33	5,89	8,87
Dąbrowa Tarnowska	13,15	9,23	7,40	9,58	12,17
Gorlice	5,60	5,01	5,76	10,72	11,05

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Kraków	5,69	9,91	6,81	8,14	10,16
Limanowa	3,29	8,96	15,22	8,08	10,60
Miechów	7,57	3,88	3,84	5,90	4,68
Myślenice	7,97	4,62	5,72	12,39	6,22
Nowy Sącz	2,23	0,93	-0,04	1,58	4,11
Nowy Targ	11,46	13,55	8,22	15,96	10,60
Olkusz	-8,99	-2,42	0,26	4,39	6,09
Oświęcim	6,70	6,63	4,35	1,71	4,12
Proszowice	-5,38	3,67	2,23	4,48	3,90
Sucha Beskidzka	11,67	16,30	10,92	16,14	14,52
Tarnów	3,17	5,23	7,33	5,75	6,80
Wadowice	7,85	9,46	8,71	7,28	10,50
Wieliczka	0,06	4,81	3,99	6,25	9,64
Zakopane	9,40	12,53	4,58	11,99	6,33

Źródło: jak w tabeli 1.

Ustawa o finansach publicznych z 2009 r. zastąpiła również dotychczasowy 15-procentowy próg obsługi zadłużenia, wprowadzając na to miejsce algorytm uwzględniający relację planowanej obsługi zadłużenia do planowanych dochodów ogółem. Nie może ona przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich trzech lat relacji jej dochodów bieżących powiększonych o dochody ze sprzedaży majątku oraz pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów ogółem budżetu, według wskazanego w ustawie wzoru. Dlatego analizując kondycję finansową wybranych jednostek samorządu terytorialnego, należy pokazać obciążenie, jakim jest obsługa zadłużenia dla budżetów tychże jednostek w relacji do dochodów ogółem oraz w przeliczeniu na mieszkańca.

Tabela 4. Obsługa długu publicznego w latach 2010–2014 jako % dochodów ogółem

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014	średnia	<i>per capita*</i>
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
Bochnia	1,56	2,14	2,22	1,98	1,16	1,81	50,3
Brzesko	1,74	2,67	3,62	2,90	2,23	2,63	65,7

1	2	3	4	5	6	7	8
Chrzanów	1,96	2,00	2,22	1,67	1,18	1,81	53,8
Dąbrowa Tarnowska	0,53	1,15	1,73	1,02	0,63	1,01	27,8
Gorlice	0,55	0,79	2,27	1,59	1,37	1,32	36,5
Kraków	2,27	2,56	3,14	2,38	1,83	2,44	114,2
Limanowa	0,68	1,38	1,26	1,20	1,14	1,13	39,8
Miechów	2,06	2,08	2,95	1,86	1,93	2,18	53,7
Myślenice	1,97	2,16	3,60	4,27	3,24	3,05	106,4
Nowy Sącz	0,90	1,18	1,18	0,78	0,66	0,94	43,2
Nowy Targ	0,63	1,20	1,95	1,46	1,37	1,32	40,3
Olkusz	0,77	1,69	2,33	1,73	1,32	1,57	38,5
Oświęcim	0,46	0,53	0,59	0,64	0,94	0,63	21,6
Proszowice	2,01	3,08	3,89	3,11	2,43	2,90	73,9
Sucha Beskidzka	0,94	1,09	0,95	0,80	0,43	0,84	22,5
Tarnów	1,80	2,08	2,59	1,67	1,43	1,92	87,1
Wadowice	0,46	0,67	0,64	0,29	0,17	0,45	11,2
Wieliczka	2,14	3,12	4,20	2,62	2,27	2,87	80,5
Zakopane	0,11	1,28	1,45	1,52	1,24	1,12	38,8

* w zł.

Źródło: jak w tabeli 1.

W badanym okresie największe obciążenie dochodów ogółem obsługą zadłużenia występuje w Myślenicach, Proszowicach i Wieliczce. W tabeli 4 przedstawiono także poziom obsługi zadłużenia *per capita*. Wynika z niego, że w przeliczeniu na mieszkańca obsługa zadłużenia najbardziej obciąża mieszkańców Myślenic, Krakowa, Tarnowa oraz Wieliczki. W pozostałych miejscowościach wartości te nie przekraczają 80 zł.

Ważnym zapisem wspomnianej ustawy jest wyłączenie z przyjętej metody liczenia limitu zadłużenia JST wykupów papierów wartościowych, spłat kredytów i pożyczek czy poręczeń i gwarancji udzielonych samorządom zaciągniętych w związku z umową zawartą na realizację programu, projektu lub zadania finansowego z udziałem środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 rzeczo-

nej ustawy, czyli tych pochodzących z budżetu Unii Europejskiej. To w dużej mierze pomogło jednostkom samorządu terytorialnego zwiększyć absorpcję środków pochodzących z UE, jednak należy pamiętać, że wzmożona działalność inwestycyjna i majątkowa może rodzić w przyszłości nie tylko zwiększenie dochodów, ale przede wszystkim wydatków bieżących, co przy zwiększonym obciążeniu dochodów obsługą zadłużenia pogorszy w przyszłości sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.

Tabela 5. Wydatki majątkowe *per capita* i suma pozyskanych środków z UE w latach 2010–2014

Gmina	Skumulowane wydatki majątkowe <i>per capita</i> w latach 2010–2014	Skumulowane dochody z UE <i>per capita</i> w latach 2010–2014	Dochody z UE jako procent wydatków majątkowych
Bochnia	2547	617	24
Brzesko	1633	550	34
Chrzanów	3188	1811	57
Dąbrowa Tarnowska	3546	1467	41
Gorlice	3859	879	23
Kraków	3569	892	25
Limanowa	4449	450	10
Miechów	2292	392	17
Myślenice	7442	4095	55
Nowy Sącz	2024	1048	52
Nowy Targ	5360	1754	33
Olkusz	1700	609	36
Oświęcim	3050	618	20
Proszowice	1485	286	19
Sucha Beskidzka	2978	573	19
Tarnów	3572	1048	29
Wadowice	1604	562	35
Wieliczka	4053	1799	44
Zakopane	4234	666	16

Źródło: jak w tabeli 1.

Z przedstawionych w tabeli 5 danych wynika, że najwięcej w przeliczeniu na mieszkańca w badanym okresie inwestowały takie gminy jak: Myślenice, Nowy Targ, Limanowa, Wieliczka i Zakopane. Najwięcej środków pochodzących z UE w tym czasie pozyskały w przeliczeniu na mieszkańca: Myślenice, Chrzanów, Nowy Targ i Wieliczka. Dochody pochodzące ze środków pomocowych UE stanowiły w badanym okresie bardzo istotne źródło finansowania wydatków majątkowych. Wartości te wahają się od 10% w Limanowej do nawet 57% w Chrzanowie.

WYBRANE WSKAŹNIKI KONDYCJI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Na potrzeby niniejszego artykułu do oceny kondycji finansowej wybranych samorządów województwa małopolskiego wybrano pięć wskaźników zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów [MF 2007] oraz dwa często stosowane w literaturze przedmiotu [Werwińska, 2009; Dylewski, 2009; Dylewski, Filipiak, Gorzałkowska-Koczkodaj, 2010]:

W_1 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem

$$W_1 = \frac{N_o}{D_o} \times 100 \quad (1)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_o – dochody ogółem. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym lepszy wynik operacyjny budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a tym samym większa możliwość zaciągania zobowiązań w przyszłości, zwiększania wydatków inwestycyjnych czy też bieżących.

W_2 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach bieżących, zwany też operacyjną zdolnością do rozwoju WOR [Łukomska-Szarek, 2012, p. 280].

$$W_2 = \frac{N_o}{D_b} \times 100 \quad (2)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_b – dochody bieżące. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa faktyczna możliwość finansowania przez JST nakładów związanych z rozwojem lub też spłaty swoich zobowiązań.

W_3 – wskaźnik samofinansowania

$$W_3 = \frac{N_o + D_m}{W_m} \times 100 \quad (3)$$

gdzie:

N_o – nadwyżka operacyjna,

D_m – dochody majątkowe,

W_m – wydatki majątkowe. Im wyższy wskaźnik samofinansowania, tym większa jest zdolność JST do finansowania wydatków inwestycyjnych tzw. środkami własnymi, a także mniejsze ryzyko utraty płynności finansowej. Z drugiej jednak strony wysoka wartość tego wskaźnika przy niewielkich wydatkach majątkowych może świadczyć o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do możliwości finansowych jednostki samorządu terytorialnego.

W_4 – obciążenie dochodów bieżących obsługą zadłużenia

$$W_4 = \frac{W_{odp}}{D_b} \times 100 \quad (4)$$

gdzie:

W_{odp} – wydatki związane z obsługą długu publicznego,

D_b – dochody bieżące. Wskaźnik ten obrazuje obciążenie wydatków bieżących wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia publicznego. Im wyższa jego wartość, tym większa groźba utraty płynności finansowej.

W_5 – obciążenie nadwyżki operacyjnej obsługą zadłużenia

$$W_5 = \frac{W_{odp}}{N_o} \times 100 \quad (5)$$

Wskaźnik ten został zmodyfikowany w stosunku do propozycji Ministerstwa Finansów poprzez odwrócenie składowych ułamka i informuje o tym, jaką część nadwyżki operacyjnej stanowią wydatki związane z obsługą zadłużenia publicznego. Pomimo że są one już wliczane do wydatków bieżących i pomniejszają nadwyżkę operacyjną, to jednak wartość tego wskaźnika ma istotną wagę poznawczą, informuje on bowiem, jaka jest zdolność JST do podejmowania nowych zobowiązań w przyszłości. Im niższa wartość wskaźnika, tym większe możliwości badanych samorządów.

W_6 – wskaźnik finansowania wydatków majątkowych nadwyżką operacyjną

$$W_6 = \frac{N_o}{W_m} \times 100 \quad (6)$$

Wskaźnik ten pozwala stwierdzić, jaka część wydatków majątkowych może być sfinansowana nadwyżką wypracowaną na działalności operacyjnej, a jaka część będzie musiała zostać sfinansowana z innych źródeł, w tym najczęściej długiem [tamże, p. 257].

W_7 – całkowita zdolność do rozwoju JST [tamże, p. 280]

$$W_7 = \frac{N_o + D_m}{D_o} \quad (7)$$

Wartość tego wskaźnika obrazuje tzw. całkowitą zdolność do rozwoju jednostki samorządu terytorialnego i pokazuje, jaką część dochodów ogółem stanowi suma nadwyżki na działalności operacyjnej i dochodów majątkowych. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym większa zdolność danego samorządu do podejmowania działań mających na celu rozwój jednostki samorządu terytorialnego.

ANALIZA WSKAŹNIKOWA KONDYCJI FINANSOWEJ WYBRANYCH JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO W LATACH 2010–2014

Lata 2010–2014 to czas intensywnych działań podejmowanych przez samorządy terytorialne w celu realizacji założeń strategicznych kierunków rozwoju. To również okres napływu istotnych środków finansowych pochodzących z funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności Unii Europejskiej. Kończąca się perspektywa finansowa, mimo że w swych założeniach obejmuje lata 2007–2013, w wymiarze finansowym, związanym z rozliczeniami programów operacyjnych będzie jeszcze widoczna w roku 2015, w którym województwa muszą rozliczyć się z otrzymanego wsparcia. To również czas, w którym samorządy przygotowują się do absorpcji kolejnej transzy środków europejskich w ramach perspektywy 2014–2020.

Analiza danych zawartych w tabeli 6 pozwala zauważyć, że w badanym okresie wszystkie wybrane jednostki (poza nielicznymi wyjątkami w roku 2010 i 2012) wykazywały nadwyżkę na działalności operacyjnej. Sugeruje to, że wprowadzony ustawą o finansach publicznych z 2009 roku nowy indywidualny wskaźnik zadłużania się samorządów (IWZ) wymusił w tym zakresie większą dyscyplinę. Aż 9 z 19 badanych jednostek wykazało się w 2014 roku nadwyżką na działalności operacyjnej w stosunku do dochodów ogółem wyższą aniżeli 8%.

Tabela. 6. Wartość wskaźnika W1 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	9,53	7,26	4,05	6,03	7,75
Brzesko	-2,49	1,86	0,19	1,75	3,21
Chrzanów	0,85	5,53	6,33	5,89	8,87
Dąbrowa Tarnowska	13,15	9,23	7,40	9,58	12,17
Gorlice	5,60	5,01	5,76	10,72	11,05
Kraków	5,69	9,91	6,81	8,14	10,16
Limanowa	3,29	8,96	5,22	8,08	10,60
Miechów	7,57	3,88	3,84	5,90	4,68
Myślenice	7,97	4,62	5,72	12,39	6,22
Nowy Sącz	2,23	0,93	-0,04	1,58	4,11
Nowy Targ	11,46	13,55	8,22	15,96	10,60
Olkusz	-8,99	-2,42	0,26	4,39	6,09
Oświęcim	6,70	6,63	4,35	1,71	4,12
Proszowice	-5,38	3,67	2,23	4,48	3,90
Sucha Beskidzka	11,67	16,30	10,92	16,14	14,52
Tarnów	3,17	5,23	7,33	5,75	6,80
Wadowice	7,85	9,46	8,71	7,28	10,50
Wieliczka	0,06	4,81	3,99	6,25	9,64
Zakopane	9,40	12,53	4,58	11,99	6,33

Źródło: jak w tabeli 1.

Lepszy obraz możliwości finansowania zadań prorozwojowych przez wybrane do badania samorządy daje jednak analiza udziału tejże nadwyżki w dochodach bieżących, co zostało zawarte w tabeli 7. Pokazuje ona, że najwyższą operacyjną zdolność do rozwoju w 2014 r. miały takie miasta jak: Sucha Beskidzka, Nowy Targ, Dąbrowa Tarnowska i Gorlice; najmniejszą zaś Brzesko, Oświęcim i Nowy Sącz. W dobrej kondycji są natomiast pozostałe dwa miasta na prawach powiatu województwa małopolskiego, tj. Kraków i Tarnów.

Tabela 7. Wartość wskaźnika W_2 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	10,08	7,46	4,70	6,37	8,78
Brzesko	-2,91	2,04	0,19	1,86	3,31
Chrzanów	0,99	7,32	7,89	6,99	9,64
Dąbrowa Tarnowska	14,63	12,15	8,42	10,99	13,13
Gorlice	6,44	6,60	6,63	11,92	12,02
Kraków	6,43	10,49	7,19	8,74	10,99
Limanowa	3,50	9,43	16,42	8,75	11,96
Miechów	7,92	4,53	4,21	6,37	4,95
Myślenice	9,30	7,63	7,83	13,91	9,52
Nowy Sącz	2,36	1,05	-0,04	1,61	4,38
Nowy Targ	14,62	14,81	10,44	19,85	12,28
Olkusz	-9,76	-2,64	0,29	4,78	6,64
Oświęcim	7,32	7,22	4,81	1,97	4,32
Proszowice	-5,50	3,96	2,30	4,56	4,09
Sucha Beskidzka	13,32	17,03	12,01	16,74	16,53
Tarnów	3,61	5,58	7,89	6,01	6,98
Wadowice	8,30	9,88	9,86	7,42	10,79
Wieliczka	0,07	5,81	4,35	7,60	11,34
Zakopane	10,41	13,02	5,07	12,45	6,70

Źródło: jak w tabeli 1.

W przeprowadzonej analizie wskaźnikowej wybrane jednostki samorządu terytorialnego zostały również poddane badaniu poziomu samofinansowania wydatków majątkowych. Wartości powyżej 100 wskazują, iż w realizacji wydatków majątkowych nie musiały one posiłkować się zwiększaniem swojego zadłużenia. Analiza tego zjawiska dla jednego tylko roku nie dałaby pełnego obrazu sytuacji, dlatego warto zwrócić uwagę, że w badanym okresie każda jednostka posiłkowała się zaciąganiem długu. Można jednak zaobserwować tendencję wzrostową wartości tego wskaźnika w latach 2012–2014 bądź utrzymywanie go blisko wartości

100, co zostało przedstawione w tabeli 8. Oznacza to, że w dużej mierze samorządy mogą przygotowywać się już do zwiększonej absorpcji środków unijnych w kolejnych latach lub też wyhamowaniu uległy wydatki majątkowe, ściśle związane z finansowaniem perspektywy 2007–2013, których kulminacja przypadała na lata 2009–2011.

Tabela 8. Wartość wskaźnika W_3 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	56,3	80,9	145,8	63,3	92,8
Brzesko	49,7	58,1	48,7	104,5	83,3
Chrzanów	70,3	91,5	112,9	130,1	153,8
Dąbrowa Tarnowska	88,2	65,6	124,9	146,3	100,9
Gorlice	67,5	62,0	78,9	95,4	131,6
Kraków	103,6	103,5	90,7	120,6	96,5
Limanowa	41,1	85,4	99,9	67,7	57,7
Miechów	70,5	57,1	70,6	108,3	78,3
Myślenice	73,6	72,7	65,6	50,0	147,5
Nowy Sącz	58,3	133,2	107,9	81,5	93,0
Nowy Targ	100,0	42,4	81,0	153,3	64,7
Olkusz	-7,6	31,3	78,9	99,4	116,7
Oświęcim	83,1	97,4	75,5	59,6	70,0
Proszowice	-17,3	63,4	71,0	87,8	79,2
Sucha Beskidzka	85,0	110,2	138,3	85,5	115,5
Tarnów	55,2	71,2	102,6	93,9	96,5
Wadowice	73,5	105,1	141,3	88,9	149,2
Wieliczka	44,2	56,2	75,6	77,0	84,6
Zakopane	42,9	116,0	49,6	113,0	57,4

Źródło: jak w tabeli 1.

Tendencją spadkową w znacznej części badanych jednostek wykazał się również wskaźnik W_4 , którego wartości świadczą o obciążeniu wydatków ogółem – wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia. Dane dotyczące tego

wskaźnika zawarte zostały w tabeli 9. W badanym okresie jedynie w przypadku Myślenic nastąpił wzrost tego wskaźnika, co przy znacznej nadwyżce budżetowej w 2014 roku świadczy o chęci i konieczności poprawy IWZ w latach kolejnych.

Tabela 9. Wartość wskaźnika W_4 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	1,65	2,20	2,58	2,09	1,32
Brzesko	2,04	2,92	3,78	3,09	2,30
Chrzanów	2,29	2,65	2,77	1,99	1,28
Dąbrowa Tarnowska	0,58	1,51	1,97	1,17	0,68
Gorlice	0,63	1,05	2,61	1,77	1,49
Kraków	2,56	2,71	3,32	2,55	1,98
Limanowa	0,72	1,45	1,36	1,30	1,28
Miechów	2,15	2,43	3,24	2,01	2,04
Myślenice	2,30	3,56	4,94	4,79	4,95
Nowy Sącz	0,95	1,34	1,23	0,80	0,70
Nowy Targ	0,81	1,31	2,47	1,82	1,59
Olkusz	0,83	1,85	2,54	1,89	1,44
Oświęcim	0,50	0,58	0,65	0,73	0,98
Proszowice	2,06	3,31	4,01	3,16	2,54
Sucha Beskidzka	1,07	1,13	1,04	0,83	0,49
Tarnów	2,05	2,22	2,79	1,75	1,47
Wadowice	0,49	0,70	0,73	0,29	0,17
Wieliczka	2,46	3,76	4,58	3,18	2,67
Zakopane	0,12	1,33	1,60	1,58	1,31

Źródło: jak w tabeli 1.

Z przedstawionej w tabeli 10 analizy obciążenia nadwyżki operacyjnej wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia wynika duża zmienność tego wskaźnika. Pokazuje ona nieregularną wysokość zarówno nadwyżki operacyjnej, jak i wysokości spłacanych rat kapitałowo-odsetkowych od zaciągniętych zobowiązań. Samo-

rządy, dla których wartości te są trwale niskie w badanym okresie, można uznać za bezpieczne finansowo i zdyscyplinowane pod względem budżetowym.

Tabela 10. Wartość wskaźnika W_5 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	16,3	29,5	54,8	32,8	15,0
Brzesko	-	143,4	1952,4	165,6	69,4
Chrzanów	230,1	36,2	35,1	28,4	13,3
Dąbrowa Tarnowska	4,0	12,4	23,4	10,6	5,2
Gorlice	9,8	15,8	39,3	14,9	12,4
Kraków	39,8	25,8	46,2	29,2	18,0
Limanowa	20,6	15,4	8,3	14,9	10,7
Miechów	27,2	53,6	76,8	31,6	41,2
Myślenice	24,8	46,7	63,0	34,5	52,0
Nowy Sącz	40,5	127,2	-	49,6	15,9
Nowy Targ	5,5	8,8	23,7	9,1	12,9
Olkusz	-	-	884,0	39,5	21,6
Oświęcim	6,8	8,0	13,5	37,1	22,7
Proszowice	-	83,7	174,3	69,3	62,2
Sucha Beskidzka	8,0	6,7	8,7	5,0	2,9
Tarnów	56,9	39,8	35,3	29,1	21,0
Wadowice	5,9	7,1	7,4	4,0	1,6
Wieliczka	3345,5	64,8	105,4	41,9	23,5
Zakopane	1,2	10,2	31,7	12,7	19,6

Źródło: jak w tabeli 1.

Najciekawszych wniosków dostarcza jednak analiza dwóch ostatnich wskaźników, tj. finansowania wydatków majątkowych z nadwyżki na działalność operacyjnej, którego wartości przedstawiono w tabeli 11, oraz wskaźnika całkowitej zdolności do rozwoju – tabela 12. Z analizy tego pierwszego wyniku, że we wszystkich badanych samorządach nadwyżka operacyjna nie wystarcza do finansowania wydatków majątkowych, a samorządy w tym względzie posiadają

się finansowaniem zewnętrznym – powiększając poziom zadłużenia, co zresztą potwierdza się w analizie deficytów budżetowych badanych jednostek. W 2014 r. tylko 5 badanych jednostek, tj. Chrzanów, Dąbrowa Tarnowska, Gorlice, Myślenice i Olkusz, wykazało nadwyżkę budżetową, co w bezpośredni sposób wiąże się z systemem rozliczania programów operacyjnych przez samorząd województwa małopolskiego. Dochody z tego tytułu powiększyły dochody majątkowe, a wydatki poniesione zostały przez te samorzady we wcześniejszych latach.

Tabela 11. Wartość wskaźnika W_6 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	36,00	58,37	33,19	33,68	36,99
Brzesko	-10,38	10,36	2,03	23,98	44,13
Chrzanów	3,90	16,89	27,30	35,39	80,90
Dąbrowa Tarnowska	49,91	18,18	47,35	62,53	63,08
Gorlice	20,36	10,67	24,02	49,31	76,08
Kraków	34,38	66,52	51,50	65,38	55,52
Limanowa	14,32	54,92	67,69	34,90	27,89
Miechów	44,77	12,10	21,38	47,92	35,53
Myślenice	26,30	7,63	11,48	26,59	22,47
Nowy Sącz	16,94	9,32	-0,79	31,88	37,21
Nowy Targ	34,63	26,03	22,55	68,76	28,24
Olkusz	-60,78	-12,40	2,41	34,90	49,49
Oświęcim	36,49	43,42	23,53	7,04	33,37
Proszowice	-30,39	21,60	31,49	63,41	36,56
Sucha Beskidzka	41,38	87,20	75,78	69,94	62,92
Tarnów	11,34	32,67	52,01	53,16	70,21
Wadowice	43,69	72,73	60,61	70,65	118,83
Wieliczka	0,21	12,28	24,61	20,05	33,10
Zakopane	21,13	89,28	15,99	86,14	30,49
średnia	17,59	33,57	31,27	46,61	49,63

Źródło: jak w tabeli 1.

Tabela 12. Wartość wskaźnika W_7 w wybranych JST w latach 2010–2014

Gmina	2010	2011	2012	2013	2014
Bochnia	14,9	10,1	17,8	11,3	19,4
Brzesko	11,9	10,5	4,4	7,6	6,1
Chrzanów	15,3	30,0	26,2	21,6	16,9
Dąbrowa Tarnowska	23,2	33,3	19,5	22,4	19,5
Gorlice	18,6	29,1	18,9	20,7	19,1
Kraków	17,2	15,4	12,0	15,0	17,7
Limanowa	9,4	13,9	22,5	15,7	21,9
Miechów	11,9	18,3	12,7	13,3	10,3
Myślenice	22,3	44,0	32,7	23,3	40,9
Nowy Sącz	7,7	13,2	4,8	4,0	10,3
Nowy Targ	33,1	22,1	29,5	35,6	24,3
Olkusz	-1,1	6,1	8,6	12,5	14,4
Oświęcim	15,3	14,9	13,9	14,5	8,7
Proszowice	-3,1	10,8	5,0	6,2	8,5
Sucha Beskidzka	24,0	20,6	19,9	19,7	26,7
Tarnów	15,4	11,4	14,5	10,2	9,3
Wadowice	13,2	13,7	20,3	9,2	13,2
Wieliczka	13,1	22,0	12,2	24,0	24,6
Zakopane	19,1	16,3	14,2	15,7	11,9
średnia	14,8	18,7	16,3	15,9	17,0

Źródło: jak w tabeli 1.

WNIOSKI

Analiza efektów działalności operacyjnej wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w latach 2010–2014 pozwala stwierdzić, iż w badanym okresie realizowana była zasada adekwatności ich dochodów bieżących do wydatków bieżących. Wymuszona przepisami ustawy

dyscyplina budżetowa pozwala badanym jednostkom w większym stopniu finansować swoją działalność inwestycyjną wypracowaną nadwyżką na działalności operacyjnej.

Wykorzystane w analizie wskaźniki informują, iż w ostatnich latach występuje tendencja wzrostowa możliwości kredytowych i inwestycyjnych badanych jednostek, a tym samym absorpcji planowanych środków unijnych. Rośnie też udział nadwyżki operacyjnej w finansowaniu zadań o charakterze inwestycyjnym, które to zjawisko należy uznać za jednoznacznie pozytywne. Nieregularność wskaźnika całkowitej zdolności do rozwoju (W_7) w badanych jednostkach i zmienne w czasie wartości utrudniają jednoznaczną interpretację, jednak w grupie badanych jednostek jego średnia wartość wykazuje nieznaczną tendencję wzrostową, co również świadczy o poprawie kondycji finansowej wybranych samorządów.

Ponadto można zauważyć znaczne obciążenie nadwyżki operacyjnej spłatą wcześniej zaciągniętych zobowiązań, co przy niskich wartościach wskaźnika W_4 oznacza, że samorządy w celu wykazania odpowiedniej wartości IWZ decydują się swoje zobowiązania rozłożyć w czasie. Obciążenie dochodów bieżących wydatkami związanymi z obsługą zadłużenia rzadko przekraczające wartość 3%, przy jednoczesnym spadku wartości tego wskaźnika w badanym okresie i w zasadzie permanentnie występujących deficytach budżetowych, jasno wskazuje na nieadekwatność dochodową jednostek samorządu terytorialnego.

Podsumowując należy stwierdzić, że w latach 2010–2014 w grupie badanych jednostek samorządu terytorialnego można zaobserwować pozytywne działania zmierzające do poprawy ich kondycji finansowej i przygotowywanie się tychże jednostek do zwiększonej absorpcji środków unijnych w kolejnych latach, a co za tym idzie – zwiększania wydatków majątkowych w przyszłości. Jednostki samorządu terytorialnego nadal będą, podobnie jak to miało miejsce w perspektywie 2007–2013, pełniły funkcję najpoważniejszych lokalnych inwestorów. Jednak warto zauważyć, że rozwiązania w zakresie źródeł dochodów i ich adekwatności do wykonywanych zadań nie odpowiadają roli, jaką jednostki samorządu terytorialnego pełnią w ukierunkowanej terytorialnie polityce spójności.

BIBLIOGRAFIA

- Chmiel-Grzybowska W., 2010, *Konkurencyjność regionów a czynniki sukcesu wybranych krajów europejskich*, „Administracja Publiczna: studia krajowe i międzynarodowe” nr 1(15) 2010, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Białymstoku, Białystok.
- Churski P., 2011, *Polityka regionalna a kształtowanie się spójności i konkurencyjności regionu wielkopolskiego*, Raport na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, MRR 2011, www.igsegp.amu.edu.pl (dostęp: 29.07.2014 r.).
- Dziurbejko T., 2006, *Planowanie rozwoju gminy jako instrument pozyskiwania funduszy pomocowych Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa.

- Dylewski M., 2009, *Przegląd metod oceny sytuacji finansowej JST* [w:] *Metodyka kompleksowej oceny gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego*, red. B. Filipiak, Difin, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., 2010, *Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego*, Difin, Warszawa.
- Faludi A., Peyrony J., 2011, *Cohesion Policy Contributing to Territorial Cohesion – Future Scenarios*, “European Journal of Spatial Development” 2011, www.nordregio.se (dostęp: 28.07.2014 r.).
- Hoerner J., Stephenson P., 2012, *Theoretical perspectives on approaches to policy evaluation in the EU: The case of cohesion policy*, “Public Administration” Vol. 90, No. 3, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02013.x>
- Kwaśny J., 2011, *Uwarunkowania finansowe miast średniej wielkości w Polsce po 2013 r. Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, Studia KPZK PAN, t. CXL, Warszawa.
- Kwaśny J., 2015, *Kierunki rozwoju województwa małopolskiego w świetle nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej*, „Miscellanea Oeconomicae”. Studia i Materiały, Rok 19, nr 1/2015, Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- Leonardi R., 2005, *Cohesion policy in the European Union*, The Building of Europe, Basingstoke: Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/9780230503861>
- Łukomska-Szarek J., 2012, *Analiza wskaźnikowa w procesie zarządzania finansami samorządów lokalnych*, „Miscellanea Oeconomicae”. Studia i Materiały, Rok 16, nr 2/2012. Wydział Zarządzania i Administracji, Uniwersytet Jana Kochanowskiego, Kielce.
- MF, 2007, *Analiza wskaźnikowa jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2006* – opis, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 10.09.2015 r.).
- Pietrzyk I., 2000, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa.
- Szlachta J., 2011, *Spójność terytorialna traktatowym wymiarem polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego nr 85, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Ulbrych M., 2012, *Przestrzenne dysproporcje rozwoju regionalnego w Polsce* [w:] *Globalizacja i regionalizacja we współczesnym świecie*, red. E. Molendowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU. z 2009 r., nr 157, poz. 1240).
- Werwińska A., 2009, *Saldo operacyjne a saldo budżetowe gmin w latach 2004–2007* [w:] *Finanse lokalne – wybrane zagadnienia*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań.

Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest określenie kondycji finansowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego województwa małopolskiego w nowej perspektywie unijnej na lata 2014–2020. Globalny kryzys miał wpływ nie tylko na światowe rynki finansowe, ale także, a może przede wszystkim na politykę i kierunki rozwoju władz lokalnych i samorządowych. Dodatkowo zmie-

nia się podejście do realizacji celów strategicznych, które obecnie jest ukierunkowane terytorialnie i skoncentrowane na pobudzaniu endogenicznych potencjałów wzrostu gospodarczego. Na szczeblu krajowym i regionalnym opracowano już nowe plany i strategie, ich realizacja i osiągnięcie celów zgodnych ze strategią „Europa 2020” zależy będzie od możliwości absorpcyjnych samorządów terytorialnych. Hipoteza weryfikowana w artykule dotyczy konieczności zmian w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego i potrzeby dalszej decentralizacji finansów publicznych, celem pobudzenia endogenicznych potencjałów wzrostu. W celu jej weryfikacji wykorzystano metodę analizy wskaźnikowej danych finansowych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2010–2014. Przeprowadzone badania wykazały pozytywne tendencje w polityce budżetowej wybranych jednostek samorządu terytorialnego, nieadekwatność ich dochodów oraz niską całkowitą zdolność do rozwoju.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, samorząd terytorialny, spójność terytorialna, rozwój lokalny, decentralizacja finansów publicznych

The financial condition of selected territorial governments in the Malopolska Voivodship within the new EU financial Framework

Summary

The purpose of the article is to evaluate the financial condition of selected territorial governments in the Malopolska Voivodship within the new EU financial framework for the 2014–2020 period. The global economic crisis has affected not only financial markets but also the policy and development strategies of local and territorial authorities. Changes have occurred in the approach to strategic objectives, which are now focused on regions and aim to stimulate endogenous growth potentials. New plans and strategies have already been drafted on national and regional levels, but their implementation, as well as the achievement of those goals laid down in the „Europe 2020” strategy, will crucially depend on the absorption capabilities of territorial governments. The research hypothesis of the article concerns the need to restructure the revenue system of territorial governments and further decentralize public finances in order to stimulate regional endogenous growth potentials. In order to verify it, financial indicators for selected territorial governments in the 2010–2014 period have been analysed. The findings show that there are positive trends underway in the budget policies of the analysed governments, but their revenue are still inadequate and their total growth potential remains low.

Keywords: local government budget, local government expenditures, territorial cohesion, local and regional development, regional policy, selfgovernment, financial decentralisation

JEL: H72, R58

*dr Wojciech Lichota*¹

Katedra Finansów
Uniwersytet Rzeszowski

Wykorzystanie funduszy UE w ramach perspektywy 2007–2013 a możliwości pozyskania środków w ramach perspektywy 2014–2020 na przykładzie wybranej gminy z województwa podkarpackiego

WSTĘP

Przystępując w dniu 1 maja 2004 r. do Unii Europejskiej, Polska uzyskała dostęp do bezzwrotnych środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Jak wskazała już w 1998 r. I. Popiuk-Rysińska, udział każdego kraju w UE pełni szczególną rolę w kształtowaniu pozytywnego obrazu w Europie i na świecie [Popiuk-Rysińska, 1998, s. 5]. Z drugiej strony, oprócz korzyści Polska jako państwo członkowskie jest zobowiązana do odprowadzania składek do budżetu ogólnego Unii Europejskiej.

Celem artykułu jest ocena wykorzystania funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i przedstawienie możliwości aplikowania o środki w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przez jednostki samorządu terytorialnego. W szczególności uwaga została poświęcona Regionalnemu Programowi Operacyjnemu Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 bowiem jest on przeznaczony w dużej mierze dla jednostek samorządu terytorialnego. W artykule posłużono się przykładem gminy Kamień, która od wielu lat aktywnie uczestniczy w pozyskiwaniu środków unijnych.

PROGRAMY POMOCOWE

Realizacja projektu dofinansowanego z funduszy UE oprócz korzyści związanych z uzyskaną dotacją nakłada na wnioskodawcę wiele obowiązków. Przygotowanie wniosku o dofinansowanie wraz z niezbędnymi załącznikami, stanowi

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Rzeszowski, Wydział Ekonomii, ul. M. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: wlichota@tlen.pl

początek drogi do otrzymania dofinansowania. Beneficjent musi m.in. starannie przygotować postępowanie o udzielenie zamówienia, a następnie osiągnąć i utrzymać założone w projekcie wskaźniki produktu i rezultatu.

Pierwsze środki strukturalne zostały udostępnione na mocy dokumentu określającego wdrażanie Funduszy Europejskich na lata 2004–2006. Był to Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006. Jego strategicznym celem było rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym. Łączna suma środków przyznanych Polsce przez Unię Europejską na realizację tego programu wynosiła 12,8 mld euro [Fundusze Europejskie 2004–2006, www.funduszeuropejskie.2007–2013.gov.pl], z tego ok. 1,6 mld zł trafiło do województwa podkarpackiego.

Kolejny okres programowania obejmujący lata 2007–2013 wzbudził ogromne zainteresowanie wnioskodawców. Z jednej strony wielu wnioskodawców zdobyło doświadczenie podczas realizacji projektów w ramach perspektywy 2004–2006, z drugiej strony szeroko zakrojona kampania informacyjna pozwoliła dotrzeć do wielu potencjalnych wnioskodawców. Dokumentem określającym wdrażanie Funduszy Europejskich na lata 2007–2013 jest Narodowa Strategia Spójności (NSS) (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO). Określa ona priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności. Celem strategicznym NSS jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej.

Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele Narodowej Strategii Spójności są realizowane za pomocą programów krajowych zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju, regionalnych programów operacyjnych zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych, tj.:

- Program Infrastruktura i Środowisko (alokacja 28,3 mld euro),
- Program Innowacyjna Gospodarka (alokacja 8,7 mld euro),
- Program Kapitał Ludzki (alokacja 10 mld euro),
- 16 programów regionalnych (alokacja 17,3 mld euro),
- Program Rozwój Polski Wschodniej (alokacja 2,4 mld euro),
- Program Pomoc Techniczna (alokacja 0,5 mld euro),
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej (alokacja 0,7 mld euro).

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności wynosi około 85,6 mld euro, z tego 67,3 mld euro pochodzi z budżetu UE, 11,9 mld euro pochodzi z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa) i ok. 6,4 mld euro zostało zaangażowane ze strony

podmiotów prywatnych [Fundusze Europejskie 2007–2013, www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl].

Oprócz polityki regionalnej Unia Europejska kładzie także duży nacisk na politykę rolną, rybactwa i rybołówstwa. W Polsce przejawia się to w istnieniu dwóch programów: Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013 (alokacja wynosi 13 mld euro) [*Przegląd unijnych...*, www.minrol.gov.pl] i Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013” (alokacja wynosi 734 mln euro) [Kornberger-Sokołowska, 2012, s. 108].

Ponadto w latach 2009–2014 w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego alokacja dla Polski wyniosła 578 mln euro [Informacje podstawowe, www.eog.gov.pl].

Podkreślić należy, biorąc pod uwagę perspektywę lat 2007–2013, że w efekcie nadmiernie optymistycznej kampanii informacyjnej przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej rozbudzone zostały zbyt duże nadzieje na pozyskanie środków z funduszy strukturalnych w stosunku do faktycznych możliwości i występujących potrzeb. Rzeczywistość, w znacznej części programów i działań, szczególnie adresowanych do samorządów lokalnych i przedsiębiorców, doprowadziła do rozczarowania i niezadowolenia, między innymi wskutek poniesienia w części jednostek zbędnych kosztów na przygotowanie projektów [*Informacja na temat...*, 2006, s. 115].

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW UE W LATACH 2007–2013

Okres kwalifikowalności wydatków w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 rozpoczął się z dniem 1 stycznia 2007 r. i zakończył się w dniu 31 grudnia 2015 r. Oznacza to, że faktury za poniesione wydatki muszą być zapłacone w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2015 r. Wszelkie wydatki poniesione poza wskazanym okresem nie mogą być uznane za koszt kwalifikowany w projekcie.

Według danych dostępnych w Krajowym Systemie Informatycznym KSI SIMIK (07-13) od początku uruchomienia programów do 29 maja 2016 r. złożono 302,4 tys. wniosków poprawnych pod względem formalnym na łączną kwotę dofinansowania (środki UE oraz środki krajowe) 616 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 106 361 umów o dofinansowanie na kwotę 398,7 mld zł wydatków kwalifikowanych, w tym dofinansowanie w części UE 285,1 mld zł, co stanowi 100,7% alokacji na lata 2007–2013. Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowane wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła 395,6 mld zł, a w części dofinansowania UE 283,1 mld zł [*Poziom realizacji...*, www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl].

W ramach regionalnych programów operacyjnych do końca 2015 r. zawarto 36,5 tys. umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania UE wynoszącą 71,7 mld zł, co stanowiło 99,6% alokacji dostępnych środków. Wartość wszystkich projektów, za-

równy tych w trakcie realizacji, jak i tych zakończonych wyniosła łącznie 110,6 mld zł. Wydatki wykazane przez beneficjentów we wnioskach o płatność wyniosły 104,6 mld zł, w tym dofinansowanie UE to 67,5 mld zł, co stanowi 94% alokacji dla 16 RPO [*Stan wdrażania Programów...*, www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl].

Regionalny Program Operacyjny Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 (RPO WP) wszedł w końcową fazę realizacji. Według stanu na koniec stycznia 2016 r. podpisano 2579 umów/decyzji na kwotę 4,975 mld zł, tym samym rozdysponowano 99,9% alokacji środków. W marcu 2016 r. uzyskano zgodę ministerstwa na nadkontraktację środków, co spowodowało, że przekroczono poziom 100% dostępnej alokacji². Wydatkowanie środków jest na podobnym poziomie co kontraktacja, bowiem na koniec 2015 r. wypłacono 4,87 mld zł, co stanowi 98% alokacji środków. Pod względem poziomu wydatkowania środków z programu regionalnego województwo podkarpackie uplasowało się na 3. miejscu w kraju. W ramach RPO WP do 31 stycznia 2016 r. zakończono realizację 2508 projektów na kwotę dofinansowania z EFRR 4,295 mld zł [Krajowy System Informatyczny KSI SIMIK (07-13)].

W wyniku realizacji projektów zostały osiągnięte następujące efekty rzeczowe, np.:

- zrekonstruowano ponad 1000 km dróg lokalnych i regionalnych,
- zakupiono/zmodernizowano 107 szt. taboru komunikacji miejskiej,
- zrekonstruowano 75 km linii kolejowych,
- wybudowano 58 km sieci Internetu szerokopasmowego,
- 51 tys. osób uzyskało dostęp do szerokopasmowego Internetu,
- wybudowano 760 km sieci wodociągowej,
- blisko 200 tys. osób zostało przyłączonych do sieci wodociągowej,
- wybudowano 1547 km sieci kanalizacyjnej,
- blisko 80 tys. osób zostało przyłączonych do sieci kanalizacyjnej,
- zmodernizowano 64 obiekty edukacyjne,
- blisko 40 tys. uczniów i 30 tys. studentów korzysta z efektów projektów,
- przeprowadzono 475 tys. badań medycznych sprzętem zakupionym w wyniku realizacji projektów,
- wsparto 106 instytucji kultury,
- udostępniono dla ruchu turystycznego 100 obiektów dziedzictwa kulturowego,
- wsparto 19 instytucji otoczenia biznesu,
- wprowadzono 151 nowych i zmodyfikowanych usług dla przedsiębiorstw świadczonych przez wsparte instytucje otoczenia biznesu [Krajowy System Informatyczny KSI SIMIK (07-13)].

Biorąc pod uwagę założenia przyjęte w Programie większość wskaźników została osiągnięta, a część nawet przekroczona. Oznacza to, że środki pochodzące

² W późniejszym okresie w wyniku uwolnienia środków np. pochodzących z oszczędności poprzedzających, nałożenia korekt finansowych, czy też środków uwolnionych na podstawie wyroku z 29 września 2015 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) sygn. C-276/14, wartość alokacji będzie wynosiła ok. 100%.

z funduszy UE zostały efektywnie wykorzystane. Ponadto wiele projektów znajduje się na listach rezerwowych, co świadczy o dużym zainteresowaniu środkami z UE. Istnieją oczywiście przypadki nieosiągnięcia założonych wskaźników, np. dotyczące liczby złożonych projektów w danym działaniu, jednakże na taki stan rzeczy Instytucja Zarządzająca RPO WP nie ma wpływu. Nie można bowiem zmusić podmiotów do składania określonych typów wniosków o dofinansowanie.

Niestety, podczas wdrażania Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego pojawiło się wiele sytuacji problemowych, które Instytucja Zarządzająca RPO WP zobowiązana jest wyjaśniać i rozstrzygać, np.

- wpływające skargi i zawiadomienia dot. inwestycji realizowanych na terenie województwa podkarpackiego,
- część beneficjentów nie posiadała dokumentów w dostateczny sposób potwierdzających osiągnięcie wskaźników projektu na poziomie wskazanym we wniosku o dofinansowanie,
- popełniane przez beneficjentów nieprawidłowości z zakresu prawa zamówień publicznych,
- zdarzały się inwestycje, które były nieprzemysłane na etapie aplikowania o środki, co powodowało konieczność dokonania zmian zakresu rzeczowego [*Sprawozdanie okresowe...*].

Należy również zwrócić uwagę na co najmniej dwie bariery związane z aplikowaniem o fundusze unijne. Jedną z nich jest niewątpliwie ograniczony budżet każdej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ wnioskodawca zobowiązany jest do współfinansowania inwestycji. Kolejną barierę stanowi obawa potencjalnych beneficjentów, co do możliwości wypełnienia wszystkich obowiązków wynikających z regulaminu konkretnego naboru wniosków i umowy o dofinansowanie.

REALIZACJA INWESTYCJI PRZEZ GMINĘ KAMIEŃ

Gmina Kamień jest jedną spośród 14 gmin powiatu rzeszowskiego ziemskiego. Kamień jest typowo rolniczą gminą, nieposiadającą większych zakładów przemysłowych. Potencjał gospodarczy gminy stanowią małe i średnie przedsiębiorstwa oraz działalności prowadzone przez osoby fizyczne. Gmina położona jest pomiędzy dwoma największymi ośrodkami miejsko-przemysłowymi województwa podkarpackiego, tj. Rzeszowem i Stalową Wolą, przy drodze krajowej nr 19. Powierzchnia gminy wynosi 7321 ha. Składają się na nią użytki rolne, tereny leśne, tereny osiedlowe i inne. Użytki rolne zajmują 70,1% ogólnej powierzchni gminy, natomiast lasy zajmują 25% wskazanej powierzchni gminy. Gmina, jak większość z tego obszaru, charakteryzuje się dużym bezrobociem (według stanu na koniec 2014 r. bez pracy pozostawało 435 osób, natomiast na koniec 2010 r. bez pracy pozostawało 475 osób), małym zatrudnieniem poza rolnictwem, niskim poziomem przedsiębiorczości i kwalifikacji jej mieszkańców, a także niewystarczającym poziomem wy-

posażenia infrastrukturalnego w zakresie podstawowej infrastruktury technicznej i społecznej. Czynniki te powodują bariery dla inwestycji lokalnych i zewnętrznych, a tym samym ograniczają możliwości dywersyfikacji źródeł zatrudnienia i podniesienia poziomu cywilizacyjnego. Przez teren gminy Kamień przebiega 8 km odcinek drogi krajowej, 29 km dróg powiatowych i 45 km dróg gminnych³.

Jednostki samorządu terytorialnego prowadzą gospodarkę finansową w oparciu o założenia budżetu [Hellich, 2000, s. 16]. Zgodnie z art. 211 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych budżet jednostki samorządu terytorialnego jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki, jest uchwalany na rok budżetowy, czyli rok kalendarzowy [Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych]. Dochody gminy mogą pochodzić z subwencji ogólnych, dotacji celowych lub mogą to być dochody własne [Borodo, 2010, s. 185], np. wpływy z podatków, opłat, z majątku gminy, z kar pieniężnych, uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe oraz wpłaty od gminnych zakładów budżetowych [Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach]. Wydatki z budżetu gminy można podzielić na bieżące (związane z bieżącą działalnością gminy np. wynagrodzenia, koszty remontów) i majątkowe (inwestycyjne, np. przeznaczone na budowę, rozbudowę, zakup środków trwałych) [Skica, Tabasz, Strojny, 2005, s. 56–65]. Wydatki przeznaczane są w większości na oświatę, pomoc społeczną, gospodarkę komunalną, administrację. Wydatki z budżetu gminy Kamień w latach 2007–2015 zostały zaprezentowane w tabeli 1.

Tabela 1. Wartość dofinansowania i wkładu własnego gminy Kamień wniesionego przy realizacji projektów w poszczególnych latach⁴ oraz wydatkowanie środków ogółem przez gminę w latach 2007–2016⁵

Rok	Wartość dofinansowania i wkładu własnego gminy Kamień wniesionego przy realizacji projektów			Wydatkowanie środków ogółem z budżetu gminy		
	Dofinansowanie UE w tys. zł	Dofinansowanie budżetu państwa w tys. zł	Środki publiczne, w tym budżet JST w tys. zł	Wydatki ogółem w tys. zł	Wydatki majątkowe w tys. zł	Wydatki bieżące w tys. zł
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5=6+7</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
2003	905	b.d.	1358	b.d.	b.d.	b.d.
2004	363	b.d.	399	b.d.	b.d.	b.d.

³ Informacje uzyskano w Urzędzie Gminy Kamień.

⁴ Wartości te są orientacyjne, bowiem wiele projektów realizowanych jest w cyklu wieloletnim, beneficjenci, w tym jednostki samorządu terytorialnego mogli korzystać z systemu zaliczkowego, ponadto refundacja środków UE nie zawsze przypadała w tym samym roku, kiedy beneficjent poniósł wydatki. W tabeli przyjęto, że w przypadku, gdy projekt realizowany był w okresie kilkuletnim, to otrzymane środki były równomiernie rozłożone w każdym roku.

⁵ Wydatki ogółem z budżetu gminy.

1	2	3	4	5=6+7	6	7
2005	376	b.d.	318	b.d.	b.d.	b.d.
2006	862	b.d.	897	b.d.	b.d.	b.d.
2007	976	b.d.	796	16 023	2286	13 737
2008	648	b.d.	334	18 548	2539	16 009
2009	857	b.d.	465	19 511	4303	15 208
2010	9164	458	4788	33 833	15 816	18 017
2011	3313	918	1845	29 530	9275	20 255
2012	3285	565	2247	23 108	4197	18 911
2013	2043	906	1468	23 050	2383	20 667
2014	1984	777	1340	26 202	3441	22 761
2015	750	0	789	26 578	4200	22 378
SUMA	25 526	3624	17 044	216 383	48 440	167 943

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Urzędu Gminy Kamień oraz strony internetowej www.gminakamien.pl

Gmina Kamień aktywnie uczestniczy w pozyskiwaniu środków unijnych. Poniżej przedstawiona została informacja w zakresie projektów zrealizowanych przy udziale środków unijnych i współfinansowanych przez gminę Kamień w latach 2003–2015:

- 3 projekty przedakcesyjne z Programu SAPARD zrealizowane w latach 2003–2004, dotyczące budowy: kanalizacji sanitarnej, drogi gminnej i schroniska turystycznego – środki UE 1,26 mln zł, środki publiczne 1,75 mln zł,
- 3 projekty ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego i Sektorowego Programu Operacyjnego Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich zrealizowane w latach 2004–2006, dotyczące budowy: drogi gminnej, kanalizacji sanitarnej i parku rekreacyjno-edukacyjnego – środki UE 1,72 mln zł, środki publiczne 1,79 mln zł,
- 18 projektów z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego i Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich zrealizowanych w latach 2007–2015, dotyczących budowy: centrum promocji i edukacji, centrum pomocy społecznej, parku rekreacyjnego, placu zabaw dla dzieci przy świetlicy socjoterapeutycznej, elementów małej architektury, chodników i szkoły podstawowej, budowy i modernizacji zespołu szkół, modernizacji przedszkola, rozbudowy oczyszczalni ścieków, wzmocnienia systemu ratowniczo-gaśniczego,

- rozbudowy i modernizacji stadionu, termomodernizacji obiektów użyteczności publicznej, poprawy bezpieczeństwa ruchu na drodze gminnej, wydania folde-ru ścieżki edukacyjno-przyrodniczej, budowy systemu e-administracji publicznej – środki UE 19,8 mln zł, środki publiczne 12,3 mln zł,
- projekt pt. „Wykluczenie cyfrowe” zrealizowany z Programu Innowacyjna Gospodarka w latach 2013–2014, środki budżetu UE 962 tys. zł, środki z budżetu państwa 169 tys. zł,
 - 3 projekty zrealizowane z Programu Kapitał Ludzki: „Podkarpacie stawia na zawodowców” w latach 2013–2014, „Czas na aktywność w Gminie Kamień” w latach 2010–2014 oraz „Indywidualizacja nauczania w klasach I–III” w latach 2013–2014, łącznie środki budżetu UE wyniosły 1,6 mln zł, środki budżetu państwa 106 tys. zł, środki gminy 190 tys. zł.

Ponadto gmina zrealizowała projekty dofinansowane ze środków pochodzących z budżetu państwa, tj.:

- projekty z zakresu rozwoju zasobów ludzkich, tj. stypendia szkolne, zrealizowane w latach 2010–2014, środki budżetu państwa 2,6 mln zł, środki gminy 0,5 mln zł,
- wyjazdy na basen w latach 2011–2014, środki budżetu państwa 46 tys. zł, środki gminy 46 tys. zł,
- projekty z zakresu wspierania rodzin i systemu pieczy zastępczej „Zatrzymaj przemoc” zrealizowane w latach 2012–2014, środki budżetu państwa 117 tys. zł, środki gminy 29 tys. zł,
- projekt z Programu „Niepełnosprawni Liderami” zrealizowany w latach 2011–2014, środki budżetu państwa 262 tys. zł, środki gminy 51 tys. zł,
- projekt w ramach programu „Bezpieczne Boiska Podkarpacia” w 2012 r., środki budżetu państwa 30 tys. zł, środki gminy 28 tys. zł,
- 3 projekty w ramach Programu „Radosna szkoła” w latach 2013–2014, środki budżetu państwa 239 tys. zł, środki gminy 252 tys. zł.

Na uwagę zasługuje fakt, że w maju 2016 r. gmina Kamień podpisała umowę o dofinansowanie na realizację projektu pt. „Zachowanie i ochrona różnorodności biologicznej w Parku edukacyjno-rekreacyjnym »Małe Arboretum« w miejscowości Nowy Kamień” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020. Kwota dofinansowania z EFRR wyniosła 670 695 zł, wkład własny wyniósł 119 933 zł.

Pozyskiwanie środków pochodzących zarówno z funduszy unijnych jak również z innych dotacji zewnętrznych nie jest zadaniem łatwym. Do większości realizowanych projektów jednostka samorządu terytorialnego musi wnieść wkład własny, ale też należy zgromadzić odpowiednią wymaganą przez instytucje wdrażające dokumentację. Na przykładzie gminy Kamień można zaobserwować, że starania gminy są ogromne. W latach 2003–2015 gmina zrealizowała kilkadziesiąt projektów służących społeczności lokalnej.

W latach 2007–2015 na realizację inwestycji dofinansowanych z funduszy strukturalnych gmina Kamień:

- otrzymała dotacje z UE na kwotę wynoszącą ponad 22,36 mln zł,
 - otrzymała dofinansowanie z budżetu państwa w kwocie 275 tys. zł,
 - wniosła wkład własny w kwocie ok. 12,5 mln zł,
- co oznacza, że środki własne gminy stanowiły ok. 36% wydatków w projekcie, natomiast gmina pozyskiwała średnio 2,5 mln zł dotacji UE rocznie. Jeżeli zsumujemy całkowite wartości projektów unijnych w okresie 2007–2015 to otrzymamy wartość 35,13 mln zł, co z kolei oznacza, że średnio w danym roku zrealizowano inwestycje na kwotę 3,9 mln zł. Zauważyć należy, że wydatki inwestycyjne gminy w latach 2007–2015 wynosiły średnio ok. 5,3 mln zł, a więc 73% tych wydatków było przeznaczone na projekty unijne.

Niewątpliwie brak możliwości otrzymania dotacji ze środków strukturalnych spowodowałby, iż wielu inwestycji gmina nie byłaby w stanie przeprowadzić. Nadmienić należy, że gmina Kamień jako pierwsza spośród gmin w województwie podkarpackim podpisała umowę o dofinansowanie w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2014–2020.

MOŻLIWOŚCI POZYSKANIA ŚRODKÓW PRZEZ JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W RAMACH PERSPEKTYWY 2014–2020

W latach 2014–2020 realizowane są następujące programy, z których będą mogły skorzystać jednostki samorządu terytorialnego, tj.:

- Program Infrastruktura i Środowisko, alokacja 27,4 mld euro – priorytetami tego programu są: gospodarka niskoemisyjna, ochrona środowiska, rozwój infrastruktury technicznej kraju i bezpieczeństwo energetyczne [*Dla kogo jest Program*, www.pois.gov.pl],
- Program Wiedza Edukacja Rozwój, alokacja 4,7 mld euro – celem programu jest aktywizacja zawodowa osób młodych poniżej 30. roku życia pozostających bez zatrudnienia, wsparcie szkolnictwa wyższego, rozwój innowacji społecznych, mobilności i współpracy ponadnarodowej, a także reformy polityk publicznych w obszarach zatrudnienia, wyłączenia społecznego, edukacji, zdrowia i dobrego rządzenia [*Dla kogo jest Program*, www.power.gov.pl],
- Program Polska Wschodnia, alokacja 2 mld euro – jest ponadregionalnym programem dla województw Polski Wschodniej mającym na celu wzrost konkurencyjności i innowacyjności makroregionu Polski Wschodniej poprzez wsparcie innowacyjności i rozwoju badań oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej makroregionu, w szczególności dzięki dostępności transportowej [*Dla kogo jest Program*, www.polskawschodnia.gov.pl],
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej, alokacja 0,7 mld euro – mają międzynarodowy charakter oraz kładą nacisk na współpracę polskich beneficjentów z zagranicznymi partnerami. Przedsięwzięcia mogą dotyczyć ochrony dziedzictwa kulturowego i środowiska, rozbudowy infrastruktury,

- rozwoju przedsiębiorczości oraz edukacji [*Programy Europejskiej...*, www.ewt.gov.pl],
- 16 programów regionalnych, alokacja dla województwa podkarpackiego 2,1 mld euro [*Fundusze Europejskie...*, www.funduszeuropejskie.gov.pl],
 - Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, alokacja 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].

Na zakończenie warto dodać, że na terenie województwa podkarpackiego występują obszary zmarginalizowane gospodarczo, charakteryzujące się wysoką stopą bezrobocia, małą liczbą podmiotów gospodarczych, niskimi nakładami inwestycyjnymi oraz niewielką wartością produkcji sprzedanej przemysłu. Taka trudna sytuacja społeczno-gospodarcza występuje w co trzecim powiecie. Jednym ze sposobów mającym przyczynić się do poprawy sytuacji regionu są środki unijne oferowane zarówno w formie dotacyjnych, jak i zwrotnych instrumentów wsparcia [Karpínska-Mizielińska, Smuga (red.), 2015, s. 157].

ZAKOŃCZENIE

Celem artykułu było przedstawienie i dokonanie oceny wykorzystania funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i możliwości aplikowania o środki w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podanie przykładu gminy z województwa podkarpackiego wykorzystującej środki unijne.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy, środki unijne z perspektywy 2007–2013 zostały wykorzystane niemal w całości zarówno w skali kraju, jak i w omawianym w artykule Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013. W przypadku tego Programu większość założonych wskaźników produktu została osiągnięta, a wiele z nich zostało przekroczonych, co wskazuje na efektywność projektów. Nadmienić należy, że Program ten jest przeznaczony w dużej mierze dla jednostek samorządu terytorialnego. Jednocześnie przedstawiono możliwości pozyskania środków przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście nowej perspektywy finansowej 2014–2020, jednak nie są one tak znaczne jak w przypadku perspektywy 2007–2013, np. ograniczona jest możliwość dofinansowania dróg gminnych i powiatowych, czy też projektów z zakresu turystyki.

Inwestycje zrealizowane przez gminę Kamień przy udziale dofinansowania pochodzącego ze środków UE są przykładem na dużą aktywność gminy w pozyskiwaniu środków zewnętrznych. Niestety, ograniczony budżet gminy nie pozwala na realizację większej liczby projektów, bowiem w większości projektów dofinansowanych z UE należy wnieść wkład własny.

BIBLIOGRAFIA

- Borodo A., 2010, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, TNOiK, Toruń.
- Dla kogo jest Program*, <http://www.pois.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla-kogo-jest-program> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Dla kogo jest Program*, <http://www.polskawschodnia.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla-kogo-jest-program/> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Dla kogo jest Program*, http://www.power.gov.pl/strony/o-programie/zasady/dla_kogo_jest_program (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Fundusze Europejskie w Polsce*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/fundusze-europejskie-w-polsce> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Fundusze Europejskie 2004–2006*, http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/Fundusze_Europejskie_2004_2006.aspx (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Fundusze Europejskie 2007–2013*, <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Hellich E., 2000, *Rachunkowość jednostek samorządowych*, Difin, Warszawa.
- Informacja na temat wykorzystania funduszy przedakcesyjnych oraz stanu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w województwie podkarpackim z 9 października 2006 r.*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego w Rzeszowie.
- Informacje podstawowe*, <https://www.eog.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-funduszach/poznaj-zasady-dzialania-funduszy/informacje-podstawowe/#Alokacja> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Karpińska-Mizielńska W., Smuga T. (red.), 2015, *Wpływ interwencji z funduszy unijnych*, CeDeWu, Warszawa.
- Kornberger-Sokołowska E. (red.), 2012, *Jednostki samorządu terytorialnego jako beneficjenci środków europejskich*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa.
- Popiuk-Rysińska I., 1998, *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa.
- Poziom realizacji programów – stan na 29 maja 2016 r.*, http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/Poziom_realizacji_programow_stan_na_29_maja_2016r.aspx (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014–2020*, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa/Program-Rozwoju-Obszarow-Wiejskich-2014-2020> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej*, <http://www.ewt.gov.pl/strony/o-programach/przeczytaj-o-programach> (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Przegląd unijnych programów rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013*, https://www.minrol.gov.pl/content/download/28456/158404/version/1/file/przegląd_unijnych_progr.pdf (dostęp: 5.06.2016 r.).
- Skica T., Tabasz W., Strojny J., 2005, *Finansowe podstawy działalności samorządu terytorialnego*, Mitel, Rzeszów.
- Sprawozdanie okresowe za II półrocze 2015 r. w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego na lata 2007–2013*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.

Stan wdrażania Programów Regionalnych 2007–2013 – 31 grudnia 2015 r. <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Strony/default.aspx#strona=2&zakladka=1> (data dostępu 5.06.2016 r.).

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU z 2010 r., nr 80, poz. 526).

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

Streszczenie

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena wykorzystania funduszy unijnych w ramach perspektywy finansowej 2007–2013 i możliwości aplikowania o środki w ramach perspektywy finansowej 2014–2020 przez jednostki samorządu terytorialnego, przedstawiono również przykład gminy z województwa podkarpackiego, która aktywnie pozyskuje środki unijne. W artykule został zaprezentowany stan wykorzystania funduszy unijnych w Polsce oraz osiągnięte podstawowe efekty rzeczowe w ramach całego Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podkarpackiego na lata 2007–2013 przez jednostki samorządu terytorialnego. Pozwoliło to dokonać oceny zasadności realizacji projektów. Jednocześnie przedstawiono możliwości pozyskania środków przez jednostki samorządu terytorialnego w kontekście nowej perspektywy finansowej 2014–2020.

Od początku uruchomienia programów do dnia 29 maja 2016 r. złożono 302,4 tys. wniosków poprawnych pod względem formalnym na łączną kwotę dofinansowania 616 mld zł. W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 106 361 umów o dofinansowanie na kwotę dofinansowania w części UE 285,1 mld zł, co stanowi 100,7% alokacji na lata 2007–2013. Wartość wydatków w części dofinansowania UE wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła 283,1 mld zł. Założone wskaźniki produktu i rezultatu w większości zostały osiągnięte.

W artykule zostały zestawione inwestycje zrealizowane przez gminę Kamień przy udziale dofinansowania pochodzącego ze środków UE, jak również wspomniano o innych dotacjach, programach i funduszach, z których skorzystała gmina. Zagregowane dane finansowe dotyczące zrealizowanych inwestycji zostały zestawione z budżetem gminy.

W artykule wskazano również bariery związane z aplikowaniem o fundusze unijne. Jedną z nich jest niewątpliwie ograniczony budżet każdej jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ wnioskodawca zobowiązany jest do współfinansowania inwestycji. Kolejną barierę stanowi obawa potencjalnych beneficjentów, co do możliwości wypełnienia wszystkich obowiązków wynikających z regulaminu konkretnego naboru wniosków i umowy o dofinansowanie.

Słowa kluczowe: programy regionalne, województwo podkarpackie, fundusze europejskie, fundusze strukturalne

The use of EU funds for the years 2007-2013 and the possibility of obtaining funds for the years 2014-2020 on the example of selected community with the Podkarpackie Province

Summary

The article aims to present and evaluate the use of EU funds in the 2007–2013 financial perspective and the possibility of applying for funds within the financial perspective 2014–2020 by the local government units on the example of the Podkarpackie Province. In the article was presented

the state of using EU funds in Poland and assumed material project indicators throughout the Regional Operational Programme of the Podkarpackie Region for 2007–2013 by local government units. This made possible to assess the merits of the projects. The article shows the possibility of obtaining funds by local governments in the financial perspective 2014–2020.

Since the launch of the program since 29 May 2016 were submitted 302.4 thousand applications for the total amount 616 million zł. In the same period was signed with beneficiaries 106 361 grant agreements for the amount of funding part of the EU 285.1 million zł, which represents 100.7% of the allocation for 2007–2013. The value of the expenditure in the EU co-financing of eligible applications for payments amounted to 283.1 billion zł. Founded output and result indicators have mostly been achieved.

The article summarizes the investments carried out by the Community Kamień with the participation of refinancing from the EU funds, as also mentioned other grants, programs and funds, which were benefited. Aggregated financial data on investments were summarized from the budget of the Commune.

The article also identifies the barriers associated with applying for the EU funds e.g. the limited budget of a local government, the fear of potential beneficiaries about the obligations in the regulations and the grant agreement.

Keywords: regional programmes, Podkarpackie Province, EU funds, European funds, structural funds

JEL: H72, H81, H83

*dr hab. inż. Roman Lusawa*¹

Mazowiecki Ośrodek Doradztwa Rolniczego w Warszawie, Oddział Poświętne w Płońsku
Europejska Uczelnia Informatyczno-Ekonomiczna w Warszawie

Wybrane aspekty efektywności nakładów inwestycyjnych gmin na obszarach w przeważającym stopniu wiejskich (predominantly rural) województwa mazowieckiego w latach 2003–2014

W myśl art. 166.1 Konstytucji RP, zadaniem gmin jest rozwój, czyli zaspokajanie rosnących potrzeb mieszkańców. Utrwalone przekonanie, że czynnikiem go wyzwalającym są inwestycje, czyni je kluczowym elementem polityk lokalnych. Ze względu na ograniczoność środków, jakim dysponują gminy, zwłaszcza wiejskie, temat oceny efektywności ich wydatków wysuwa się na plan pierwszy. Jednak część autorów skupia się na ocenie planów przedsięwzięć inwestycyjnych. Inni badają efektywność poszczególnych obiektów infrastrukturalnych, koncentrując się przy tym na aspektach technicznych. Ci, którzy badają całokształt procesu inwestycyjnego gmin np.: Artur Zimny [2008], czy Barbara Karbownik i Grzegorz Kula [2009] wykorzystują syntetyczne miary efektywności. Mają one jednak dość istotną wadę. Wybrane subiektywnie przez badacza efekty podlegające ocenie częściowej (np. wzrost liczby osób korzystających z infrastruktury) mogą mieć różny wpływ na zaspokojenie potrzeb mieszkańców, a wykorzystywane miary (np. wzrost dochodów podatkowych gmin) można często uznać jedynie za paliatywy. Sprowadzenie tych miar metodami matematycznymi do wspólnego mianownika (standaryzacja), zsumowanie i uśrednienie w celu uzyskania jednej liczby powoduje, że uzyskane syntetyczne miary są trudne do interpretacji i przez to mało przydatne przy kształtowaniu lokalnej polityki rozwoju. Mogą służyć jedynie tworzeniu różnego rodzaju rankingów, których celowość bywa kwestionowana [Binswanger, 2010]

Problemem można rozwiązać zakładając, iż miarą zaspokojenia potrzeb ludzkich jest dający się mierzyć poziom zadowolenia mieszkańców. Na poziomie lokalnym można wykorzystać przykładowo dane dotyczące przepływu ludności. Wiele przy-

¹ Adres korespondencyjny: MODR Oddział Poświętne, ul. Sienkiewicza 11, 09-100 Płońsk, tel. (023) 6630733; e-mail: roman.lusawa@modr.mazowsze.pl.

datnych informacji niosą ponadto miary wielkości dochodów obywateli i podmiotów gospodarczych oraz gospodarki finansowej jednostek samorządu terytorialnego.

CEL I METODA PRACY

Celem pracy jest ocena *ex post* wybranych aspektów efektywności nakładów inwestycyjnych gmin położonych na obszarach w przeważającym stopniu wiejskich województwa mazowieckiego.

Obszary objęte badaniem wyodrębniono na poziomie powiatów z pomocą metody typologii obszarów wiejskich stosowanej przez OECD, a opisanej przez Katarzynę Zwalińską [2009, s 39]. Wykorzystano dwa kryteria: 1) gęstość zaludnienia na danym terytorium i 2) odsetek ludności wiejskiej w ogólnej populacji danego terytorium. Za ludność wiejską uznano mieszkańców gmin o gęstości zaludnienia mniejszej niż 150 osób na km². W zależności od wyniku i według poniższych kryteriów zalicza się je jak następuje:

- powiaty zurbanizowane – średnia gęstość zaludnienia przekracza 150 osób na 1 km²;
- powiaty w przeważającym stopniu miejskie (predominantly urban, PU) – średnia gęstość zaludnienia nie większa niż 150 osób/km² ale mniej niż 15% ludności żyje w gminach wiejskich (o gęstości zaludnienia nie większej niż 150 osób/km²);
- powiaty w znacznym stopniu wiejskie (significantly/intermediate rural, SR) – średnia gęstość zaludnienia nie większa niż 150 osób/km² i od 15% do 50% ludności żyje w gminach wiejskich;
- powiaty w przeważającym stopniu wiejskie (predominantly rural, PR) – średnia gęstość zaludnienia nie większa niż 150 osób/km² i ponad 50% ludności żyje w gminach wiejskich.

Dokonanie takiego podziału pozwala ocenić wpływ, jaki na efektywność działań samorządów wywiera stopień urbanizacji terenu.

Badanie, które objęło lata 2003–2014 – trzy kolejne kadencje samorządu, polegało na porównaniu wielkości kwot wydatkowanych przez gminy na cele inwestycyjne w czasie jednej kadencji, z efektami w postaci zmian:

- poziomu zadowolenia ludności mierzonego liczbą osób, które w badanym okresie nie opuściły na stałe miejsca zamieszkania w przeliczeniu na 1 km² (wskaźnik atrakcyjności wewnętrznej)²;
- atrakcyjności jednostki dla ludzi przybywających z zewnątrz mierzonej liczbą zameldowań w przeliczeniu na 1 km² (wskaźnik atrakcyjności zewnętrznej);
- czynników silnie wpływających na poziom satysfakcji: dochodami osób fizycznych i osób prawnych;
- wyniku finansowego jednostek samorządu terytorialnego.

² Uznano, że mimo ułomności systemu meldunkowego, zmiany w nim rejestrowane niosą informacje poziomie satysfakcji mieszkańców, zwłaszcza obszarów wiejskich.

Wpływ wielkości inwestycji na ich efektywność sprawdzono wykorzystując metody korelacyjne.

**OBSZARY W PRZEWAŻAJĄCYM STOPNIU WIEJSKIE
WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO**

Tabela 1. Charakterystyka obszarów województwa mazowieckiego wyodrębnionych metodą OECD na podstawie danych z roku 2014

Wyszczególnienie	Gminy na obszarach typu			
	PR	SR	PU	U
Liczba	224	30	37	5
Powierzchnia ogółem km ²	29643	2415	2722	778
Ludność ogółem	1979975	383696	758220	2194949
Średnia gęstość zaludnienia (osób/km ²)	66,8	158,9	278,6	2812,3
Udział ludności zamieszkałej w gminach o gęstości zaludnienia < 150 osób/km ² (%)	75,9	39,3	10,9	0,0
Wzrost liczby ludności (osób/1000 mieszkańców)	-1,2	3,8	12,9	3,0
Wskaźnik atrakcyjności wewnętrznej	945,1	942,5	939,0	956,9
Wskaźnik atrakcyjności zewnętrznej	51,6	84,7	116,9	51,3
Wskaźnik feminizacji	102	107	108	116
Podmioty wpisane do ewidencji REGON (na 1000 mieszkańców)	73,4	118,0	146,9	192,7
Nowe przedsiębiorstwa zarejestrowane w roku (na 1000 mieszkańców)	7,2	9,9	13,0	17,1
Przedsiębiorstwa wyrejestrowane w roku (na 1000 mieszkańców)	5,4	7,6	8,5	9,5
Inwestycje przedsiębiorstw na mieszkańca (zł)	2605,2	2811,6	3292,1	9456,9
Działalność gospodarcza osób fizycznych (na 1000 mieszkańców)	58,7	93,4	110,4	117,7
Udział gmin w podatku PIT na mieszkańca	450,3	809,3	1178,0	1885,5
Udział gmin w podatku CIT na 1 km ²	1,8	4,3	18,1	635,7
Wydatki gmin na mieszkańca	3052,7	3039,6	3568,0	6631,1
Wydatki gmin na pomoc społeczną na mieszkańca	472,7	373,1	317,3	453,6

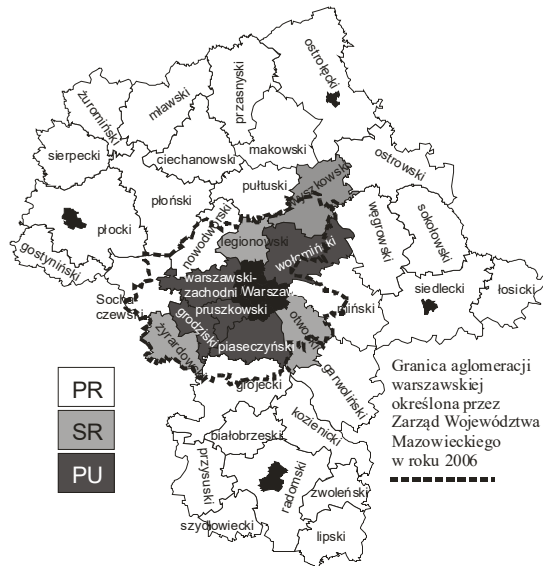
Źródło: opracowanie własne.

Obszary w przeważającym stopniu wiejskie (PR) w roku 2014 obejmowały 224 gminy, czyli 77,1% gmin województwa mazowieckiego (tabela 1). Tylko nie-liczne spośród nich, należące do powiatów: sochaczewskiego, nowodworskiego, mińskiego i grójeckiego, leżały w granicach aglomeracji warszawskiej (rysunek 2). Badane obszary zajmowały 29 643 km² (83,4% powierzchni regionu). Były miejscem zamieszkania dla 1 979 975 osób, czyli 37,2% ludności. Średnia gęstość zaludnienia wynosiła 66,8 osób/km², a udział ludności mieszkającej w gminach wiejskich wyniósł 75,9%. W przeciwieństwie do pozostałych, obszary PR cechowały się ujemnym wzrostem liczby ludności (średnio 1,2 osoby/1000 mieszkańców).

Proces depopulacji był hamowany przez przyrost naturalny. Suma wskaźników atrakcyjności wewnętrznej i zewnętrznej wynosząca 996,7 oznacza ujemne saldo migracji wynoszące 3,3 osoby na 1000 mieszkańców (0,33%). Było ono większe od ujemnego salda bilansu ludności (0,12%).

Z tego względu niekorzystne były skutki procesów migracyjnych, a zwłaszcza maskulinizacja populacji. O ile liczba kobiet przypadających na 100 mężczyzn w kraju wynosi średnio 108, to analogiczna miara obliczona dla obszarów PR wynosiła 102. Równocześnie postępowała feminizacja największych miast, gdzie omawiana miara osiągnęła średnią wartość 116. To niekorzystne zjawisko, dotyczy ludzi w wieku właściwym do zakładania rodzin i posiadania potomstwa [Lusawa, 2012].

Na obszarach PR obserwowano niską aktywność ekonomiczną ludności w sferze pozarolniczej. Liczba podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców wynosiła 73,4, przy czym powstawało mało nowych (5,4 na 1000 mieszkańców). Trwałość podejmowanych inicjatyw gospodarczych statystycznie też była niska. W badanym roku liczba podmiotów, które zaprzestały działalności stanowiła 75% liczby firm nowo powstałych. Niskie były inwestycje przedsiębiorstw (średnio 2605,2 zł na mieszkańca). Najslabiej rozwinięta była działalność gospodarcza osób fizycznych (średnio 59 przypadków na 1000 mieszkańców). Znajdowało to odzwierciedlenie zarówno w dochodach firm, jak i ludności. Świadczą o tym kwoty podatku dochodowego (*per capita*) zasilające budżety gmin.



Rys. 1. Podział powiatów województwa mazowieckiego metodą OECD

Źródło: opracowanie własne.

O problemie ubóstwa świadczą natomiast wydatki ponoszone na pomoc społeczną. Na obszarach PR, w przeliczeniu na mieszkańca, wynosiły one średnio 472,7 zł rocznie. W pozostałej części regionu były niższe.

Wielkość wydatków gmin w przeliczeniu na 1 km² świadczy o mniejszej dostępności dóbr publicznych. Co prawda dzięki mechanizmom wyrównującym dochody gmin są one zbliżone *per capita*, jednak o dostępności dóbr publicznych decyduje nasycenie nimi przestrzeni.

EFEKTYWNOŚĆ INWESTYCJI NA OBSZARACH W PRZEWAŻAJĄCYM STOPNIU WIEJSKICH WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Tabela 2. Nakłady inwestycyjne gmin położonych na obszarach w przeważającym stopniu wiejskich w zestawieniu ze zmianami wielkości charakteryzujących ich rozwój społeczno-gospodarczy na tle pozostałej części regionu

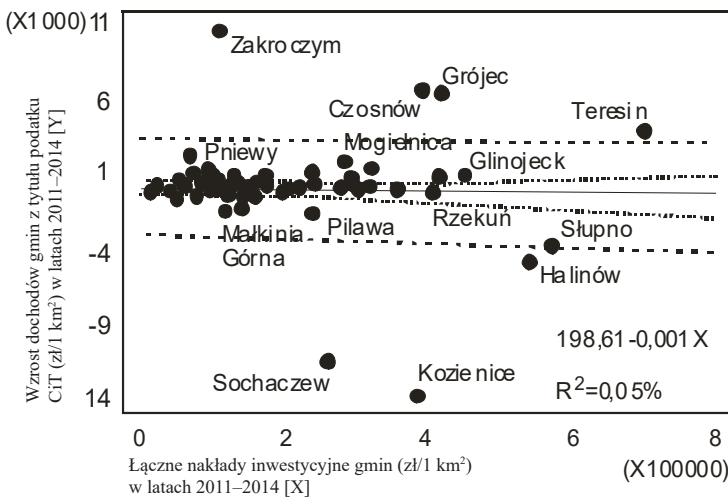
Wyszczególnienie	Kadencja	Gminy na obszarach typu			
		PR	SR	PU	U
Nakłady inwestycyjne (tys. zł/km ²)	2003–2006	90,9	182,8	488,9	6360,3
	2007–2010	152,2	356,2	1044,0	12777,6
	2011–2014	160,1	283,3	753,4	12482,0
Wzrost dochodów gmin z tytułu podatku PIT (tys. zł/1 tys. zł wydatków inwestycyjnych)	2003–2006	8,3	5,4	10,6	83,7
	2007–2010	7,5	2,4	2,9	-6,3
	2011–2014	9,0	3,4	2,7	-3,9
Wzrost dochodów gmin z tytułu podatku CIT (tys. zł/1 tys. zł wydatków inwestycyjnych)	2003–2006	91,0	146,5	208,0	325,5
	2007–2010	3,1	2,4	2,9	-6,3
	2011–2014	56,4	98,4	91,1	71,7
Liczba zameldowań w przeliczeniu na 1 tys. zł wydatków inwestycyjnych	2003–2006	34	48520	53727	20906
	2007–2010	20	27157	26958	9339
	2011–2014	17	28632	34223	10196
Liczba mieszkańców, którzy pozostali w miejscu zamieszkania w przeliczeniu na 1 tys. zł wydatków inwestycyjnych	2003–2006	357	56	37	2
	2007–2010	206	29	18	1
	2011–2014	200	38	27	1
Łączny wynik finansowy gmin (zł na 1 tys. zł wydatków inwestycyjnych)	2003–2006	-113,4	-2,9	-1,4	-62,1
	2007–2010	-158,1	-192,0	-241,2	-304,3
	2011–2014	-84,0	17,7	49,9	-166,4

Źródło: opracowanie własne.

Omówione dane wskazują na to, że obszary PR może cechować niższa efektywność inwestycji publicznych. Przyczyną jest brak efektów synergicznych tworzących przez ekonomiczne dodatnie sprzężenia zwrotne. Mechanizmy te, opisane przez W.B. Arthura, powstają na obszarach charakteryzujących się chłonnym rynkiem, większą różnorodnością przedsiębiorstw i rozwojem ich instytucjonalnego otoczenia [Garbicz, 2005]. Rynek taki wymaga większej gęstości zaludnienia i wyższej zamożności mieszkańców. Warunki takie występują w centralnej, bardziej zurbanizowanej części regionu.

Wyniki zestawione w tabeli 2 częściowo potwierdzają taką tezę. Środki przeznaczane na tworzenie kapitału trwałego przez gminy z obszarów PR były (w przeliczeniu na 1 km²) znacząco niższe, niż w pozostałych częściach regionu.

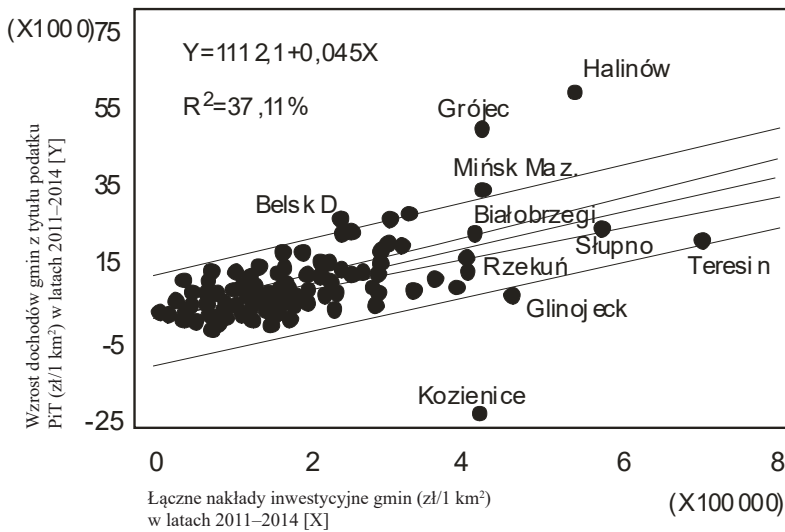
Zgodnie z teorią zmiennej efektywności nakładów, produktywność bardzo niskich nakładów jest niewielka i rośnie w miarę wzrostu wydatków. Takiego zjawiska nie zaobserwowano. Z wyjątkiem miary charakteryzującej wpływ wydatków inwestycyjnych gmin na dochody mieszkańców opodatkowane PIT analizowane wskaźniki malały. Jednak ten wyjątek nie przeczy regule. Ze względu na dużą mobilność siły roboczej w regionie, wartość tej miary jest czuła na wzrost popytu rynków zewnętrznych na tańszą siłę roboczą. Zatem nie ma pewności czy wzrost dochodów mieszkańców obszarów PR był skutkiem inwestycyjnej działalności samorządów, czy rosnącej chłonności rynku pracy aglomeracji warszawskiej. Można zatem uznać, że ujawniało się zjawisko malejącej efektywności nakładów. Teoria funkcji produkcji nakazuje uznać taki poziom nakładów za racjonalny.



Rys. 2. Regresja wzrostu dochodów gmin z tytułu podatku CIT w funkcji wielkości nakładów na inwestycje w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

Szczególnie niskie wartości omawiane miary przyjęły w latach 2007–2010, czyli w początkowej fazie światowego kryzysu ekonomicznego. W tym okresie gminy położone na obszarach PR korzystnie prezentowały się na tle pozostałych. Wyższe, niż w pozostałej części województwa, były średnie wartości: wzrostu dochodów ludności (7,5 zł wzrostu dochodów z tytułu PIT na 1000 zł nakładów inwestycyjnych) i przedsiębiorstw (3,1 zł), zdolność terenu do zatrzymywania mieszkańców (200 osób na 1000 zł nakładów inwestycyjnych), wynik finansowy gmin (-158 zł na 1000 zł nakładów inwestycyjnych). Potwierdza to opisywaną w literaturze prawidłowość [np.: Czarny, Menkes, Śledziwska, 2012], iż obszary gorzej rozwinięte gospodarczo słabiej reagują na zjawiska kryzysowe.



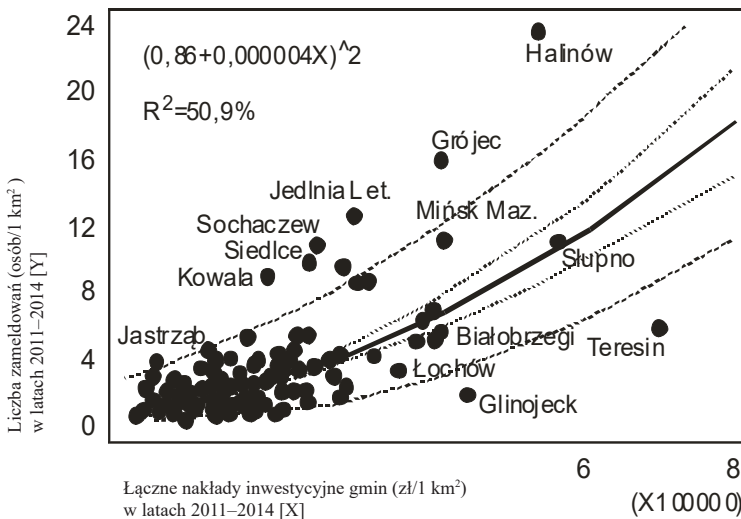
Rys. 3. Regresja wzrostu dochodów gmin z tytułu podatku PIT w funkcji wielkości nakładów na inwestycje w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

Badanie współzmienności wielkości nakładów inwestycyjnych gmin i zmiennych cech charakteryzujących wybrane aspekty rozwoju gospodarczego i społecznego przeprowadzono metodami korelacyjnymi, oddzielnie dla każdej kadencji. Otrzymane wyniki tylko nieznacznie odbiegały od siebie. Dlatego stwierdzone prawidłowości omówiono z wykorzystaniem wyników dotyczących lat 2011–2014.

Wskazują one (rys. 2) na brak związku między inwestycjami samorządów, a sytuacją dochodową lokalnych firm. W zestawieniu z wielkością wydawanych kwot wskazuje to, na brak skutecznych sposobów współpracy lokalnych władz z podmiotami gospodarczymi działającymi na ich terenie. Gdyby było inaczej, to poważne nakłady inwestycyjne znajdowałyby odzwierciedlenie w zyskach przedsiębiorstw.

Zależność przedstawiona na rys. 3, wskazuje natomiast na to, że działania lokalnych władz dodatnio wpływały na wielkość dochodów mieszkańców. Statystycznie każda wydana na inwestycje złotówka powodowała w ciągu kadencji wzrost dochodów gminy z tytułu podatku dochodowego płaconego przez mieszkańców o 4,5 gr. Jednak biorąc pod uwagę, że gminy otrzymują jedynie ok. 36% zebranych z tego tytułu kwot, wzrost podatku zebranego przez państwo wyniósł ok. 12,5 gr. Przy założeniu, że efektywna stawka PIT wynosiła 16%³ można oszacować, iż dochody obywateli wzrosły statystycznie o 78,1 gr. Oznaczałoby to, iż nakłady inwestycyjne zwracają się: gminom po 22 latach, sektorowi publicznemu po 8, społeczeństwu – po 1,3 roku. Kalkulacja ta, choć obciążona zapewne znacznym błędem, wskazuje na dużą efektywność inwestycji publicznych, z tym, że eksponuje równocześnie zjawisko prywatyzacji ich efektów, przy internalizacji kosztów.

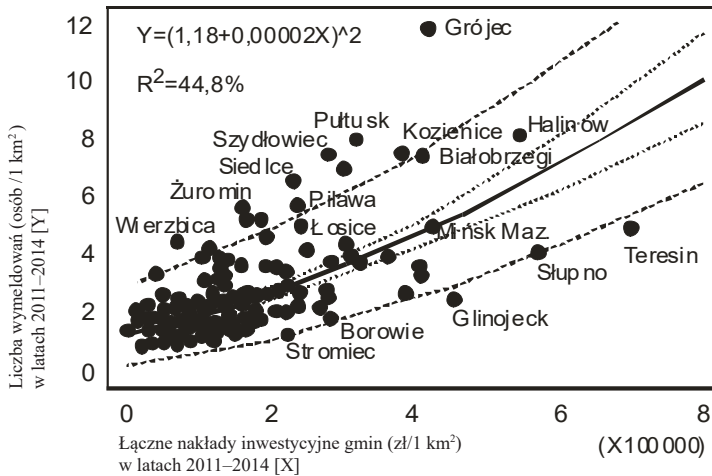


Rys. 4. Regresja liczby zameldowań w funkcji wielkości nakładów na inwestycje w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

Specyfiką inwestycji gmin położonych na obszarach PR w badanym okresie było również to, że ich efekty sprzyjały raczej mieszkańcom innych jednostek, niż ludności miejscowej. Świadczy o tym fakt, że równoległe ze wzrostem wydatkowanych kwot, zwiększała się zarówno liczba zameldowań, jak i wymeldowań (rys. 4 i 5). Może to zostać odczytane jako przejaw większego zainteresowania lokalnych władz zwiększaniem atrakcyjności zewnętrznej, niż wewnętrznej. Rodzi to zasadne pytanie o zgodność takiej postawy z cytowanymi na wstępie zapisami Konstytucji RP określającymi zadania samorządu terytorialnego.

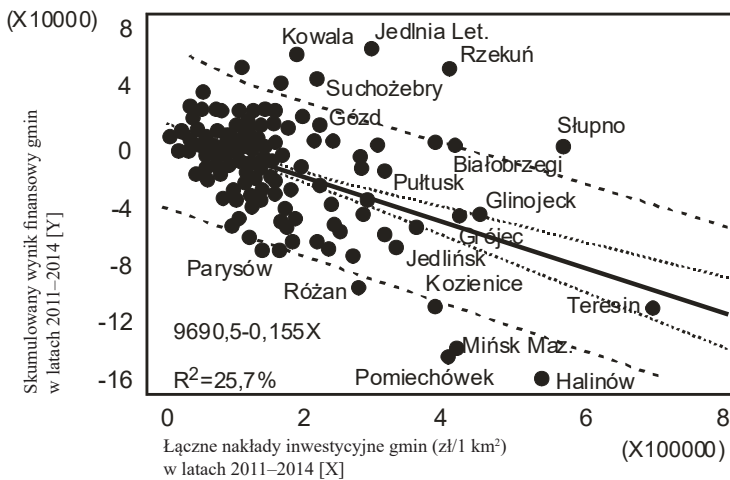
³ Szacunki Ministerstwa Finansów dla II progu podatkowego [<http://kalecki.org/293/>].



Rys. 5. Regresja liczby wymeldowań w funkcji wielkości nakładów inwestycyjnych w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

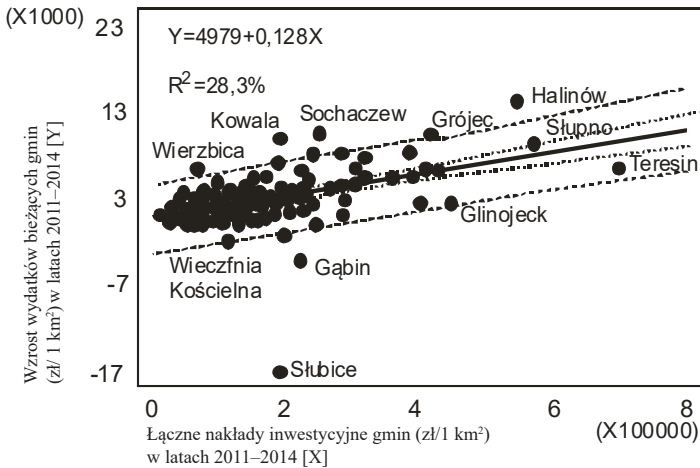
Na niezgodność działań samorządów z inną zasadą konstytucji wskazuje natomiast analiza relacji pomiędzy wielkością kwot wydawanych na inwestycje a wynikiem finansowym gmin. Chodzi o zapisaną w art. 5 Ustawy Zasadniczej zasadę zrównoważonego (trwałego) rozwoju, która w imię tzw. sprawiedliwości międzypokoleniowej domaga się unikania nadmiernego zadłużenia.



Rys. 6. Regresja wyniku finansowego gmin w funkcji wielkości nakładów inwestycyjnych w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

Wyniki obliczeń, przedstawione graficznie na rys. 6 wskazują, iż wydatki inwestycyjne gmin prowadziły do pogarszania się wyniku finansowego jednostek i zwiększania ich zadłużenia, które w wielu przypadkach było nadmierne już w połowie analizowanego okresu [Lusawa, 2012].



Rys. 7. Regresja wzrostu wydatków bieżących gmin w funkcji wielkości nakładów inwestycyjnych w latach 2011–2014

Źródło: opracowanie własne.

Przyczyną był towarzyszący inwestycjom wzrost bieżących kosztów działalności bieżącej JST (rys. 7), który oszacowano na 12,5 gr na każdą zainwestowaną złotówkę.

PODSUMOWANIE

Przedstawione wyniki pozwalają stwierdzić, że nakłady inwestycyjne gmin położonych na obszarach w przeważającym stopniu wiejskich województwa mazowieckiego były w przeliczeniu na 1 km² znacząco niższe od ponoszonych przez jednostki położonych w pozostałej części regionu. Mimo to, z punktu widzenia społeczeństwa, należy je uznać za racjonalne. Ich czas zwrotu tylko w dzięki wzrostowi dochodów mieszkańców, przy uwzględnieniu wzrostu wydatków bieżących, wyniósł statystycznie 1,5 roku. Należy jednak podkreślić, że efektywność działań samorządowych była zależna od czynników zewnętrznych, w tym stanu koniunktury globalnej. Gminy tworzące obszary w przeważającym stopniu wiejskie cechowała większa odporność na zjawiska kryzysowe. Można nawet zasugerować tezę, iż zyskiwały one swoistą rentę kryzysową w postaci większego wzrostu dochodów obywateli aktywnych na rynku pracy obszarów bardziej zurbanizowanych.

Niepokojącym zjawiskiem jest to, że realizowane działania, niejako ukierunkowane na pozyskiwanie czynników produkcji z zewnątrz, w zbyt słabym stopniu służą mieszkańcom, zwłaszcza przedsiębiorcom, co znajduje odzwierciedlenie w procesach migracyjnych. Również zwiększanie zadłużenia uznać należy za niekorzystny przejaw naruszenia, będącej podstawą trwałego rozwoju, zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej.

Przedstawiona metoda pozwala również ocenić poszczególne jednostki bez uciekania się do budzących kontrowersje rankingów poprzez porównanie ich wyników z prognozami statystycznymi.

BIBLIOGRAFIA

- Binswanger M., 2010, *Die Tretmühlen des Glücks – Wir haben immer mehr und werden nicht glücklicher. Was können wir tun?* Herder Verlag, Freiburg–Basel–Wien.
- Czarny E., Menkes J., Śledziwska K., 2012, *Państwa o różnych poziomach rozwoju w czasie kryzysu gospodarczego*, Prace i Materiały Instytutu Handlu Zagranicznego Uniwersytetu Gdańskiego, nr 31.
- Karbownik B., Kula G., 2009, *Efektywność sektora publicznego na poziomie samorządu lokalnego*, Materiały i Studia, z. nr 242.
- Garbicz M., 2005, *Niedorozwój a korzyści skali* [w:] *Szkice ze współczesnej teorii ekonomii*, red. W. Pacho, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Layard R., 2009, *Die glückliche Gesellschaft. Was wir aus der Glücksforschung lernen können*, Campus Verlag, Frankfurt–New York.
- Lusawa Roman, 2012, *Trwały rozwój w skali regionalnej i lokalnej. Koncepcja i działania*, Wieś Jutra.
- Michoń P., 2010, *Ekonomia szczęścia*, Dom Wydawniczy Harasimowicz, Poznań.
- Zawalińska K., 2009, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
- Wróblewska E.U., 2010, *Inwestycje lokalne, jako instrument rozwoju społeczno-gospodarczego, na przykładzie gminy Ryki*, Zeszyty Naukowe Polityki Europejskiej, Finanse i Marketing, nr 4 (53), s. 65–75.
- Zimny A., 2008, *Uwarunkowania efektywności inwestycji gminnych w sferze infrastruktury technicznej*, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Koninie, Konin.
<http://kalecki.org/293/>

Streszczenie

W artykule podjęto ważny i aktualny, a zarazem trudny temat efektywności inwestycji podejmowanych przez sektor publiczny w danym przypadku przez gminy położone na obszarach przeważającym stopniu wiejskich. Jego waga wynika z faktu, iż gminy położone na obszarach wiejskich charakteryzują się niskim potencjałem dochodowym i muszą szczególnie gospodarować posiadanymi środkami. Trudność wynika zaś z faktu, iż przedmiotem działalności sektora publicznego jest

podaż nierynkowych dóbr publicznych, które społeczeństwu przynoszą znaczne korzyści, jednak trudno poddające się pomiarowi. Dlatego podjęto próbę oceny efektywności inwestycyjnej gmin na podstawie dających się mierzyć zmian sytuacji demograficznej gmin, dochodowej obywateli i podmiotów gospodarczych oraz finansowej samorządu.

Związek pomiędzy wielkością kwot przeznaczanych na inwestycje a miarami charakteryzującymi te zmiany udowodniono metodami statystycznymi, co pozwoliło sformułować kilka wniosków dotyczących efektywności analizowanej działalności gmin. Stwierdzono wysoką, z punktu widzenia społeczeństwa, ich efektywność (wzrost dochodów ludności). Równocześnie nie dostrzeżono ich wpływu na lokalną gospodarkę (wzrost dochodów firm). Za niekorzystny uznano proces pogarszania się wyniku finansowego samorządu ze względu na niski wzrost ich dochodów, przy widocznym wzroście kosztów działalności bieżącej. W końcu za błąd uznano ukierunkowanie działalności inwestycyjnej na przyciąganie czynników z zewnątrz, zamiast na utrzymanie tych, jakimi jednostki rozporządzają.

Słowa kluczowe: efektywność inwestycji, obszary wiejskie, sektor publiczny

Selected aspects of the efficiency of communes' investment expenditure in predominantly rural areas of mazowieckie province in the years 2003–2014

Summary

The article deals with an important and at the same time difficult current topic of the efficiency of investments made by the public sector, in this case by communes situated in predominantly rural areas. Its significance stems from the fact that communes located in rural areas are characterised by low income potential and have to manage the funds at their disposal in a specific manner. On the other hand, the difficulty lies in that the object of activity of the public sector is supply of non-market public goods, which bring great benefits to the society but are hard to measure. For this reason, an attempt has been made to evaluate communes' investment efficiency on the basis of: measurable changes in communes' demographic situation, citizens and economic entities' income status and the self-government's financial standing.

The relationship between the amounts intended for investments and the measures characterising these changes has been proved by means of statistical methods, which has led to formulating some conclusions regarding the efficiency of the analysed communes' efficiency. High efficiency of communes has been found from the point of view of the society (increase in residents' income). Simultaneously, their influence on the local economy has not been observed (increase in companies' income). What has been found as unfavourable is the process of the self-government's financial result getting worse due to their low increase in income and visible rise in the costs of on-going activity. Last but not least, it has been assessed as a mistake that the investment activity aims at attracting external factors rather than maintenance of the ones that units have on their hands.

Keywords: efficiency of investments, rural areas, public sector

JEL: C18, I38, R51

*mgr inż. Artur Pigłas*¹

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Transfery budżetowe dla przedszkoli niepublicznych w Polsce

WSTĘP

Nadrzędnym celem realizacji wychowania przedszkolnego jest właściwe przygotowanie dzieci do podjęcia nauki w szkole. Realizacja tego celu następuje poprzez wspomaganie dzieci w rozwijaniu ich uzdolnień oraz kształtowaniu ich czynności intelektualnych [Rozporządzenie MEN z 27 sierpnia 2012 r.]. Dzieci uczęszczające do placówek wychowania przedszkolnego – niezależnie od formuły organizacyjnej tych podmiotów – muszą mieć zapewniony zakres edukacji, który przyczyni się do wspomagania ich rozwoju umysłowego oraz dobrze przygotowuje je do realizacji procesu edukacyjnego.

Realizacja ww. zadań możliwa jest jedynie pod warunkiem uruchamiania szczególnej kategorii wydatków publicznych, jakimi są wydatki na funkcjonowanie publicznych placówek wychowania przedszkolnego oraz dotacje dla przedszkoli prowadzonych przez osoby i organizacje spoza sektora finansów publicznych. Wspomniane wydatki, w sposób bezpośredni służą zaspokajaniu potrzeb publicznych i decydują o dostępności oraz jakości usług edukacyjnych, tak ważnych w początkowym etapie rozwoju edukacyjnego.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie roli niepublicznych placówek wychowania przedszkolnego w systemie polityki oświatowej oraz prezentacja dokonywanych zmian w sposobie transferowania środków publicznych do tych podmiotów, wsparta analizą aktów prawnych i literaturą przedmiotu. Istotnym zagadnieniem podejmowanym w niniejszej publikacji jest także wskazanie czynników determinujących wysokość środków publicznych przekazywanych na funkcjonowanie tego rodzaju placówek². W opracowaniu zaprezentowano ponadto wyniki badań innych autorów, nawiązujące do przedmiotowego obszaru badawczego.

¹ Adres korespondencyjny: artur.piglas@gmail.com

² Publikacja uwzględnia stan prawny obowiązujący na dzień 7 czerwca 2016 r.

ROLA NIEPUBLICZNYCH PLACÓWEK WYCHOWANIA PRZEDSZKOLNEGO W POLSKIM SYSTEMIE OŚWIATOWYM

Celowość oraz zaangażowanie organów i instytucji publicznych w finansowanie zadań edukacyjnych znajduje powszechne uznanie w opiniach przedstawicieli środowisk oświatowych. Jako główny cel tego zaangażowania wskazuje się m.in. potrzebę zapewnienia wszystkim obywatelom, bez względu na ich status społeczny, równego dostępu do edukacji, zarówno pod względem jakości, jak i długości kształcenia. Konieczność tego finansowania stanowi przede wszystkim niekwestionowaną potrzebę zapewnienia wszystkim dzieciom jednakowych szans edukacyjnych, bez względu na ich status materialny [Kuzińska, 2005, s. 7], a spodziewanym korzyściom indywidualnym mogą również towarzyszyć korzyści zewnętrzne, np. w postaci pozytywnego oddziaływania na wzrost gospodarczy [Korolewska, 2010, s. 176].

Badania Eurostatu oraz dane Sieci Informacji o Edukacji w Europie dotyczące stanu edukacji wczesnoszkolnej dowodzą, że rządy krajów europejskich powszechnie dostrzegają znaczenie inwestowania we wczesną edukację przedszkolną, a jej finansowanie odgrywa coraz większą rolę w wydatkach europejskich systemów edukacyjnych. Skutkiem tego, w większości krajów Europy to jednostki sektora publicznego prowadzą i finansują przedszkola lub dotują prowadzenie tego typu placówek przez podmioty prywatne. Wyjątkiem jest Irlandia, w której organy państwowe nie prowadzą samodzielnych placówek, a jedynie dotują prywatne podmioty prowadzące tego rodzaju działalność. Z kolei w krajach bałkańskich i w Turcji państwo finansuje placówki publiczne, ale nie przekazuje środków na prowadzenie przedszkoli podmiotom prywatnym [EACEA, 2014].

W warunkach polskich, wychowanie przedszkolne, jako element systemu oświaty, stanowi przede wszystkim realizację prawa dzieci do wychowania i opieki, odpowiednio do ich wieku i osiągniętego rozwoju. System ten obejmuje m.in. przedszkola, oddziały przedszkolne w szkołach podstawowych oraz tzw. inne formy wychowania: punkty przedszkolne i zespoły wychowania przedszkolnego. Placówki te mogą być w Polsce prowadzone w formie jednostek publicznych lub niepublicznych [Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty].

Według planów rządowych zawartych w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2015–2018, wprowadzona w 2013 r. reforma edukacyjna, zakładająca uprzednio obniżenie wieku edukacji szkolnej³ oraz zapewnienie miejsca w przedszkolach dla pięcioletków, a w perspektywie kolejnych lat dla dzieci trzy i czteroletnich, miała przyczynić się do zwiększenia aktywności zawodowej Po-

³ Dotyczyło to przepisów wprowadzających od 1 września 2014 r. obowiązek szkolny dla dzieci, które ukończyły 6 lat. Na mocy ustawy z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2016 r., poz. 35), obowiązek szkolny dziecka rozpoczyna się z początkiem roku szkolnego w roku kalendarzowym, w którym dziecko kończy 7 lat.

laków. Powinno to pozwolić na łatwiejsze wejście na rynek pracy młodym kobietom, dla których obserwowany w Polsce wskaźnik aktywności zawodowej jest niższy niż średni współczynnik w Unii Europejskiej. Według przewidywań rządowych z kwietnia 2015 r., już w 2018 r. 92% dzieci w wieku 3–5 lat powinno zostać objętych wychowaniem przedszkolnym. Początkowo osiągnięcie takiego wskaźnika upowszechnienia wychowania przedszkolnego przewidywano w 2020 r. [Uchwała RM z 28 kwietnia 2015 r.].

W roku szkolnym 2014/2015, do wszelkiego rodzaju placówek wychowania przedszkolnego uczęszczało 79,4% dzieci w wieku 3–5 lat (w dwóch poprzednich latach było to odpowiednio: 74,1% i 69,7% dzieci) [GUS, 2015, s. 65]. Było to następstwem stopniowego wzrostu liczby miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego oraz ich dostępności [GUS, 2014a, s. 62].

Odnotowane zwiększenie upowszechnienia wychowania przedszkolnego, a w dalszej kolejności realizacja planów rządowych, możliwa jest ze względu na przyrost liczby placówek niepublicznych oraz zwiększenie zaangażowania samorządów w ich finansowanie (dotowanie). W roku szkolnym 2005/2006 funkcjonowało w Polsce 7,7 tys. przedszkoli, z czego 6,7 tys. (86%) stanowiły placówki prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego i organ rządowy (Ministerstwo Obrony Narodowej). Jedynie 1,0 tys. placówek (14%) prowadziły podmioty spoza sektora finansów publicznych. Z kolei w roku szkolnym 2014/2015 zarejestrowanych było już 10,9 tys. przedszkoli, i co wymaga podkreślenia, istotnie zmieniła się struktura „właścicielska” podmiotów je prowadzących. Nadal dominują przedszkola publiczne – 6,9 tys. placówek (63%), jednak ponad 4,0 tys. przedszkoli (37%) prowadzonych jest przez osoby fizyczne, spółki prawa handlowego, fundacje, związki wyznaniowe [GUS, 2006, s. 87; GUS, 2015, s. 155]. Dane obrazujące zmiany w strukturze zarejestrowanych w Polsce przedszkoli, na przestrzeni minionych 10 lat, zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba przedszkoli wraz z liczbą dzieci uczęszczających do tych placówek, według organu prowadzącego

Wyszczególnienie:	Liczba przedszkoli			Liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym		
	Rok szkolny					
Oznaczenie podmiotu prowadzącego przedszkole:	2005/ 2006	2008/ 2009	2014/ 2015	2005/ 2006	2008/ 2009	2014/ 2015
<i>I</i>	2	3	4	5	6	7
samorząd gminy	6658	6587	6767	585 734	633 035	722 320
samorząd województwa i powiatu	23	20	73	654	205	856

1	2	3	4	5	6	7
organizacje społeczne, związkowe, stowarzyszenia, spółki prawa handlowego, wyższe uczelnie niepubliczne	98	178	681	4676	9233	30 832
organizacje wyznaniowe	322	296	405	18 931	19 708	26 515
przedsiębiorstwa osób fizycznych	-	55	220	-	4 326	11 322
osoby fizyczne	602	829	2561	42 350	63 975	139 001
fundacje	13	38	138	465	1325	7469
osoby prawne przedsiębiorstwa państwowe	6	26	87	526	1720	4071
Ministerstwo Obrony Narodowej	16	9	7	1026	626	434
Razem:	7738	8038	10 939	654 362	734 153	942 820

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [GUS, 2006; GUS, 2009; GUS, 2014a].

Swianiewicz i Łukomska podkreślają, że obserwowany wzrost liczby placówek wychowania przedszkolnego stanowił zdecydowane odwrócenie trendu z początku lat 90. XX w., kiedy to znacząco spadała liczba funkcjonujących przedszkoli. Wskazują przy tym, że liczba dzieci objętych wychowaniem przedszkolnym, choć nadal niższa niż w miastach, najbardziej zwiększyła się w gminach wiejskich [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 4–5, 11].

Wydatki oświatowe stanowią zasadniczo jedną z największych pozycji wydatkowych budżetów gminnych⁴. W latach 2012–2015 wzrosły one z 47,4 mld zł do 51,5 mld zł⁵, co stanowiło ponad 1/3 wszystkich wydatków gminnych zrealizowanych w poszczególnych okresach. Istotną ich pozycję stanowiły wydatki ponoszone na funkcjonowanie placówek wychowania przedszkolnego, które w latach 2012–2015 wzrosły z 7,2 mld zł do 8,3 mld zł rocznie⁶. Wprawdzie wydatki te wynosiły „zaledwie” 5% wszystkich wydatków gminnych, to jednak odpowiadały ponad 15% wydatków ponoszonych na funkcjonowanie placówek oświatowych przez gminy i miasta na prawach powiatu. Odnotowany wzrost wydatków na finansowanie przedszkoli, poza ogólnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi takimi jak wzrost cen, usług, a także przeciętnego mie-

⁴ W niniejszej publikacji pojęcie budżetu gminy odnosi się do gmin i miast na prawach powiatu.

⁵ Wydatki gmin i miast na prawach powiatu poniesione w dziale 801 – Oświata i wychowanie.

⁶ Dla porównania w 2005 r. wynosiły one 3,6 mld zł [Smołkowska, 2010, s. 192].

sięcnego wynagrodzenia w sektorze publicznym, należy przede wszystkim tłumaczyć, przyrostem placówek niepublicznych i zwiększeniem liczby dzieci objętych tą formą edukacji.

DETERMINANTY WYSOKOŚCI DOTACJI WYPŁACANYCH PRZEDSZKOŁOM NIEPUBLICZNYM

W latach 2012–2015 z budżetów gmin przekazano podmiotom prowadzącym niepubliczne przedszkola ponad 5,0 mld zł. Pomimo wprowadzenia w 2013 r. zmiany w sposobie naliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych, podstawowym czynnikiem determinującym kwotę wydatków transferowanych do sektora prywatnego pozostaje wysokość wydatków ponoszonych przez gminy na finansowanie placówek samorządowych. Wynika to bezpośrednio z art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty, który w brzmieniu obowiązującym do 31 sierpnia 2013 r. stanowił, że dotacje dla niepublicznych przedszkoli przysługiwały na każdego ucznia w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie danej gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę, w przeliczeniu na jednego ucznia.

Tabela 2 przedstawia główne kategorie wydatków poniesionych przez gminy na funkcjonowanie przedszkoli w latach 2012–2014.

Tabela 2. Wybrane kategorie wydatków poniesionych z budżetów gmin i miast na prawach powiatu w rozdziale 80104 – Przedszkola (w mln zł)

Wyszczególnienie		2012 r.	2013 r.	2014 r.	2015 r.
1	2	3	4	5	6
1	Dotacje dla przedszkoli niepublicznych	988,1	1222,3	1415,7	1426,1
2	Wydatki bieżące gmin i miast na prawach powiatu na funkcjonowanie przedszkoli samorządowych, z tego m.in.:	5699,1	5995,6	6249,6	6255,3
a)	wynagrodzenia osobowe pracowników	3611,0	3734,6	3902,1	3836,9
b)	składki na ubezpieczenia społeczne	635,6	671,0	703,4	688,5
c)	dotatkowe wynagrodzenie roczne	265,4	280,8	291,7	298,9
d)	odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych	233,4	235,2	242,9	240,4
e)	zakup energii	221,6	235,1	228,7	236,0
f)	zakup środków żywności	148,4	146,0	158,2	158,3

1	2	3	4	5	6
g)	zakup materiałów i wyposażenia (np. stołów, krzeseł, zabawek, artykułów papierniczych)	131,5	145,7	152,3	143,6
h)	pozostałe usługi (np. usługi informatyczne, przeglądy techniczne budynku i instalacji, konserwacja sprzętu, usługi komunalne)	108,3	121,9	150,5	152,5
i)	zakup usług remontowych	83,9	82,8	90,3	91,1
j)	składki na fundusz pracy	79,6	79,7	81,2	76,8
k)	wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń (m.in. odprawy pieniężne)	66,8	68,3	70,9	73,7
l)	wynagrodzenia bezosobowe (wynagrodzenia osób zatrudnionych na umowę zlecenie lub umowę o dzieło np. nauczycieli prowadzących dodatkowe zajęcia z dziećmi)	27,6	23,2	20,2	15,8
ł)	zakup środków dydaktycznych i książek	19,1	25,3	26,2	24,9
3	Wydatki majątkowe poniesione na funkcjonowanie przedszkoli samorządowych	246,0	274,9	330,8	329,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie baz danych Ministerstwa Finansów – wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za lata 2012–2015.

Dane z tabeli 2 wskazują, że kwoty dotacji przekazanych przedszkolom niepublicznym zależą przede wszystkim od kwot wydatków ponoszonych na wypłatę wynagrodzeń wraz z pochodnymi. Stanowią one blisko 75% rocznych wydatków bieżących gmin (poz. 2a i 2b). Warto odnotować, że do podstawy wyliczenia dotacji wypłacanych podmiotom prywatnym nie uwzględnia się wydatków majątkowych. Należą do nich m.in. zakup, montaż i odtworzenie środków trwałych oraz ich remonty kapitalne [Kańduła, Kijek, 2008a, s. 53]. Równocześnie zwraca uwagę fakt, że kwota nakładów majątkowych odpowiada innym kategoriom wydatków, zarezerwowanych dla placówek publicznych. Do podstawy wyliczenia dotacji dla placówek niepublicznych wliczane są bowiem wydatki na sfinansowanie dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, które to stanowią prerogatywy zagwarantowane nauczycielom publicznych placówek przez ustawę Karta Nauczyciela [Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela].

Innym potencjalnym czynnikiem, wpływającym na wysokość dotacji wypłacanych podmiotom niepublicznym, był w minionych latach sposób prowadzenia gospodarki finansowej przez placówki publiczne. W latach 1995–2011 przedszkola publiczne mogły być prowadzone zarówno w formie jednostek budżetowych,

jak i zakładów budżetowych. Przedszkola działające do końca 2010 r. jako zakłady budżetowe pokrywały koszty swojej działalności z przychodów własnych (m.in. z opłat pobieranych od rodziców dzieci), a także z dotacji otrzymywanych z budżetu gminy [Kańduła, 2003, s. 152, 156]. Od 2011 r. przedszkola publiczne mogą być prowadzone wyłącznie w formie jednostek budżetowych. Tego rodzaju jednostki finansują swoją działalność bezpośrednio ze środków budżetu gminy, a otrzymane dochody odprowadzają na jej rachunek. W rzeczywistości nie prowadzą one samodzielnej – odrębnej gospodarki finansowej pozwalającej na ustalenie wyniku finansowego i rozliczenie go z gminą. Co istotne, wszelkie realizowane wydatki (bieżące, jak i majątkowe) związane z utrzymaniem tego rodzaju placówek, zapisane są po stronie wydatków budżetu gminy. Również pobierane dochody jednostki odprowadzają bezpośrednio na rachunek gminy [Kańduła, Przybylska, 2008b, s. 43]. Wprawdzie od 1 stycznia 2011 r. przedszkola publiczne (jednostki budżetowe) mogły gromadzić dochody (opłaty od rodziców) na wydzielonym rachunku i finansować z nich określone kategorie wydatków, to jednak było to uzależnione od wydania stosownej uchwały przez radę gminy. W praktyce, na taki sposób prowadzenia przez przedszkola zasad gospodarki finansowej decydowały się głównie duże gminy (głównie powiaty grodzkie), które prowadziły od kilku do kilkunastu przedszkoli publicznych (w zbadanej próbie dotyczyło to 29% samorządów). W pozostałych gminach pobierane przez placówki przedszkolne dochody ewidencjonowane były po stronie dochodów gmin, z których następnie finansowano wydatki tych placówek.

Funkcjonujący w latach 2011–2013 system finansowania placówek oświatowych wzbudzał wątpliwości w zakresie prawidłowości wyliczenia podstawy udzielenia dotacji placówkom niepublicznym. Według Kołacz [za: Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 23], sposób naliczania dotacji powodował powstanie swoistej „pułapki minowej”, która polegała na tym, że do wyliczenia dotacji przyjmowano wszystkie wydatki ponoszone na finansowanie pobytu dzieci w przedszkolach publicznych, a więc również te, które były refundowane przez opłaty pobierane od rodziców. Tym samym, według Kołacz, regulacja ta mogła wydawać się niesprawiedliwa ze względu na to, że dotacji udzielano od kwot, których gmina w rzeczywistości nie wydatkowała, a ściślej, uzyskiwała ich refundację [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 23].

Zasady te uległy zasadniczej zmianie z dniem 1 września 2013 r. kiedy to weszła w życie ustawa reformująca sposób finansowania przedszkoli niepublicznych. Zgodnie z tą nowelizacją, dotacje te przysługują w wysokości nie niższej niż 75% ustalonych w budżecie gminy wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach prowadzonych przez gminę w przeliczeniu na jednego ucznia, ale pomniejszonych o pobierane opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie [Art. 14 ustawy z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw; art. 90 ust. 2b

ustawy z 7 września 1991 r. o systemie oświaty]. Wprowadzona zmiana w sposób jednoznaczny rozstrzyga opisywany powyżej problem wyliczania zasad naliczania dotacji, bez względu na to, czy dochody pobierane od rodziców wpływają bezpośrednio do budżetu gminy czy też realizowane są poprzez rachunek dochodów własnych placówek oświatowych. Jeżowski wskazuje, że wprowadzona zmiana „nie powinna powodować obniżenia dotacji dla przedszkoli niepublicznych”, a ma na celu przywrócenie stanu sprzed 1 stycznia 2011 r., kiedy to przedszkola będące zakładami budżetowymi pokrywały koszty swojej działalności m.in. z przychodów własnych, wobec czego „przychody tych zakładów nie zwiększały podstawy naliczania dotacji dla niepublicznych przedszkoli” [Jeżowski, 2014, s. 227].

Analiza porównawcza danych budżetowych 261 gmin z terenu 7 województw⁷ wykazała, że wprowadzona w 2013 r. zmiana nie spowodowała obniżenia kwot dotacji przekazanych podmiotom niepublicznym. W badanej próbie tylko w 32 gminach (12%) w 2014 r. kwota wypłaconych dotacji była niższa aniżeli w 2012 r. (tj. w roku, w którym nie obowiązywało ww. uprawnienie) bądź też kwota ta pozostawała na zbliżonym do 2012 r. poziomie, pomimo że w gminie odnotowano wzrost liczby podmiotów uprawnionych do otrzymania dotacji lub też wzrost wydatków bieżących gminy w przeliczeniu na 1 dziecko.

Jako jedną z przyczyn tego zjawiska można wskazać zmianę sposobu naliczania dotacji, jednakże z drugiej strony mogło to być skutkiem zmniejszenia liczby dzieci objętych wychowaniem w placówkach niepublicznych. W 10 gminach (4%) odnotowane zmniejszenie kwot wypłacanych dotacji wiązało się z likwidacją placówek niepublicznych na terenie danej gminy lub ze zmniejszeniem wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych. W pozostałych 219 gminach (84%) odnotowano zwiększenie kwot dotacji wypłaconych przedszkolom niepublicznym, co było skutkiem wzrostu wydatków bieżących, a przede wszystkim zwiększenia liczby dzieci uprawnionych do uzyskania tej formy dofinansowania. Przedstawione dane nie pozwalają jednoznacznie stwierdzić, jaki wpływ na badane zjawisko miała zmiana regulacji prawnych. Można jedynie sądzić, że korekta zasad wyliczania dotacji nie spowodowała radykalnego zmniejszenia kwot transferowanych do placówek niepublicznych (ew. przyczyniła się do takiej zmiany w niewielkiej liczbie gmin).

Wyjaśnieniem tego stanu zdaje się być stosowanie przez większość gmin zasady obniżania podstawy naliczenia dotacji o kwoty dochodów pobieranych od rodziców dzieci już przed wejściem w życie noweli ustawy. Wprawdzie stosowanie tej reguły było wskazywane przez organy kontroli jako niezgodne z zasadami określonymi przez ustawę o systemie oświaty [NIK, 2014], to jednak takie rozwiązanie było uprzednio rekomendowane przez przedstawicieli strony rządo-

⁷ Dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, małopolskie, mazowieckie, opolskie, pomorskie, wielkopolskie.

wej⁸. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Rzeszowie, w wyroku z 21 sierpnia 2013 r. stwierdził, że dopiero znowelizowany art. 90 ust. 2b ustawy o systemie oświaty „stanowi podstawę do odliczenia od wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych opłaty za korzystanie z wychowania przedszkolnego oraz za wyżywienie, stanowiące dochody budżetu gminy” [II SA/Rz 211/13, LEX nr 1377095].

Istotne stanowisko wyraził w 2015 r. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie, który wskazał, że kwota wydatków stanowiąca podstawę obliczenia dotacji, o jakiej mowa w art. 90 ust. 2b przed nowelizacją, to „ogólna kwota wydatków zaplanowanych w budżecie jako tych, które są ponoszone na utrzymanie jednego ucznia w przedszkolu publicznym. Kwota ta nie podlega pomniejszeniu o sumy stanowiące równowartość dochodów przeznaczonych na pokrycie danego wydatku”. [II GSK 2450/13, LEX nr 1666190].

W literaturze przedmiotu prezentowane są wyniki badań, oparte o analizy ekonometryczne, opisujące związki pomiędzy wybranymi czynnikami społeczno-ekonomicznymi gmin, a parametrami edukacji przedszkolnej. Swianiewicz i Łukomska badając relacje pomiędzy cechami takimi jak: odsetek dzieci uczęszczających do przedszkoli niepublicznych oraz wysokość dotacji przekazywanych przedszkolom niepublicznych a czynnikami społeczno-gospodarczymi gmin (dochody, liczebność, poziom wykształcenia ich mieszkańców) wykazali, że istotnymi czynnikami wpływającymi na upowszechnienie niepublicznej edukacji przedszkolnej są wielkość gminy i jej profil edukacyjny.

W opinii tych autorów, większe gminy oraz gminy z wysokim poziomem edukacji mieszkańców charakteryzowały się wyższym wskaźnikiem skolaryzacji, a tym samym przeznaczały wyższe kwoty na wydatki przedszkoli publicznych oraz dotacje dla placówek niepublicznych (częściej organizowano na ich terenie placówki niepubliczne). Badania te, oparte na danych z 2009 r. wykazały również brak istotnego związku pomiędzy zamożnością gmin (poziomem ich dochodów własnych) a dotacjami przekazywanymi na przedszkola niepubliczne. Autorzy tego raportu wskazali ponadto na znaczne zróżnicowanie wydatków ponoszonych przez gminny w przeliczeniu na 1 dziecko uczęszczające do przedszkola publicznego. W gminach wiejskich koszt ten był przeciętnie nawet o 30% niższy niż w wielkich miastach. Ponadto, skala dotacji przekazywanych placówkom nie-

⁸ W odpowiedzi z 2 lipca 2013 r. na interpelację poselską nr 18220, w sprawie sposobu obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów stwierdziła, że „stosując wykładnię celowościową przepisu art. 90 ustawy o systemie oświaty, trudno byłoby uznać, że do wydatków bieżących ponoszonych przez gminę można zaliczyć środki wydatkowane na wyżywienie dzieci bądź na udzielanie świadczeń przez przedszkole publiczne w czasie przekraczającym bezpłatny wymiar zajęć, które pochodzą od rodziców dzieci z przeznaczeniem ściśle na te cele. Tym samym należało uznać, że wydatki bieżące ponoszone na wskazane wyżej cele (finansowane z opłat rodziców dzieci uczęszczających do przedszkoli publicznych prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego) nie powinny być brane pod uwagę przy ustalaniu wydatków stanowiących podstawę obliczania dotacji dla przedszkoli niepublicznych”.

publicznym, poza wielkimi miastami była niewielka. W gminach podmiejskich dotacje na 1 dziecko wynosiły zaledwie $\frac{1}{4}$ wydatków ponoszonych w przedszkolu publicznym, a w peryferyjnie położonych gminach były to kwoty jeszcze niższe [Swianiewicz, Łukomska, 2011, s. 43–45].

Analiza danych za lata 2012–2014 częściowo potwierdziła te obserwacje. W miastach na prawach powiatu roczne wydatki ponoszone w przedszkolach publicznych w przeliczeniu na 1 dziecko kształtowały się na poziomie 8,7–9,4 tys. zł, podczas gdy w gminach wiejskich były to kwoty rzędu 7,5–8,2 tys. zł⁹. Co ciekawe, w dużych gminach miejskich (powiaty grodzkie) w 2014 r. odnotowano taki sam przyrost liczby zarejestrowanych placówek niepublicznych jak w gminach wiejskich (ok. 22%). W pozostałych gminach przyrost ten nieznacznie przewyższał ww. wskaźnik osiągając w gminach miejskich 29,3%, a w gminach miejsko-wiejskich 31,5%. Sytuacja ta szczególnie zauważalna jest w gminach położonych w graniach dużych aglomeracji miejskich, w których zachodzące zmiany demograficzne powodują zmiany w zapotrzebowaniu na usługi społeczne. Walaszek [2013, s. 101] na podstawie badań dotyczących dostępności usług edukacyjnych w aglomeracji poznańskiej wskazuje, że tzw. młodość demograficzna gmin podpoznańskich wyraża się m.in. wzrostem zapotrzebowania społecznego na usługi edukacyjne, w tym również związane z opieką nad dziećmi. Wskazuje ona również na zjawisko suburbanizacji terenów podmiejskich, które wyraża się tym, iż mieszkańcy tych terenów ze względów logistycznych lub organizacyjnych często korzystają z usług społecznych zlokalizowanych na terenach dużych aglomeracji finansowanych przez organy innej gminy (często jest to wynikiem przekonań o wyższej jakości usług oferowanych w dużych miastach). Jednocześnie gminy podmiejskie nie są w stanie zapewnić pełnej infrastruktury społecznej w sytuacji gwałtownego przyrostu liczby jej ludności [Walaszek, 2013, s. 101]. Wprawdzie obowiązujące regulacje prawne przewidują mechanizm refundacji kosztów ponoszonych z tytułu uczęszczania dzieci do przedszkoli na terenie sąsiednich gmin, to jednak utworzenie niepublicznych placówek wydaje się być najwłaściwszą metodą zaspokojenia potrzeb edukacyjnych w warunkach zachodzących zmian demograficznych.

REFORMA SYSTEMU OŚWIATY I WYNIKAJĄCE Z NIEJ PERSPEKTYWY DLA PODMIOTÓW PROWADZĄCYCH PLACÓWKI NIEPUBLICZNE

Wprowadzana od kilku lat reforma systemu oświaty, odnosząca się do problemów organizacji i finansowania placówek wychowania przedszkolnego, odpowiedziała na sygnały zgłaszane przez przedstawicieli placówek oświatowych, eksper-

⁹ Wydatki dotyczące rozdziału 80104 – Przedszkola. Ze względu na sposób ewidencjonowania wydatków, wartości te pozostają niedoszacowane, gdyż nie uwzględniają wydatków ponoszonych w rozdziałach 80146 – Doksztalcanie i doskonalenie nauczycieli oraz 80148 – Stołówki szkolne i przedszkolne (nakłady wspólne dla szkół i przedszkoli).

tów, samorządowców i osób zainteresowanych funkcjonowaniem tych placówek. W minionych latach przedstawiciele tych środowisk powszechnie powątpiewali w skuteczność wyrównania szans edukacyjnych na etapie wczesnego wychowania przedszkolnego ze względu m.in. na brak odpowiedniego wsparcia finansowego gmin przez sektor rządowy, brak w wielu gminach placówek wychowania przedszkolnego, utrudniony dostęp do przedszkoli ze względu na brak tego rodzaju placówek w części gmin bądź niewystarczającą liczbę miejsc w placówkach już funkcjonujących, a także wysokie koszty pobierane w placówkach niepublicznych [Szymańczak, 2010, s. 152–153].

Nowelizacje ustawy o systemie oświaty [Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw oraz ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw] wprowadziły kilka istotnych rozwiązań dla funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego. W latach szkolnych 2016/2017–2018/2019 sieć publicznych przedszkoli wraz z niepublicznymi przedszkolami, powinna zapewniać dzieciom czteroletnim i pięcioletnim możliwość realizowania wychowania przedszkolnego. Od 1 września 2017 r. uprawnienie to dotyczyć będzie także dzieci trzyletnich [Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw].

Zapewnienie spełnienia ww. warunków pozostanie zadaniem własnym gminy, z tą różnicą, że gmina będzie mogła wykonać ten obowiązek zapewniając dzieciom możliwość korzystania, poza publicznymi przedszkolami, również z placówek niepublicznych. Już dziś osobom i organom prowadzącym placówki przysługuje uprawnienie do uzyskania dotacji w wysokości równej kwocie równej wydatkom ponoszonym na utrzymanie uczniów w przedszkolach (100%). Uzyskanie takiej dotacji uzależnione jest jednak od spełnienia dodatkowych warunków wymaganych w placówkach publicznych. Dotyczą one m.in. zapewnienia odpowiedniego czasu bezpłatnego nauczania oraz wysokości pobieranych opłat za korzystanie z placówki w wysokości przewidzianej przez radę gminy [Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw].

Pilich [2013, Komentarz do art. 90 ustawy o systemie oświaty] streścił spełnienie tych warunków jako „włączenie przedszkola niepublicznego do publicznej sieci przedszkolnej na równych warunkach działalności, zwłaszcza gdy chodzi o czas zajęć bezpłatnych (tj. finansowanych wyłączenie ze środków publicznych) oraz maksymalną wysokość opłat za korzystanie z wychowanie przedszkolnego”. Przyznanie dotacji przedszkolom niepublicznym w wysokości odpowiadającej wydatkom ponoszonym w placówkach publicznych następować będzie po przeprowadzeniu otwartego konkursu ofert ogłaszanego przez organy wykonawcze gmin. Warto wskazać, że w przypadku gdy gmina nie zapewni wszystkim dzieciom miejsc w placówkach publicznych, będzie zobowiązana do przeprowadzenia otwartego konkursu ofert dla przedszkoli niepublicznych.

Wobec wprowadzonych zmian osoby prowadzące przedszkola niepubliczne stoją obecnie przez swojego rodzaju wyborem. Z jednej strony oferuje się tym przedszkolom możliwość ubiegania się o przyznanie pełnej refundacji wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie swoich placówek przy ograniczeniu wysokości pobieranych opłat od rodziców. Z drugiej strony przedszkola te nadal mają możliwość otrzymania z budżetu gminnego dotacji w wysokości nie niższej niż 75% wydatków bieżących ponoszonych w przedszkolach publicznych, bez ograniczania im możliwości pobierania od rodziców wyższych opłat za korzystanie z miejsc w tych placówkach. Alternatywa ta jest ciekawą propozycją dla organów prowadzących przedszkola biorąc pod uwagę fakt, że niepubliczne placówki przedszkolne realizują różne cele wyznaczone współcześnie podmiotom gospodarczym. Częściowo są to bowiem placówki, ukierunkowane na pomnażanie kapitału (np. spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa osób fizycznych), ale również realizują szeroko rozumiane cele społeczne (np. fundacje, stowarzyszenia, związki wyznaniowe), mające na celu zapewnienie funkcjonowania placówek wychowania przedszkolnego na określonym terenie.

PODSUMOWANIE

Na przełomie minionych 10 lat prowadzenie niepublicznej placówki wychowania przedszkolnego stało się dla wielu podmiotów interesującą propozycją biznesową będącą odpowiedzią na rosnące potrzeby edukacyjne najmłodszej grupy Polaków. Dla organizacji społecznych (np. stowarzyszeń) założenie niepublicznego przedszkola stanowiło jedyną możliwość stworzenia społeczności lokalnej dogodnych warunków do korzystania z placówki wychowania przedszkolnego. Dla obu kategorii tych podmiotów prowadzenie przedszkola było przedsięwzięciem na tyle kapitałochłonnym, iż w praktyce nie byłoby ono możliwe bez wsparcia finansowego ze strony budżetów samorządowych. Szacuje się, że założenie placówki przedszkolnej wymaga zapewnienia lokalu o pow. min. 200 m² oraz dodatkowo przestronnego placu zabaw, co może łącznie pochłonąć ponad 220 tys. zł. Z kolei utrzymanie tego rodzaju placówki, przy założeniu uruchomienia 3 grup dla 40 dzieci wiąże się z koniecznością ponoszenia miesięcznych kosztów w wys. ok. 25 tys. zł, przy możliwych do uzyskania przychodach z czesnego w wysokości 20 tys. zł oraz dotacji przedszkolnej w kwocie 14 tys. zł [*Czas na biznes, niepubliczne przedszkole*, 2013, s. 12–13].

Odnotowany w minionych latach wzrost liczby placówek niepublicznych był reakcją na zmiany demograficzne, jakie dokonywały się na przestrzeni minionych dekad. Po wystąpieniu niżu demograficznego z początku lat 90., skutkującego likwidacją części placówek publicznych, w ciągu minionych 10 lat odnotowano zwiększenie liczby dzieci objętych tą formą wychowania (o 288,5 tys.). Ponad połowa tego wzrostu była udziałem nowo utworzonych przedszkoli niepublicznych (148,7 tys. dzieci).

Dokonane w minionych latach zmiany regulacji prawnych zunifikowały zasady przyznawania dotacji placówkom niepublicznym, czyniąc ten mechanizm bardziej transparentnym i przewidywalnym. Równocześnie wprowadzony został nowy instrument finansowania przedszkoli niepublicznych, wzmacniający rolę tych placówek jako istotnego komponentu wspomagającego gminy w realizacji ich zadań. Placówki niepubliczne ze względu na autonomię w określaniu cen swoich usług są w stanie oferować szeroki katalog usług edukacyjnych. Część z tych podmiotów decyduje się na profilowanie rodzaju swojej działalności, umożliwiając rodzicom wybór placówki ukierunkowanej na rozwijanie określonych zdolności ich dzieci. Tym samym dotacje dla podmiotów prowadzących przedszkola, które są przede wszystkim pochodną nakładów ponoszonych na wynagrodzenia nauczycieli zatrudnionych w placówkach publicznych, nie powinny być przez organy gminy postrzegane jako uciążliwe obciążenie budżetów gminnych, lecz jako instrument prowadzenia polityki oświatowej silnie reagujący na zmieniające się potrzeby społeczne.

Zagrożeniem dla funkcjonowania tego rodzaju placówek wydają się być niekorzystne prognozy demograficzne, które w dłuższej perspektywie przewidują zmniejszenie liczby dzieci w wieku przedszkolnym i szkolnym. Do 2025 r. prognozuje się zmniejszenie liczby dzieci w grupie wiekowej do 14 lat o ponad 501,2 tysięcy [GUS, 2014b, s. 131]. Należy mieć na uwadze fakt, że wszelkie niekorzystne zmiany w sektorze przedszkoli niepublicznych, również te skutkujące likwidacją tego rodzaju placówek, nie pozostaną bez wpływu na kondycję budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Ewentualna likwidacja przedszkoli niepublicznych, w wyniku działania mechanizmów rynkowych, wymusi bowiem na organach gmin dokonywanie znaczących inwestycji, ze względu na konieczność utworzenia dodatkowych miejsc w przedszkolach publicznych.

BIBLIOGRAFIA

- Colorful Media, 2013, *Czas na biznes – niepubliczne przedszkole*, Colorful Media, Poznań.
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat, 2014. *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition*. Eurydice and Eurostat Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, <http://dx.doi.org/10.2797/75270>.
- GUS, 2006, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2005/2006*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.
- GUS, 2014a, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2013/2014*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.
- GUS, 2014b, *Prognoza ludności na lata 2014–2050*, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, GUS, Warszawa.
- GUS, 2015, *Oświata i wychowanie w roku szkolnym 2014/2015*, Departament Statystyki Usług GUS, Warszawa.

- Jeżowski A., 2014, *Finansowanie publiczne oświaty niepublicznej*, Wolters Kluwers SA, Warszawa.
- Kuzińska H., 2005, *Finansowanie oświaty w Polsce, realia i konieczne zmiany*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego w Warszawie, Warszawa.
- Kańduła S., 2003, *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kańduła S., Kijek I., 2008a, *Wybrane zagadnienia finansów publicznych*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Materiały Dydaktyczne 219.
- Kańduła S., Przybylska J., 2008b, *Organizacja działalności gospodarczej samorządu terytorialnego w Polsce*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Kończak T., 2010, *Oplata stała a niepubliczne przywileje*, „Wspólnota” nr 33, s. 16–17.
- Korolewska M., 2010, *Rola państwa w finansowaniu oświaty* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2014, Informacja o wynikach kontroli finansowania przez gminy przedszkoli publicznych i niepublicznych oraz wykonywania przez te placówki niektórych zadań w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, P/13/142, Warszawa.
- Pilich M., 2013, *Ustawa o systemie oświaty. Komentarz*, Lex.
- Smołkowska U., 2010, *Wydatki na oświatę i wychowanie w budżetach jednostek samorządu terytorialnego w latach 2004–2008* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Szymańczak J., 2010, *Edukacja przedszkolna w polityce oświatowej* [w:] *Polityka oświatowa*, red. M. Korolewska, J. Osiecka-Chojnacka, Studia Biura Analiz Sejmowych nr 2(22), Warszawa.
- Swianiewicz P., Łukomska J., 2011, *Finansowanie przedszkoli z różnych źródeł*, raport diagnostyczny przygotowany w ramach projektu „Doskonalenie strategii zarządzania oświatą na szczeblu lokalnym i regionalnym” finansowanego ze środków EFS w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, <https://www.ore.edu.pl/component/phocadownload/category/113-raporty?Itemid=1173&start=20> (stan na dzień 28.10.2016 r.).
- Walaszek M., 2013, *Dostępność żłobków, szkolnictwa podstawowego i gimnazjalnego w aglomeracji poznańskiej na tle przemian demograficznych*, Acta Universitatis Nicolai Copernici, *Ekonomia* XLIV nr 1, http://dx.doi.org/10.12775/AUNC_EKON.2013.008.
- Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dnia 27 sierpnia 2012 r. w sprawie podstawy programowej wychowania przedszkolnego oraz kształcenia ogólnego w poszczególnych typach szkół (DzU z 2012 r., poz. 977 z późn. zm.).
- Uchwała nr 57 Rady Ministrów z 28 kwietnia 2015 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2015–2018 (M.P. z 2015 r., poz. 389).
- Ustawa z 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela (DzU z 2014 r., poz. 191 z późn. zm.).
- Ustawa z 7 września 1991 r. o systemie oświaty (DzU z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późn. zm.).
- Ustawa z 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2013 r., poz. 827 z późn. zm.).
- Ustawa z 29 grudnia 2015 r. o zmianie ustawy o systemie oświaty oraz niektórych innych ustaw (DzU z 2016 r., poz. 35).

Streszczenie

Prywatne placówki wychowania przedszkolnego odgrywają ważną rolę w polskim systemie oświatowym. Głównym celem niniejszej publikacji jest wskazanie czynników decydujących o wysokości transferów publicznych przekazywanych na funkcjonowanie tego rodzaju placówek. Przeprowadzone analizy wskazują, że o wysokości tych środków decydują głównie kwoty przeznaczane przez władze samorządowe na finansowanie wynagrodzeń nauczycieli zatrudnianych w placówkach publicznych. Dokonywane w minionych latach zmiany aktów prawnych nie wpłynęły znacząco na wysokość transferów publicznych kierowanych do tego rodzaju placówek. Jednocześnie umożliwiły one samorządom stosowanie jednolitych zasad naliczania dotacji dla podmiotów uprawnionych do ich otrzymania. Zagrożeniem dla funkcjonowania tego rodzaju placówek wydają się być niekorzystne prognozy demograficzne, które przewidują zmniejszenie liczby dzieci w wieku przedszkolnym.

Słowa kluczowe: wychowanie przedszkolne, przedszkole niepubliczne, dotacja

Budget transfers for non-public nursery schools in Poland*Summary*

Private nursery schools are playing an important role in Polish educational system. Finding what determines the amount of public funds sent to these institutions is the main subject of this publication. These studies have shown that the amount of the grant for private nursery schools mostly depends on the remuneration of teachers employed at public nursery schools. Amended provisions of the law did not significantly affect the amount of transfers to non-public nurseries schools. At the same time they made significant facilitation in principles of granting the subsidy for non-public nursery schools. It is more transparent and predictable now. A threat for functioning of that kind of institutions seems to be the unfavourable demographic forecasts which provide for a reduction in the number of children at pre-school age.

Keywords: pre-school education, non-public nursery school, subsidy

JEL: H71

*dr inż. Łukasz Satoła*¹

Instytut Ekonomiki i Zarządzania Przedsiębiorstwami
Zakład Ekonomiki i Finansów Przedsiębiorstw
Uniwersytet Rolniczy w Krakowie

Spoleczna percepcja inwestycji komunalnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych

WSTĘP

Integracja ze strukturami Unii Europejskiej była jednym z ważniejszych wydarzeń w najnowszej historii Polski oddziałując na wiele wymiarów społeczno-gospodarczego życia kraju. Korzystanie z funduszy strukturalnych stało się jednym z najistotniejszych aspektów tego procesu wywierając wpływ na funkcjonowanie sfery realnej gospodarki (przedsiębiorstw) oraz innych podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie finansowe (w tym głównie jednostek samorządu terytorialnego).

Wkład środków finansowych pozyskiwanych z funduszy strukturalnych w prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego inwestycje infrastrukturalne jest znaczący i, jak wskazują wyniki badań, może nawet przekraczać 50% ogólnej wartości wydatków inwestycyjnych [Standar, Bartkowiak-Bakun, 2015]. Oznacza to, że duża część przedsięwzięć w ogóle nie byłaby zrealizowana lub ich zakres uległby znacznemu ograniczeniu w sytuacji, gdy samorzady musiałyby je sfinansować ze środków własnych. Duże znaczenie funduszy UE w realizacji inwestycji komunalnych nie może zatem pozostawać poza sferą oceny przez mieszkańców.

Na poziomie lokalnym samorząd gminny decydując o kierunkach działania powinien uwzględniać potrzeby wspólnoty samorządowej [Harańczyk, 2010]. Uzyskanie konsensusu społeczności lokalnej stanowi jeden z najistotniejszych warunków zastosowania instrumentów interwencjonizmu lokalnego. Z jednej strony umożliwia to pozyskanie akceptacji dla wdrażanych przedsięwzięć, a z drugiej uzyskanie opinii na temat skuteczności podejmowanych przez samorząd działań [Kogut-Jaworska, 2008].

¹ 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

Celem artykułu jest próba przedstawienia opinii przedstawicieli lokalnych społeczności na temat postrzegania przez nich wykorzystania oraz efektów zastosowania funduszy strukturalnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Materiał empiryczny do analiz stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 24 gminach z obszaru województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego. W skład grupy badawczej wchodziło 6 gmin miejskich, 7 miejsko-wiejskich oraz 11 wiejskich. Respondentami były osoby o ugruntowanej pozycji w lokalnym środowisku potrafiące obiektywnie ocenić funkcjonowanie władz samorządowych. Po weryfikacji otrzymanych odpowiedzi do badań zakwalifikowano 186 kwestionariuszy.

W wymiarze teoretycznym podstawę badań stanowiła problematyka ekonomii sektora publicznego. Do oceny uzyskanych wyników użyto metod statystyki opisowej (wskaźniki struktury, miary rozproszenia). W celu oceny potencjalnych związków pomiędzy cechami respondentów a udzielanymi odpowiedziami wykorzystano tabele wielodzzielcze oraz test niezależności chi-kwadrat.

$$\chi^2 = \sum_{j=1}^k \frac{(O_j - E_j)^2}{E_j} \quad (1)$$

gdzie:

O_j – liczebność obserwowana dla danej grupy,

E_j – liczebność oczekiwana dla danej grupy.

OCENA EFEKTÓW REALIZACJI INWESTYCJI PUBLICZNYCH

Ocena efektów inwestycji prowadzonych z funduszy publicznych jest przedsięwzięciem złożonym, w którym konieczne jest ujęcie kosztów oraz korzyści w wielu wymiarach. Analizę utrudnia dodatkowo w tym przypadku fakt, iż wiele efektów realizacji inwestycji infrastrukturalnych ma z reguły długofalowy charakter, a czasem do ich ujawnienia dochodzi po upływie stosunkowo długiego odcinka czasu od formalnego zakończenia projektu.

Ważną rolą rozwoju infrastruktury jest tworzenie tzw. efektów zewnętrznych, które ujawniają się w postaci korzyści (lub kosztów) dla prowadzenia działalności podmiotów gospodarczych oraz życia ludności. Efekty zewnętrzne mogą mieć charakter popytowy lub podażowy. Efekty popytowe ujawniają się pod postacią wzrostu konsumpcji oraz inwestycji na danym obszarze w rezultacie zwiększonego zainteresowania daną infrastrukturą, a w konsekwencji wzrostu liczby funkcjonujących tam podmiotów gospodarczych oraz gospodarstw domowych. Efekty podażowe przy rozbudowie infrastruktury oznaczają natomiast poprawę

efektywności produkcji uzyskiwaną wskutek wzrostu oraz poprawy produktywności kapitału.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele kryteriów oceny uzyskiwanych efektów inwestycji infrastrukturalnych [por. Kamińska, 2000]. W kontekście treści poruszanych w artykule istotne są efekty niewymierne, wśród których wyróżnia się [Kozłowski, 2012]:

- zaspokojenie potrzeb ludności,
- poprawę technicznych warunków systemów komunikacji,
- podniesienie jakości wód i zmniejszenie zagrożeń dla środowiska,
- ochronę walorów systemów ekologicznych.

Zgodnie ze znanym w literaturze ekonomicznej teorematem Oates'a [1972] zdecentralizowane dostarczanie lokalnie konsumowanych dóbr publicznych jest bardziej efektywne w porównaniu ze scentralizowanym podejmowaniem decyzji w tym zakresie. Wzrost efektywności alokacyjnej dóbr publicznych wynika w tym przypadku z lepszego rozpoznania potrzeb przez władze lokalne. Znajdujące się najbliżej obywatela władze jednostek samorządu terytorialnego mają największe możliwości właściwego odzwierciedlenia preferencji lokalnych potrzeb w podejmowanych działaniach, w tym również inwestycyjnych. Są również kluczowym ogniwem pośredniczącym w procesie alokacji funduszy europejskich do obszarów w największym stopniu wymagających wsparcia publicznego [Jouen i in., 2010].

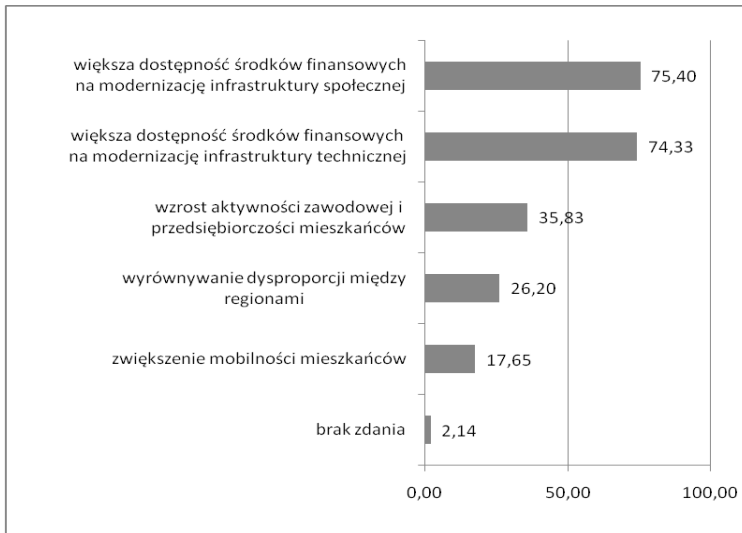
Centralną osią zainteresowania ekonomii sektora publicznego jest dokonywanie wyborów publicznych. Decyzje odnośnie do takich wyborów podejmowane są zbiorowo w wyniku analizy kosztów i korzyści określonych rozwiązań dokonywanych przez zorganizowane grupy społeczne [por. Stiglitz, 2004]. Oceny formułowane wobec przedsięwzięć inwestycyjnych prowadzonych z funduszy publicznych (a do takich zalicza się fundusze strukturalne UE) mają zatem znaczenie dla dokonywanych w sektorze publicznym wyborów.

WYNIKI BADAŃ

Spółeczna percepcja działań władz publicznych, w tym samorządowych uzależniona jest od wielu czynników, które można zaliczyć zarówno do cech opisujących mieszkańców (respondentów), jak i konkretne działania podmiotów, które podlegają ocenie [por. Grzebyk, 2010]. Podejmowanie inwestycji komunalnych oraz współfinansowanie ich funduszami strukturalnymi UE należy do istotnych i aktualnych problemów funkcjonowania JST, które budzą społeczne zainteresowanie, głównie ze względu na oczekiwanie poprawy jakości życia w rezultacie ich przeprowadzenia.

Integracja Polski ze strukturami Unii Europejskiej przyniosła wiele zmian w różnych aspektach rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Wśród korzyści ankietowani najczęściej wymieniali zwiększoną dostępność środków finansowych na modernizację infrastruktury społecznej (szkoły, domy kultury, biblioteki, sale

gimnastyczne, boiska sportowe itp.) (wykres 1). Nieznacznie mniej osób wymieniło wzrost dostępności środków finansowych na modernizację infrastruktury technicznej (drogi, wodociągi, oczyszczalnie ścieków itp.).



Wykres 1. Społeczna ocena korzyści wynikających z integracji Polski ze strukturami UE (%)

Źródło: opracowanie własne.

Postrzeżenie korzyści z integracji europejskiej przez pryzmat zwiększonych możliwości realizacji inwestycji infrastrukturalnych w zdecydowanie największym stopniu determinowało społeczną ocenę tego procesu [por. Zawora, 2012, s. 144]. Warto zaznaczyć, że duże oczekiwania społeczne w tym zakresie spotykają się z ograniczonymi możliwościami ich realizacji ze strony podmiotów publicznych powodowanymi między innymi ograniczeniami budżetowymi.

Wzrost aktywności zawodowej i lokalnej przedsiębiorczości był traktowany jako korzyść płynąca z integracji z UE tylko przez ok. 36% respondentów, natomiast zwiększenie mobilności ludności (często kojarzone z emigracją zarobkową) jedynie przez niespełna 18%. Widoczna w opinii publicznej jest zatem duża presja na poprawę warunków życia wynikająca z dużych zapóźnień infrastrukturalnych i oczekiwania związane w tym aspekcie z instrumentami polityki regionalnej UE. Wyraźnie zaznaczyła się bowiem przewaga wypowiedzi odnośnie do rozbudowy obiektów infrastrukturalnych nad tymi, które świadczyłyby o konieczności większego wsparcia przedsiębiorczości czy pomocy wprost adresowanej do podmiotów gospodarczych.

Aby zweryfikować opinie respondentów odnośnie do kierunku i zakresu wpływu zastosowanych środków finansowych pochodzących z funduszy europejskich zapytano ich o ocenę zrealizowanych inwestycji dla tworzenia warunków dla trwałego rozwoju gospodarczego oraz poprawy jakości życia mieszkańców (tabela 1).

Tabela 1. Zróżnicowanie opinii respondentów na temat wpływu funduszy Unii Europejskiej na wybrane aspekty rozwoju lokalnego

Deklaracje odnośnie do wpływu funduszy UE	Częstotliwość korzystania respondenta z obiektów dofinansowanych z funduszy UE				Ogółem
	bardzo często	często	rzadko	nie korzysta	
Inwestycje w większym stopniu poprawiły jakość życia mieszkańców niż stworzyły warunki dla trwałego rozwoju gospodarczego	2	21	29	3	55
Inwestycje w większym stopniu stworzyły warunki dla trwałego rozwoju gospodarczego niż poprawiły jakość życia mieszkańców	3	10	14	9	36
Inwestycje w takim samym stopniu sprzyjały rozwojowi gospodarczemu, jak poprawie jakości życia mieszkańców	4	20	25	5	54
Brak zdania	2	12	16	11	41
Razem	11	63	84	28	186

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci nie byli jednomyślni w ocenie zakresu wpływu inwestycji współfinansowanych z funduszy UE. Niemal równoliczne były opinie świadczące o tym, że przedsięwzięcia te w większym stopniu poprawiły jakość życia mieszkańców niż stworzyły warunki dla trwałego rozwoju gospodarczego, co zdania sugerujące osiągnięcie równowagi w tym zakresie. Wyraźnie mniej było jednak wypowiedzi, które sugerowałyby, iż fundusze UE zostały spożytkowane na inwestycje tworzące głównie warunki do trwałego rozwoju ekonomicznego (w tym rozwoju podmiotów gospodarczych), a w mniejszym stopniu sprzyjające wzrostowi jakości życia mieszkańców. Jakkolwiek dokonana ocena nie jest jednoznaczna, tym niemniej zauważalna jest przewaga opinii traktujących, że fundusze europejskie zostały wykorzystane w większym stopniu na przedsięwzięcia służące poprawie warunków życia ludności, niż w celu promowania przedsięwzięć sprzyjających trwałemu rozwojowi gospodarczemu.

Jednym z kluczowych celów funkcjonowania polityki regionalnej UE (a w konsekwencji funduszy strukturalnych) jest dążenie do poprawy spójności społeczno-ekonomicznej regionów Wspólnoty, głównie poprzez promowanie projektów służących trwałemu rozwojowi. Przekonanie to, jak się okazuje, pozostaje czasem jedynie w sferze deklaracji, a perspektywiczne myślenie jednak przegrywa w konkurencji z bieżącymi problemami społeczności lokalnych i regionalnych

wykazujących większe zainteresowanie poprawą standardu życia. Władze lokalne odczytując w ten sposób potrzeby społeczne były skłonne w większym stopniu decydować się na inwestycje odzwierciedlające bieżące oczekiwania mieszkańców aniżeli wdrażać projekty, których pozytywne efekty byłyby widoczne dopiero po pewnym okresie. Nie bez znaczenia dla takiego sposobu działania pozostaje również klientelistyczna postawa przedstawicieli władz lokalnych wynikająca z teorii cyklu wyborczego [por. L.G. Veiga, F.J. Veiga, 2007].

Pogląd o większym znaczeniu absorpcji funduszy UE dla tworzenia warunków do trwałego rozwoju gospodarczego niż jedynie poprawy warunków życia okazał się być jedynie pewnym stanem pożądanym pozostającym w sferze postulatów [por. Geodecki i in., 2012]. W pewnym stopniu potwierdzają to również wyniki badań, gdzie relatywnie najwięcej takich odpowiedzi zadeklarowały osoby, które nie korzystają z wybudowanych przy wsparciu finansowym UE obiektów. Respondenci korzystający często z efektów inwestycji wykazywali w tym względzie daleko większy sceptycyzm.

W celu zweryfikowania potencjalnych związków, jakie mogą występować pomiędzy wybranymi charakterystykami respondentów a udzielanymi przez nich odpowiedziami zastosowano test niezależności chi-kwadrat. Jest to technika statystyczna relatywnie często stosowana przy analizie zależności zmiennych o charakterze jakościowym [Matysik-Pejas, Wojewodzik, 2009].

Przeprowadzona przy zastosowaniu testu niezależności chi-kwadrat weryfikacja wykazała istnienie zależności pomiędzy częstotliwością korzystania z obiektów powstałych lub zmodernizowanych z funduszy strukturalnych a oceną zakresu oddziaływania wykorzystanych środków finansowych na poszczególne sfery funkcjonowania społeczności lokalnych (wartość testu $\chi^2 = 17,2050$, $\alpha = 0,05$, $df = 9$, $p = 0,0456$). Mając na uwadze wcześniej przedstawione wyniki należy wskazać, że mieszkańcy częściej korzystający z infrastruktury komunalnej współfinansowanej z funduszy UE w mniejszym stopniu podzielają pogląd o istotnym wpływie zrealizowanych inwestycji na trwały rozwój gospodarczy gminy. Częściej są oni natomiast skłonni twierdzić, że inwestycje te w bardziej znaczącym stopniu przyczyniły się do poprawy standardu życia ludności.

Również bardziej szczegółowa analiza dokonana przy zastosowaniu klasyfikacji według typu gminy potwierdziła, że poprawa jakości życia to główny efekt realizacji przez samorządy inwestycji współfinansowanych z budżetu UE. W grupie gmin miejskich oraz miejsko-wiejskich zdecydowanie więcej respondentów podzielało opinię o kluczowym znaczeniu aspektu wzrostu standardu życia w rezultacie wdrażania na ich terenie instrumentarium wsparcia polityki regionalnej UE. Nieco inaczej ukształtował się rozkład odpowiedzi w gminach wiejskich, gdzie zaznaczyła się nieznaczna przewaga opinii o większym wpływie zrealizowanych inwestycji na rozwój gospodarczy niż jedynie na poprawę warunków życia mieszkańców. Należy to tłumaczyć faktem, że obszary wiejskie historycznie wykazywały niższy poziom rozwoju ekonomicznego, a pojawienie się możliwo-

ści dofinansowania przedsięwzięć ze środków UE znacząco wpłynęło na procesy rozwojowe zachodzące na ich terytorium.

Główną przeszkodę w dotychczasowym ich rozwoju stanowił brak kapitału na inwestycje sektora prywatnego oraz niewystarczająca ilość funduszy w budżetach samorządów na sfinansowanie koniecznych inwestycji ułatwiających prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej na tym terenie. Luka infrastrukturalna na obszarach wiejskich była zdecydowanie większa niż w miastach, co w konsekwencji przez długi okres hamowało rozwój innej niż rolnictwo aktywności gospodarczej na tym terytorium. Dostęp do funduszy strukturalnych znacząco zmienił tę sytuację i wpłynął na tworzenie nowych miejsc pracy na obszarach wiejskich. Na terenie miast, gdzie poziom rozwoju ekonomicznego był odpowiednio wyższy, społeczność lokalna większą wagę przywiązuje do standardu życia, a środki z funduszy strukturalnych skłonna jest w większym stopniu przeznaczać na jego poprawę. Uwidacznia się w ten sposób odmienna skala preferencji potrzeb lokalnych względem świadczonych usług publicznych.

Interesujące wyniki przyniosła analiza odpowiedzi na temat wpływu funduszy strukturalnych ze względu na ocenę ich wykorzystania przez gminy respondentów (tabela 2). Obliczona wartość testu niezależności chi-kwadrat wskazuje na istnienie stochastycznej zależności pomiędzy skalą korzystania przez gminy z funduszy zewnętrznych a kierunkiem oraz zakresem ich oddziaływania (wartość testu $\chi^2 = 20,0635$, $\alpha = 0,05$, $df = 6$, $p = 0,0269$).

Tabela 2. Percepcja wpływu funduszy UE ze względu na ocenę skuteczności ich absorpcji

Deklaracje odnośnie do wpływu funduszy UE	Ocena wykorzystania funduszy UE			Ogółem
	mniej niż sąsiednia gmina	więcej niż sąsiednia gmina	podobnie, jak gminy sąsiednie	
Inwestycje w większym stopniu poprawiły jakość życia mieszkańców niż stworzyły warunki dla trwałego rozwoju gospodarczego	10	10	35	55
Inwestycje w większym stopniu stworzyły warunki dla trwałego rozwoju gospodarczego niż poprawiły jakość życia mieszkańców	5	13	18	36
Inwestycje w takim samym stopniu sprzyjały rozwojowi gospodarczemu, jak poprawie jakości życia mieszkańców	2	16	36	54
Brak zdania	13	4	24	41
Razem	30	43	113	186

Źródło: opracowanie własne.

Zakres wpływu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej był zróżnicowany ze względu na ocenę relatywnej wielkości środków pozyskanych przez gminę. W jednostkach, gdzie pozyskano mniej funduszy niż w gminach sąsiednich, dominował pogląd o zdecydowanie prospołecznym niż prorozwojowym wpływie dotowanych inwestycji. Wśród jednostek bardziej skutecznych w wykorzystaniu funduszy opinie nie były już tak jednoznaczne, przy czym wyraźnie zwiększył się udział osób dostrzegających pozytywne znaczenie zrealizowanych przy współfinansowaniu z budżetu UE przedsięwzięć dla rozwoju gospodarczego. Na tej podstawie można wnioskować, że samorządy, które zdołały wykorzystać niewiele funduszy UE, uzyskane pieniądze przeznaczały głównie na poprawę warunków życia ludności. Znaczący wpływ uzyskanych z programów pomocowych UE środków finansowych zaznaczył się natomiast dopiero wśród gmin najbardziej efektywnych zdaniem respondentów w ich wykorzystywaniu. Wskazuje to na istnienie pewnego punktu krytycznego, po przekroczeniu którego oddziaływanie funduszy pomocowych zaczyna być widoczne w gospodarce lokalnej, a nie jedynie w sferze warunków życia ludności.

PODSUMOWANIE

Pozyskiwanie środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej stało się w ostatnim okresie nie tylko ważną i poszukiwaną umiejętnością, lecz w wielu przypadkach decyduje o konkurencyjności, w tym również jednostek samorządu terytorialnego. W warunkach ograniczonej alokacji dostępnych środków finansowych gminy konkurują pomiędzy sobą o ich pozyskanie. Skuteczne aplikowanie o fundusze strukturalne to zaledwie część procesu efektywnej ich absorpcji oraz wykorzystania dla animowania procesu rozwoju lokalnego. Samo zastosowanie funduszy UE na danym terytorium nie spowoduje zdynamizowania rozwoju, jeśli wsparcie zostanie nieodpowiednio ukierunkowane i nie wywoła pożądanych zmian w strukturze gospodarki lokalnej. Wsparcie zewnętrzne powinno stanowić impuls rozwojowy do akceleracji wewnętrznych zasobów regionu, a nie być jedynie prostą receptą na niedobór środków własnych.

Powodzenie lokalnych inicjatyw rozwojowych, w tym szczególnie wspieranych funduszami zewnętrznymi, uzależnione jest od właściwego „odczytania” potrzeb lokalnych i uzyskania konsensusu z opinią publiczną. Uwzględnienie przez władze lokalnej preferencji potrzeb jest bowiem jednym z istotnych elementów teorii wyboru publicznego.

Korzyści z integracji europejskiej w ocenie przedstawicieli społeczności lokalnych koncentrowały się w głównej mierze wokół zwiększenia dostępności środków finansowych przeznaczonych na rozbudowę obiektów infrastruktury technicznej oraz społecznej. Rzadziej jako korzyść traktowano wzrost poziomu przedsiębiorczości i aktywności zawodowej mieszkańców. Ocena zakresu oddzia-

ływania funduszy pozyskanych przez gminy nie była jednoznaczna. Uzyskane wyniki pozwalają jednak stwierdzić, że więcej respondentów dostrzegąło ich pozytywny wpływ na wzrost poziomu życia ludności niż na tworzenie warunków do trwałego rozwoju gospodarczego.

Ocena zakresu wpływu funduszy strukturalnych na poszczególne sfery funkcjonowania gmin różniła się zarówno ze względu na częstotliwość korzystania przez mieszkańców z obiektów powstałych z funduszy UE, jak i ze względu na ich ocenę wykorzystania dofinansowania przez zamieszkiwaną gminę w stosunku do gmin sąsiednich. Dostrzeżono, że w pierwszej kolejności realizowane były inwestycje sprzyjające poprawie standardu życia mieszkańców, natomiast kwestie zapewnienia trwałego rozwoju gospodarczego w rezultacie zastosowania środków polityki regionalnej znalazły się na drugim miejscu w skali preferencji decydentów lokalnych.

BIBLIOGRAFIA

- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu*, Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, Kraków.
- Grzebyk M., 2012, *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 27, red. nauk. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów, s. 148–163.
- Harańczyk A., 2010, *Samorząd terytorialny: organizacja i gospodarka*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Kraków.
- Jouen M., Kolosy K., Pellegrin J.P., Ramsden P., Szegvari P., Chambon N., 2010, *Cohesion Policy Support for Local Development: Best Practice and Future Policy Options*, European Union.
- Kamińska T., 2000, *Makroekonomiczna ocena efektywności inwestycji infrastrukturalnych na przykładzie transportu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Kogut-Jaworska M., 2008, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Kozłowski W., 2012, *Zarządzanie gminnymi inwestycjami infrastrukturalnymi*, Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- Matysik-Pejas R., Wojewodziec T., 2009, *Rola kanałów przepływu informacji w marketingu terytorialnym*, „Acta Scientiarum Polonorum Oeconomia”, nr 8(3), s. 77–85.
- Oates W., 1972, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Standar A., Bartkowiak-Bakun N., 2015, *Ocena wkładu Unii Europejskiej w realizację inwestycji w zakresie gospodarki komunalnej i ochrony środowiska. Przykład gmin województwa Wielkopolskiego*, „Journal of Agribusiness and Rural Development”, No. 2(36), s. 303–311, <https://doi.org/10.17306/JARD.2015.32>
- Stiglitz J., 2004, *Ekonomia sektora publicznego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Veiga L.G., Veiga F.J., 2007, *Political business cycles at the municipal level*, „Public choice”, No. 131(1–2), s. 45–64, <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9104-2>

Zawora J., 2012, *Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 27, red. nauk. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów, s. 136–147.

Streszczenie

Integracja z Unią Europejską jako jedno z ważniejszych wydarzeń w najnowszej historii Polski wywarła istotny wpływ na funkcjonowanie jednostek samorządu terytorialnego. Możliwość pozyskania funduszy strukturalnych w znaczącym stopniu zmieniła sposób działania gmin zarówno w sferze działalności bieżącej, jak i prowadzenia inwestycji.

Celem artykułu jest prezentacja opinii przedstawicieli społeczności lokalnych na temat postrzegania przez nich wykorzystania oraz efektów zastosowania funduszy strukturalnych w jednostkach samorządu terytorialnego. Materiał empiryczny do analiz stanowiły wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w 24 gminach z obszaru województw: lubelskiego, małopolskiego, podkarpackiego, śląskiego oraz świętokrzyskiego.

Respondenci dostrzegali różne korzyści z wstąpienia Polski do struktur UE, a wśród najważniejszych wymieniali zwiększenie dostępności środków finansowych na modernizację i rozbudowę obiektów infrastruktury społecznej oraz technicznej. W mniejszym stopniu doceniane były takie aspekty, jak wzrost aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców oraz wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami.

Zdaniem ankietowanych zrealizowane inwestycje w większym stopniu przyczyniły się do poprawy jakości życia mieszkańców niż do stworzenia warunków do trwałego rozwoju gospodarczego. Formułowane oceny zakresu oddziaływania funduszy UE były podzielone, tym niemniej przeważały traktujące poprawę standardu życia jako główny efekt realizacji inwestycji. Okazało się bowiem, że tego typu inwestycje były realizowane w pierwszej kolejności, jako te, które w największym stopniu odzwierciedlają preferencje wspólnot lokalnych. Dopiero gminy, które zaspokoiliły te najpilniejsze potrzeby i pozyskały kolejne fundusze przeznaczały je na przedsięwzięcia służące rozwojowi lokalnemu.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, gmina, inwestycje komunalne

Social perception of municipal investments co-financed by structural funds

Summary

The integration with the European Union as one of the most important events in recent Polish history has had a significant impact on the functioning of local government units. The possibility of obtaining structural funds significantly changed the activities of municipalities in both the current operations and carrying out an investment.

The aim of the article is to present the opinion of the representatives of local communities on the perception of the use and effects of the use of structural funds to local government units. The empirical material for analysis were the results of the surveys carried out in 24 municipalities of the Lubelskie, Małopolskie, Podkarpackie, Śląskie and Świętokrzyskie Regions.

Respondents perceived the various benefits of Polish accession to the EU, and among the most important mentioned increasing the availability of funds for modernization and development of social and technical infrastructure facilities. To a lesser extent, they were valued aspects such as the increase in economic activity of citizens and equalization of disparities between regions.

According to respondents opinions, completed investments contributed to a greater extent to the improvement of quality of life than to create the conditions for sustainable economic development. Assessment of extent of the impact of EU funds were divided, however they prevailed dealing improve the standard of living as the main effect of the investment. It turned out that such investments were realized in the first place, as those that best reflect the preferences of local communities. Only municipalities that met their immediate needs and raised further funds, allocate them to projects for local development.

Keywords: municipality, municipal investments, structural funds

JEL: H72, H43

*dr Jacek Sierak*¹

Katedra Finansów i Bankowości
Wydział Ekonomii i Zarządzania
Uczelnia Łazarskiego

Rozwój i przestrzenne zróżnicowanie upowszechnienia infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej w Polsce w latach 1995–2014

WSTĘP

Jednym z głównych czynników determinujących prawidłowe funkcjonowanie i rozwój jednostek osadniczych jest poziom ich zagospodarowania infrastrukturalnego. Ze względu na pełnione funkcje i posiadane cechy infrastruktura jest jednym z najważniejszych czynników decydujących o jakości życia mieszkańców, ma także wpływ na kierunki i tempo rozwoju lokalnej gospodarki. Jednocześnie poziom jej rozwoju ma bezpośrednie oddziaływanie na jakość środowiska przyrodniczego i kulturowego. Do podstawowych elementów infrastruktury komunalnej należy system wodociągów i kanalizacji.

Podstawową funkcją infrastruktury komunalnej jest funkcja obsługi, polegająca na zapewnieniu zarówno mieszkańcom, jak też innym podmiotom działającym na danym terenie odpowiednich warunków bytowych i funkcjonalnych. Z tego punktu widzenia istotne znaczenie ma stała rozbudowa poszczególnych elementów infrastruktury, w odpowiedzi na zmieniającą się liczbę ludności, jej strukturę wiekową, rozwój przedsiębiorczości, a także rozwój innych funkcji związanych z zagospodarowaniem terenu.

Konieczność ilościowego i jakościowego rozwoju infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej jest również następstwem członkostwa Polski w Unii Europejskiej i wynikającej z tego konieczności harmonizacji aktów prawnych. W Traktacie Akcesyjnym Polska zobowiązała się do wypełnienia postanowień odnoszących się do jakości dostarczanej wody pitnej oraz wyposażenia aglomeracji poniżej 2000 Równoważnej Liczby Mieszkańców²

¹ Adres korespondencyjny: e-mail: jacek.sierak@lazarski.pl

² RLM (*Równoważna Liczba Mieszkańców*, ang. *Population equivalents*) – to liczba wyrażają-

w oczyszczalnie ścieków i systemy kanalizacji sanitarnej. Jednym z warunków wywiązania się z tych zobowiązań była realizacja przez gminy wielu nowych inwestycji wodociągowo-kanalizacyjnych.

Mając powyższe na uwadze, celem artykułu jest przedstawienie zmian poziomu infrastruktury wodociągowej kanalizacyjnej, z wykazaniem dynamiki procesów w skali kraju, poszczególnych województw oraz porównaniem efektów realizacji zadań na obszarach miast i terenach wiejskich. Zakres czasowy badania obejmuje ostatnich 20 lat, tj. lata 1995–2014. Źródłem niezbędnych informacji i danych wykorzystanych w pracy był Bank Danych Lokalnych GUS.

Do analizy wykorzystano m.in. następujące zmienne: długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, wskaźnik gęstości sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz odsetek osób korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej.

INFRASTRUKTURA KOMUNALNA I JEJ FUNKCJE

Infrastrukturę można zdefiniować jako zespół podstawowych urządzeń i instytucji nieodzownych do należytego funkcjonowania gospodarki oraz organizacji życia ludności na danym terenie [Ginsbert-Gebert, 1976, s. 79]. Stanowi ona określoną kategorię ekonomiczną, oznaczającą związaną integralnie z danym terenem bazę materialną, służącą szeroko pojętym potrzebom produkcji i konsumpcji. Infrastruktura jest też terminem planistycznym, rozumianym jako zagospodarowanie terenu, tj. wyposażenie go w niezbędne urządzenia techniczne i socjalno-kulturalne.

Infrastruktura komunalna stanowi ważny dla funkcjonowania jednostki terytorialnej zespół lokalnych urządzeń infrastruktury technicznej, związanych z określoną formą osadnictwa w miastach i na obszarach wiejskich. Wzrost skali przestrzennej tych sieci i urządzeń jest ściśle powiązany z procesem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz postępowaniem technicznym.

Możliwość i opłacalność umiejscowienia określonego rodzaju urządzeń i zastosowania ich w określonej skali przestrzennej zależy od wielu czynników, w szczególności od układu warunków naturalnych terenu, gęstości sieci osadniczej, zwartości zabudowy, gęstości zaludnienia, a także wielkości i struktury potrzeb odbiorców. Wybór optymalnej skali przestrzennej urządzeń infrastruktury komunalnej w danym terenie wymaga więc szczegółowej analizy ekonomicznej, uwzględniającej wpływ różnorodnych czynników na kształtowanie kosztów budowy i eksploatacji tych urządzeń, jak i możliwości uzyskania okre-

ca wielokrotność ładunku zanieczyszczeń w ściekach odprowadzanych z obiektów przemysłowych i usługowych w stosunku do jednostkowego ładunku zanieczyszczeń w ściekach z gospodarstw domowych, odprowadzanych od jednego mieszkańca w ciągu doby. Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 marca 1999 r. w sprawie Polskiej Klasyfikacji Statystycznej Dotyczącej Działalności i Urzędzeń Związanych z Ochroną Środowiska (DzU z 1999 r., nr 25, poz. 218).

ślonych efektów użytkowych. W przypadku urządzeń sieciowych występuje ogólna prawidłowość, polegająca na tym, iż powiększenie skali przestrzennej urządzeń zaopatrujących w wodę lub energię wywołuje obniżkę kosztów, optymalizacja skali przestrzennej infrastruktury komunalnej wywiera zasadniczy wpływ na efektywność ekonomiczną i społeczną funkcjonowania jej urządzeń.

Urządzenia infrastruktury komunalnej charakteryzuje określona współzależność, wynikająca z istoty powiązań funkcjonalno-przestrzennych. Może ona przybierać formę komplementarności lub substytucyjności. Komplementarność urządzeń infrastrukturalnych znajduje wyraz w ich wzajemnym dopełnianiu się (np. wodociąg, kanalizacja, oczyszczalnie ścieków). Współzależność urządzeń infrastruktury komunalnej sprawia, iż rozwój jednych urządzeń w określony sposób wpływa na rozwój innych. Dodatkowo ważna jest cecha długowieczności infrastruktury komunalnej, która sprawia, że przy budowie sieci i urządzeń trzeba uwzględniać odpowiednio długą perspektywę czasu.

Infrastrukturę komunalną cechuje duża terenochłonność, a także kapitałochłonność i techniczna niepodzielność (bryłowość) jej obiektów, wyrażająca się w immanentnym związku urządzeń infrastrukturalnych z danym terenem. Obie te związane ze sobą cechy sprawiają, że urządzenia infrastruktury komunalnej, wymagające bardzo dużych nakładów inwestycyjnych, w związku z czym mogą przybierać formę ograniczeń progowych rozwoju jednostek osadniczych. Natomiast społeczne zapotrzebowanie na infrastrukturę komunalną cechuje tendencja do stałego wzrostu wynikająca z ogólnego postępu cywilizacyjnego [Malisz, 1981, s. 213].

Funkcjonowanie infrastruktury znajduje swój wyraz w efektach bezpośrednich – usługach, jak i pośrednich przybierających postać korzyści zewnętrznych. Korzyści te, stwarzając stan pewnych dogodności lokalizacyjnych, sprzyjają szybszemu rozwojowi gospodarczemu terenów objętych zasięgiem działania urządzeń infrastrukturalnych [Ginsbert-Gebert, 1976, s. 82].

O znaczeniu infrastruktury w gospodarce narodowej świadczą pełnione przez nią funkcje: transferowa, usługowa, lokalizacyjna, akceleracyjna i integracyjna [Leśniak, 1985, s. 140]. Funkcja transferowa polega na umożliwieniu przez infrastrukturę pokonywania odległości, zapewnieniu niezbędnych powiązań przestrzennych. Funkcja usługowa – oznacza, że systemy infrastruktury technicznej pełnią usługi zaspokajające potrzeby poszczególnych działów gospodarki narodowej. Funkcja lokalizacyjna – polega na pełnieniu roli czynnika lokalizacyjnego, zapewniając dostęp do sieci, urządzeń i obiektów infrastruktury. Funkcja akceleracyjna polega na tym, że infrastruktura jest czynnikiem umożliwiającym i przyspieszającym wszechstronny rozwój społeczno-ekonomiczny określonych obszarów, stwarzając warunki aktywizacji gospodarczej i rozwoju osadnictwa. Funkcja integracyjna – wynika ze związków infrastruktury z obsługuwanym obszarem poprzez występujące sieci i urządzenia i obiekty.

DYNAMIKA ZMIAN SIECI WODOCIĄGOWEJ I KANALIZACYJNEJ

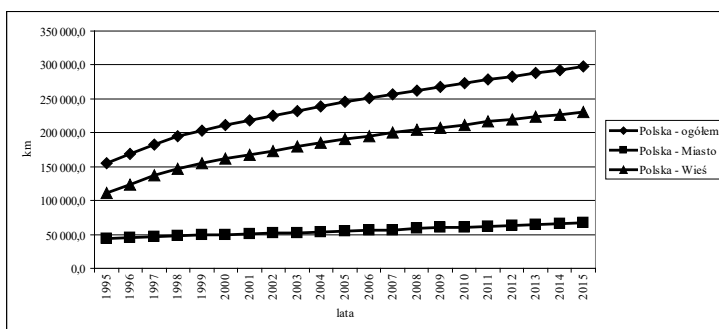
W okresie ostatnich dwudziestu lat następowała zasadnicza poprawa w stanie wyposażenia miast, a następnie i wsi, w urządzenia komunalne, w tym urządzenia wodociągów i kanalizacji.

W tabeli 1 przedstawiono efekty działań inwestycyjnych samorządów gminnych w zakresie rozbudowy sieci wodociągowej. W skali kraju długość tej sieci wzrosła ze 155,5 tys. km w roku 1995 do 239,2 km w roku 2004 i 297,9 tys. km w roku 2015. Dynamika przyrostu w całym analizowanym okresie wyniosła 91,6%, a w okresie członkostwa Polski w UE – 24,6%.

Przy średniej krajowej, wynoszącej +91,6%, największy przyrost długości sieci wodociągowej w stosunku do roku 1995 odnotowano w województwie mazowieckim (+218%), najniższy zaś w śląskim (+37%). Wśród województw o największym przyroście wymienić należy: warmińsko-mazurskie (+154%), świętokrzyskie (+131%), podlaskie (+126%) oraz lubelskie (+114%). Regionami o najmniejszych efektach inwestycyjnych były: opolskie (+44%), wielkopolskie (+52%), dolnośląskie (+63%) oraz kujawsko-pomorskie (+67%). Analizując przestrzenny rozkład zmian długości sieci wodociągowej, należy stwierdzić zróżnicowane efekty inwestycyjne notowane w poszczególnych województwach.

Nieco inny przestrzenny rozkład zmian wykazuje badanie dynamiki przyrostu sieci w okresie członkostwa Polski w UE. Przy średniej wartości wskaźnika dla kraju +24,5%, największe efekty osiągnięto w województwach: warmińsko-mazurskim (+42,7%), zachodniopomorskim (+39,8%), mazowieckim (+37,2%) oraz lubuskim (+30,5%). Województwami o najniższym tempie zmian były: opolskie (+10,6%), łódzkie (12,7%), wielkopolskie (+17,4%), śląskie (+18,2%) oraz kujawsko-pomorskie (+18,4%). Widoczne są tu częściowo efekty alokacji przestrzennej funduszy unijnych, jak i polityki podziału środków w ramach poszczególnych regionalnych programów operacyjnych.

Duże różnice cechuje także dynamika zmian na obszarach wiejskich i w miastach. Zobrazowano je na rys. 1.



Rys. 1. Długość sieci wodociągowej w Polsce w latach 1995–2015

Źródło: rysunek – obliczenia autora na podstawie danych GUS.

W badanym okresie, w wyniku zakończenia inwestycji wodociągowych, na terenach wiejskich, przybyło 119,6 tys. km nowej sieci, a na obszarach miast 22,8 tys. km. Udział miast w całkowitej długości sieci zmniejszył się z 28,4% do 22,5%. W okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej na wsi wybudowano 45,6 tys. km, a w miastach 13,1 tys. km. Jak więc widać, największe efekty inwestycyjne przypadają na koniec lat 90. XX w. oraz na pierwsze lata wieku XXI. Potwierdza to notowana dynamika rocznych przyrostów sieci. Na obszarach wiejskich największe efekty realizacji inwestycji notowano w latach 90. XX wieku. Trzy pierwsze lata badanego okresu to roczne przyrosty ok. 10–12,3 tys. km (+10%–11%), natomiast lata 2010–2014, to zmiany na poziomie nieco przekraczającym 1% rocznie. W miastach najwyższe roczne efekty zanotowano w roku 1997 i 2014 (+1,4 tys. km). Tylko w jednym roku analizowanego okresu (1997) zanotowany roczny przyrost był wyższy niż 3%, w większości badanych lat mieścił się on w przedziale 1–2%.

Realizacja tak szerokiego zakresu zadań wynikała przede wszystkim z potrzeb zgłaszanych przez społeczności lokalne, ale także z konieczności stopniowego dostosowywania do wymogów wynikających z unijnej dyrektywy wodnej³. Źródłem finansowania tych zadań były przede wszystkim własne środki budżetowe gmin, uzupełniane dotacjami budżetu państwa i funduszy ochrony środowiska, a w późniejszym okresie także środkami przedakcesyjnymi i dotacjami unijnymi. Z upływem lat, w warunkach niedoboru środków finansowych, w montażu finansowym zadań zwiększała się rola instrumentów rynku dłużnego, przede wszystkim kredytów i pożyczek, w tym pozyskiwanych na zasadach preferencyjnych.

Zmniejszające się w ostatnich latach efekty rozbudowy sieci wodociągowej mogą oznaczać, że mimo nadal występujących potrzeb ilościowych, przy istniejącej strukturze sieci osadniczej oraz aktualnych możliwościach finansowych gmin osiągnięto określony, w pewnym stopniu satysfakcjonujący poziom zaspokojenia potrzeb. Widoczne jest to zwłaszcza w miastach, gminach aglomeracyjnych oraz na obszarach wiejskich o gęstszej zabudowie. Na terenach słabiej zaludnionych, głównie z przyczyn ekonomicznych, wynikających z konieczności pokonywania progów rozwojowych, wymagających poniesienia kosztów przekraczających aktualne możliwości finansowe budżetów gmin, tempo rozbudowy sieci jest naturalnie ograniczone. Mając powyższe na uwadze, w najbliższych latach nie należy zakładać dużej dynamiki procesów inwestycyjnych i dalszej szybko postępującej rozbudowy sieci wodociągowej. Mimo że w gminnych strategiach rozwoju problem ilości i jakości dostarczanej wody niemal wszędzie traktowany jest jako zadanie priorytetowe, w praktyce w najbliższych latach trudno będzie zgromadzić środki pozwalające na dalsze, szybkie niwelowanie istniejących dysproporcji rozwojowych.

³ Ramowa Dyrektywa Wodna 2000/60/WE (RDW) z 23 października 2000 r. Zobowiązuje państwa członkowskie do racjonalnego wykorzystywania i ochrony zasobów wodnych w myśl zasady zrównoważonego rozwoju.

Tabela 1. Długość i dynamika zmian sieci wodociągowej w latach 1995–2015 według województw

Wyszczególnienie	1995	1997	1999	2000	2001	2004	2005	2007	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2015/1995	2015/2004
Polska	155 493	183 224	203 466	211 898	218 098	239 180	245 601	257 060	267 332	272 888	283 103	287 651	292 456	297 871,1	191,57%	124,54%
Łódzkie	12 771	15 997	18 028	18 759	19 056	20 198	20 537	21 030	21 483	21 750	22 199	22 416	22 572	22 754,5	178,17%	112,66%
Mazowieckie	13 829	18 728	22 793	24 623	26 386	32 078	33 600	37 078	39 066	40 076	41 730	42 350	42 897	44 016,3	318,29%	137,22%
Małopolskie	10 349	12 012	13 675	14 184	14 577	15 529	15 721	16 372	17 324	17 622	18 067	18 508	19 006	19 787,1	191,21%	127,42%
Śląskie	15 365	16 716	17 071	17 268	17 274	17 821	18 344	18 841	19 868	19 787	20 301	20 481	20 842	21 055,4	137,04%	118,15%
Lubelskie	9 841	12 645	14 195	14 814	15 352	17 152	17 485	18 274	18 872	19 403	20 325	20 583	20 864	21 023,5	213,63%	122,57%
Podkarpackie	7779	9598	10 771	11 252	11 552	12 213	12 493	12 881	13 140	13 181	13 748	14 192	14 409	14 765,1	189,81%	120,90%
Podlaskie	5953	7374	8429	8905	9 270	10 620	11 006	11 573	11 938	12 322	12 810	13 078	13 260	13 443,3	225,84%	126,58%
Świętokrzyskie	5819	7336	8651	9289	9 702	10 978	11 195	11 734	12 143	12 426	12 987	13 152	13 138	13 428,0	230,76%	122,32%
Lubuskie	3730	4024	4510	4651	4 779	5 334	5 496	5 754	6 143	6 460	6 659	6 731	6 815	6 962,5	186,64%	130,54%
Wielkopolskie	20 944	23 291	24 638	25 318	25 791	27 170	27 539	28 166	28 649	29 064	29 997	30 372	31 309	31 889,4	152,26%	117,37%
Zachodniopomorskie	6128	6576	6938	7 179	7 428	7 936	8 080	8 522	8 941	9 662	10 466	10 621	10 893	11 096,2	181,06%	139,82%
Dolnośląskie	9613	10 551	11 417	11 727	12 039	12 867	13 146	13 605	14 111	14 430	14 681	15 127	15 416	15 681,6	163,13%	121,87%
Opolskie	4981	5596	6051	6 153	6 206	6 498	6 544	6 627	6 796	6 810	6 939	7 074	7 172	7 188,4	144,32%	110,63%
Kujawsko-pomorskie	13 779	16 152	17 747	18 204	18 627	19 623	19 903	20 803	21 557	21 782	22 551	22 725	22 986	23 239,8	168,66%	118,43%
Pomorskie	8357	8971	9883	10 319	10 757	12 042	12 382	12 910	13 794	14 163	14 633	14 980	15 274	15 667,8	187,49%	130,11%
Warmińsko-mazurskie	6255	7656	8668	9 254	9 302	11 122	12 130	12 893	13 509	13 952	15 010	15 262	15 603	15 872,2	253,76%	142,71%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Tabela 2. Długość i dynamika zmian sieci kanalizacyjnej w latach 1995-2015 według województw

Wyszczególnienie	1995	1997	1999	2000	2001	2004	2005	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014/1995	2014/2005
Polska	33 535	39 217	46 752	51 110	55 496	73 867	80 131	89 506	100 202	107 509	117 746	125 581	132 916	142 876	149 668,0	446,31%	202,62%
Łódzkie	2010	2 225	2 633	2 818	2 916	3 519	3 667	4 083	4 480	4 774	5 183	5 592	5 971	6 203	6 507,1	323,67%	184,93%
Mazowieckie	3575	4 003	4 611	5 032	5 475	6 808	7 356	8 445	9 695	10 496	11 308	12 109	13 080	15 285	14 680,0	410,64%	215,64%
Małopolskie	2554	2 966	3 830	4 307	4 715	6 479	7 157	8 188	9 487	10 008	10 649	11 390	12 371	13 509	15 050,4	589,40%	232,29%
Śląskie	4422	4 929	5 671	5 945	6 183	7 441	8 232	9 382	10 300	11 403	12 242	12 813	13 540	14 786	15 557,3	351,86%	209,07%
Lubelskie	1536	1 818	2 224	2 380	2 564	3 183	3 366	3 841	4 099	4 432	4 854	5 324	5 538	5 918	6 278,9	408,76%	197,26%
Podkarpackie	1465	2 276	3 357	4 096	4 812	8 018	8 786	9 748	11 182	12 415	13 780	14 482	15 074	15 679	16 238,4	1108,50%	202,53%
Podlaskie	745	953	1 194	1 354	1 466	1 878	2 030	2 243	2 410	2 557	2 858	3 047	3 166	3 332	3 436,2	461,11%	182,93%
Świętokrzyskie	928	1 083	1 342	1 477	1 540	2 293	2 689	2 910	3 041	3 384	4 247	4 804	5 165	5 605	6 081,5	655,26%	265,24%
Lubuskie	1019	1 086	1 235	1 317	1 456	1 787	1 995	2 305	2 565	2 709	2 992	3 192	3 315	3 641	4 181,4	410,34%	234,02%
Wielkopolskie	2708	3 252	3 850	4 279	4 789	6 846	7 580	8 297	9 032	9 521	10 399	11 051	11 549	12 457	13 114,9	484,28%	191,56%
Zachodniopomorskie	2278	2 499	2 754	2 995	3 166	4 105	4 307	4 725	5 223	5 579	6 573	7 103	7 284	7 590	7 761,8	340,80%	189,10%
Dolnośląskie	3438	4 022	4 604	4 886	5 202	6 214	6 539	7 201	7 919	8 249	8 733	9 290	9 647	10 309	10 914,9	317,45%	175,66%
Opolskie	821	945	1 056	1 154	1 300	1 798	2 014	2 261	2 875	3 043	3 320	3 666	3 979	4 227	4 749,4	578,84%	264,22%
Kujawsko-pomorskie	1883	2 277	2 505	2 830	3 198	4 447	4 782	5 352	6 045	6 365	6 959	7 007	7 384	7 648	7 887,5	418,86%	177,36%
Pomorskie	2501	2 943	3 475	3 699	4 061	5 339	5 612	6 296	7 308	7 779	8 292	8 827	9 552	9 955	10 306,0	412,04%	193,03%
Warmińsko-mazurskie	1653	1 940	2 412	2 541	2 653	3 714	4 018	4 229	4 540	4 795	5 358	5 883	6 299	6 732	6 922,3	418,87%	186,41%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analizując przestrzenne zróżnicowanie efektów inwestycyjnych gmin w zakresie rozbudowy sieci wodociągowej należy zwrócić uwagę, że najmniejszy przyrost długości sieci wodociągowej zanotowano w województwach o relatywnie najwyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego i historycznie występujących tradycjach samorządowych. Wynika to z faktu, że gminy tam zlokalizowane cechował wyższy wyjściowo poziom zagospodarowania infrastrukturalnego, powstałego w wyniku działań samorządu terytorialnego jeszcze w okresie poprzedzającym II wojnę światową. W ostatnich latach pozytywnie należy ocenić dużą dynamikę przyrostu sieci wodociągowej w małych miastach i na terenach wiejskich, zwłaszcza położonych w województwach o relatywnie niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

W latach 1995–2015 liczba przyłączy wodociągowych zwiększyła się o 2,5 mln sztuk, z czego 1,74 mln wybudowano na terenach wiejskich. W układzie przestrzennym najwyższą dynamikę zanotowano tu w: mazowieckim (+189%), świętokrzyskim (+118%), podkarpackim (+101%) oraz lubelskim (+91%), a najniższą w opolskim (+46%), śląskim (+51%), zachodniopomorskim (+56%) i kujawsko-pomorskim (+63%). Dynamika przyrostu liczby przyłączy była więc wyższa od tempa zmian nowo budowanej sieci. Tym samym można stwierdzić, że realizacja inwestycji pozwoliła osiągnąć zakładane efekty ekologiczne. Z zaprezentowanych danych liczbowych wynika, że budowa nowych sieci wodociągowych była w omawianym okresie jednym z głównych priorytetów władz lokalnych, zwłaszcza na terenach wiejskich, ale także na obrzeżach miast. Dzięki zrealizowanym inwestycjom wiele samorządów wypełniło wymogi wynikające z traktatu akcesyjnego, osiągając zakładane wskaźniki upowszechnienia sieci i jakości dostarczanej mieszkańcom wody pitaj.

W 2015 r., przy średniej wartości dla kraju 93,6 km w układzie przestrzennym największe zagęszczenie sieci w km na 100 km² powierzchni występuje na terenach województwa śląskiego (171 km), małopolskiego (130 km), kujawsko-pomorskiego (129 km), łódzkiego (125 km) i mazowieckiego (124 km). Najniższy poziom tego wskaźnika notuje się w województwach: zachodniopomorskim (48 km), lubuskim (50 km), warmińsko-mazurskim (66 km) i podlaskim (67 km). Podane wartości wynikają z intensywności zagospodarowania poszczególnych regionów kraju, stopnia ich urbanizacji, sytuacji demograficznej, a także z możliwości generowania przez budżety gmin środków na realizację inwestycji.

W 2014 r. w porównaniu z rokiem 2002 zaobserwować można zróżnicowane tendencje w ilości zużycia wody w gospodarstwach domowych. W omawianym okresie zmniejszyło się ono w miastach, wzrosło na obszarach wiejskich. Badając zużycie wody w gospodarstwach domowych należy zwrócić uwagę, że w 2014 r. średnio gospodarstwo domowe w mieście zużywało 34,8 m³ (spadek o ok. 15% w stosunku do 2002 r.), a na wsi 26,8 m³ (wzrost o 21,3% w stosunku do 2002 r.). W miastach najwyższe zużycie cechowało gospodarstwa domowe w województwach: mazowieckim (41 m³), małopolskim (37 m³), wielkopolskim i łódzkim (36 m³)

oraz zachodniopomorskim (35 m³), a najniższe w: podlaskim (29,7 m³), podkarpackim (30,4 m³), lubelskim (31,3 m³) i śląskim (31,8 m³). Zużycie wody w gospodarstwach wiejskich było mniejsze. Najniższe w przeliczeniu na 1 mieszkańca wsi wartości wskaźnika zanotowano w województwach: małopolskim (16,8 m³), podkarpackim (17,0 m³), świętokrzyskim (21,1 m³) i lubelskim (23,3 m³), a najwyższe w podlaskim (36,2 m³), wielkopolskim (36,0 m³), kujawsko-pomorskim (35,0 m³), łódzkim (34,1 m³). Rozmiary zużycia zależą od wielu czynników. Wśród nich wymienić można poziom wyposażenia mieszkań w łazienki, możliwość korzystania z ciepłej wody, poziom taryf w odniesieniu do dochodów gospodarstw domowych, jak również nawyki i kulturę osobistą mieszkańców. Podane liczby potwierdzają również, że urentownienie opłat oraz wprowadzenie powszechnego opomiarowania świadczenia usług wpłynęło na oszczędzanie zużycia wody i przeciwdziało jej marnotrawieniu.

Upowszechnianie sieci wodociągowej spowodowało wzrost zużycia wody od kilku do kilkudziesięciu procent i jednoczesny zbliżony wzrost ilości ścieków komunalnych. Kształtowanie zrównoważonego rozwoju wymaga w tych warunkach dynamicznego rozwoju sieci kanalizacyjnej, jako komplementarnego w stosunku do wodociągów elementu infrastruktury komunalnej.

Ponieważ sieć kanalizacyjna jest dużo słabiej rozwinięta niż wodociągowa powoduje to powstanie nowego typu zagrożenia dla środowiska, polegającego na pojawianiu się względnie niewielkich, ale licznych niekontrolowanych zrzutów nieoczyszczonych ścieków na nieużytki lub do przeważnie nieszczelnych szamb [Piszczek, Biczkowski, 2010, s. 41–56]. Konsekwencją tego może być dewastacja środowiska na znacznych obszarach, a także zagrożenie sanitarno-epidemiologiczne. Aby temu zapobiec, konieczna jest dalsza rozbudowa sieci kanalizacyjnej i budowa nowych oczyszczalni ścieków.

Efekty działań inwestycyjnych samorządów gminnych odnoszące się do rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej przedstawiono w tabeli 2. Obrazują one długość sieci w poszczególnych województwach w okresie 1995–2015. W skali kraju długość tej sieci wzrosła z 33,5 tys. km w roku 1995 do 73,9 km w roku 2004 i 149,7 tys. km w roku 2015. Dynamika zmian w całym analizowanym okresie wyniosła 336%, a od 2004 r., czyli pierwszego roku członkostwa w UE – 102,6%.

Proces rozbudowy sieci kanalizacyjnej cechowała wyższa dynamika i zmienność w czasie niż sieci wodociągowej. Wynika to z gorszego wyjściowo poziomu zagospodarowania, a także wyższych kosztów realizacji inwestycji. Jej rozbudowa jako urządzenia komplementarnego w stosunku do sieci wodociągowej stała się natomiast koniecznością, tak z przyczyn występującej presji społecznej, jak i konieczności spełnienia wymogów wynikających z dyrektywy ściekowej⁴. W skali całego kraju najwyższe tempo zmian długości sieci osiągnięto w roku 2003 (+13%), a najniższe w 2015 (+4,75%). Znaczące efekty notowano przede

⁴ Dyrektywa Rady 91/271/ EWG z 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

wszystkim na obszarach wiejskich. W końcowych rocznie przybywało nawet 25–30% sieci (30% w 1997 r.), znacznie niższe efekty notowano w ostatnich latach (2013–2015 przyrosty na poziomie 7%–8%).

Znaczące efekty inwestycyjne uwidoczniły się we wszystkich regionach Polski. Największą dynamikę przyrostu długości sieci kanalizacji sanitarnej w stosunku do roku 1995 odnotowano w województwie podkarpackim (1008%), najniższą w dolnośląskim (217%). Wśród województw o największych efektach inwestycyjnych wymienić należy: świętokrzyskie (+555%), małopolskie (+489%), opolskie (+479%) i wielkopolskie (+384%), zaś wśród regionów o najmniejszym przyroście: łódzkie (+224%), zachodniopomorskie (+240%), śląskie (+251%) oraz lubelskie (+301%). Średnioroczny przyrost w skali całego kraju wyniósł tu +346%.

Powyższe dane liczbowe wskazują na nierównomierny rozkład tempa rozwoju sieci kanalizacji sanitarnej. Największe zmiany w tym zakresie odnotowano na obszarach mniej rozwiniętych i słabiej uprzemysłowionych, zlokalizowanych w Polsce wschodniej. W znacznej części było to możliwe dzięki krajowym i zagranicznym programom wsparcia. Przy wysokich kosztach realizacji inwestycji władze lokalne stoją przed koniecznością poszukiwania dodatkowych źródeł ich finansowania. Szczególnie ważne jest efektywne wykorzystanie środków zewnętrznych, zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Silne efekty wykorzystania funduszy unijnych uwidoczniły się w latach 2004–2006, kiedy to wydatki inwestycyjne na gospodarkę wodno-ściekową na obszarach wiejskich były o ok. 35% niż w okresie 2001–2003⁵.

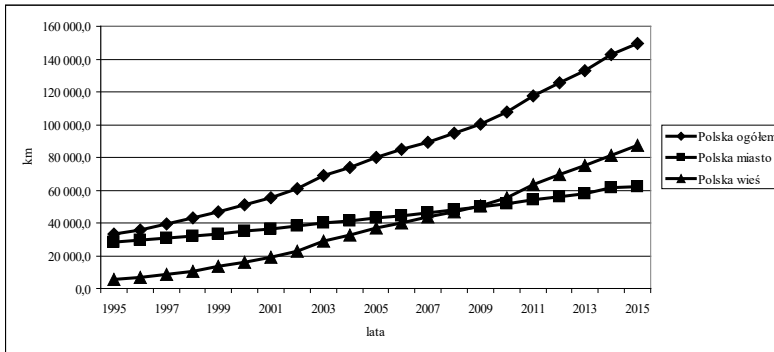
Badając przestrzenne zróżnicowanie dynamiki zmian sieci kanalizacyjnej w okresie członkostwa w UE widać wyraźne zróżnicowane regionalnie wartości. Najwyższy przyrost względny zanotowano w województwach: świętokrzyskim (+165%), opolskim (+164%), lubuskim (+134%), małopolskim (+132%) i mazowieckim (+116%), a najniższe w: dolnośląskim (+76%), kujawsko-pomorskim (+77%), podlaskim (+83%), łódzkim (+85%) i warmińsko-mazurskim (+86%). Badając bezwzględne wartości zmian należy zwrócić uwagę, że we wszystkich województwach wyższe efekty przyrostu długości sieci notowano w drugiej dekadzie analizowanego okresu. W największym stopniu uwidoczniło się to w województwach: świętokrzyskim (74% całego przyrostu sieci), śląskim (73%) i mazowieckim (71%).

W okresie badanych dwudziestu lat zdecydowanie największy przyrost długości sieci kanalizacji cechował gminy położone w regionach słabiej rozwiniętych, z reguły na wschodzie i południowym wschodzie kraju. Należy podkreślić, iż dobre rezultaty osiągały również gminy w zachodniej części kraju (opolskie) oraz południowej (małopolskie).

W okresie 1995–2015 zdecydowanie większy przyrost długości sieci kanalizacji sanitarnej cechuje obszary wiejskie (przyrost prawie szesnastokrotny, o 82,5 tys. km sieci). Zdecydowanie mniejsze efekty zanotowano w miastach – przyrost o 12%. Taki rozkład zmian wskaźnika wyposażenia w sieć kanalizacji sanitarn-

⁵ Na podstawie raportów Ministerstwa Rozwoju

nej z jednej strony wskazuje na wyższy stopień pokrycia siecią kanalizacji gmin miejskich w roku 1995. Osiągnięty w ciągu ostatnich 20 lat wzrost długości sieci w gminach wiejskich można określić skokiem cywilizacyjnym.



Rys. 2. Długość sieci kanalizacyjnej w Polsce w latach 1995–2015

Źródło: rysunek – obliczenia autora na podstawie danych GUS.

W 2015 r., przy średniej wartości dla kraju 47,87 km w układzie przestrzennym największe zagęszczenie sieci w km na 100 km² powierzchni występuje na terenach województwa śląskiego (126 km), małopolskiego (99 km), podkarpackiego (91 km) i pomorskiego (56 km). Najniższy poziom tego wskaźnika notuje się w województwach: podlaskim (17 km), lubelskim (25 km) i warmińsko-mazurskim (29 km). Wartości te wykazują, że w przypadku sieci kanalizacyjnej w jeszcze większym stopniu niż miało to miejsce dla wodociągów uwidoczniła się zależność od poziomu rozwoju gospodarczego, intensywności sieci osadniczej oraz sytuacji demograficznej regionu.

Rozbudowie sieci kanalizacyjnej towarzyszyła zwiększająca się liczba gospodarstw do niej przyłączonych, co miało bardzo korzystny wpływ na stan środowiska naturalnego. Przyczyniała się do tego przede wszystkim likwidacja nieszczelnych często osadników przydomowych, stanowiących źródło zanieczyszczenia gleby i wód.

Liczba przyłączy kanalizacyjnych zwiększyła się w tym okresie o 2,34 mln sztuk, z czego 1,31 mln na terenach wiejskich. W układzie przestrzennym, najwyższą dynamikę zanotowano tu w: podkarpackim (+792%), podlaskim (+468%), mazowieckim (+444%) oraz świętokrzyskim (+435%), a najniższą w zachodniopomorskim (+158%), dolnośląskim (+162%), lubuskim (+217%) oraz kujawsko-pomorskim (+228%). Dynamika zmian przyłączy była więc wyższa od tempa przyrostu nowo budowanej sieci. Tym samym można stwierdzić, że realizacja inwestycji pozwoliła osiągnąć zakładane efekty ekologiczne. Z zaprezentowanych danych liczbowych, wynika że budowa nowych sieci kanalizacyjnych była obok wodociągów drugim głównym priorytetem władz lokalnych, co uwidoczniło się zwłaszcza na terenach wiejskich oraz na obrzeżach miast.

Warto jeszcze zwrócić uwagę, że w analizowanym okresie we wszystkich regionach odnotowano spadek ilości odprowadzanych ścieków. Tylko w jednym z nich (podkarpackie) w roku 2014 ilość odprowadzonych ścieków była większa niż w roku 1996 (wzrost o 2,8%), a wynikało to z osiągnięcia bardzo dużych efektów inwestycyjnych budowy wodociągów i kanalizacji. Największy spadek odnotowano w województwach: śląskim (44,9%), łódzkim (42,8%) oraz dolnośląskim (33,2%). Ogólny spadek ww. wskaźnika w skali całego kraju (silniejszy w regionach lepiej zurbanizowanych) może być spowodowany kilkoma czynnikami takimi jak: zmniejszenie zużycia wody w przeliczeniu na mieszkańca (większa świadomość ekologiczna), znaczący wzrost cen usług dostarczania wody i odprowadzania ścieków, wprowadzenie indywidualnego opomiarowania oraz zmniejszenie energochłonności gospodarki (a tym samym jednostkowego zużycia wody w produkcji).

Na zakończenie tej części rozważań warto zwrócić jeszcze uwagę na proces finansowania inwestycji wodociągowych i kanalizacyjnych. Podstawą jest tu zapewnienie odpowiednio wysokich własnych środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego. Na ich bazie pozyskiwane są dotacje unijne (konieczności zapewnienia wkładu własnego), jak i instrumenty rynku dłużnego (wymóg zdolności kredytowej w rozumieniu prawnym i ekonomicznym).

W tabeli 3 przedstawiono źródła finansowania gminnych projektów wodociągowych i kanalizacyjnych realizowanych na obszarach wiejskich.

Tabela 3. Nakłady na budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na obszarach wiejskich w 2014 r. (w tys. zł)

Wyszczególnienie	Ogółem	Ze środków:						
		budżetu państwa	budżetów gmin	mieszkańców	funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej		funduszy strukturalnych Unii Europejskiej	innych
					razem	w tym pożyczki		
Polska wodociągi	861 951	7943	355 658	58 647	81 000	69 693	191 651	167 053
Wodociągi (udział w %)	100%	0,92%	41,26%	6,80%	9,40%	8,09%	22,23%	19,38%
Polska kanalizacja	1 877 392,0	11 649,0	570 873,4	61 402,5	305 587,6	258 184,7	654 385,2	273 494,3
Kanalizacja (udział w %)	100%	0,62%	30,41%	3,27%	16,28%	13,75%	34,86%	14,57%

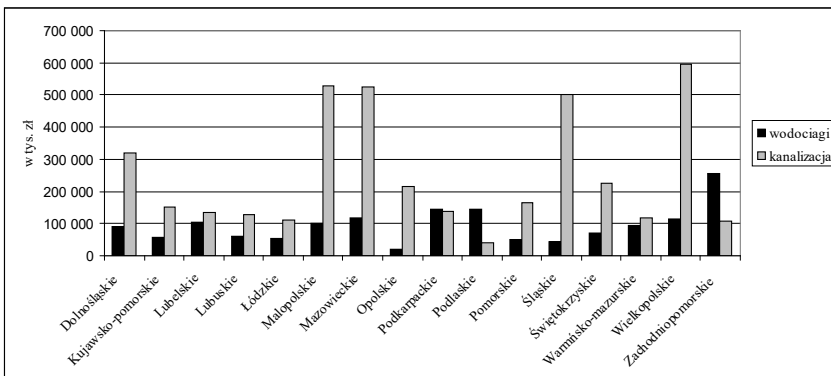
Źródło: na podstawie danych GUS – Rocznik Ochrony Środowiska.

Z danych przedstawionych w tabeli 3 wynika, że:

- głównym źródłem finansowania zadań inwestycyjnych były własne środki budżetowe gmin. W przypadku sieci wodociągowej stanowiły one 41,3%, a kanalizacyjnej 30,4% całości poniesionych nakładów inwestycyjnych,

- bardzo małe znaczenie miały dotacje inwestycyjne kierowane z budżetu państwa. O ile w latach 90. XX w. było to istotne źródło wsparcia projektów, z upływem czasu jego rola była coraz niższa,
- krajowymi środkami wsparcia projektów wodociągowych, a w jeszcze większym stopniu kanalizacyjnych były dotacje i pożyczki pozyskiwane z funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. Tu także z upływem czasu zmieniała się struktura finansowania. O ile w początkowym okresie po reaktywowaniu samorządu terytorialnego dominowały środki bezzwrotne, to w późniejszym okresie były one stopniowo zastępowane pożyczkami, często o charakterze preferencyjnym, tzn. z możliwością uzyskania umorzenia części zobowiązania, pod warunkiem osiągnięcia zakładanego efektu ekologicznego,
- elementem montażu finansowego inwestycji były także środki wpłacane przez mieszkańców uczestniczących w procesie inwestycyjnym. Większe znaczenie miały one przy budowie sieci wodociągowej (6,8%) niż kanalizacyjnej (3,3). Były pobierane w formie darowizn lub jako wpłaty z tytułu opłaty adiacenckiej,
- wśród wymienionych w tabeli innych środków dominowały instrumenty rynku dłużnego. Wg szacunków w ponad 85% były to kredyty pozyskiwane na warunkach komercyjnych i preferencyjnych oraz obligacje komunalne,
- najbardziej pożądanym źródłem finansowania było bezzwrotne wsparcie dotacjami Unii Europejskiej. Były to środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Spójności (w przypadku dużych projektów). Pozyskanie funduszy unijnych wymagało bardzo dobrego przygotowania projektów, zapewnienia krajowego wkładu publicznego oraz umiejętnego zarządzania procesami inwestycyjnymi.

Na rys. 3 przedstawiono przestrzenne zróżnicowanie alokacji funduszy unijnych na obszarach wiejskich w latach 2007–2014 w inwestycje wodociągowe i kanalizacyjne.



Rys. 3. Dotacje unijne na budowę sieci wodociągowej i kanalizacyjnej – wartości zagregowane dla okresu 2007–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W latach 2007–2014 polskie gminy pozyskały dotacje unijne na budowę wodociągów i kanalizacji na obszarach wiejskich w łącznych kwotach 1,52 mld zł (wodociągi) oraz 4,01 mld zł (kanalizacja). Analizując przestrzenne zróżnicowanie środków kierowanych na wsparcie projektów inwestycyjnych należy stwierdzić, że:

- w wodociągach największe środki wsparcia skierowano do województw: zachodniopomorskiego (255,7 mln zł), podkarpackiego (144,7 mln zł), podlaskiego (144,4 mln zł), mazowieckiego (117,4 mln zł) i wielkopolskiego (115,4 mln zł), a najmniejsze do: opolskiego (20,6 mln zł), śląskiego (45,3 mln zł), pomorskiego (52,0 mln zł) oraz łódzkiego (54,0 mln zł),
- w kanalizacji najwięcej środków w postaci dotacji unijnych otrzymały województwa: wielkopolskie (595,1 mln zł), małopolskie (528,9 mln zł), mazowieckie (525,7 mln zł), śląskie (501,7 mln zł) i dolnośląskie (319 mln zł), a najmniej podlaskie (41,0 mln zł), zachodniopomorskie (108,8 mln zł), łódzkie (110,2 mln zł), warmińsko-mazurskie (119,2 mln zł) oraz lubuskie (133,9 mln zł).

Przeliczając wartość nakładów pochodzących z dotacji unijnych na 1 km wybudowanej sieci można wskazać województwa w których relacja efekt – nakład była najkorzystniejsza. Należą do nich: podkarpackie, zachodniopolskie, śląskie i podlaskie. Najniższa relacja nakład – efekt to województwa: mazowieckie, pomorskie, kujawsko-pomorskie i warmińsko-mazurskie. Relacja efektywnościowa między województwem o najwyższej i najniższej efektywności wynosiła 1 do 7.

UPOWSZECHNIENIE SIECI WODOCIĄGOWEJ I KANALIZACYJNEJ

W okresie ostatnich dwudziestu lat następowała stopniowa poprawa stanu wyposażenia jednostek terytorialnych w sieci, urządzenia i obiekty infrastruktury wodociągowo-ściekowej. Wskaźnikiem obrazującym finalne efekty inwestycji jest m.in. liczba ludności korzystająca z systemów sieci wodociągowej i kanalizacji sanitarnej. W tabeli 3 zaprezentowano rozkład ww. wskaźników w latach 2002–2014⁶ w podziale na województwa.

W roku 2014 w Polsce 91,6% ludności korzystało z systemu zbiorowego dostarczania wody, w tym 96,4% mieszkańców miast i 84,3% osób zamieszkujących obszary wiejskie. Stopień upowszechnienia sieci kanalizacyjnej był niższy i wynosił – średnio dla kraju 68,7%, odpowiednio 89,3% w miastach i 37,3% na wsi. Różnica między odsetkiem korzystających z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej wynosi prawie 23 pkt proc., w tym w miastach ok. 7%, a na terenach wiejskich 47 pkt proc.

W miastach stopień upowszechnienia rośnie wraz ze skalą jego wielkości. Sytuacja ta wiąże się ściśle ze zwartością zabudowy. Miasta o mniejszej liczbie ludności i bardziej rozproszonej zabudowie pociągają za sobą znacznie wyższe koszty wyposażenia jednego mieszkańca w wysoce kapitałochłonne urządzenia

⁶ Zgodnie z dostępnością danych GUS.

Tabela 4. Odsetek populacji korzystającej z sieci wodociągowej i kanalizacyjnej (w %)

Wyszczególnienie	Sieć wodociągowa			Sieć kanalizacyjna			Zmiana odsetka korzystających 2015–2002 w pkt proc.		Różnica upowszechnienia wodociągu i kanalizacji w pkt proc	
	miasto	wieś	ogółem	miasto	wieś	ogółem	wodociąg	kanalizacja	2002	2014
Polska	96,4	84,3	91,6	89,3	37,3	68,7	+6,8	+12,0	28,1	22,9
Łódzkie	95,1	92,4	94,1	85,9	22,5	62,6	+6,2	+7,7	33,0	31,5
Mazowieckie	93,1	82,4	89,3	89,1	26,5	66,7	+11,5	+11,0	22,1	22,6
Małopolskie	95,1	66,7	80,5	87,1	33,9	59,8	+9,7	+13,9	24,9	20,7
Śląskie	98,1	87,4	95,6	85,6	42,6	75,8	+3,0	+10,3	27,1	19,8
Lubelskie	94,7	79,8	86,7	88,3	19,9	51,5	+9,9	+8,7	34,0	35,2
Podkarpackie	94,1	70,5	80,2	89,0	54,5	68,7	+8,2	+24,4	27,7	11,5
Podlaskie	96,6	80,5	90,3	91,1	20,5	63,2	+5,7	+8,1	29,5	27,1
Świętokrzyskie	96,2	87,0	91,1	86,6	31,5	56,1	+12,1	+15,3	38,2	35,0
Lubuskie	97,5	88,7	94,3	91,7	34,1	70,4	+7,5	+11,5	27,9	23,9
Wielkopolskie	97,6	94,4	96,2	90,9	43,7	69,7	+4,9	+14,9	36,5	26,5
Zachodniopomorskie	97,7	93,0	96,2	91,5	55,9	80,4	+3,4	+8,2	20,6	15,8
Dolnośląskie	97,5	88,5	94,8	90,0	41,1	75,0	+4,5	+10,1	25,4	19,8
Opolskie	98,1	94,9	96,6	90,5	47,1	69,7	+2,4	+19,6	44,1	26,9
Kujawsko-pomorskie	96,8	92,8	95,2	90,9	36,6	69,1	+6,1	+10,0	30,0	26,1
Pomorskie	98,8	91,1	96,1	94,7	58,5	82,0	+4,6	+10,5	20,0	14,1
Warmińsko-mazurskie	98,9	88,3	94,6	95,5	41,3	73,4	+8,5	+11,5	24,2	21,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

wodociągów, a zwłaszcza kanalizacji, nie zawsze odznaczające się ekonomiczną efektywnością [Sadowy, 2009, s. 219–241].

Warto zwrócić uwagę na ogólną dynamikę przyrostu odsetka osób korzystających z tych usług w latach 2002–2014. Udział ludności korzystającej z sieci wodociągowej zwiększył się w tym czasie o 6,8 pkt proc., a kanalizacyjnej o 12,0 pkt proc. Mimo zanotowanych zmian różnice w poziomie zagospodarowania i stopniu upowszechnienia usług są nadal bardzo duże. Dotyczy to zwłaszcza obszarów wiejskich.

W układzie przestrzennym w roku 2014 najwyższy odsetek ludności korzystającej z sieci wodociągowej cechował województwa: opolskie (96,6%), zachodniopomorskie (96,2%), wielkopolskie (96,2%) oraz pomorskie (96,1%), a najniższy podkarpackie (80,2%), małopolskie (80,5%), lubelskie (86,7%) i mazowieckie (89,3%). Stosunkowo nieduże rozbieżności pomiędzy poszczególnymi regionami kraju wynikają z wysokiego upowszechnienia i stosunkowo niskich różnic dostępności sieci w miastach. Uwagę zwracają natomiast duże różnice występujące na obszarach wiejskich – w najlepszej sytuacji są tu mieszkańcy województw: opolskiego (93%), wielkopolskiego (94,4%) i zachodniopomorskiego (93,0%), a w znacznie gorszej: małopolskiego (66,7%), podkarpackiego (70,5%) i lubelskiego (79,8%).

W okresie analizowanych 12 lat najwyższy przyrost wskaźnika ludności korzystającej z sieci wodociągowej zanotowano w województwach: mazowieckim (+11,5 pkt proc), lubelskim (9,9 pkt proc.), małopolskim (9,7 pkt proc.), warmińsko-mazurskim (8,5 pkt proc.) i podkarpackim (+8,3 pkt proc.), a najniższy w opolskim (+2,4 pkt proc.) i śląskim (+3,0 pkt proc.). Na obszarach wiejskich liderami w tym zakresie są gminy województw: mazowieckiego (24,6 pkt proc.) i świętokrzyskiego (+19,9 pkt proc.), najniższy przyrost notowano w opolskim (+4,4 pkt proc.) i zachodniopomorskim (+10,0 pkt proc.).

Niższe wartości przyjmuje wskaźnik upowszechnienia sieci kanalizacyjnej. W 2014 r. najwyższy odsetek korzystających przypadł na województwa: pomorskie (82%), zachodniopomorskie (80,4%), śląskie (75,8%) i dolnośląskie (75%), a najniższy na: lubelskie (51,5%), świętokrzyskie (56,1%) i małopolskie (59,8%). Różnice notowane w miastach są stosunkowo niewielkie – mieszczą się w 10 punktach procentowych (śląskie (85,5% – warmińsko-mazurskie 95,5%). Bardzo duże dysproporcje cechują natomiast obszary wiejskie – odsetek korzystających z kanalizacji wyniósł tam od 19,9% w województwie lubelskim, 20,5%, w podlaskim i 22,5%, w łódzkim do 58,5%, w pomorskim, 55,9% w zachodniopomorskim oraz 54,5% w podkarpackim.

Mimo tak korzystnych zmian w rozwoju sieci kanalizacyjnej na obszarach wiejskich bezspornym faktem pozostaje to, iż obsługuje ona nieco ponad 1/3 ich mieszkańców. Niedorozwój sieci kanalizacyjnej staje się szczególnie widoczny na tle znacznie lepiej rozwiniętej sieci wodociągowej.

W 1995 roku sieć kanalizacyjna była ponad pięć razy krótsza aniżeli sieć wodociągowa i choć w 2015 roku relacja ta uległa zmniejszeniu, nadal sieć kanalizacyjna jest dwa razy krótsza niż wodociągowa. Na rozbieżności pomiędzy skanalizowaniem

a zwodociągowaniem polskich gmin wskazuje także odsetek osób obsługiwanych przez sieć kanalizacyjną i sieć wodociągową. W 2014 r. największe rozbieżności w tym zakresie występowały w województwach: lubelskim i świętokrzyskim (35 pkt proc.), łódzkim (31 pkt proc.) i podlaskim (27 pkt proc.), a najmniejsze w podkarpackim (11 pkt proc.), pomorskim (14 pkt proc.) i zachodniopomorskim (16 pkt proc.).

Wartość i rozkład wskaźnika udziału ludności korzystającej z sieci kanalizacji sanitarnej w okresie 2002–2012 w liczbie ludności ogółem wskazuje na występujące wciąż bardzo duże potrzeby rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej. Dotyczy to zwłaszcza obszarów wiejskich, na których mimo ogromnego skoku cywilizacyjnego notowanego w ostatnich 20 latach, wciąż bardzo duża liczba mieszkańców korzysta z przydomowych szamb. W latach 2014–2020 należy oczekiwać, że obszary wiejskie, zwłaszcza położone na terenach peryferyjnych, będą głównym beneficjentem środków pomocowych UE w zakresie rozwoju sieci wodociągowo-kanalizacyjnej (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko oraz Program Rozwoju Obszarów Wiejskich). Jednakże ogólna dostępność środków na te cele będzie mniejsza, niż miało to miejsce w perspektywie finansowej 2007–2014.

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Infrastruktura komunalna ma istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój systemu osadniczego kraju, zarówno na ilościowy i jakościowy rozwój miast, jak i obszarów wiejskich. Jej niedorozwój stanowi istotną barierę kształtowania procesów rozwoju lokalnego i regionalnego. W Polsce ujmując historycznie jest to jedna z ważniejszych przyczyn daleko idących dysproporcji w funkcjonalno-przestrzennej strukturze miast i obszarów wiejskich poszczególnych regionów kraju.

Poziom infrastruktury technicznej, szczególnie w zakresie gospodarki wodno-ściekowej, jest ważnym czynnikiem, w dużym stopniu decydującym o jakości życia mieszkańców oraz możliwości aktywizacji poszczególnych obszarów w kierunku rozwoju ich funkcji społeczno-gospodarczych.

Dokonując ocen efektów inwestycyjnych rozwoju infrastruktury wodociągowo-ściekowej w Polsce, należy wskazać na bardzo dużą rolę, jaką w tym procesie odegrały jednostki samorządu terytorialnego. Już w latach 90. XX w. rozbudowa i poprawa jakości sieci infrastrukturalnych stała się – szczególnie na obszarach wiejskich – preferowanym zadaniem władz samorządowych. Przełożyło się to na opisane w artykule efekty inwestycyjne w postaci przyrostu długości sieci oraz zwiększenia liczby i odsetka osób z nich korzystających.

Na podstawie przeprowadzonych badań można wyciągnąć poniższe wnioski: – w skali całego i poszczególnych województw notowano znaczące efekty inwestycyjne. W pierwszych latach samorządności główny nacisk położono na inwestycyjne wodociągowe, po pewnym czasie rozpoczęto realizację komplementarnych projektów kanalizacyjnych,

- w skali kraju i poszczególnych województw występują duże dysproporcje w długości i stopniu upowszechnienia sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Wynika to m.in. z wyższej kapitałochłonności i bardziej złożonych procedur formalnych związanych z budową sieci kanalizacyjnej;
- znaczące efekty inwestycyjne notowano zwłaszcza w regionach Polski wschodniej i centralnej. W dużym stopniu było to możliwe dzięki programom wsparcia finansowanym ze środków krajowych i dotacji unijnych;
- oceniając zmiany w układzie jednostek terytorialnych należy zwrócić uwagę na dużą dynamikę zmian na obszarach podmiejskich, znacznie gorsze wyniki na terenach peryferyjnych;
- w układzie przestrzennym zwrócić należy uwagę na znaczne dysproporcje odsetka korzystających z sieci pomiędzy regionami Polski wschodniej oraz zachodniej i północnej. W części wynika to nadal z uwarunkowań historycznych (porozbiorowych) oraz nierównomiernej alokacji nakładów inwestycyjnych także w okresie powojennym;
- w analizowanym okresie w wyniku inwestycji gminnych dokonano znacznej poprawy w wyposażeniu miast, a przede wszystkim obszarów wiejskich w urządzenia wodociągowe i kanalizacyjne. Jednakże nadal mamy do czynienia ze znaczącymi opóźnieniami rozwoju systemów kanalizacyjnych w porównaniu z wodociągowymi, co bardzo niekorzystnie wpływa na stan środowiska naturalnego. Sytuacja ta dotyczy w dużo większym stopniu obszarów wiejskich niż miast.

Należy podkreślić, że wraz ze wzrostem nasycenia obszarów wiejskich w składniki infrastruktury komunalnej zwiększają się możliwości poprawy warunków życia mieszkańców oraz wzrostu konkurencyjności lokalnej gospodarki. Infrastruktura jest więc ważnym czynnikiem lokalnego potencjału rozwojowego. Jednak rozbudowa infrastruktury technicznej jest procesem bardzo kapitałochłonnym i rozłożonym w czasie. Dlatego też przed władzami lokalnymi stoi zazwyczaj trudne zadanie umiejętnego przygotowania procesów inwestycyjnych oraz racjonalnego doboru źródeł ich finansowania.

Mimo wykazanych znaczących efektów rzeczowych inwestycji skala potrzeb występujących w poszczególnych regionach kraju jest nadal duża. Oznacza to, że w najbliższych latach konieczne będzie wygospodarowanie w budżetach gmin dalszych środków na rozbudowę infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Jest to jeden z warunków kształtowania wzrostu konkurencyjności jednostek terytorialnych oraz możliwości ich wielofunkcyjnego, zrównoważonego rozwoju.

BIBLIOGRAFIA

- Ginsbert-Gebert A., 1976, *Infrastruktura i jej rola w rozwoju miast, Gospodarka miejska – wybrane zagadnienia*, cz. I, SGPiS, Warszawa.
- Malisz B., 1981, *Zarys teorii kształtowania układów osadniczych*, Arkady, Warszawa.

- Leśniak J., 1985, *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa.
- Piszczek S., Biczkowski M., 2010, *Infrastruktura komunalna jako element planowania i kształtowania rozwoju obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem terenów chronionych* [w:] *Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, Kraków.
- Sadowy M., 2009, *Wodociągi i kanalizacja jako element infrastruktury komunalnej*, „Rocznik Żyrardowski” nr 7/2009.
- <http://bdl.stat.gov.pl/BDL/> (dostęp: 10.07.2016 r.).

Streszczenie

Infrastruktura komunalna ma istotny wpływ na funkcjonowanie i rozwój systemu osadniczego kraju, zarówno na ilościowy i jakościowy rozwój miast, jak i obszarów wiejskich.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian poziomu infrastruktury wodociągowej kanalizacyjnej, z wykazaniem dynamiki procesów w skali kraju, poszczególnych województw oraz porównaniem efektów realizacji zadań na obszarach miast i terenach wiejskich. Zakres czasowy badania obejmuje ostatnich 20 lat, tj. lata 1995–2014.

Przeprowadzone badania wykazały, że w skali całego i poszczególnych województw notowano znaczące efekty inwestycyjne. W pierwszych latach samorządności główny nacisk położono na inwestycyjne wodociągowe, po pewnym czasie rozpoczęto realizację komplementarnych projektów kanalizacyjnych. Duże efekty inwestycyjne notowano zwłaszcza w regionach Polski wschodniej i centralnej. W znacznym stopniu było to możliwe dzięki programom wsparcia finansowanym ze środków krajowych i dotacji unijnych.

W układzie przestrzennym zwrócić należy uwagę na znacznie dysproporcje odsetka korzystających z sieci pomiędzy regionami Polski wschodniej oraz zachodniej i północnej. W części wynika to nadal z uwarunkowań historycznych oraz nierównomierniej alokacji nakładów inwestycyjnych także w okresie powojennym.

Mimo wykazanych znaczących efektów rzeczowych inwestycji skala potrzeb występujących w poszczególnych regionach kraju jest nadal duża. Oznacza to, że w najbliższych latach koniecznym będzie wygospodarowanie w budżetach gmin dalszych środków na rozbudowę infrastruktury wodociągowo-kanalizacyjnej. Jest to jeden z warunków kształtowania wzrostu konkurencyjności jednostek terytorialnych oraz możliwości ich wielofunkcyjnego, zrównoważonego rozwoju.

Słowa kluczowe: infrastruktura komunalna, inwestycje gmin, wodociąg, kanalizacja

Development and spatial differentiation of water and sewage infrastructure in Poland in the years 1995–2014

Summary

Municipal infrastructure has an impact on the functioning and development of the settlement system of the country, the development of cities and rural areas. The aim of the article is to present changes in the level of water supply and sewage infrastructure, showing the dynamics of the processes in the country, the various provinces and comparing the effects of the implementation of tasks in urban areas and rural areas. The time range of the study covers the last 20 years, i.e. the years 1995–2014.

The study showed significant effects of investment. In the first years of self-realized investment concerned all water supply, then complementary projects for sewer were launched. Large invest-

ment effects were noted especially in the regions of eastern and central Poland. To a large extent this was possible thanks to the support programs funded by national and EU subsidies.

In terms of the spatial layout much attention should be paid to the disproportion percentage on the network between Polish eastern and western and northern regions. In part this is due to continuing with the historical conditions and the uneven allocation of investment in the post-war period.

Despite reported significant improvements in property investment the scale of the needs in the various regions of the country it is still high. This means that in the coming years it will be necessary to economise in the budgets of municipalities further funds for development of infrastructure of water and sewage. This is one of the conditions shaping the growth of competitiveness of territorial units and the possibility of multi-functional, sustainable development.

Keywords: municipal infrastructure, investment municipalities, water supply, sewerage

JEL: O18, R53

*mgr Monika Bochenek*¹

Katedra Zarządzania Organizacjami, Kadrami i Prawa Gospodarczego
Wydział Zarządzania
AGH Akademia Górniczo-Hutnicza

*mgr Alina Zajac*²

Katedra Zarządzania
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Zarządzanie projektem partnerskim współfinansowanym ze środków funduszy zewnętrznych przy zastosowaniu metody Project Cycle Management

WSTĘP

Inicjatywy podejmowane przez organizacje zarówno społeczne, jak i publiczne, w tym gminy oraz powiaty, coraz częściej przybierają postać wiązek jednorazowych i niepowtarzalnych przedsięwzięć. Znaczna ich część jest wspierana środkami unijnymi. Projekty pomagają rozwiązywać wiele złożonych problemów społeczno-gospodarczych i ekologicznych [Wysocki, 2013]. Jedną z możliwych form realizacji projektów są projekty partnerskie.

Idea partnerstwa pojawiła się w Polsce wraz z projektami europejskimi. Jest to stosunkowo nowa forma współpracy zorganizowanych podmiotów, które angażują się wspólnie w realizację konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych w formule projektowej. Ustawa z 6 grudnia 2006 roku o zasadach polityki rozwoju określa partnerstwo projektowe jako wspólną realizację projektów przez „podmioty wnoszące do projektu zasoby ludzkie, organizacyjne, techniczne lub finansowe, realizujące wspólnie projekt, zwany dalej „projektem partnerskim” na warunkach określonych w porozumieniu lub umowie partnerskiej lub na podstawie odrębnych przepisów” [Ustawa z 6 grudnia 2006 roku...].

Powołanie projektu partnerskiego przez przedstawicieli kilku instytucji zapewnia kompleksowe i innowacyjne podejście do realizowanych zadań dzięki do-

¹ Adres do korespondencji: bochenek_m@op.pl

² Adres do korespondencji: zajacalina@gmail.com

pełniającym się obszarom działalności partnerów. Współpraca oparta na doświadczeniu i zaangażowaniu członków partnerstwa stanowi o sukcesie projektu oraz przynosi wymierne korzyści w postaci oczekiwanych rezultatów przedsięwzięcia. Decyzja o realizacji projektu w określonym składzie partnerstwa musi być jednak świadoma z punktu widzenia potrzeb programu i charakteru proponowanego wsparcia (uwzględniając przy tym indywidualne kompetencje partnerów) [Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu].

Artykuł ma na celu ukazanie specyfiki zarządzania projektem partnerskim współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej oraz pokazanie korzyści, jakie niesie ze sobą współpraca jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Prezentuje formy i fazy współdziałania osób oraz podmiotów w procesie zarządzania partnerskim projektem współfinansowanym z funduszy zewnętrznych. Przedstawiono w nim studium przypadku dla projektu partnerskiego pt. „Akademia organizacji pozarządowych” wdrażanego w partnerstwie jednostki samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

ZARZĄDZANIE PROJEKTAMI W SEKTORZE PUBLICZNYM – PRZEGLĄD DEFINICJI

W literaturze istnieje wiele definicji dotyczących projektów oraz zarządzania projektami. Według Brilmana projekt to „jednostkowy proces, składający się ze zbioru skoordynowanych działań i mający dokładnie określone daty rozpoczęcia oraz zakończenia; jest to przedsięwzięcie zmierzające do osiągnięcia założonego celu przy określonych ograniczeniach czasowych, kosztowych oraz zasobowych” [Brilman, 2002]. Trocki definiuje projekt jako niepowtarzalne (realizowane jednorazowo) złożone przedsięwzięcie zawarte w skończonym przedziale czasu z wyróżnionym początkiem i końcem realizowane zespołowo (wielopodmiotowo) w sposób względnie niezależny od powtarzalnej działalności przedsiębiorstwa, za pomocą specjalnych metod oraz technik. W kolejnej definicji uwypukla istotny element projektu, jakim jest jego cel. Projekt definiuje jako zorganizowane ciągi działań ludzkich zmierzające do osiągnięcia wyznaczonych celów [Trocki, 2007].

David S. Kassel poszerza spektrum pojęcia „projekt” pozwala uchwycić istotę projektów publicznych. Jego zdaniem, projekt publiczny to tymczasowe przedsięwzięcie, podejmowane lub zarządzane (nadzorowane) przez jedną lub więcej publicznych organizacji (instytucji), którego celem jest stworzenie wyjątkowego produktu o wartości publicznej. Projekty publiczne są podejmowane, aby urzeczywistnić cele publiczne lub stworzyć wartość publiczną [Kassel, 2010]. Wskazuje współdziałanie różnych instytucji w zakresie zarządzania projektami publicznymi.

Według Mingusa zarządzanie projektami to „zastosowanie wiedzy, umiejętności, narzędzi i technik działania projektu w celu zaspokojenia lub nawet przekroczenia potrzeb i oczekiwań udziałowców związanych z tym projektem” [Mingus, 2002]. Trocki zarządzanie projektami definiuje jako „zespół działań kierowniczych związanych z realizacją projektów oraz zbiór wykorzystywanych w tych działaniach zasad, metod i środków” [Trocki, Grucza, Ogonek, 2003].

Mając na uwadze powyższe, wyodrębnić można następujące parametry zarządzania projektem [Koskela, Howell, 2003]:

- określenie wymagań, wyznaczenie konkretnych i przejrzystych celów;
- utrzymanie równowagi między wymaganiami dotyczącymi jakości, zakresu, czasu i kosztów;
- dostosowanie specyfikacji, planów, działań do wymagań projektodawcy.

Bez względu na przyjętą definicję projektu, w procesie zarządzania projektami wskazać można na trzy kluczowe aspekty [Markiewicz, 2008]:

- aspekt funkcjonalny, określający strukturę realizacji projektu w zakresie zaplanowanych działań i korelacji między nimi;
- aspekt instytucjonalny, określający miejsce projektu w strukturze organizacyjnej firmy (organizacja w całości ukierunkowana jest na wymagania projektu lub realizacja projektu włączona zostaje do istniejącej organizacji);
- aspekt instrumentalny, polegający na wyborze najbardziej odpowiedniej metody, technik i narzędzi zarządzania danym przedsięwzięciem.

Istnieje także wiele metodyk zarządzania projektami. Różnią się one podejściem, stopniem szczegółowości, odmiennie rozłożone są w nich akcenty. W literaturze przedmiotu można spotkać dwa podejścia do prowadzenia projektów: tradycyjne (zarządcze) i nowoczesne (zwinne, adaptacyjne, dynamiczne, lekkie). Metodyki zarządzania projektami stanowią źródło najlepszych praktyk pełniących rolę standardów i procedur opisujących działania i procesy, jakie kierownik projektu i inni jego uczestnicy muszą podjąć, aby z sukcesem zrealizować projekt [Wyrozębski, 2014].

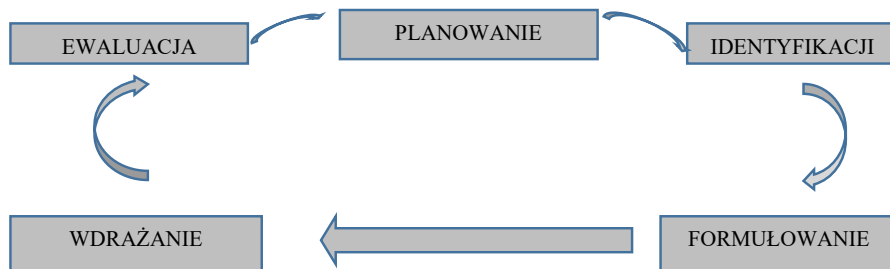
METODYKA ZARZĄDZANIA PROJEKTAMI FINANSOWANYMI Z UE – PROJECT CYCLE MANAGEMENT (PCM)

Tradycyjne podejście narodziło się z inicjatywy Project Management Institute (PMI). Ogólny zbiór zasad zarządzania projektami został wydany w roku 1987 przez PMI w postaci przewodnika PMBoK (Project Management Body of Knowledge) [Skalik (red.), 2009]. PMBoK posiada formę kompendium wiedzy, które zostało tak zbudowane, aby dostarczyć kierownikowi projektu reguł i metod działania w całym cyklu życia projektu. Metodyka zawiera dziewięć obszarów wiedzy o zarządzaniu projektami – do każdego z obszarów przypisane są procesy, których realizacja jest konieczna, by zarządzanie projektem w tym obszarze było efektywne. Model PMBoK daje możliwość swobodnego wyboru w zakresie wy-

korzystania procesów w projekcie. Jednocześnie jest skalowany, tzn. nadaje się do zastosowania zarówno w dużych, jak i w małych projektach [Prywata, 2015].

W roku 1989 w Wielkiej Brytanii powstała metodyka Prince, bardzo podobna do metodyki PMI. Odróżnia ją jednak większe nastawienie na jakość produktu finalnego, a tym samym kontrolę poszczególnych etapów projektu. Drugą różnicą jest podkreślenie wagi dokumentacji poprojektowej oraz opisu nabytych doświadczeń. Metodyka Prince jest kompleksową i szczegółową metodyką zarządzania projektami, która w największym stopniu koncentruje się na działaniach zarządczych i procesach decyzyjnych w projekcie. Zasady w Prince są głównymi elementami tworzącymi fundamenty tej metodyki – uniwersalne pryncypia o uznanej wartości, wspólne dla wszystkich projektów realizowanych zgodnie z wytycznymi metodyki bez względu na ich rozmiar, branżę, stopień złożoności czy obszar geograficzny [Wyrozębki, 2014].

Zarządzanie Cyklem Projektu – Project Cycle Management (PCM) jako metodyka tworzenia i realizowania projektów z wykorzystaniem środków europejskich, rekomendowana jest wszystkim beneficjentom przez Komisję Europejską od 1993 roku. Project Cycle Management to zbiór narzędzi do przygotowania i zarządzania projektem z zastosowaniem metody „Macierzy Projektu”. Celem stosowania PCM jest zwrócenie uwagi na konieczność uwzględnienia istotnych kwestii i warunków projektu na etapie jego przygotowania i uruchamiania, a także podczas realizacji. Koncentrowanie się na tych aspektach wpływa na efektywność całego procesu zarządzania projektem. Ścieżka przygotowania i realizacji projektów zawsze obejmuje określoną sekwencję aktywności, które ułożyć można w pewien cykl obrazowany kołem. Cykl ten rozpoczyna się od określenia pomysłu na projekt i przekształcenia go w plan działania, który następnie jest realizowany i oceniany. Głównym celem, dla którego zastosowano ten zestaw koncepcji było usprawnienie zarządzania projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską. Stosowanie PCM w trakcie realizacji projektu jest nazywane „zintegrowanym podejściem” do zarządzania cyklem życia projektu [Trocki, Grucza, Ogonek, 2003]. Cykl życia projektu według PCM składa się z 5 faz: planowanie, identyfikacja, opracowanie (formułowanie), wdrożenie, ewaluacja [Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2006].



Rys. 1. Zarządzanie cyklem projektu

Źródło: [Puszczewicz, Wosik, 2007, s. 6].

Fazy cyklu mają charakter progresywny – każda z nich musi być ukończona tak, aby następna mogła być zakończona sukcesem. Faza planowania obejmuje analizę sytuacji gospodarczej poszczególnych obszarów w celu identyfikacji problemów, w celu rozwiązania których istotne jest zastosowanie pomocy z projektów unijnych. Faza identyfikacji ukierunkowana jest na koncentrację na rzeczywistych potrzebach beneficjentów i wymaga głębokiej analizy występującej sytuacji. Projekt ma realizować wybrane zadanie nie tylko w czasie finansowania, ale również po jego zakończeniu. Faza identyfikacji obejmuje przeprowadzenie analizy interesariuszy, analizę problemów i celów, jakim ma służyć projekt, ustalenie opcji priorytetowych, ocenę wybranych możliwości i wybór strategii realizacji projektu [Trocki, 2003]. Faza formułowania to proces przekształcania ogólnej koncepcji w szczegółowy plan realizacji projektu. Zostają określone cele projektu, dokonuje się wyborów strategii, a następnie sposoby weryfikacji realizacji założeń. Jest to tzw. matryca logiczna [Domiter, Marciszewska, 2013].

Kolejnym etapem w fazie formułowania jest stworzenie wniosku projektowego z harmonogramem i budżetem. Na tym etapie korzysta się z generatora wniosków aplikacyjnych, który w zależności od programu operacyjnego ma inny kształt i formułę. Wniosek przygotowany w systemie generatora zostaje następnie poddany ocenie odpowiednich instytucji. Gdy wniosek o dofinansowanie spełnia wymogi programów operacyjnych i specjalne wymogi dostępu do określonego działania oraz przeszedł wszystkie niezbędne etapy (złożenie w instytucji wdrażającej dany program, ocena formalna i merytoryczna, umieszczenie na liście rankingowej, podpisanie umowy o dotację), projekt zostaje zatwierdzony. Wdrażanie projektu to faza wykonawcza, która ma na celu realizację założeń i celów zawartych w ramach projektu. Na tym etapie istotna jest kontrola, która nazywana jest monitoringiem. Polega on na systematycznym uzyskiwaniu informacji obejmujących swoim zakresem finansowe i statystyczne dane na temat realizacji projektu. Stosowane narzędzia to przede wszystkim sprawozdania, wskaźniki monitorowania, wnioski aplikacyjne, umowy finansowania oraz ankiety. W razie stwierdzenia odchyień dokonuje się działania interwencyjne, które przywracają odpowiednią realizację projektu. Monitorowanie projektu przez cały czas jego realizacji służy ograniczaniu wystąpienia niepożądanych i negatywnych skutków i zakłóceń [Trocki, Grucza, Ogonek, 2003].

Ostatni etap obejmuje swoim zakresem ewaluację i audyt. Ewaluacja to obiektywna ocena projektu, programu lub polityki na wszystkich jego etapach, tj. planowania, realizacji i mierzenia rezultatów. Powinna dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji pozwalając wykorzystać zdobytą w ten sposób wiedzę w procesie decyzyjnym. Ewaluacja ma na celu poprawę jakości, skuteczności i spójności pomocy funduszy oraz strategii i realizacji programów operacyjnych w odniesieniu do konkretnych problemów strukturalnych dotyczących dane państwa członkowskie i regiony, z jednoczesnym uwzględnieniem celu w postaci trwałego rozwoju i właściwego prawodawstwa wspólnotowego dotyczącego od-

działania na środowisko oraz strategicznej oceny oddziaływania na środowisko [https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Strony/Definicja.aspx].

Metodyki tradycyjne w zarządzaniu projektami sprawdzają się w sytuacjach, w których cele oraz rozwiązania są zdefiniowane, a zatem występują jasno i precyzyjnie określone wymagania, zachodzą niewielkie zmiany zakresu projektu, są stosowane ustalone i sprawdzone szablony postępowania. Mocnymi stronami tego podejścia są: określony plan dla całego projektu, znane wymagania dotyczące zasobów oraz brak potrzeby zespołu o najwyższych kompetencjach. Do słabości można zaliczyć: niewielką możliwość wprowadzania zmian w planie projektu, konieczność tworzenia szczegółowych planów, nadmierny poziom formalizacji, ryzyko wysokich kosztów i przedłużania się projektu oraz brak koncentracji na rzeczywistych potrzebach klienta projektu i dostarczanej wartości [Kopczyński, 2014].

WSPÓŁPRACA MIĘDZYORGANIZACYJNA W PROJEKTACH

Współpraca i współdziałanie podmiotów gospodarczych trwa od pojawienia się gospodarki wymiennej, ale jej zakres, intensywność i formy zmieniają się w poszczególnych etapach rozwoju gospodarczego, od wymiany, handlu i obrotu towarowego, poprzez kooperację i integrację działań, świadczenie specjalistycznych usług i dostaw oraz franchising, do wspólnych przedsięwzięć i projektów. Potrzeby wspólnych działań są w większości podobne w poszczególnych dziedzinach życia gospodarczego, ale mają też specyficzny charakter, wynikający ze sposobu prowadzenia danej działalności i uwarunkowań z tym związanych [Wiatrak, 2014].

Współpraca międzyorganizacyjna definiowana jest jako korzystny dla wszystkich stron i dobrze zdefiniowany związek dwóch lub większej liczby organizacji, służący osiągnięciu wspólnych celów [Mattessich, Murray-Close, Monsey, 2001]. Więzy (relacje) międzyorganizacyjne definiowane są jako oddziaływania między przedsiębiorstwami, w których zachodzi wymiana informacyjna, materialna lub energetyczna, przy czym strony wymiany przejawiają zaangażowanie, a postawa ta jest wzajemna [Czakon, 2005]. Jak wskazuje prof. dr hab. Andrzej Piotr Wiatrak, „wiązy międzyorganizacyjne obejmują współdziałanie i współpracę dla zrealizowania przyjętych celów działania, w tym celów wspólnych”. Więzy te są wynikiem podjętych działań wynikających z różnych czynników, które wzajemnie się dopełniają, tworząc zakres i warunki współdziałania organizacji [Wiatrak, 2014].

Warunki, w jakich współczesne organizacje publiczne realizują cele zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na współdziałaniu, ono bowiem faktycznie wyzwala możliwości realizacji celów organizacji publicznych. Podejście to zgodne jest z jedną z zasad współczesnego zarządzania organizacjami, tj. zasadą zmniejszania odległości hierarchicznej pomiędzy miejscem powstania problemu zarządzania i miejscem jego rozwiązania [Nalepka, Kozina, 2007]. Wśród typów relacji najczę-

ściej wymienia się porozumienia handlowe, porozumienia organizacji niedochodowych, wspólne przedsięwzięcia, wspólne programy, relacje dwóch typów: organizacja – instytucja finansowa oraz beneficjent – sponsor [Kožuch (red.), 2011].

Samorząd, głównie z przyczyn od niego niezależnych, dysponuje niewielkimi zasobami finansowymi, co ogranicza zaspokojenie potrzeb zbiorowości lokalnej, a jednocześnie stanowi bodziec do rozwijania orientacji kooperacyjnej. W analizie relacji pomiędzy organizacjami społecznymi i obywatelskimi zwraca się uwagę na koncepcje zależności, niezależności i partnerską. Pierwsza z nich zakłada, że organizacje trzeciego sektora są niezależne i stanowią opozycję dla sektora publicznego, gdyż wytwarzają zupełnie inne usługi. Organizacje publiczne odgrywają niewielką rolę w finansowaniu działalności organizacji społecznych. W drugiej koncepcji odwrotnie podkreśla się zależność organizacji społecznych od organizacji publicznych. Spowodowane to jest dostarczaniem usług społecznych w imieniu państwa i w związku z tym poddawaniem się kontroli przez rządowe i samorządowe instytucje. Trzecia koncepcja opiera się na twierdzeniu, że organizacje społeczne są partnerem i kooperantem organizacji publicznych, dlatego mają wpływ na kształtowanie polityki społecznej, w szczególności władz lokalnych [Kožuch (red.), 2011].

PROJEKT PARTNERSKI „AKADEMIA ORGANIZACJI POZARZĄDOWYCH”
JAKO MODELOWY PRZYKŁAD PARTNERSTWA MIĘDZY JEDNOSTKĄ
SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ORGANIZACJĄ POZARZĄDOWĄ

Rada Powiatu Nowosądeckiego zgodnie ze „Strategią Rozwoju Powiatu Nowosądeckiego na lata 2006–2013” oraz uchwałą nr 45/IV/2007 z 22 lutego 2007 r. w sprawie „Programu Współpracy Powiatu Nowosądeckiego z Organizacjami Pozarządowymi w Roku 2007”, uznała aktywną współpracę z organizacjami pozarządowymi za jeden z podstawowych elementów efektywnego kierowania rozwojem powiatu nowosądeckiego umożliwiających jak najlepsze zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. W dniu 18 lipca 2007 r. rozpoczęło swoją działalność Powiatowe Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych, z siedzibą w Nowym Sączu (dalej jako: PCWOP). Utworzenie PCWOP jest formą współpracy powiatu nowosądeckiego z organizacjami pozarządowymi opartą na zasadach partnerstwa, suwerenności stron, pomocniczości, efektywności, uczciwej konkurencji oraz jawności [Uchwała nr 45/IV/2007 Rady Powiatu Nowosądeckiego...].

Organizacje pozarządowe, które wyrażą wolę korzystania z pomocy PCWOP mają prawo do korzystania ze wszystkich form pomocy technicznej i merytorycznej w zakresie: posługiwania się adresem Centrum, dostępu do Internetu oraz pomieszczeń, wyposażenia Centrum, nieodpłatnego korzystania z usług doradczych oraz szkoleniowych.

Biorąc pod uwagę ograniczone środki finansowe, jakimi dysponował powiat nowosądecki w 2011 roku powstała koncepcja opracowania wniosku o dofinansowanie mającego na celu wesprzeć działania PCWOP oraz rozszerzyć jego ofertę. Stąd też w marcu 2011 r. podpisano list intencyjny między powiatem nowosądeckim a dwoma organizacjami pozarządowymi – Fundacją Europa+ oraz Stowarzyszeniem „Sądecki Uniwersytet Trzeciego Wieku” w zakresie wspólnego opracowania projektu o dofinansowanie pt. „Akademia organizacji pozarządowych” [Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich w Nowym Sączu, 2011]

Po przeprowadzeniu diagnozy potrzeb i problemów organizacji pozarządowych 15 maja 2011 r. złożono partnerski wniosek o dofinansowanie projektu pt. „Akademia organizacji pozarządowych” do konkursu ogłoszonego przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej. Przedmiotem konkursu były projekty mające na celu tworzenie regionalnych i lokalnych centrów informacji i wspomagania organizacji pozarządowych oraz wsparcie działalności nowo utworzonych oraz już istniejących centrów w zakresie pomocy doradczo-szkoleniowej dla organizacji pozarządowych [http://www.pozYTEK.gov.pl/OGLOSZONO,KONKURS,n-r,DWF_5.4.2_7_2011,3064.html]. Głównym celem projektu było wzmocnienie instytucjonalne i merytoryczne Powiatowego Centrum Wspierania Organizacji Pozarządowych działającego na rzecz pogłębienia profesjonalizacji i zwiększenia skuteczności organizacji pozarządowych funkcjonujących na terenie powiatu nowosądeckiego lub miasta Nowy Sącz poprzez kompleksowe szkolenia, doradztwo, działalność inkubatora organizacji pozarządowych oraz stworzenie planu współpracy pomiędzy PCWOP a ośrodkiem wspierania ekonomii społecznej.

W ramach projektu kompleksowym wsparciem szkoleniowo-doradczym objętych zostało 541 osób działających w organizacjach pozarządowych z terenu powiatu nowosądeckiego i miasta Nowy Sącz oraz 15 osób chcących założyć nową organizację pozarządową na ww. terenie. W ramach projektu wdrożono poniższe działania [Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich w Nowym Sączu, 2011]:

- szkolenia i doradztwo specjalistyczne, za które zgodnie z zawartą umową partnerską odpowiadał Lider Partnerstwa – Fundacja Europa+;
- inkubator organizacji pozarządowych prowadzący działania w zakresie animacji powstawania nowych inicjatyw obywatelskich oraz tworzenia nowych organizacji pozarządowych. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację przedmiotowego zadania był powiat nowosądecki jako partner projektu;
- punkt wsparcia technicznego oraz organizacyjnego dla NGO-sów obejmujący poradnictwo prawne i obywatelskie w PCWOP, wsparcie techniczne dla NGO oraz opracowanie i wdrożenie standardów świadczonych usług przez PCWOP. Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania było Stowarzyszenie Sądecki Uniwersytet Trzeciego Wieku oraz powiat nowosądecki;
- nawiązanie współpracy pomiędzy PCWOP a ośrodkiem wspierania ekonomii społecznej. Działanie to miało na celu zbudowanie partnerstwa pomiędzy PCWOP a Ośrodkiem Ekonomii Społecznej oraz efektywne wykorzystanie ich

społecznej aktywności i doświadczenia w rozwiązywaniu problemów społecznych i podnoszeniu poziomu życia mieszkańców regionu. Podmiotem odpowiedzialnym za zadanie był powiat nowosądecki.

Opisany powyżej projekt partnerski pozwolił na wypracowanie modelu współpracy między JST a III sektorem. W ramach projektu opracowano wewnętrzne procedury współpracy, które obejmowały:

- przepływ informacji między partnerami: komunikacja między partnerami odbywała się drogą elektroniczną (e-mail, skype) oraz poprzez organizację comiesięcznych spotkań roboczych;
- przepływ środków finansowanych zgodnie z zapisami umowy partnerskiej środki finansowe w ramach projektu były przekazywane w formie zaliczek na wyodrębnione dla projektu konto bankowe partnera;
- wewnętrzną strukturę partnerstwa – w celu prawidłowego zarządzania partnerstwem oraz zapewnienia podejścia partnerskiego w realizacji projektu strony ustaliły, iż projekt będzie zarządzany na dwóch poziomach:
- strategicznym, przez Grupę Sterującą składającą się z 6 osób – po dwóch przedstawicieli każdego partnera,
- administracyjnym, poprzez wdrażanie poszczególnych zadań projektowych w ramach partnerstwa.

Każdy z partnerów odpowiadał za realizację i koordynowanie przypisanych mu zadań. Zarządzanie odbywało się w oparciu o strukturę płaską – pracownicy projektu podlegali kierownikowi Projektu powołanemu u Lidera Partnerstwa. W kwestiach strategicznych decyzję podejmowała Grupa Sterująca.

Grupa Sterująca to organ wspierający beneficjenta projektu w jego działaniu. Zajmowała się podejmowaniem strategicznych decyzji oraz odpowiadała za długoterminowe zarządzanie projektem. Członkowie Grupy Sterującej weryfikowali zgodność realizacji projektu z przyjętymi wcześniej celami oraz odpowiadali za utrzymanie założonych ram projektowych dotyczących: zakresu, kosztów oraz czasu. Grupa Sterująca spotykała się raz na kwartał; spotkania dokumentowane były za pomocą protokołu posiedzenia.

W wyniku podjętej współpracy powstało 15 nowych organizacji pozarządowych; wsparciem doradczo-szkoleniowym objęto 556 osób (członków organizacji pozarządowych), 183 organizacje pozarządowe uzyskały wsparcie techniczno-doradcze. Wartością dodaną było opracowanie przez uczestników szkoleń z zakresu zarządzania projektami 14 wniosków o dofinansowanie, z czego 7 uzyskało dotację. Ponadto 96 osób biorących udział w szkoleniu z zakresu zarządzania projektami zdobyło certyfikat IPMA poziom D, co potwierdza wiedzę oraz umiejętności, jakie nabyli podczas szkoleń.

Powyższy przykład pokazuje, jakie korzyści niesie ze sobą współpraca jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Warto zauważyć, że rola organizacji pozarządowej była istotna już na poziomie planowania działań, a jej szczególne doświadczenie we współpracy z grupą docelową pro-

jektu pozwoliło na precyzyjne dopasowanie oferty do jej potrzeb, co miało duży wpływ na wysoką efektywność projektu. Podział zadań od początku trwania projektu był jasny, co niewątpliwie ułatwiło współpracę i umożliwiło wykorzystanie charakterystycznych dla każdego z partnerów zasobów i umiejętności.

Przeprowadzone badania w formie wywiadu z członkami zespołu projektowego pokazały, że partnerska realizacja projektów daje więcej korzyści niż generuje problemów. Do głównych zalet partnerstwa zaliczyli oni to, że:

- partnerstwo daje możliwość wspólnej realizacji zadań przez instytucje pochodzące z różnych sektorów, w tym z partnerami społecznymi, którzy sami nie mogliby wystąpić o środki publiczne;
- partnerstwo pozwala na wzajemne poznawanie się różnych instytucji oraz wymianę doświadczeń między nimi, buduje trwałą podstawę dalszej współpracy;
- projekty partnerskie dzięki wkładowi i perspektywie wielu partnerów zwykle są bogatsze i lepiej odpowiadają na rzeczywiste potrzeby;
- partnerstwa mogą obejmować wiele instytucji równocześnie, co daje możliwość realizacji dużych przedsięwzięć;
- każdy partner wnosi do projektu swoje atuty, kompensuje braki innych partnerów.

Mówiąc o wadach wskazali oni:

- że poszczególni partnerzy mogą mieć bardzo różne kultury organizacyjne, co bardzo utrudnia zarządzanie partnerstwem i może zagrażać realizacji projektów (inny proces decyzyjny, inne doświadczenie, różnie rozbudowany aparat administracyjny);
- że źle uzgodniona formuła partnerstwa może znacząco ograniczyć udział poszczególnych członków partnerstwa, co zubaża projekt.
- rozkład odpowiedzialności – zgodnie z umową o dofinansowanie realizacji danego projektu Lider jest stroną odpowiadającą za jego realizację, podczas gdy działania i decyzje dotyczące projektu podejmują wszyscy partnerzy; Lider „przejmuje” odpowiedzialność za działania partnerów.

ZAKOŃCZENIE

Wzrost złożoności i turbulencyjności otoczenia oraz rosnąca konkurencja i wymagania klientów sprawiają, że współcześnie w organizacjach standardowa działalność operacyjna zastępowana jest przez przedsięwzięcia o charakterze projektowym. Zarządzanie projektami jest podejściem do wdrażania zmian organizacyjnych oraz wykonywania zadań o złożonym, niestandardowym charakterze szeroko rozpowszechnionym w praktyce zarządzania przedsiębiorstwami. Jednocześnie coraz częściej znajduje ono zastosowanie w sektorze publicznym [Frączkiewicz-Wronka (red.), 2013].

Warunki, w których współczesne organizacje realizują cele zmuszają je do wchodzenia w relacje oparte na konkurencji, jak i współdziałaniu. Jednak w przy-

padku przedsiębiorstw podstawowym mechanizmem jest konkurencja, a współdziałanie jest podejmowane, gdy uzupełnia, a nawet wzmacnia konkurencyjność organizacji biznesowych, stanowiącą warunek ich utrzymywania się na rynku. Niekonkurencyjne przedsiębiorstwa są z rynku eliminowane. Natomiast dla relacji podmiotów sektorów publicznego i pozarządowego specyficzne jest współdziałanie pozwalające na zwiększanie możliwości świadczenia usług publicznych.

Zgodnie z aktualnymi trendami sektor publiczny powinien dążyć do większego włączania organizacji pozarządowych w rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych, która to praktyka powinna być podstawą realizacji wszelkich zadań społecznych przez samorządy.

Stwarzanie dogodnych, opartych na wzajemnym zaufaniu warunków współpracy przynieść może korzyści zarówno dla administracji publicznej (w zakresie odpowiedzialności za skuteczność i efektywność świadczenia szeroko pojętych usług publicznych i rozwój społeczeństwa obywatelskiego), jak i dla organizacji pozarządowych szukających wsparcia dla efektywnej realizacji swoich celów statutowych. Dlatego też każda próba zaprezentowania modelu partnerskiej współpracy, opartej na wzajemnym zaufaniu i współdziałaniu, służyć może wspieraniu rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, co jest niezbędnym warunkiem dalszej demokratyzacji kraju.

BIBLIOGRAFIA

- Brilman J., 2002, *Nowoczesne koncepcje i metody zarządzania*, Wydawnictwo PWE S.A., Warszawa.
- Czakon W., 2005, *Istota relacji sieciowych przedsiębiorstwa*, „Przegląd Organizacji” nr 5.
- Domiter M., Marciszewska A., 2013, *Zarządzanie projektami unijnymi. Teoria i praktyka*, Difin, Warszawa.
- Definicja i rodzaje ewaluacji, 2009 https://www.ewaluacja.gov.pl/ewaluacja_wstep/Stroyny/Definicja.aspx (dostęp: 15.10.2015 r.).
- Frączkiewicz-Wronka A. (red.), 2013, *Efektywność zarządzania organizacjami publicznymi i jej pomiar*, Zeszyty Naukowe Wydziałowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice.
- Klaster Instytucji Otoczenia Biznesu, *Partnerstwo w projektach unijnych*, <http://www.biznesklaster.pl/company/article/24-partnerstwo-w-projektach-unijnych/> (dostęp: 28.12.2015 r.).
- Kassel D.S., 2010, *Managing Public Sector Projects. A Strategic Framework for Success in an Era of Downsized Government*, CRC Press, Boca Raton.
- Koskela L., Howell G., 2003, *The Underlying Theory of Project Management Is Obsolete* [w:] *Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami* (A Guide to the Project Management Body of Knowledge), PMBOK® Guide 2000 Edition, MT&DC, Warszawa.
- Kopczyński T., 2014, *Rola i kompetencje kierownika projektu w zwinnym zarządzaniu projektami na tle tradycyjnego podejścia do zarządzania projektami*, „Studia Oeconomica Posnaniensia”, Vol. 2, No. 9 (270).

- Kożuch B (red.), 2011, *Skuteczne współdziałanie organizacji publicznych i pozarządowych*, Monografie i Studia Instytutu Spraw Publicznych UJ w Krakowie, Kraków.
- Markiewicz P., 2008, *Wprowadzenie do zarządzania projektami, materiały dydaktyczne*, Krakowska Szkoła Biznesu, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków.
- Mattessich P.W., Murray-Close M., Monsey B.R., 2001, *Collaboration: What Makes It Work*, Amherst H. Wilder Foundation, Saint Paul.
- Mingus N., 2002, *Project Management*, Wydawnictwo Helion, Gliwice.
- Nalepka A., Kozina A., 2007, *Podstawy badania struktury organizacyjnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Kraków.
- Prywata M., *Zastosowanie metodyk zarządzania projektami w tworzeniu aplikacji internetowych*, www.web.gov.pl/g2/big/2010_05/892b33cf3170847c71f3f21a7f07d873.pdf (dostęp: 8.03.2015 r.).
- Puszczewicz B., Wosik E., 2007, *Podręcznik metodyczny – zarządzanie cyklem projektu*, Fundacja „Fundusz Współpracy”, Warszawa.
- Powiatowe Centrum Funduszy Europejskich w Nowym Sączu, *Wniosek o dofinansowanie projektu pt. Akademia organizacji pozarządowych*. Nowy Sącz, 10.10.2011 r.
- Skalik J. (red), 2009, *Zarządzanie projektami*, UE we Wrocławiu, Wrocław.
- Trocki M., Grucza B., Ogonek K., 2003, *Zarządzanie projektami*, Wydawnictwo PWE, Warszawa.
- Trocki M., 2012, *Nowoczesne zarządzanie projektami*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Trocki M., Grucza B., 2007, *Zarządzanie projektem europejskim*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S.A., Warszawa.
- Uchwała nr 45/IV/2007 Rady Powiatu Nowosądeckiego z 22 lutego 2007 r. w sprawie „Programu Współpracy Powiatu Nowosądeckiego z Organizacjami Pozarządowymi w Roku 2007”.
- Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2006, *Zarządzanie cyklem projektu*, Warszawa.
- Wiatrak A., 2014, *Więzi międzyorganizacyjne*, <http://pz.wz.uw.edu.pl/pl/numer/wiezi-miedzyorganizacyjne> (dostęp: 15.10.2015 r.).
- Wysocki R., 2013, *Strategiczne zarządzanie projektami w sektorze publicznym – strategia portfela projektów*, Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu, Wałbrzych.
- Wyrozębski P., 2014, *Zarządzanie wiedzą projektową*, Difin, Warszawa.
- www.pozytek.gov.pl/OGLOSZONO,KONKURS,nr,DWF_5.4.2_7_2011,3064.html (dostęp: 5.10.2015 r.).

Streszczenie

W artykule zaprezentowano propozycję podejścia do zarządzania partnerskim projektem współfinansowanym z funduszy strukturalnych UE w sektorze publicznym. Zarządzanie projektami stanowi ważny, wieloaspektowy obszar badań naukowych i praktyki zarządzania we współczesnych organizacjach. Jednostki samorządu terytorialnego pozyskują środki z funduszy UE na realizację zadań, korzystając z adresowanych do nich projektów [Trocki, 2012] w tym projektów partnerskich. Idea partnerstwa projektowego jest stosunkowo nową formą współpracy zorganizowanych

podmiotów, które angażują się wspólnie w realizację konkretnych przedsięwzięć organizacyjnych w formule projektowej. Niestety, jak do tej pory partnerstwo projektowe nie zostało szeroko opisane w literaturze. Artykuł ma na celu ukazanie specyfiki zarządzania projektem partnerskim współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej w ramach POKL 2007–2013 oraz ukazanie korzyści, jakie niesie ze sobą współpraca jednostki samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi. Prezentuje formy i fazy współdziałania osób oraz podmiotów w procesie zarządzania partnerskim projektem. Zaprezentowano w nim studium przypadku dla projektu partnerskiego pt. „Akademia organizacji pozarządowych” wdrażanego w partnerstwie jednostki samorządu terytorialnego i organizacji pozarządowych.

Słowa kluczowe: zarządzanie projektami, fundusze europejskie, projekt, PCM, projekt partnerski

Management of a partner project co-financed with the outside funds using the method of Project Cycle Management

Summary

This article presents a proposal for an approach to the management of a partner project co-financed with the EU structural funds in the public sector. The project management constitutes both a multifaceted area of researches and traineeship of the management of contemporary organizations are affecting. You can hardly find any information describing or examining this issue. This article aims to show the specifics of the project management partnership co-financed by European Union within the Human Capital Operational Programme 2007–2013, and to present the benefits offered by the co-operation of local government units and NGOs. The article presents forms and phases of interactions of people and entities in the process of managing a partner project co-financed with the outside funds. It presented the case of the partner project named “The Academy of Non-Governmental Organisations” implemented in the partnership of a local government unit and NGOs.

Keywords: project management, European funds, project, PCM, a partnership project
JEL: H39, H43, O22

*dr Piotr Sołtyk*¹

Katedra Finansów Samorządowych
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Determinanty działania kontroli zarządczej w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego województwa świętokrzyskiego – wyniki badań empirycznych

WPROWADZENIE

Koncepcja kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych wprowadzona została na podstawie zmiany przepisów prawa finansowego wprowadzonych ustawą z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych [t.j. DzU z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.] (dalej jako: u.f.p.). Pod rządami poprzedniej u.f.p. z 2005 r. w obrocie prawnym istniało pojęcie kontroli finansowej, które odnosiło się w szczególności do badania prawidłowości takich obszarów działalności m.in. jednostki samorządu terytorialnego [dalej jako: JST] jak: gromadzenie dochodów budżetowych, przestrzeganie procedur wewnętrznych przy dokonywaniu wydatków publicznych, przeprowadzanie wstępnej oceny celowości zaciąganych zobowiązań oraz udzielanie zamówień publicznych. Można więc uznać, że istota kontroli finansowej sprowadza się do swoistej działalności, na którą składają się takie zasadnicze czynności jak: ustalenie stanu obowiązującego (wyznaczeń), ustalenie stanu rzeczywistego (wykonań), porównanie wykonań z wyznaczeniami w celu ustalenia ich zgodności lub niezgodności, wyjaśnienie przyczyn stwierdzonej zgodności lub niezgodności między wykonaniami i wyznaczeniami [Kurowski, Ruśkowski, Sochacka-Krysiak, 2000, s. 16]. Pomimo że obecne regulacje u.f.p. nie posługują się już terminem „kontrola finansowa”, to nie oznacza jednocześnie rezygnacji z istoty i celów, jakie ma ona wciąż do spełnienia w sektorze finansów publicznych. Z dniem pierwszego stycznia 2010 r. kontrola finansowa stała się jednym z istotnych elementów kontroli zarządczej. Jak zauważa L. Patrzalek, „o ile kontrola finansowa wiązała się wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności danej jednostki organizacyjnej

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów i Prawa, ul. Rakowicka 27, 31-510 Kraków, tel. 48 12 2935081; e-mail: piotr.soltyk@uek.krakow.pl

podsektora samorządowego, o tyle kontrola zarządcza obejmuje wszystkie aspekty działalności tej jednostki” [Patrzalek, 2010, s. 126].

Z uzasadniania do rządowego projektu u.f.p. z 2009 r. wynika, że „dotychczasowa praktyka związana z funkcjonowaniem w przepisach pojęcia kontroli finansowej pokazuje, iż jest ona utożsamiana wyłącznie z czysto finansowym aspektem działalności jednostki. Zamierzeniem projektodawcy jest objęcie zakresem kontroli zarządczej wszystkich aspektów działalności jednostki. Podstawowym elementem kontroli zarządczej w administracji jest odpowiedzialność każdego kierownika jednostki za wdrożenie i monitorowanie takich elementów kontroli zarządczej, aby jednostka osiągała wyznaczone jej cele w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy” [Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych – druk sejmowy 1181]. Oznacza to, że system kontroli zarządczej jest zdecydowanie szerszy niż kontrola finansowa, gdyż według założeń ustawodawcy obejmuje wszystkie obszary działania jednostki, a jej trwałym fundamentem jest zarządzanie poprzez cele i konsekwentny pomiar stopnia osiąganych rezultatów w oparciu o przyjęte mierniki. Według K. Winiarskiej ideą kontroli zarządczej jest wyznaczanie celów działalności oraz określanie mierników realizacji celów, co ma przyczynić się do oszczędności wydatkowania środków publicznych [Winiarska, 2013, s. 9].

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że kontrola zarządcza jest nową instytucją systemu finansów publicznych, nieznajdującą swojego odpowiednika w dotychczasowych unormowaniach, wprowadzających nową jakość w zakresie regulacji dotyczących kontroli wewnętrznej w jednostkach sektora finansów publicznych [Walczak, 2010, s. 485]. Niektórzy autorzy stwierdzają, iż kontrola zarządcza poszerza sposób podejścia do kontroli funkcjonalnej w JST oraz jej jednostkach organizacyjnych [por. Sola, 2009, s. 7]. Pojęcie kontroli zarządczej zostało także zdefiniowane przez ustawodawcę. Według bowiem dyspozycji art. 68 u.f.p. stanowi ona ogół działań podejmowanych dla zapewnienia realizacji celów i zadań w sposób zgodny z prawem, efektywny, oszczędny i terminowy. Tak ogólnie określona definicja kontroli zarządczej została poszerzona o cele, jakie ma ona spełnić w jednostkach sektora finansów publicznych. Cele szczegółowe kontroli zarządczej wymienione zostały w art. 68 ust. 2 u.f.p. i zdecydowanie trzeba podkreślić, że jest to katalog otwarty. Spotykane są stwierdzenia, zgodnie z którymi przedmiotowe cele szczegółowe nawiązują wprost do fundamentalnych zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki sektora finansów publicznych, np. legalność, efektywność, terminowość, gospodarność, rzetelność sporządzanej dokumentacji finansowej, bezpiecznego ryzyka i przejrzystości [Karlukowska, Miemieć, Ofiarski, Sawicka, 2010, s. 192]. Cele te mogą być rozszerzane o inne postulaty mające wpływ na efektywne funkcjonowanie systemu zarządzania JST. Niezgodności w działaniu kontroli zarządczej w świetle obowiązujących przepisów mogą stanowić przesłanki skutkujące naruszeniami dyscypliny finansów publicznych.

Obszerny katalog czynów naruszenia dyscypliny finansów publicznych związanych z dysfunkcjami kontroli zarządczej wymieniony został w treści art. 18c ust. 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych [t.j. DzU z 2013 r., poz. 168]. Z uwagi na znaczenie kontroli zarządczej w zapewnieniu prawidłowego działania JST odpowiedzialność za jej skuteczne i efektywne funkcjonowanie w u.f.p. przypisane zostało kierownikowi jednostki. Zdaniem Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego „kierownik jednostki, nawet gdy skutecznie przekazuje określone uprawnienia i obowiązki swoim pracownikom, to nie wyzbywa się odpowiedzialności za brak kontroli zarządczej” [Wyrok WSA w Warszawie z 14 maja 2012 r. VSA/WA 2016/12, SIP LEX nr 1297705].

Dodać należy, że efektywne funkcjonowanie kontroli zarządczej wymaga aktywnego działania ze strony kierownika jednostki i wszystkich osób na stanowiskach kierowniczych, które mają udział w zarządzaniu jednostką – obowiązków i zadań w zakresie kontroli zarządczej nie można przydzielić lub ograniczyć do jednej komórki organizacyjnej [pismo z 29.01.2010 r. Min. Fin. DA6/4095/NWX/2010/775].

Zasadniczym celem artykułu jest przedstawienie wybranych wyników badań własnych przedmiotem, których było ukazanie kluczowych determinantów mających wpływ na działanie kontroli zarządczej w JST. Wyniki badań mogą stanowić podstawę do dalszej dyskusji nad modelem kontroli zarządczej w samorządzie terytorialnym, tak aby spełniał on założenia ustawodawcy.

ZARYS METODY BADAWCZEJ

Badania własne przeprowadzone zostały w wybranych JST województwa świętokrzyskiego. Dobór jednostek był celowy, bowiem przyjęto założenia, że ocena zostanie przeprowadzona wyłącznie w tych JST, w których nie wdrożono audytu wewnętrznego. Przyjęcie takiego rozwiązania wynikało z przyjętego problemu badawczego, który koncentrował się na rozpoznaniu kluczowych determinantów działania kontroli zarządczej, w tych jednostkach samorządowych, które to prawnie zwolnione zostały z prowadzenia audytu wewnętrznego. Dodać tu należy, że według obowiązujących regulacji prawa finansowego obecnie na płaszczynie samorządu terytorialnego obligatoryjnie audyt wewnętrzny prowadzi się, jeżeli w uchwale budżetowej JST kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekracza wysokość 40 000 tys. zł².

Do rozpoznania determinantów działania kontroli zarządczej wykorzystano kwestionariusz ankiety zamieszczając w nim łącznie 25 pytań, z czego 20 to pytania otwarte, a 5 to pytania zamknięte. Kwestionariusz został skierowany wyłącznie do kierowników JST, ponieważ to oni według przepisów prawa finansowego³ ponoszą odpowiedzialność za skuteczne i efektywne funkcjonowanie systemu kontroli

² Art. 274 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

³ Art. 69 ust. 2. ustawy o finansach publicznych.

zarządczej. Kwestionariusz ankiety skierowano do 30 gmin wiejskich położonych na terenie województwa świętokrzyskiego, co stanowiło 43% ogółem gmin tego rodzaju. Natomiast analizę wtórną przeprowadzono na 26 ankietach nadesłanych przez respondentów, co stanowiło 37% wszystkich gmin wiejskich województwa.

Czasowy zakres badań obejmował lata 2010–2015, a więc od okresu implikacji do jednostek sektora finansów publicznych kontroli zarządczej. Podstawę do opracowania pytań w ankiecie stanowiły wytyczne standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszonych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 roku⁴. Formułując poszczególne pytania kierowano się następującymi grupami elementów kontroli zarządczej, tj.: A. Środowisko wewnętrzne, B. Cele i zarządzanie ryzykiem, C. Mechanizmy kontroli, D. Informacja i komunikacja i ostatnia grupa, E. Monitorowanie i ocena. Do krytycznej oceny danych wykorzystano literaturę specjalistyczną, regulacje prawne, a także wytyczne agent rządowych.

W celu wyrażenia przez decydentów samorządowych opinii o kluczowych determinantach mających wpływ na funkcjonowanie kontroli zarządczej w kierowanych przez nich JST zadano między innymi następujące pytania⁵:

- Czy obecna struktura organizacyjna JST dostosowana jest do aktualnych celów i zadań?
- Czy wszystkim pracownikom JST określono w formie pisemnej upoważnienia z zakresu realizowanych zadań?
- Czy w JST wdrożono kodeks postępowania etycznego?
- Czy obecne rozwiązania prawne w przedmiocie kontroli zarządczej są wystarczające i zrozumiałe?
- Czy w JST dokonuje się co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka?

OCENA WYBRANYCH WYNIKÓW BADAŃ

W każdej organizacji decydujący wpływ na efektywność i jakość realizowanych zadań, usług ma struktura organizacyjna. Wynika to z oczywistego faktu, że struktura organizacyjna jest swoistym wyrazem występującego w JST podziału pracy, kompetencji, odpowiedzialności i rozbudowanego układu decyzyjno-informacyjnego. Na płaszczyźnie działania JST struktury organizacyjne są wyraźnie zróżnicowane i to pod wieloma względami, a także funkcjonują one w różnych warunkach zewnętrznych i wewnętrznych [Soduł, 2020, s. 222]. Pomimo że realizują one ustawowo określone zadania – art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁶, to JST posiadają zróżnicowane pod względem finansowo-inwestycyjnym budżety, i co zrozumiałe, zatrudniają zróżnicowaną liczbę personelu pracowniczego. Według wytycznych standardów kontroli zarządczej –

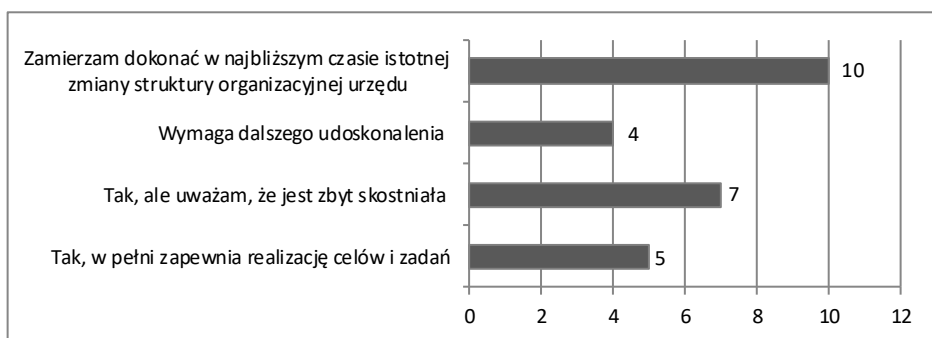
⁴ Dz. Urz. Ministra Finansów z 2009 r. nr 15, poz. 84.

⁵ Z uwagi na objętości opracowania przedstawione zostały jedynie wybrane wyniki badania.

⁶ Tekst jedn. DzU z 2016 r., poz. 446.

struktura organizacyjna jednostki powinna być dostosowana do aktualnych celów i zadań [Komunikat nr 23 Min. Fin. z 16.12.2009 r.].

Na podstawie danych uzyskanych z badanych JST wynika, że 10 respondentów zamierza dokonać w najbliższym czasie zmiany struktury organizacyjnej. Pojawiły się także opinie, że obecna struktura jest zbyt skostniała. Uważa tak 7 kierowników JST. Tylko niewielka liczba (5) decydentów samorządowych uznała, że obecna struktura organizacyjna zapewnia pełną realizację celów i zadań. Niepoprawnie zaprojektowana struktura organizacyjna może negatywnie wpływać nie tylko na wykonywanie określonych zadań publicznych, ale może także skutkować zachwianiem całym systemem zarządzania w JST. W takiej sytuacji mogą się pojawić problemy w skutecznym przepływie użytecznej informacji w jednostce, a także mogą pojawić się problemy w ustaleniu osób odpowiedzialnych za nierzetelne realizowanie poleceń służbowych, gdyż mało precyzyjnie lub w sposób ogólny ustalony został stosunek podporządkowania. Wyniki badań, dotyczące struktury organizacyjnej JST, przedstawia wykres 1.

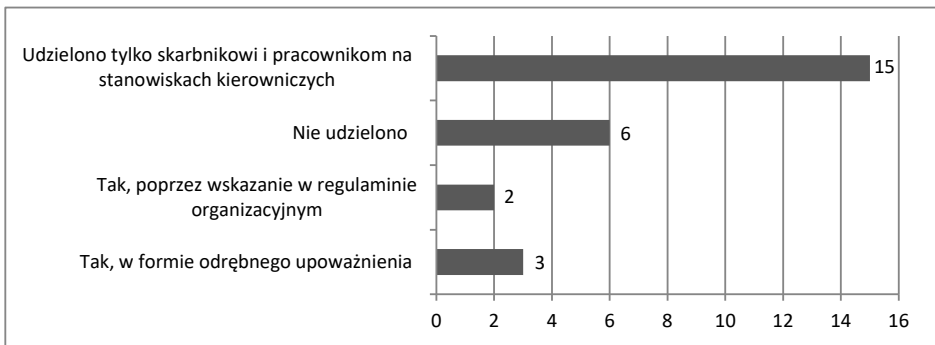


Wykres 1. Czy obecna struktura organizacyjna JST dostosowana jest do aktualnych celów i zadań?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Zarządzanie JST wymaga delegowania przez kierownika określonych zadań na niższy poziom struktury organizacyjnej. Ważne znaczenie dla efektywnego i skutecznego zarządzania jednostką ma delegowanie uprawnień i odpowiedzialności. W stosunku do udzielania przez kierownika jednostki upoważnień w zakresie gospodarki finansowej bardzo jasno regulują to przepisy art. 53 ust. 2 u.f.p. Jako osoba odpowiedzialna za całość działania gospodarki finansowej może on powierzyć określone obowiązki pracownikom tej JST. Aby upoważnienie było skuteczne powinno ono mieć formę odrębnego imiennego dokumentu podpisanego przez pracownika, ze wskazaniem daty jego przyjęcia. Pamiętać należy, że zakres powierzanych obowiązków nie może być sformułowany w sposób lakoniczny, gdyż wówczas trudno jest ustalić, jakie czynności faktycznie dany pracownik wykonuje i za jakie ponosi on odpowiedzialność. Prawo finansowe dopuszcza także możliwość określenia obowiązków w regulaminie organizacyjnym.

Z badania wynika, że w 6 jednostkach kierownicy JST nie udzielili pracownikom żadnych upoważnień z zakresu realizowanych zadań. Oznacza to, że tych JST nie uwzględniono wytycznych standardów kontroli zarządczej, zgodnie z którymi należy precyzyjnie określić zakres uprawnień i odpowiedzialności poszczególnym osobom zarządzającym lub pracownikom, a zakres delegowanych uprawnień powinien być odpowiedni do wagi podejmowanych decyzji lub realizowanych zadań [Komunikat nr 23 Min. Fin. z 16.12.2009 r.]. Co więcej, taka sytuacja w przypadku nierzetelnego wykonywania przez pracowników obowiązków służbowych, nie daje twardych podstaw do przypisania odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Okazało się, że upoważnienia udzielone zostały tylko skarbnikom i pracownikom na stanowiskach kierowniczych. Takie wyniki mogą świadczyć o respektowaniu przez kierowników JST dyspozycji wynikającej z art. 54 ust. 1 u.f.p. Tylko 2 kierowników JST skorzystało z możliwości wskazania powierzonych zadań w regulaminie organizacyjnym. Uzyskane odpowiedzi od decydentów samorządowych przedstawia wykres 2.

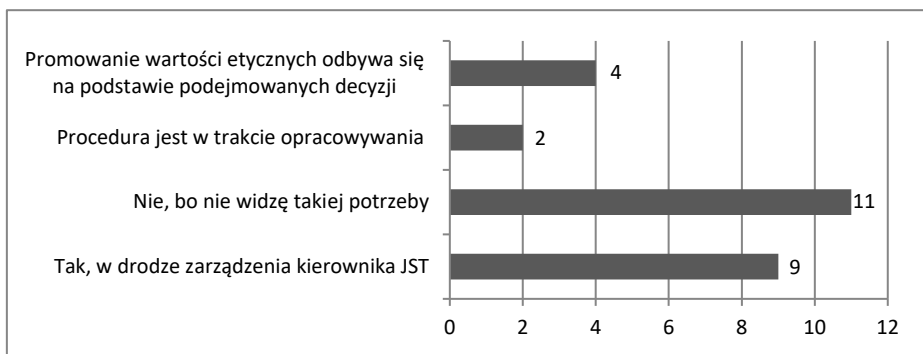


Wykres 2. Czy wszystkim pracownikom JST udzielono w formie pisemnej upoważnień z zakresu realizowanych zadań?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Mając na uwadze duże zainteresowanie na przestrzeni ostatnich wieków etycznym postępowaniem pracowników, jak również osób zarządzających organizacjami, postanowiono zapytać decydentów jak realizowana jest w JST polityka przestrzegania wartości etycznych. Historia bowiem wskazuje liczne przypadki upadku państw, powstawania licznych kryzysów gospodarczych, bankructwa dużych spółek giełdowych wskutek działania wbrew podstawowym zasadom etycznym [Sawicki, 2013, s. 239]. Problematyka przestrzegania i promowania wartości etycznych stanowi jeden z postulatów kontroli zarządczej, który wymieniony został w treści art. 68 ust. 2 u.f.p. Nadmienić należy o wytycznych standardów kontroli zarządczej w sektorze publicznym, według których osoby zarządzające i pracownicy powinni być świadomi wartości etycznych przyjętych oraz powinni wspierać i promować przestrzeganie tych wartości [Komunikat nr 23 Min. Fin. z 16.12.2009 r.].

Wyniki badania w tym zakresie nie są optymistyczne. Dane wskazują, że w 11 jednostkach nie wdrożono procedury dotyczącej postępowania etycznego. Są to informacje niepokojące i świadczące o dużym prawdopodobieństwie pojawienia się znacznego ryzyka zakłóceń poprawnych relacji pracowniczych lub innymi osobami, wobec których świadczone są usługi publiczne. W tych jednostkach może także wystąpić problem polegający na nierespektowaniu kardynalnych zadań dotyczących uczciwości, obiektywizmu, bezinteresownego i życzliwego wykonywania obowiązków służbowych. Na uwagę zasługuje, że w 9 JST kodeks etyczny wdrożony został w drodze zarządzenia kierownika JST. 4 decydenci samorządowi stwierdzili, że polityka promowania wartości etycznych odbywa się na podstawie podejmowanych przez nich decyzji. Rozwiązania te należy ocenić negatywnie, ponieważ kodeks postępowania z uwagi na swoją rolę w JST powinien być opracowany w formie dokumentu dostosowanego do specyfiki jednostki i powiązany z jej kulturą organizacyjną. Za takim rozwiązaniem przemawia także fakt złożenia podpisu przez pracownika pod tym dokumentem, potwierdzając tym samym zapoznanie się z nim i przyjęcie go do stosowania. Niewielka część, bo tylko 2 kierowników poinformowała, że kodeks postępowania etycznego jest obecnie w trakcie opracowywania. Wykres 3 zawiera odpowiedzi kierowników JST na pytanie: czy w JST wdrożono kodeks postępowania etycznego?



Wykres 3. Czy w JST wdrożono kodeks postępowania etycznego?

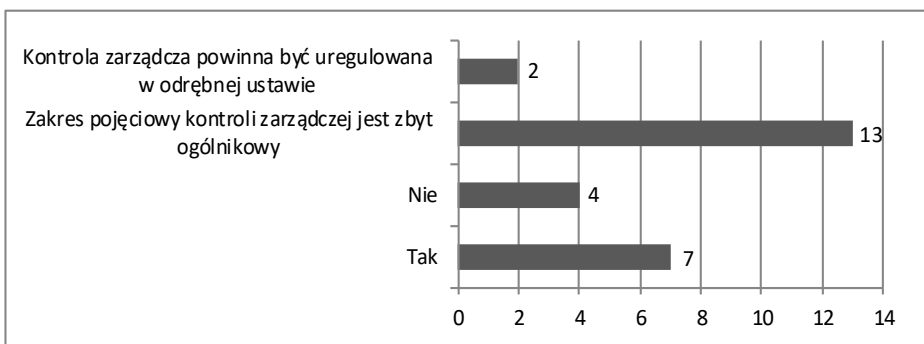
Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Problematyka działania kontroli zarządczej w JST albo mówiąc bardziej precyzyjnie systemu zarządzania organizacją publiczną uregulowana została w przepisach u.f.p. z 2009 r. Dla ułatwienia realizacji obowiązków zarządczych na płaszczyźnie praktycznej pomoce okazują się wytyczne standardów zawodowych ogłoszonych komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych⁷.

⁷ Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r. nr 15, poz. 84.

Są to podstawowe regulacje prawne kształtujące działanie kontroli zarządczej w jednostkach sektora finansów publicznych. Aby ukazać istotę ocenianych odpowiedzi, warto w sposób bardzo skrócony przybliżyć wybrane wnioski płynące z debaty przeprowadzonej w 2013 r. z inicjatywy NIK pt. „Sukcesy i porażki kontroli zarządczej”. Jak się okazało w trakcie dyskusji, prof. K. Lisiecka zwróciła na kłopoty w dokładnym zrozumieniu, czym właściwie jest kontrola zarządcza – uznając, że ustawa nie utożsamia kontroli zarządczej z systemem zarządzania, a koncepcja ta spełnia wszystkie klasyczne cechy takiego systemu [debata NIK „Sukcesy i porażki kontroli zarządczej”, 2013].

Duża część decydentów (13) uznała, że zakres pojęciowy kontroli zarządczej jest zbyt ogólny. Odpowiedź, że termin ten jest wystarczający i zrozumiały potwierdziło 7 kierowników JST. Niewielka część ankietowanych zadeklarowała, że obecne rozwiązania w przedmiocie kontroli zarządczej są niewystarczające i niezrozumiałe – 4 odpowiedzi. Pojawiły się także głosy, według których kontrola zarządcza powinna być uregulowana w odrębnym akcie prawnym rangi ustawy – 2 odpowiedzi. Można więc sformułować ogólny wniosek, zgodnie z którym pojawiające się dysfunkcje i słabości w działaniu kontroli zarządczej, mogą mieć podłoże zbyt ogólnikowo sformułowanych terminów określonych w przepisach prawa. Ograniczenia spowodowane zbyt ogólnikowym zdefiniowaniem terminu „kontroli zarządczej” mogą w konsekwencji wpływać negatywnie na proces planowania, organizowania, fazę wykonania zadań, i w końcu samą kontrolę realizowanych zadań i celów. Oznacza to, że przyczyną dysfunkcyjności oraz porażką działania całego systemu zarządzania organizacją publiczną jest ogólnikowe definiowanie podstawowych terminów związanych z tym systemem. Uzyskane odpowiedzi w tym zakresie przedstawia wykres 4.



Wykres 4. Czy obecne rozwiązania prawne w przedmiocie kontroli zarządczej są wystarczające i zrozumiałe?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

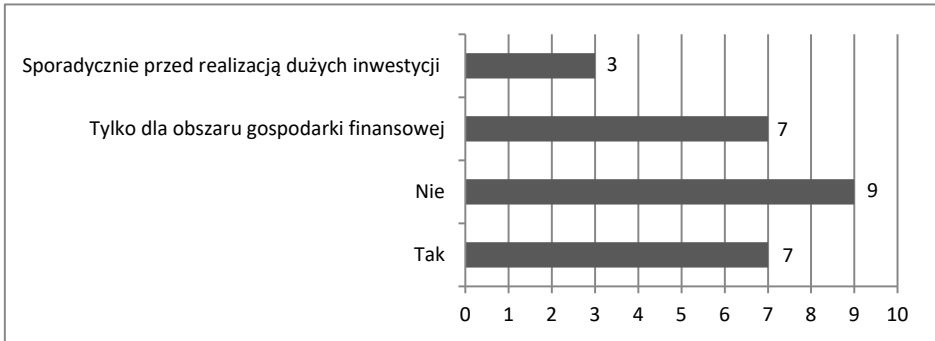
Ankietowanym zadano także pytanie dotyczące przeprowadzania czynności identyfikacji ryzyka w działalności JST. Proces identyfikacji czynników ryzyka

ma kluczowe znaczenie dla zarządzania ryzykiem w jednostce. Identyfikacja ryzyka ma podstawowe znaczenie w procesie zarządzania ryzykiem JST, ponieważ jeżeli jakieś rodzaje ryzyka nie zostaną zidentyfikowane, nie będą brane pod uwagę w kolejnych etapach procesu zarządzania ryzykiem [Jastrzębska, Janowicz-Lomott, Łyskawa, 2014, s. 183]. Krótko mówiąc istotą identyfikacji ryzyka jest zwrócenie szczególnej uwagi w systemie zarządzania JST na te obszary i procesy gdzie może pojawić się ryzyko niezgodności, które może w konsekwencji spowodować, że założone cele nie zostaną zrealizowane.

W literaturze podkreśla się, że celem identyfikacji i zarządzania ryzykiem jest ograniczenie ewentualnych skutków do akceptowanego poziomu w tym celu każda organizacja powinna posiadać strategię zarządzania ryzykiem [Czerwiński, 2003, s. 73]. Przeprowadzanie identyfikacji ryzyka w jednostkach sektora finansów publicznych zalecane jest nie rzadziej niż raz w roku. Zaleca się dokonywanie identyfikacji ryzyka w szczególności dla celów i zadań przyjętych do realizacji w danym roku i kolejnych latach. Z badania wynika, że zdecydowana większość JST nie przeprowadza co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka. Takiej odpowiedzi udzieliło aż 9 decydentów samorządowych. Może to oznaczać słabość osób zarządzających JST w optymalnym podejściu do doboru środków w stosunku do realizowanych zadań i zaangażowanych kosztów. Co więcej, takie odpowiedzi świadczą o lekceważeniu istoty zarządzania ryzykiem, które ma przecież przeciwdziałać i zapobiegać skutkom materializacji ryzyka. Dodać tu należy, że odpowiedzialność za zarządzanie ryzykiem ponosi kierownik jednostki – czyli na płaszczyźnie samorządu terytorialnego: wójt, burmistrz, prezydent miasta i przewodniczący zarządu JST oraz kierownik jednostki organizacyjnej.

Respondenci udzielili odpowiedzi, że identyfikacja ryzyka przeprowadzana jest dla procesów zachodzących w obszarach gospodarki finansowej – 7 odpowiedzi. Tyle samo ankietowanych stwierdziło, że przeprowadza identyfikację ryzyka – realizując w ten sposób wytyczne standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych. Pojawiły się głosy, że identyfikacja ryzyka przeprowadzana jest sporadycznie i związana jest z procesem inwestycyjnym. Taką opinię wyraziło tylko 3 decydentów samorządowych.

Na podstawie uzyskanych odpowiedzi można sformułować ogólny wniosek, że nieprzeprowadzanie co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka jest zaczynem do generowania istotnych błędów w zarządzaniu JST, a także powoduje powstawanie czynników skutkujących nieefektywnością mechanizmów kontroli. Na płaszczyźnie praktycznej pojawiające się błędy w realizacji zadań publicznych są wynikiem słabości w umiejętnym identyfikowaniu i szacowaniu ryzyka. Odpowiedzi na pytanie: czy w JST dokonuje się co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka przedstawia wykres 5.



Wykres 5. Czy w JST dokonuje się co najmniej raz w roku identyfikacji ryzyka?

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Skuteczne zarządzanie ryzykiem w JST pozwala w znacznym stopniu zredukować ryzyko związane z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. Warto jednak pamiętać, że system zarządzania ryzykiem powinien obejmować jak największe obszary funkcjonujące w jednostce, co pozwala na pełniejsze identyfikowanie czynników ryzyka [por. Sołtyk, 2013, s. 51–52].

PODSUMOWANIE

Jak ujawniają wyniki z przeprowadzonego badania – działanie systemu kontroli zarządczej w sposób zgodny z wymaganiami przewidzianymi w u.f.p. daleko jest od założeń przewidzianych przez ustawodawcę. Przeprowadzona analiza ujawniła wiele różnego rodzaju słabości w prawidłowym funkcjonowaniu kontroli zarządczej. Ujawnione niezgodności wynikają z nieuwzględnienia wytycznych przewidzianych w standardach kontroli zarządczej ogłoszonych przez Ministra Finansów. Jak się okazało, na taki stan wpływ ma także nieszanowanie przez decydentów samorządowych przepisów prawa. Chodzi tu o dyspozycję art. 68 ust. 1 i ust. 2 u.f.p. normującą istotę i cele stawiane przed kontrolą zarządczą w jednostkach sektora finansów publicznych. Na podstawie uzyskanych danych można stwierdzić, że podstawowymi determinantami działania kontroli zarządczej jest nie w pełni zrozumienie przez kierowników JST istoty i samej filozofii kontroli zarządczej, co ma znaczące przełożenie na funkcjonowanie poszczególnych elementów kontroli zarządczej, tj.: środowisko wewnętrzne, cele i zarządzanie ryzykiem, mechanizmy kontroli, informacja i komunikacja oraz monitorowanie i ocena.

Wyniki badań wskazują, że w znacznej części JST występują obecnie problemy w obszarze rozwiązań organizacyjnych. Sytuacja taka może mieć wpływ na zakłócenia w przyjętych do realizacji zadaniach użyteczności publicznej. Okazało się także, że kierownicy JST nie w pełni korzystają z wytycznych standardów od-

noszących się do delegowania uprawnień poszczególnym osobom zarządzającym i pracownikom jednostki samorządowej. Niepokojące są także informacje dotyczące braku potrzeby wdrożenia w jednostce samorządowej procedury normującej problematykę przestrzegania wartości etycznych. Jako poważny determinant działania kontroli należy wskazać zaniechanie w przeprowadzaniu identyfikacji ryzyka. Rezultatem nierozpoznania czynników ryzyka mogą być w konsekwencji dysfunkcje skutkujące naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W niektórych jednostkach ujawnione zostały problemy w ekspediowaniu użytecznej informacji w obrębie struktury organizacyjnej, co ma niewątpliwie negatywny wpływ na podejmowanie decyzji zarządczych.

Ujawnione czynniki ograniczające jej działanie zgodnie z założeniami ustawodawcy mają różną genezę. Jednak za najbardziej popularny wskazać trzeba zaniedbania w implikacji wytycznych standardów kontroli zarządczej do praktyki zarządzania JST.

BIBLIOGRAFIA

- Czerwiński K., 2003, *Analiza w audycie wewnętrznym*, Wydawnictwo Link, Szczecin.
- Debata NIK, 2013, *Sukcesy i porażki kontroli zarządczej*, www.nik.gov.pl (dostęp: 2.05.2016 r.).
- Jastrzębska M., Janowicz-Lomott M., Łyskawa K., 2014, *Zarządzanie ryzykiem w działalności jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Karlikowska M., Miemiec W., Ofiarski Z., Sawicka K., 2010, *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, PRESCOM, Wrocław.
- Komunikat nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. Min. Fin. z 2009 r., nr 15, poz. 84).
- Kurowski L., 2000, Ruśkowski E., Sochacka-Krysiak H., *Kontrola finansowa w sektorze publicznym*, PWE, Warszawa.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, wydawnictw Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Pismo Podsekretarza Stanu z 29 stycznia 2010 r., Ministerstwo Finansów, DA6/4095/NWX/2010/775.
- Sawicki K., 2013, *Problemy etycznego postępowania w zakresie kontroli zarządczej [w:] Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, red. nauk. K. Winiarska, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.
- Soduł S., 2002, *Przedsiębiorstwo, Podstawy nauki o przedsiębiorstwie, Teorie i praktyka zarządzania*, TNOiK, Toruń.
- Sola M., 2009, *Kontrola zarządcza w administracji samorządowej*, wyd. MUNICIPIUM, Warszawa.
- Sołtyk P., 2013, *Kontrola zarządcza i audyt w jednostkach samorządowych*, wyd. C.H. Beck, Warszawa.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 885 z późn. zm.).

- Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn. DzU z 2013 r., poz. 168).
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o finansach publicznych – druk sejmowy nr 1181.
- Walczak P., 2010, *Kontrola zarządcza [w:] Finanse publiczne. Praktyka stosowania nowej ustawy o finansach publicznych i aktów wykonawczych*, red. W. Lachiewicz, C.H. Beck, Warszawa.
- Winiarska K., 2013, *Kontrola zarządcza oraz audyt wewnętrzny w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin.

Streszczenie

Do administracji samorządowej koncepcja kontroli zarządczej wprowadzona została na podstawie zmiany przepisów prawa finansowego w 2009 r. Ustawodawca podejmując decyzję o implikacji tego nowego modelu zarządzania do jednostek sektora finansów publicznych miał przede wszystkim na celu zwiększenie skuteczności i efektywności, transparentności działania administracji publicznej na wzór rozwiązań powszechnie obowiązujących w organizacjach ładu korporacyjnego. Ważną przesłanką przemawiającą za wprowadzeniem kontroli zarządczej do jednostek sektora publicznego był także głęboki kryzys funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej. Z uwagi na znaczny wpływ czasu, od kiedy zaistniała kontrola zarządcza w samorządzie terytorialnym zdecydowano podjąć próbę rozpoznania głównych determinantów mających wpływ na działanie kontroli zarządczej zgodnie z założeniami ustawodawcy. Badanie przeprowadzono w trzydziestu gminach wiejskich województwa świętokrzyskiego. Dobór próby badawczej był celowy, gdyż badania zostały przeprowadzone w tych jednostkach, które prawnie zwolnione są z obowiązku prowadzenia audytu wewnętrznego. Badania przeprowadzone zostały z wykorzystaniem kwestionariusza ankiety, a podstawę do sformułowania pytań stanowiły wytyczne standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych ogłoszone komunikatem nr 23 Ministra Finansów z 16 grudnia 2009 r. Autor ma nadzieję, że uzyskane wyniki z badania mogą stanowić głos doradczy w toczącej się dyskusji nad modelem funkcjonowania kontroli zarządczej w samorządzie terytorialnym.

Słowa kluczowe: kontrola zarządcza, niezgodności, samorząd terytorialny, audyt wewnętrzny, samoocena, mechanizmy kontroli

Determinants of management control activities in selected local government units in the Świętokrzyskie province – The results of empirical research

Summary

For local administration the concept of management control was introduced on the basis of changes in Financial laws in 2009. The legislation deciding about the implications of this new management model for public finance sector was primarily aimed at increasing the effectiveness and efficiency, transparency of public administration on the model solutions commonly applicable in the organizations of Governance corporate character. An important reason in favor of the introduction of management control to public sector entities was also a deep crisis of the system of internal control. Due to the considerable passage of time since it existed management control in local government decided to attempt to identify the main determinants having affected the performance of manage-

ment control in line with the legislation. The study was conducted in thirty rural communes of the province of the. Selection of research sample was purposeful, as studies have been carried out in these units, which are legally exempt from the obligation to conduct an internal audit. Research was carried out using a questionnaire, and the basis for the wording of the questions were guidelines of control standards for the management of public finance sector announced by Announcement No. 23 of the Minister of Finance of 16 December 2009. It is hoped that the results of the study can provide a consultative vote in the ongoing discussions on the model of the functioning of management control in local government.

Keywords: management control, incompatibilities, local government, internal audit, self-esteem, control mechanisms

JEL: H72, M42

dr Marcin Spychala¹

Katedra Finansów Publicznych
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

Zróźnicowanie przestrzenne absorpcji funduszy unijnych perspektywy finansowej 2007–2013 a zmiany poziomu wzrostu gospodarczego województw w Polsce

WSTĘP

Podstawowymi instrumentami finansowymi unijnej polityki spójności w latach 2007–2013 były Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności, które zarówno w literaturze przedmiotu, jak i praktyce gospodarczej często określane są nazwą „fundusze unijne”. Na realizację unijnej polityki spójności w Polsce zaangażowano wówczas kwotę 67,3 mld euro środków pochodzących z funduszy unijnych [Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, 2006, s. 102]. Przeważająca część przyznanej Polsce puli środków wspólnotowych (98,8% całej alokacji) wspierała przedsięwzięcia w ramach Celu I. *Konwergencja* – priorytetowego celu unijnej polityki spójności.

Cel I. *Konwergencja* ukierunkowano na wspieranie wzrostu oraz tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najslabiej rozwiniętych [Pastuszka, 2012, s. 54]. W ramach Celu *Konwergencja* do wsparcia kwalifikowały się regiony na poziomie NUTS II, których PKB *per capita* w przypadku Funduszy Strukturalnych był niższy aniżeli 75% średniej dla Unii Europejskiej 25 państw, natomiast w przypadku Funduszu Spójności – regiony o PKB *per capita* wynoszącym mniej niż 90% średniej dla Unii Europejskiej 25 państw, które miały program zmierzający do spełnienia warunków konwergencji gospodarczej [Gajewska, Sokół i Stańkiewicz, 2012, s. 15].

Celem artykułu jest przeprowadzenie analizy zróźnicowania przestrzennego absorpcji funduszy unijnych okresu programowania 2007–2013 na poziomie NUTS II, czyli w układzie województw. W niniejszej publikacji termin „absorp-

¹ Adres korespondencyjny: Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Katedra Finansów Publicznych, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań, tel. +48 61 854 38 48; e-mail: marcin.spychala@ue.poznan.pl

cja” rozumiany jest jako kwota środków faktycznie wydatkowanych w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych, realizowanych w ramach unijnej polityki spójności w Polsce, i stosowany zamiennie z terminami: „zaangażowanie” oraz „wykorzystanie”. W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której w Polsce występują znaczne dysproporcje przestrzenne w wykorzystaniu funduszy unijnych perspektywy finansowej 2007–2013. Ponadto w opracowaniu zbadano i określono związek między kształtowaniem się koniunktury gospodarczej w województwach a kwotą wykorzystanych środków wspólnotowych w poszczególnych regionach.

Do osiągnięcia powyższego celu wykorzystano metodę opisową, przyczynową i porównawczą. Posłużono się również wskaźnikami struktury i dynamiki oraz korelacji liniowej Pearsona. Dane statystyczne dotyczące produktu krajowego brutto w układzie województw zaczerpnięto z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast dane dotyczące zaangażowania funduszy unijnych w poszczególnych województwach wygenerowano z Listy beneficjentów Funduszy Europejskich 2007–2013 według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku, publikowanej przez Ministerstwo Rozwoju na stronie internetowej Portalu Funduszy Europejskich. Z kolei wszystkie opracowania graficzne przygotowano w programie GIS-owskim.

ZAANGAŻOWANIE FUNDUSZY UNIJNYCH PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2007–2013 W UKŁADZIE WOJEWÓDZTW

Podstawę wdrażania unijnej polityki spójności w Polsce stanowią Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (Narodowa Strategia Spójności). Określają one priorytety i działania dla polskiej polityki regionalnej w okresie programowania 2007–2013 [Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, 2006, s. 4]. W powyższym dokumencie przyjęto założenie, że środki Funduszy Strukturalnych (do których zalicza się: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Funduszu Spójności stanowią podstawowe źródło finansowania polityki regionalnej w Polsce [Churski, 2008, s. 176].

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności w latach 2007–2013 wyniosła około 85,6 mld euro. Uwzględniając zasadę komplementarności, montaż finansowy zaplanowano w następującym układzie [Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, 2006, s. 102]:

- środki publiczne – 79,2 mld euro (92,5% całości budżetu), w tym:
- wspólnotowe środki publiczne – 67,3 mld euro (85,0% środków publicznych),
- krajowe środki publiczne – 11,9 mld euro (15,0% środków publicznych),
- środki prywatne – 6,4 mld euro (7,5% całości budżetu).

W perspektywie finansowej 2007–2013 unijna polityka spójności była wdrażana w Polsce na podstawie 5 Krajowych Programów Operacyjnych oraz 16 Re-

gionalnych Programów Operacyjnych [Spychała, 2012, s. 381]. Ostateczne wykorzystanie przyznanej Polsce pierwotnej puli środków wspólnotowych w kwocie 67,3 mld euro przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności okresu programowania 2007–2013 w Polsce w podziale na województwa i programy operacyjne (w mln zł)

Województwo	POKL	POLiŚ	POIG	POPT	RPW	RPO	Suma
Łódzkie	2 356,8	10 318,7	2 080,5	11,8	0,0	4 299,4	19 067,2
Mazowieckie	4 328,7	23 344,3	6 322,3	1 495,6	0,0	7 847,3	43 338,2
Małopolskie	2 772,5	8 039,1	3 398,1	14,8	0,0	5 612,8	19 837,3
Śląskie	3 287,2	12 566,1	2 454,2	15,9	0,0	7 331,0	25 654,5
Lubelskie	2 481,3	4 302,5	1 001,1	11,1	2 871,0	4 974,8	15 641,9
Podkarpackie	2 366,0	7 445,3	1 787,1	13,0	2 499,6	4 984,9	19 095,8
Podlaskie	1 281,7	2 129,5	651,7	13,1	1 684,0	2 832,9	8 592,9
Świętokrzyskie	1 654,6	2 483,2	667,2	8,8	1 198,7	3 163,4	9 175,9
Lubuskie	873,7	3 565,7	489,5	15,4	0,0	2 090,9	7 035,2
Wielkopolskie	2 686,3	7 537,7	2 474,4	10,6	0,0	5 432,6	18 141,5
Zachodniopomorskie	1 785,0	6 032,6	710,8	14,7	0,0	3 377,5	11 920,6
Dolnośląskie	2 298,1	9 690,6	2 463,6	18,1	0,0	5 201,7	19 672,0
Opolskie	1 059,4	1 849,2	598,8	12,5	0,0	2 060,2	5 580,2
Kujawsko-pomorskie	2 080,0	4 124,2	1 221,8	10,1	0,0	4 185,4	11 621,5
Pomorskie	1 844,8	10 166,5	1 505,5	14,1	0,0	3 947,3	17 478,2
Warmińsko-mazurskie	1 765,5	5 429,0	399,0	14,3	1 541,8	4 346,9	13 496,5
Projekty ogólnopolskie	9 186,6	3 147,5	10 614,0	633,1	473,6	546,0	24 600,7
Polska razem	44 108,1	122 171,6	38 839,7	2 326,9	10 268,7	72 234,9	289 949,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Rozwoju.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 roku w okresie programowania 2007–2013 w Polsce zrealizowano 150 914 projektów [Ministerstwo Rozwoju], których łączne współfinansowanie ze środków Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności wyniosło 289,9 mld zł (tabela 1). Najwyższe łączne zaangażowanie środków unijnych odnotowano w województwie mazowieckim (43,3 mld zł, co stanowiło 14,9% wykorzystania wszystkich środków unijnych w Polsce) oraz

w województwie śląskim (8,8%), natomiast najmniejsze – w województwie opolskim (1,9%). 24,6 mld zł środków wspólnotowych (8,5% całości) zostało wykorzystanych w ramach projektów ogólnopolskich.

Ze względu na programy operacyjne najwyższa kwota środków wspólnotowych została wykorzystana w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – 122,2 mld zł, co stanowiło 42,1% zaangażowania środków unijnych w Polsce, a następnie w ramach: Regionalnych Programów Operacyjnych – 72,2 mld zł (24,9%), Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – 44,1 mld zł (15,2%), Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – 38,8 mld zł (13,4%), a także Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej – 10,3 mld zł (3,5%) oraz Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna – 2,3 mld zł (0,8%).

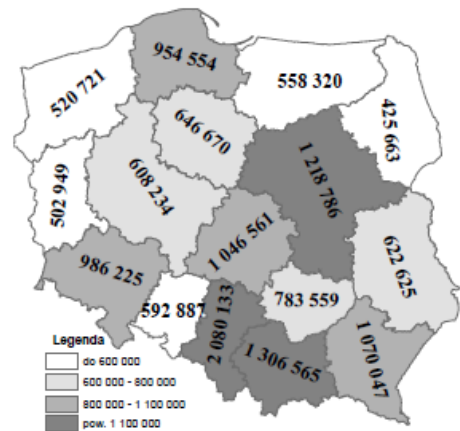
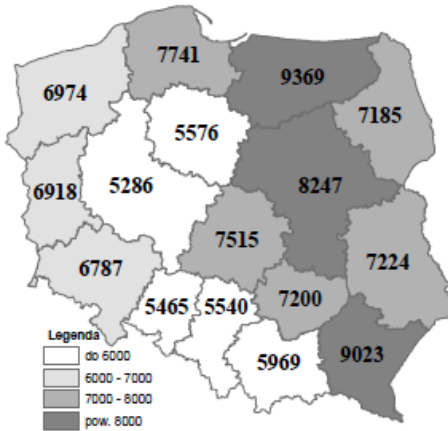
Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko był największym w historii Unii Europejskiej programem operacyjnym [Jankowska, Sokół i Wicher, 2008, s. 57]. Najwyższą kwotę dofinansowania unijnego z tego Programu uzyskały projekty realizowane na obszarze województwa mazowieckiego (19,1% całości zaangażowania w ramach POIiŚ) oraz województwa śląskiego (10,2%) i łódzkiego (8,4%). W przypadku Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki ponad 20% środków wspólnotowych zostało zaangażowanych w ramach projektów ogólnopolskich, a kolejnych 9,8% w ramach projektów w województwie mazowieckim, 7,5% w województwie śląskim i 6,3% w województwie małopolskim.

W ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka 27,3% środków europejskich zostało wykorzystanych przy realizacji projektów ogólnopolskich, 16,3% w województwie mazowieckim, 8,7% w województwie małopolskim i 6,4% w województwie wielkopolskim. Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej realizowany był w pięciu województwach, z których najwyższą kwotę środków unijnych wykorzystano województwo lubelskie (28,0%), a następnie województwa: podkarpackie (24,3%), podlaskie (16,4%), warmińsko-mazurskie (15%) oraz świętokrzyskie (11,7%). W ramach PO RPW 4,6% dofinansowania unijnego zaangażowano w projekty realizowane na obszarze kilku województw Polski Wschodniej. Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT) gwarantował środki finansowe na obsługę procesu realizacji Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, zapewniał ciągłość programowania interwencji strukturalnych, a także informację i promocję operacji funduszy strukturalnych [Gajewska, Sokół i Staśkiewicz, 2012, s. 86].

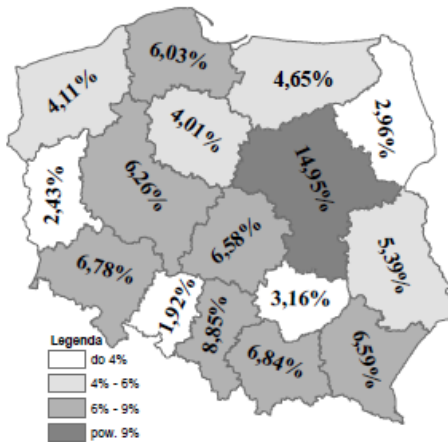
Ponad 64% zaangażowania środków unijnych w ramach PO PT przypadło na projekty zlokalizowane w województwie mazowieckim, w związku z pełnieniem przez ministerstwa oraz urzędy centralne funkcji instytucji zarządzających, audytowych i certyfikujących programy operacyjne. Z kolei w przypadku Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO) najwyższą kwotę dofinansowania wykorzystano w przypadku województw: mazowieckiego (10,9% całości środków wydatkowanych w ramach RPO), śląskiego (10,1%), małopolskiego (7,8%) i wielkopolskiego (7,5%), a najniższą – w województwach: opolskim i lubuskim (po 2,9%), podlaskim (3,9%) i świętokrzyskim (4,4%). Niecały 1% środków wspólnotowych w ramach

RPO wykorzystano na finansowanie projektów realizowanych na obszarze przynajmniej dwóch województw. Ponadto w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego zrealizowano trzy projekty o łącznej wartości 0,5 mln zł, których zasięg terytorialny wykraczał poza granice Polski i obejmował: Mińsk, Litwę oraz Obwód Kaliningradzki [Ministerstwo Rozwoju].

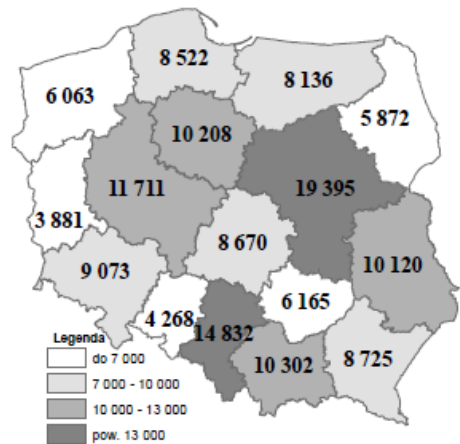
a) Wartość funduszy w zł na mieszkańca b) Wartość funduszy w zł na km²



c) Udział w wartości funduszy ogółem



d) Liczba zrealizowanych projektów



Rys. 1. Zróżnicowanie przestrzenne absorpcji funduszy unijnych w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Rozwoju.

Jak już wcześniej wspomniano, najwyższa kwota środków wspólnotowych została zaangażowanych w realizację projektów na obszarze województwa mazowieckiego – 14,9% całości środków unijnych wydatkowanych w okresie progra-

mowania 2007–2013 (rys. 1c). Pod względem liczby zrealizowanych projektów również dominuje województwo mazowieckie – na jego obszarze dofinansowanie unijne uzyskało 19 395 projektów, co stanowi 12,9% całkowitej liczby projektów współfinansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2007–2013 (rys. 1d). W województwie śląskim zrealizowano 14 832 projekty (9,8% ogólnej ich liczby), a w województwie wielkopolskim – 11 711 (7,8%). Z kolei najmniej projektów współfinansowanych ze środków unijnych zrealizowano w województwach: lubuskim – 3881 (2,6%), opolskim – 4268 (2,8%) oraz podlaskim – 5872 (3,9%).

Nieco inaczej kształtuje się zróżnicowanie przestrzenne absorpcji funduszy unijnych w odniesieniu do wielkości względnych – wartości funduszy na mieszkańca (rys. 1a) oraz wartości funduszy na km² powierzchni. Najwyższą kwotę wykorzystanych środków unijnych na mieszkańca odnotowano w województwach: warmińsko-mazurskim, podkarpackim i mazowieckim. Z kolei najniższą wartość zaangażowanych środków wspólnotowych przypadających na jednego mieszkańca zaobserwowano w województwach: wielkopolskim, opolskim i śląskim. Natomiast biorąc pod uwagę kwotę wykorzystanych środków europejskich przypadających na każdy km² powierzchni danego regionu (tzw. nasycenie regionu funduszami unijnymi), najwyższą wartość zaobserwowano w województwach: śląskim, małopolskim i mazowieckim, a najniższą – w województwach: podlaskim, lubuskim i zachodniopomorskim.

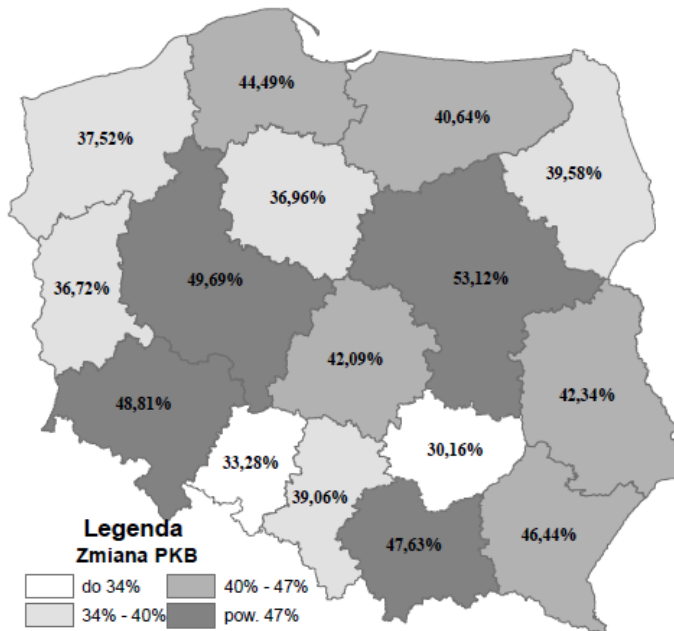
Podsumowując, struktura przestrzenna wykorzystania środków unijnych perspektywy finansowej 2007–2013 zmienia się w zależności od przyjętego do analizy wskaźnika mierzącego zaangażowanie funduszy europejskich w poszczególnych województwach. Jednak bez względu na to, czy w badaniu uwzględniane są miary bezwzględne, czy też miary względne, wśród województw o najwyższym zaangażowaniu środków wspólnotowych niemal zawsze pojawia się województwo mazowieckie oraz województwo śląskie.

FUNDUSZE UNIJNE A PRODUKT KRAJOWY BRUTTO

Problem wpływu funduszy unijnych na tempo wzrostu PKB jest z jednej strony aktualny i niezwykle ważny w kontekście polityki gospodarczej oraz wzrostu gospodarczego, a z drugiej strony – niedostatecznie zbadany i często traktowany powierzchownie. Trudności w ukazaniu zależności pomiędzy wykorzystaniem środków wspólnotowych a stopą wzrostu PKB dotyczą kilku kwestii. Po pierwsze, projekty inwestycyjne realizowane ze środków Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności nie są jedynym czynnikiem wzrostu gospodarczego, a ich wyodrębnienie spośród pozostałych przyczyn zmian PKB jest zabiegiem niezwykle skomplikowanym i czasochłonnym. Po drugie, rezultaty projektów współfinansowanych ze środków unijnych są widoczne w sferze realnej gospodarki po

pewnym czasie od zakończenia danych przedsięwzięć, a wykorzystane fundusze wpływają na zmianę PKB z opóźnieniem. W literaturze przedmiotu przyjmuje się różne wielkości tego przesunięcia w czasie [Churski, 2008; Kokocińska, 2010; Gajewska, Sokół i Staśkiewicz, 2012; Grosse, 2004; Smętkowski, 2013]. Niektórzy autorzy twierdzą nawet, iż fundusze unijne okresu programowania 2007–2013 będą silnie oddziaływać na polską gospodarkę jeszcze w 2022 roku [Komisja Europejska, 2014, s. 231]. Po trzecie, zgodnie z obowiązującą w procedurze wydatkowania środków unijnych zasadą n+2, państwo członkowskie ma możliwość rozliczania funduszy unijnych przez dwa kolejne lata następujące po roku, z którego pochodziła transza alokowanych na dane państwo środków wspólnotowych, co w jeszcze większym stopniu zwiększa opóźnienia wpływu funduszy na zmianę PKB [Tkaczyński, Świsłak, 2013, s. 581].

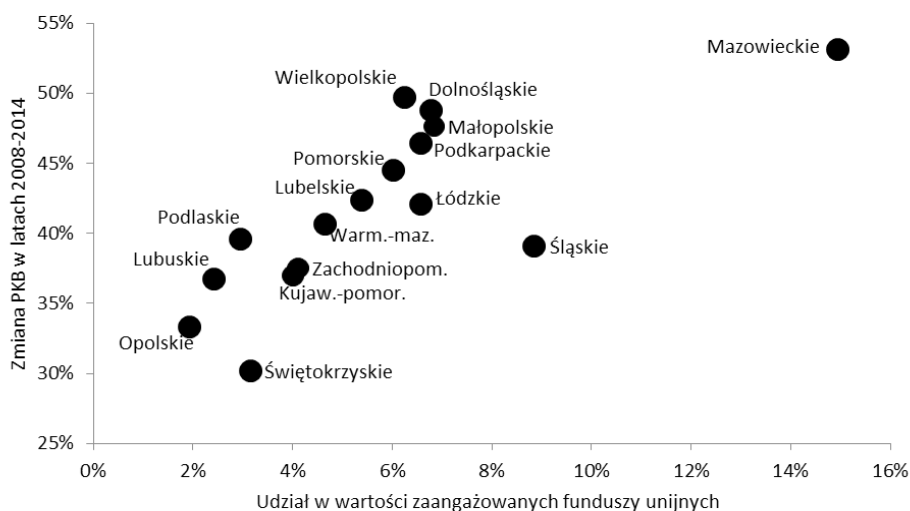
W artykule przyjęto, iż środki Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności wpływają na zmianę PKB z rocznym opóźnieniem. Powyższe założenie zostało podyktowane specyfiką wydatkowania środków w ramach projektów współfinansowanych z funduszy wspólnotowych, koniecznością systematycznego rozliczania i monitorowania otrzymanych środków poprzez wypełnianie wniosków o płatność oraz dostępnością danych. W związku z powyższym zbadano wpływ środków unijnych perspektywy finansowej 2007–2013 na zmianę poziomu wzrostu gospodarczego mierzonego stopą wzrostu PKB w latach 2008–2014.



Rys. 2. Stopa wzrostu PKB w latach 2008–2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na rys. 2 przedstawiono tempo wzrostu PKB pomiędzy rokiem 2008 a rokiem 2014 w poszczególnych województwach. W największym stopniu PKB zwiększył się w województwie mazowieckim (o 53,1% w porównaniu z rokiem 2008), a w dalszej kolejności w województwach: wielkopolskim (o 49,7%), dolnośląskim (o 48,8%) i małopolskim (o 47,6%). Z kolei w skali całej Polski PKB w 2014 roku wzrósł o 44,9% w porównaniu z rokiem 2008. W żadnym z województw poziom PKB w badanym okresie nie zmniejszył się. Jednak najmniejszy jego wzrost odnotowano w województwie świętokrzyskim (o 30,2% w porównaniu z rokiem 2008) oraz w województwach: opolskim (o 33,3%), lubuskim (o 36,7%) i kujawsko-pomorskim (o 37,0%).



Rys. 3. Zmiana PKB w latach 2008–2014 a udział województw w wartości zaangażowanych funduszy unijnych okresu programowania 2007–2013 w Polsce

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Ministerstwa Rozwoju.

Tempo wzrostu PKB jest ściśle powiązane z wartością funduszy unijnych, które zostały wydatkowane w poszczególnych województwach. Na rys. 3 przedstawiono zależności między zmianą PKB w latach 2008–2014, która wyraża przebieg koniunktury gospodarczej w tym okresie, a udziałem poszczególnych województw w wartości zaangażowanych środków unijnych. Punkty reprezentujące województwa na rys. 3 układają się w linię prostą, co świadczy o wysokiej korelacji między badanymi zmiennymi. Im wyższy udział danego województwa w wartości zaangażowanych środków wspólnotowych, tym większa zmiana PKB w latach 2008–2014 i odwrotnie. W celu określenia zależności między stopą wzrostu PKB a udziałem województw w wartości zaangażowanych funduszy unijnych okresu programowania 2007–2013 obliczono współczynnik korelacji liniowej Pearsona, który wyniósł 0,75. Oznacza to, iż między badanymi zmiennymi

istnieje istotna zależność dodatnia. Wyższe tempo wzrostu PKB zostało odnotowane w tych województwach, w których zaangażowano wyższą kwotę funduszy unijnych. Im więcej środków z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności zostało wykorzystanych w danym województwie, tym wyższy odnotowano w nim wzrost gospodarczy mierzony zmianą PKB.

ZAKOŃCZENIE

Na podstawie przeprowadzonych w artykule badań można stwierdzić, iż absorpcja środków unijnych pochodzących z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności jest silnie zróżnicowana przestrzennie. W Polsce w ujęciu województw występują znaczne dysproporcje przestrzenne w wykorzystaniu funduszy unijnych perspektywy finansowej 2007–2013. Najwyższą kwotę funduszy unijnych wykorzystano w województwie mazowieckim. W tym samym województwie zrealizowano największą liczbę projektów dofinansowanych ze środków wspólnotowych. Kwota środków unijnych zaangażowanych w projekty realizowane na obszarze województwa mazowieckiego była prawie 8-krotnie wyższa niż w województwie opolskim, w którym wykorzystano najniższą wartość funduszy europejskich. Z kolei biorąc pod uwagę liczbę projektów, w województwie mazowieckim zrealizowano ich 5-krotnie więcej niż w województwie lubuskim charakteryzującym się najmniejszą liczbą projektów unijnych.

Nieco mniejsze zróżnicowanie można zaobserwować w przypadku wielkości względnych. Pod względem wartości zaangażowanych funduszy na 1 mieszkańca, absorpcja w województwie warmińsko-mazurskim była o 77% wyższa niż w województwie wielkopolskim. Z kolei biorąc pod uwagę wartość wykorzystanych środków unijnych na 1 km² powierzchni regionu, absorpcja w województwie śląskim była niemal 5-krotnie wyższa niż w województwie podlaskim.

W artykule określono również związek między kwotą wykorzystanych środków wspólnotowych w poszczególnych województwach a kształtowaniem się koniunktury gospodarczej mierzonej zmianą PKB. Absorpcja funduszy unijnych w poszczególnych regionach jest istotnie dodatnio skorelowana ze stopą wzrostu PKB. Najwyższe tempo wzrostu PKB zaobserwowano w tych województwach, w których zostało zaangażowanych najwięcej funduszy unijnych (mazowieckie, wielkopolskie, dolnośląskie, małopolskie), a najniższe tempo wzrostu PKB odnotowano w regionach o najmniejszej absorpcji środków europejskich (świętokrzyskie, opolskie, lubuskie, kujawsko-pomorskie).

Problematyka zróżnicowania przestrzennego absorpcji funduszy unijnych oraz wpływu tej absorpcji na zmiany poziomu wzrostu gospodarczego wydaje się być niezwykle intrygująca oraz ważna we współczesnej nauce i praktyce gospodarczej. Przeprowadzone badanie, a także uzyskane wyniki mogą stanowić asumpt do podjęcia bardziej pogłębionych oraz rozszerzonych badań w tym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Churski P., 2008, *Czynniki rozwoju regionalnego i polityka regionalna w Polsce w okresie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Gajewska M., Sokół A., Staśkiewicz A., 2012, *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców 2007–2013*, CeDeWu, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, Bank Danych Lokalnych, <http://stat.gov.pl/bdl/> (dostęp: 07.05.2016 r.).
- Grosse T.G., 2004, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Jankowska M., Sokół A., Wicher A., 2008, *Fundusze Unii Europejskiej 2007–2013*, CeDeWu, Warszawa.
- Kokocińska K., 2010, *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Komisja Europejska, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Lewis Dijkstra, Bruksela.
- Ministerstwo Rozwoju, Lista beneficjentów Funduszy Europejskich – stan na 31 grudnia 2015 r., https://www.funduszeuropejskie.2007–2013.gov.pl/NaborWnioskow/lista_beneficjentow/Strony/Lista_beneficjentow_FE_311215.aspx (dostęp: 16.07.2016 r.).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności), listopad 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Pastuszka S., 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa.
- Smętkowski M., 2013, *Rozwój regionów i polityka regionalna w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w okresie transformacji i globalizacji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- Spychała M., 2012, *Finansowanie klastrów jako element polityki regionalnej Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów, s. 378–387.
- Tkaczyński J.W., Świstak M., 2013, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

Streszczenie

W artykule przedstawiono zróźnicowanie przestrzenne absorpcji funduszy unijnych okresu programowania 2007–2013 na poziomie województw. Wykorzystanie środków europejskich omówiono najpierw w układzie programów operacyjnych, a następnie przy zastosowaniu wielkości bezwzględnych (liczby projektów i wartości funduszy) oraz względnych (wartości funduszy na 1 mieszkańca i wartości funduszy na 1 km²). W artykule postanowiono zweryfikować hipotezę, według której w Polsce występują znaczne dysproporcje przestrzenne w wykorzystaniu funduszy unijnych perspektywy finansowej 2007–2013. Najwyższą kwotę funduszy oraz największą liczbę projektów zrealizowano w województwie mazowieckim. Z kolei najwyższą kwotę środków unijnych w przeliczeniu na

1 mieszkańca odnotowano w województwie warmińsko-mazurskim, a w przeliczeniu na 1 km² – w województwie śląskim.

Ponadto w opracowaniu zbadano i określono związek między kształtowaniem się koniunktury gospodarczej w województwach a kwotą wykorzystanych środków wspólnotowych w poszczególnych regionach. Wykorzystanie funduszy unijnych w poszczególnych regionach było istotnie dodatnio skorelowane ze stopą wzrostu PKB. Najwyższe tempo wzrostu PKB zaobserwowano w tych województwach, w których zostało zaangażowanych najwięcej funduszy unijnych, a najniższe tempo wzrostu PKB odnotowano w regionach o najmniejszej absorpcji środków europejskich.

Dane statystyczne dotyczące PKB zaczerpnięto z Banku Danych Głównego Urzędu Statystycznego, natomiast dane dotyczące zaangażowania funduszy unijnych wygenerowano z Listy beneficjentów publikowanej przez Ministerstwo Rozwoju. Z kolei wszystkie opracowania graficzne przygotowano w programie GIS-owskim.

Słowa kluczowe: fundusze unijne, różnicowanie przestrzenne, zaangażowanie, absorpcja, PKB

Spatial diversity of EU funds' absorption in financial framework 2007–2013 and the changes in economic growth of the provinces in Poland

Summary

The article presents the spatial differentiation of absorption of EU funds in financial framework 2007–2013 at the level of provinces. At first, the absorption of EU funds was discussed in the system of operational programs, and then – using absolute figures (number of projects and the value of funds) and relative terms (the fund per 1 inhabitant and the value of funds on 1 km²). The article includes the hypothesis that there are the significant spatial disproportions in the use of EU funds of the financial perspective 2007–2013 in Poland. The highest amount of funds and the largest number of projects were implemented in the Masovian province. In turn, the maximum amount of the EU funds per 1 inhabitant was recorded in the Warmia-Masuria province and per 1 km² – in the Silesia province.

In addition, the paper presents the relationship between the evolution of the economic situation in the provinces and the amount of EU funds used in the various regions of Poland. The absorption of EU funds in the particular regions was significantly positively correlated with the rate of growth of GDP. The highest GDP growth rate was seen in those provinces where there has been involved most of EU funds, and the lowest GDP growth recorded in the regions with the lowest absorption of EU funds.

Statistical data on the GDP were taken from the Data Bank of the Central Statistical Office and the data on the involvement of EU funds were generated from the list of beneficiaries published by the Ministry of Development. On the other hand, all the graphics were prepared in the GIS program.

Keywords: EU funds, spatial diversity, involvement, absorption, GDP

JEL: F15, H27

*dr Aldona Standar*¹

Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych a wyrównywanie poziomu rozwoju lokalnego²

WPROWADZENIE

Głównym fundamentem szeroko rozumianego bezpieczeństwa narodowego i najważniejszym komponentem bezpieczeństwa ekonomicznego jest bezpieczeństwo finansowe [Raczkowski, 2014, s. 299]. Bezpieczeństwo finansowe oznacza w ogólnej postaci brak zagrożeń rozpatrywanych z perspektywy: państwa, osoby fizycznej, przedsiębiorstwa czy sektora finansowego, w tym sektora finansów publicznych [Jajuga, 2007, s. 15]. NBP [<https://www.nbpportal.pl>] definiuje pojęcie jako stan (niezagrożenia, jego antonimem jest zagrożenie finansowe), który daje poczucie pewności funkcjonowania podmiotu oraz szansę na jego rozwój. Rozumiane jest również jako stan pośredni w budowaniu niezależności finansowej.

M. Kosak-Wojnar i J. Wojnar [2005] problematykę zagrożeń w działalności jednostek samorządu terytorialnego zaliczają do ważnych i jednocześnie nierozpoznanych w literaturze przedmiotu³. Do głównych zagrożeń wpływających na sytuację finansową niewątpliwie należą kwestie bezpiecznego zadłużania się i jego obsługi, które badały m.in. Poniatowicz [2005], Jastrzębska [2009] i Filipiak (2013). Gonet [2013] zwraca też uwagę na zagrożenia wynikające z ograniczeń dochodowych, szczególnie w zakresie potencjału własnego. Do wspomnianych obszarów należy również dodać zarządzanie płynnością finansową czy dochodami i wydat-

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomii i Polityki Gospodarczej w Agrobiznesie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 846 60 94; e-mail: standar@up.poznan.pl

² Publikacja została sfinansowana ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/11/D/HS4/03884.

³ Na ogół badania dotyczą konkretnego obszaru sytuacji finansowej JST, np. zdolności kredytowej [Wiśniewski, 2011] czy samodzielności finansowej [Kosak-Wojnar, 2006].

kami bieżącymi⁴, których różnica stanowi nadwyżkę/deficyt operacyjny uznawaną przez Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny...*] za swego rodzaju uniwersalny wskaźnik kondycji finansowej gminy. Należy dodać, że ważne są nie tylko pojedyncze zagrożenia, ale też ich współwystępowanie, np. wysoki poziom zadłużenia jednocześnie przy niskich dochodach własnych [Kata, 2012].

CEL, METODA I ŹRÓDŁA DANYCH

Celem artykułu jest identyfikacja zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wystąpienie tych zagrożeń, ich skala oraz liczba stanowi niebezpieczeństwo dla stabilnego funkcjonowania JST, co w konsekwencji może ograniczyć ich rozwój lokalny. W związku z powyższym, zbadano obszary gospodarki finansowej w zakresie m.in. samodzielności finansowej (x_1 = udział dochodów własnych w dochodach ogółem), płynności finansowej (x_2 = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych), możliwości inwestycyjnych (x_3 = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem) oraz poziomu zadłużenia i jego obsługi (x_4 = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, x_5 = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem, x_6 = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem). Realizacja celu wymagała wykorzystania analizy wskaźnikowej oraz wybranych metod statystyki opisowej (miar położenia i zróżnicowania). Analizę przeprowadzono dla wszystkich gmin województwa wielkopolskiego, z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Materiał źródłowy pochodził z Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów. Zakres czasowy objął lata 2012–2014, przy czym analizę ANOVA przeprowadzono wykorzystując medianę wskaźników z całego okresu badawczego. Wynika to z faktu, że sytuacja finansowa jednostek w wyniku np. realizacji bardzo kapitałochłonnej inwestycji w jednym roku, może ulec zasadniczej zmianie w stosunku do pozostałych i w ten sposób zaburzyć ocenę faktycznej sytuacji JST. Metodę ANOVA⁵ wykorzystano w celu zbadania, czy wybrany czynnik klasyfikujący (kontrolowany na wielu poziomach) wpływa na wyniki przeprowadzonego badania. W tym przypadku analizowane wskaźniki obliczone dla wszystkich badanych gmin pogrupowano według: typu, położenia w podregionie, poziomu rozwoju⁶ i wielkości gminy mierzonej liczbą mieszkańców. Następnie sprawdzono za po-

⁴ Zob. obszary kreacji ryzyka finansowego, szerzej w: Kata [2015, s. 56].

⁵ Szerzej na temat tej metody zob. Stanisz [2006]. Wykorzystanie analizy ANOVA uwarunkowane jest spełnieniem przez zmienne następujących założeń: mierzalnością, rozkładem normalnym oraz jednakową wariancją. Szerzej te założenia oraz konsekwencje ich naruszenia omówiono na <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html>.

⁶ Poziom rozwoju wyznaczono za pomocą syntetycznego miernika Hellwiga [1968] zgodnie z procedurą zaproponowaną przez Wysockiego i Lirę [2005]. Szerzej na temat jego etapów jego konstrukcji, cech cząstkowych oraz wyników zobacz w: [Standar, Puślecki, 2011].

mocą statystyki F (przy wartości granicznej na poziomie $\alpha = 0,05$), czy średnie wyniki poszczególnych grup analizowanych jednostek są statystycznie istotnie różne. Określono również liczbę gmin, dla których odnotowano wystąpienie pojedynczego zagrożenia w gospodarce finansowej lub ich skumulowanie. W tym celu na podstawie literatury przedmiotu określono autorskie poziomy analizowanych wskaźników, które uznano za bezpieczne lub stwarzające zagrożenie.

IDENTYFIKACJA ZAGROŻEŃ W GOSPODARCE FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH

Na możliwości inwestycyjne samorządu oraz poziom zdolności kredytowej istotne znaczenie wywiera potencjał dochodowy danej jednostki. Jego niski poziom może ograniczać realizację kapitałochłonnych inwestycji zarówno przy zaangażowaniu tylko środków własnych, jak i wykorzystaniu kapitałów obcych. Dochody własne obok dotacji i subwencji są podstawowymi źródłami dochodów [Art. 3 ustawy o dochodach..., 2003]. Decydują o samodzielności finansowej gmin, bo jak wskazuje nazwa, pochodzą wyłącznie z własnej działalności gminy, a kierunek ich rozdysponowania zależy tylko od władz JST [Filipiak, 2011]. W związku z tym ich niski poziom, dodatkowo jeszcze obniżający się, może stać się zagrożeniem dla aktywnej polityki proinwestycyjnej. Średni poziom tego wskaźnika w badanych latach wynosił od 43% do 46% i nie odnaczał się zbyt dużym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności ok. 30%) (tabela 1). Przyjęto założenie, że sytuacja niekorzystna w tym zakresie cechuje te jednostki, których poziom analizowanego wskaźnika jest mniejszy niż obliczony dla 25% gmin (założenie autorskie), co oznaczało wartość poniżej 33%. W wyniku przyjętego założenia wyodrębniono 53 jednostki o bardzo ograniczonym potencjale samofinansowania. Przede wszystkim na tę grupę składały się gminy małe, wiejskie i miejsko-wiejskie, położone peryferyjnie, cechujące się średnio-niskim i niskim poziomem rozwoju (tabela 2). Średnie wyniki wskaźnika obliczone dla grup gmin według wszystkich analizowanych przekrojów okazały się statystycznie istotne (tabela 3). Gminy miejskie odnotowały statystycznie istotnie wyższą samodzielność finansową ($F = 18,59$ przy $p = 0,00$) niż miejsko-wiejskie i wiejskie. Lokalizacja blisko ośrodka regionalnego Poznania również statystycznie istotnie korzystniej wpływa na ten wynik ($F = 11,04$ przy $p = 0,00$). Zaszła również statystycznie istotna zależność – im poziom rozwoju wyższy ($F = 110,90$ przy $p = 0,00$) i większa liczba mieszkańców ($F = 18,51$ przy $p = 0,00$), tym sytuacja korzystniejsza. Najmniej samodzielnymi finansowo gminami były Gizałki, Grodziec i Tuliszków, a najbardziej samodzielnymi były Suchy Las, Tarnowo Podgórne i Komorniki.

Kolejnym zagrożeniem w gospodarce finansowej JST może być zachwianie płynności finansowej. O jej poziomie świadczy wskaźnik udziału nadwyżki ope-

racyjnej i dochodów majątkowych w wydatkach majątkowych. Z jednej strony, im ta relacja jest niższa tym może wystąpić większe ryzyko utraty płynności finansowej. Z drugiej strony z kolei, im ta relacja jest wyższa tym mniejsze jest ryzyko utraty płynności finansowej, gdyż zasoby finansowe gminy przeznaczone na inwestycje przewyższają faktyczne ich zaangażowanie. Jednak, jeśli ta różnica jest zbyt duża oznacza to nadpłynność finansową, co świadczy o niskim poziomie realizowanych inwestycji w stosunku do własnych możliwości. [Wskaźniki do oceny..., 2014, s. 8]. Średni poziom tego wskaźnika w badanych latach wynosił od 113% do 154% i odznaczał się dużym zróżnicowaniem (współczynnik zmienności ok. 62% do 125%) (tabela 1).

Tabela 1. Statystyki opisowe dla wybranych wskaźników świadczących o wystąpieniu zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych województwa wielkopolskiego w latach 2012–2014

Statystyka	Wskaźnik								
	2012	2013	2014	2012	2013	2014	2012	2013	2014
	X ₁			X ₂			X ₃		
Średnia	43,08	44,52	46,16	153,72	139,90	112,79	8,53	9,59	10,50
Mediana	40,77	42,15	44,29	109,85	115,19	103,20	8,42	9,21	9,97
Minimum	14,47	19,47	18,66	19,53	15,82	17,27	-1,72	-1,83	-1,11
Maksimum	81,53	80,10	79,08	2 112,98	773,10	1 057,37	26,74	28,63	28,88
Wsp.zmn.	34,13	31,59	29,34	125,75	62,49	67,60	54,45	48,06	45,71
	X ₄			X ₅			X ₆		
Średnia	30,01	28,12	27,30	9,84	8,08	5,31	0,74	0,17	0,06
Mediana	29,80	26,76	26,54	8,40	7,04	4,96	0,00	0,00	0,00
Minimum	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Maksimum	67,32	86,76	76,45	35,12	68,27	26,52	100,00	9,11	3,15
Wsp.zmn.	48,44	51,87	51,75	60,05	71,25	54,22	910,65	513,13	574,21

Oznaczenia: x_1 = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%), x_2 = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%), x_3 = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%), x_4 = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%), x_5 = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%), x_6 = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

Przyjęto autorskie założenie, że sytuacja niekorzystna w tym zakresie cechuje te jednostki, których poziom analizowanego wskaźnika jest mniejszy niż 50% lub

większy niż 150%. W wyniku tego wyodrębniono 37 jednostek, z czego tylko w przypadku Wielenia mediana z trzech badanych lat wyniosła 41%, natomiast pozostałe 36 jednostek cechowało się zbyt niskim wykorzystaniem dostępnych środków na inwestycje. Taka sytuacja wskazuje na nadpłynność finansową i świadczy niekorzystnie o efektywności wykorzystania dostępnych środków. Zbiorowość 36 jednostek tworzyły na ogół gminy wiejskie i miejsko-wiejskie o średniej wielkości (głównie od 5 do 15 tys. mieszkańców), położone w podregionie poznańskim, cechujące się przeciętnym poziomem rozwoju (tabela 2). Tylko średnie wyniki wskaźnika obliczonego dla grup gmin według poziomu rozwoju okazały się statystycznie istotne, co oznacza, że im niższy poziom rozwoju, tym wyższy poziom niezrealizowanych inwestycji w stosunku do możliwości ($F = 4,32$ przy $p = 0,00$) (tabela 3). Wyniki grup jednostek wyodrębnionych na podstawie pozostałych przekrojów nie okazały się statystycznie istotne, co oznacza, że ani położenie, ani typ, ani wielkość gminy nie różnicowały istotnie rezultatów. Gminami charakteryzującymi się najwyższymi poziomami wskaźnika samofinansowania były: Dolsk, Dąbie i Wielichowo, których w badanych latach możliwości przewyższają nakłady na inwestycje nawet 3-krotnie. Należy podkreślić, że chwilowe problemy z realizacją przedsięwzięć miały: Grodziec, Miasteczko Krajeńskie, Niechanowo, dla których wskaźnik w jednym z lat analizy wyniósł aż ponad 1000%.

Tabela 2. Liczba gmin województwa wielkopolskiego, dla których odnotowano wystąpienie zagrożenia w gospodarce finansowej w latach 2012–2014 w zależności od wybranego przekroju

Wyszczególnienie		X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	X ₆
1	2	3	4	5	6	7	8
według typów	miejska	0	1	1	0	0	2
	miejsko-wiejska	13	16	0	8	5	4
	wiejska	40	20	0	8	10	4
	koniński	19	9	0	3	3	3
wg podregionu	kaliski	17	9	0	5	5	3
	pilski	9	5	1	4	4	2
	poznański	8	14	0	4	3	2
wg poziomu rozwoju	1 grupa	0	2	1	3	0	2
	2 grupa	3	11	0	6	4	2
	3 grupa	28	13	0	7	7	5
	4 grupa	22	11	0	0	4	1

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
wg liczby mieszkańców	pon. 5000	13	7	0	2	6	1
	pow. 5000	27	13	0	7	4	3
	pon. 15 000	13	12	0	6	4	4
	pow. 15 000	0	4	0	1	1	0
	pon. 25 000	0	1	0	0	0	2
	pow. 25 000	0	0	1	0	0	0

Oznaczenia: x_1 = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%), x_2 = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%), x_3 = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%), x_4 = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%), x_5 = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%), x_6 = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

Tabela 3. Średnie* wartości analizowanych wskaźników świadczących o wystąpieniu zagrożenia w gospodarce finansowej samorządów gminnych województwa wielkopolskiego w latach 2012–2014

Wyszczególnienie		X1	X2	X3	X4	X5	X6
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>	<i>8</i>
według typów	miejska	60,58	100,61	7,16	30,82	5,82	0,30
	miejsko-wiejska	46,94	126,31	9,49	30,23	7,18	0,12
	wiejska	40,50	122,62	10,00	25,79	7,37	0,09
	Istotność	F=18,59; p=0,00	-	-	-	-	-
wg podregionu	koniński	39,87	130,43	9,36	25,02	7,26	0,18
	kaliski	40,21	117,00	10,27	27,73	7,61	0,08
	pilski	42,31	115,19	8,14	31,57	7,25	0,14
	poznański	51,04	126,22	9,88	27,97	6,81	0,11
	Istotność	F=11,04; p=0,00	-	-	-	-	-
wg poziomu rozwoju	1 grupa	64,37	105,64	11,26	35,53	6,81	0,14
	2 grupa	52,29	117,46	10,37	31,88	7,72	0,07
	3 grupa	38,35	121,43	9,14	24,97	6,84	0,15
	4 grupa	30,58	150,63	8,08	22,79	7,60	0,08
	Istotność	F=110,90; p=0,00	F=4,32; p=0,00	F=4,08; p=0,01	F=8,40; p=0,00	-	-

1	2	3	4	5	6	7	8
wg liczby mieszkańców	pon. 5000	37,38	133,11	8,69	27,82	9,10	0,06
	pow. 5000	41,48	118,85	10,44	25,41	6,84	0,10
	pon. 15 000	41,52	133,83	9,11	28,18	7,08	0,17
	pow. 15 000	59,32	110,72	10,29	33,99	7,26	0,00
	pon. 25 000	58,63	110,33	7,92	28,61	6,05	0,44
	pow. 25 000	64,47	81,18	5,64	35,24	5,35	0,01
	Istotność	F=18,51; p=0,00	-	F=2,42; p=0,04	-	F=2,50; p=0,03	-

*Uwaga – w tabeli umieszczono tylko statystycznie istotne wyniki testu F przy wartości granicznej poziomu istotności na poziomie $\alpha = 0,05$.

Oznaczenia: x_1 = udział dochodów własnych w dochodach ogółem (%), x_2 = udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych (%), x_3 = udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem (%), x_4 = udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem (%), x_5 = udział obsługi zadłużenia w dochodach ogółem (%), x_6 = udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem (%).

Źródło: opracowanie własne na podstawie Bazy wskaźników Ministerstwa Finansów.

Ministerstwo Finansów uznaje nadwyżkę operacyjną⁷ w relacji do dochodów ogółem jako miarę stopnia potencjalnych możliwości inwestycyjnych i zdolności kredytowych jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym jest to wskaźnik obrazujący kondycję finansową gminy. Jeśli wynik relacji jest ujemny, oznacza to wystąpienie zagrożeń w gospodarce finansowej gmin [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 6]. Dodatkowo od 1 stycznia 2014 r. poziom nadwyżki operacyjnej jest istotny z punktu widzenia określenia limitu wykorzystania źródeł zwrotnych (Art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 r.). Ujemną wartość tego wskaźnika w badanych latach odnotowano tylko w przypadku trzech gmin: Miłosławia, Tarnówki i Piły, przy czym tylko dla Piły wynik kształtował się na najniższym poziomie spośród wszystkich JST w dwóch latach analizy, co oznacza brak możliwości inwestycyjnych oraz ograniczenie wykorzystania instrumentów zwrotnych. Należy podkreślić, że spośród wszystkich rozpatrywanych wskaźników, w przypadku tego, niekorzystną sytuacją odnotowuje się w przypadku najmniejszej liczby jednostek (tabela 2). W analizowanych latach ogólnie wartość udziału nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem wzrasta, co świadczy o wrażliwości możliwościach inwestycyjnych badanych JST (tabela 1). Najwyższe możliwości cechowały takie gminy, jak: Komorniki, Baranów i Żelazków. Na podstawie wyników współczynnika zmienności można stwierdzić, że zróżnic-

⁷ Dodatnia różnica między dochodami bieżącymi a wydatkami bieżącymi. Wartość ujemna działalności bieżącej JST nazwana jest deficytem operacyjnym [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 3].

wanie poziomu analizowanego wskaźnika było znaczące. Wyniki analizy wariacji ANOVA potwierdziły, że coraz mniejsze możliwości inwestycyjne cechowały gminy o coraz niższym poziomie rozwoju ($F = 4,08$ przy $p = 0,01$) oraz jednostki o większej liczbie mieszkańców ($F = 2,42$ przy $p = 0,04$) (tabela 3).

Od kilku lat JST na coraz większą skalę zadłużają się⁸, co może być również przyczyną zagrożenia stabilności finansów publicznych. Wskaźnik udziału zobowiązań ogółem jednostki samorządu terytorialnego w dochodach ogółem obrazował do końca 2013 r. poziom zadłużenia. Zgodnie z przepisem art. 170 ust. 1 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, łączna kwota długu JST na koniec roku budżetowego nie mogła wówczas przekroczyć 60% wykonanych dochodów ogółem tej jednostki⁹ (ustawa o finansach publicznych z 2005 r., art. 170). W badanych latach średnio wskaźnik zadłużenia uległ niewielkiemu obniżeniu się i średnio stanowił mniej więcej połowę ustawowego limitu. Stopień wykorzystania instrumentów zwrotnych przez badane gminy był średnio zróżnicowany potwierdzony testem istotności (tabele 1 i 3). Problemy z utrzymaniem bezpiecznego poziomu zadłużenia miały tylko gminy miejsko-wiejskie i wiejskie o mniejszej liczbie mieszkańców. Na poziom zadłużenia istotnie nie wpływało położenie gminy ani poziom rozwoju, przy czym należy podkreślić, że w zbiorowości gmin o nadmiernym zadłużeniu nie znalazła się żadna jednostka najsłabiej rozwinięta. Należy zaznaczyć, że w badanych latach zaledwie cztery gminy w ogóle nie korzystały ze środków zwrotnych. Były to: Nowe Miasto nad Wartą, Pogorzela, Piaski i Krzemieniewo. Z drugiej strony aż 18 gmin charakteryzowało się wysokim i zarazem ryzykownym stopniem zadłużenia. Przyjęto autorskie założenie, że zagrożenie to występuje pow. 50% wartości analizowanego wskaźnika. Związane jest to z faktem, że nawet przy utrzymującym się na tym samym poziomie zadłużeniu, ale obniżających się dochodach, czy z tytułu pozyskania środków na inwestycje czy z bieżącej działalności, poziom wskaźnika może nagle znacząco wzrosnąć. Przyjęty pułap przekroczyło 18 gmin, przy czym mediana dla lat 2012–2014 w przypadku 3 gmin: Wielenia, Miasteczka Krajeńskiego i Suche-go Lasu, kształtowała się na ponad ustawowym poziomie (tabela 2).

Konsekwencją wzrastającego zadłużenia sektora samorządowego finansów publicznych są wzrastające koszty jego obsługi, których nadmierny poziom może stać się przyczyną wystąpienia niewypłacalności jednostki samorządu terytorialnego. O poziomie obsługi zadłużenia świadczy wskaźnik udziału wydatków na obsługę zadłużenia¹⁰ w dochodach ogółem, który zgodnie z art. 169 ust. 1 usta-

⁸ Szerzej zob. Standar [2012] i Standar [2013].

⁹ Ograniczeń tych nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku ze środkami określonymi w umowie zawartej z podmiotami dysponującymi środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

¹⁰ Obejmujących odsetki i spłaty rat kapitałowych od zaciągniętych kredytów i pożyczek, wykuwu papierów wartościowych i obligacji samorządowych.

wy o finansach publicznych nie może przekroczyć 15%¹¹ planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W przypadku tego wskaźnika założono, że wartość wskaźnika zagrażająca bezpieczeństwu wynosi 12% czyli 80% ustawowego limitu¹². Taki poziom w latach 2012–2014 osiągnęło 15 gmin, z czego w przypadku 5 jednostek (Pakosław, Gizalki, Miasteczko Krajeńskie, Chodów i Rychwał) przekroczono nawet 15-procentowy ustawowy pułap (tabela 2). Co należy uznać za korzystne, w badanych latach średnio wartość obsługi zadłużenia ulegała corocznemu obniżeniu. Badane gminy różniły się pod względem analizowanego wskaźnika, ale nie wystąpiła żadna zależność potwierdzona analizą ANOVA (tabele 1 i 3). Generalnie, ryzyko nadmiernego poziomu zadłużenia w większym stopniu wystąpiło w przypadku gmin wiejskich o mniejszej liczbie ludności. Ani w przypadku żadnej gminy miejskiej, ani żadnej o najwyższym poziomie nie odnotowano problemu z obsługą zadłużenia (tabela 2).

Nieterminowe regulowanie zobowiązań jest skutkiem braku płynności finansowej. Miarą świadcząca o wystąpieniu takiego zjawiska jest udział zobowiązań wymagalnych w zobowiązaniach ogółem. Większy od zera oznacza nieterminowe wywiązywanie się z płatności i im jest wyższy, tym większa jest skala tego zjawiska [*Wskaźniki do oceny...*, 2014, s. 9]. Taka sytuacja wystąpiła w przypadku 34 jednostek, z czego dla 10 wskaźnik wyniósł ponad 1% (tabela 2). Taki poziom wskaźnika uznano za graniczny. Wynika to z faktu, że były to wówczas zobowiązania wymagalne kształtujące się na poziomie kilkudziesięciu tysięcy złotych, a w związku z tym nie można uznać je za przypadkowe. Analiza ANOVA wykazała statystycznie nieistotne zróżnicowanie poziomów analizowanego wskaźnika (tabela 3). Za korzystne zjawisko można uznać fakt, że z roku na rok zobowiązania wymagalne występowały w budżetach coraz mniejszej liczby gmin. W badanych latach nieterminowe płatności odnotowano w przypadku: 25, 18 i 14 jednostek. Jednocześnie stanowiły one coraz mniejszy udział w zobowiązaniach ogółem.

ZAGROŻENIA W GOSPODARCE FINANSOWEJ SAMORZĄDÓW GMINNYCH A POZIOM ROZWOJU LOKALNEGO

Podsumowując analizę poszczególnych zagrożeń dla gospodarki finansowej gmin należy stwierdzić, że największym problemem wielkopolskich samorządów nie jest poziom zadłużenia ani jego obsługa, a problem samodzielności finanso-

¹¹ Ograniczenia nie stosuje się do emitowanych papierów wartościowych, kredytów i pożyczek zaciągniętych w związku z umową zawartą z podmiotem dysponującym środkami, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych oraz do poręczeń i gwarancji udzielonych samorządowym osobom prawnym realizującym zadania jednostki samorządu terytorialnego z wykorzystaniem środków, o których mowa w art. 5 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

¹² Podobnie jak w przypadku poziomu zadłużenia jest to wartość niższa od ustawowego limitu, jednak uznawana za ryzykowną przez banki oceniające zdolność kredytową.

wej i wykorzystania w pełni swoich możliwości inwestycyjnych. Świadczy o tym liczba gmin zagrożonych poszczególnymi ryzykami w gospodarce finansowej (tabela 2). Ryzykiem niskiej samodzielności finansowej zagrożone były 53 gminy, niekorzystną polityką inwestycyjną 37 gmin, 16 i 15 jednostek odpowiednio niebezpiecznym poziomem zadłużenia oraz jego obsługi, a w przypadku 10 samorządów nieterminową regulacją zobowiązań. Tylko w przypadku jednej gminy odnotowano deficyt operacyjny, który świadczy o braku możliwości inwestycyjnych i wcześniejszej spłaty zobowiązań. W ponad połowie badanych samorządów (54%) nie wystąpił żaden z analizowanych problemów. W przypadku 36% gmin odnotowano jedno analizowane zjawisko, w przypadku 8% jednostek dwa zagrożenia, a trzy zagrożenia wystąpiły w 6 gminach (3%). Były to: Gizzałki, Pakosław, Chodów, Łęka Opatowska, Rychwał i Wieleń. Należy podkreślić, że najtrudniejsza sytuacja cechowała samorządy, które borykały się jednocześnie z problemami niskiej samodzielności finansowej przy wysokim stopniu zadłużenia. Wynika to z faktu, że samo zadłużenie w granicach ustawowego limitu, nie stanowi niebezpieczeństwa dla stabilności finansowej samorządów gdyż nawet zaciągając znaczne zobowiązania, ważne jest, by posiadać środki, z których można je bezproblemowo spłacić. W związku z tym, za istotne należy uznać rozpatrywanie wspomnianych powyżej problemów łącznie.

Wielkopolskie gminy cechowały się zróżnicowaniem poziomu rozwoju [Standar, Puślecki, 2011]. Z punktu widzenia niwelacji tych dysproporcji, najbardziej stabilna sytuacja finansowa powinna cechować samorządy, które wymagają największych inwestycji, czyli tych o niskim lub średnio-niskim poziomie rozwoju. Jednak na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, że sytuacja tej grupy jednostek na tle pozostałych gmin była trudna. Średnie wyniki tej zbiorowości w stosunku do pozostałych okazały się statystycznie istotnie mniej korzystne. Analiza ANOVA potwierdziła je w przypadku wskaźników: udział dochodów własnych w dochodach ogółem, udział dochodów majątkowych i nadwyżki operacyjnej w wydatkach majątkowych, udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem oraz udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem. Oznacza to, że ta grupa gmin charakteryzuje się najniższą niezależnością finansową i możliwościami finansowymi, przy jednoczesnym braku aktywności w zakresie realizacji inwestycji i stosunkowo niskim stopniu wykorzystania środków zwrotnych (tabela 3). W związku z tym, aby zintensyfikować działania na rzecz podniesienia ich poziomu rozwoju, należy wykorzystać dostępne własne możliwości, które w pełni nie zostały wykorzystane. Władze tych gmin powinny również w większym stopniu zaangażować środki zwrotne, których poziom zastosowania wykazuje jeszcze bezpieczny margines oraz przede wszystkim w jak największym stopniu pozyskiwać środki z UE umożliwiając w ten sposób realizację tak potrzebnych kapitałochłonnych inwestycji przy zaangażowaniu stosunkowo niskiego wkładu ze strony gminy-beneficjenta.

ZAKOŃCZENIE

Podsumowując przeprowadzone badania należy stwierdzić, że:

1. Stan zagrożenia dla finansów JST to nie tylko sytuacja, w której badane gminy przekraczają pewne ustawowe normy zadłużenia i obsługi długu ale również stan, kiedy ten poziom jest bliski wspomnianym limitom. Wynika to z faktu funkcjonowania samorządów w zmienniających się warunkach, których negatywne oddziaływanie na gminę może doprowadzić do narastania problemów finansowych i przekroczenia w konsekwencji tych pułapów.
2. Zagrożenie dla gospodarki finansowej JST nie występuje tylko, kiedy budżet gminy obciążony jest nadmiernymi zobowiązaniami i ich obsługą, ale również w przypadku występowania zjawiska braku płynności finansowej lub nadpłynności świadczącej o braku aktywności inwestycyjnej oraz relatywnie niskiej niezależności finansowej utrudniającej podejmowanie przedsięwzięć z własnej inicjatywy.
3. Zagrożenia dla gospodarki finansowej samorządów należy rozpatrywać łącznie. Szczególnie niebezpieczna sytuacja z punktu widzenia stabilności sytuacji finansowej zachodzi przy występujących zagrożeniach dotyczących ograniczonego potencjału własnego wraz z wysokim stopniem zadłużenia.
4. Blisko w co drugiej wielkopolskiej gminie odnotowano jedno zagrożenie, jednak za niekorzystne zjawisko można uznać fakt wystąpienia dwóch zagrożeń w przypadku 17 gmin i aż trzech w 6 analizowanych jednostkach. Sytuacja finansowa tych jednostek na tle badanych samorządów wypadła niekorzystnie i wymaga podjęcia działań naprawczych.
5. Biorąc pod uwagę zalecenia Ministerstwa Finansów, wskaźnikiem świadczącym o kondycji finansowej jest udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, który dla grupy gmin o najniższym poziomie rozwoju był najniższy. Poza tym jednostki te były najmniej niezależne finansowo, co przekłada się dodatkowo na ograniczone możliwości wykorzystania środków zwrotnych. Ta niekorzystna sytuacja finansowa będzie w przyszłości ograniczać realizację inwestycji, co może doprowadzić do narastania różnicowania w poziomie rozwoju JST. W związku z tym, w przypadku tych gmin, niezmiernie istotne jest wykorzystywanie środków z UE, które umożliwiają realizację inwestycji przy zaangażowaniu stosunkowo niskiego wkładu ze strony gminy-beneficjenta.

BIBLIOGRAFIA

- 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. nauk. E. Denek, M. Dylewski, Difin, Warszawa.
- Gonet W., 2013, *Naprawa finansów jednostki samorządu terytorialnego*, Difin, 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.
- <https://www.nbportal.pl/slownik/pozycje-slownika/bezpieczenstwo-finansowe> (stan na dzień 29.05.2015 r.).
- <http://www.statsoft.pl/textbook/stathome.html> (dostęp: 29.11.2016 r.).
- Jajuga K. (red.), 2007, *Elementy nauki o finansach. Kategorie i instrumenty finansowe*, PWE, 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*, „EiOGŻ” nr 97, SGGW, Warszawa.
- Kata R., 2015, *Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” nr 4 (76), <https://doi.org/10.15290/ose.2015.04.76.04>
- Kosak-Wojnar M., Wojnar J., 2005, *Ryzyko utraty płynności jednostek samorządu terytorialnego – próba kwantyfikacji*, WSE w Bochni, Zeszyt Naukowy nr 3, s. 37–53.
- Kosak-Wojnar M., 2006, *Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w sferze wydatków*, WSE w Bochni, Zeszyt Naukowy nr 4, s. 75–88.
- Poniatowicz M., 2005, *Dług publiczny w systemie finansowym jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Raczkowski K., 2014, *Bezpieczeństwo finansowe [w:] Ekonomia bezpieczeństwa państwa w zarysie*, red. J. Płaczek, Difin, Warszawa.
- Standar A., Puślecki Z.W., 2011, *Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu, Poznań.
- Standar A., 2012, *Wpływ zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego na realizację inwestycji*, Zeszyt Naukowy, Wyższej Szkoły Handlu i Usług w Poznaniu, Poznań, s. 237–245
- Standar A., 2013, *Ocena poziomu zadłużenia gmin województwa wielkopolskiego po akcesji do Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe SGGW Polityki Europejskiej, „Finanse i Marketing” nr 9 (58), Warszawa, s. 479–490.
- Stanisz A., 2006, *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA.PL na przykładzie z medycyny*, t. III, Wydawnictwo StatSoft Polska, Kraków.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU nr 203, poz.1966).
- Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU nr 249, poz. 2104).
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU nr 157, poz. 1240).
- Wysocki F., Lira J., 2005, *Statystyka opisowa*, Wydawnictwo AR w Poznaniu, Poznań.
- Wiśniewski M., 2011, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa, s. 126.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2012–2014, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 2011, <http://www.mf.gov.pl>, (stan na dzień 29.05.2015 r.).

Streszczenie

Celem artykułu jest identyfikacja zagrożeń w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Wystąpienie tych zagrożeń, ich skala oraz liczba stanowi niebezpieczeństwo dla stabilnego funkcjonowania JST, co w konsekwencji może ograniczyć ich rozwój lokalny. Ograniczenia możliwości realizacji inwestycji jest szczególnie istotnym problemem dla gmin charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju, które w celu niwelacji swojego zacofania rozwojowego powinny zintensyfikować działania na rzecz rozwoju. Istnieje możliwość przyspieszenia tych działań dzięki wykorzystaniu znaczących środków UE w ramach perspektywy finansowej 2014–2020. Stąd niezbędne wydaje się prowadzenie badań mających na celu dostarczanie informacji o ograniczeniach finansowych jednostek sektora publicznego. Realizacja celu wymagała wykorzystania analizy wskaźnikowej, wybranych metod statystyki opisowej oraz analizy ANOVA. Zbadano obszary gospodarki finansowej w zakresie m.in. samodzielności finansowej, płynności finansowej, możliwości inwestycyjnych oraz obsługi zadłużenia. Analizę przeprowadzono dla wszystkich gmin województwa wielkopolskiego z wyjątkiem miast na prawach powiatu.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo finansowe, gmina, gospodarka finansowa, środki UE, rozwój lokalny

**Dangers in the financial management of local governments
and the equalization of the local development***Summary*

The aim of this article is to identify risks in the financial management of communities. The occurrence of these threats, their scale and the number represents a danger for the stable functioning of the local government, which in turn may limit their local development. Restrictions on the investment is a particularly important issue for low levels of development communes which for leveling their backwardness and development should intensify development efforts. You can speed up these activities by absorbing significant EU funds in the Financial Perspective 2014–2020. Therefore, it seems necessary to conduct research aimed at providing information about the financial constraints of public sector units. The implementation of the required use of ratio analysis and selected methods of descriptive statistics. Examined the areas of financial management in such areas financial independence, liquidity, investment opportunities and debt service. The analysis was conducted for all communes of Wielkopolska Province.

Keywords: financial security, communes, financial management, EU funds, local development

JEL: G32, H73

*dr hab. Monika Stanny*¹

Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa/Zakład Ekonomii Wsi
Polska Akademia Nauk

*mgr Wojciech Strzelczyk*²

Katedra Rachunkowości
Akademia Leona Koźmińskiego

Pomiar kondycji finansowej jednostek samorządu lokalnego – kwerenda międzynarodowa

WSTĘP

Zainteresowanie badaczy problematyką związaną z analizą i oceną kondycji finansowej samorządu lokalnego ma charakter zarówno teoretyczny związany z poszerzeniem wiedzy na temat finansów samorządowych oraz możliwości oceny ich stanu oraz praktyczny wynikający z chęci zaspokojenia potrzeb informacyjnych szerokiej grupy interesariuszy. Wyrazem aplikacyjnym takich analiz jest także możliwość wskazania potencjalnych kierunków optymalizacji struktury lokalnych finansów. W tym kontekście kondycja finansowa jawi się jako możliwość lokalnego samorządu związana z zapewnieniem bezpieczeństwa finansowego rozumianego, jako zdolność do zapewnienia ciągłości w realizacji podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych.

Celem artykułu było dokonanie krytycznego przeglądu definicji i metod oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego pozyskanego podczas przeglądu międzynarodowej literatury tematu. Zestawione różnorodne metody pomiaru kondycji finansowej samorządu pozwalają na prowadzenie badań porównawczych i wyznaczanie przestrzennych trendów jej oceny.

Różnorodność ujęć kondycji finansowej spotykana w literaturze uzależniona jest od celu i przyjętej definicji oraz od zakresu przestrzennego i dostępności da-

¹ Adres korespondencyjny: IRWiR PAN, ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa, tel. +48 22 657 28 27; e-mail: stanny@poczta.fm; mstanny@irwirpan.waw.pl

² Adres korespondencyjny: Akademia Leona Koźmińskiego, ul Jagiellońska 57/59, 03-301 Warszawa, +48 22 519 21 69; e-mail: wstrzelczyk@kozminski.edu.pl

nych statystycznych. Wielu badaczy w międzynarodowych badaniach kondycji finansowej samorządu lokalnego rozwija metodę oceny przedmiotowego zjawiska w oparciu o dwie koncepcje pomiaru kondycji finansowej, tj. reprezentowaną przez *Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA)*³ oraz *International City/County Management Association (ICMA)*⁴.

Analiza literatury międzynarodowej, uzupełniona dorobkiem autorów polskich, pozwoliła na identyfikację dwóch zasadniczych podejść do pomiaru kondycji finansowej samorządu opartych na: 1) wielu miarach empirycznych; 2) mierze syntetycznej. Ze względu na ograniczoną objętość pracy skupiono się na omówieniu drugiego podejścia. Opiera się ono na adaptacji różnych metod tworzenia jednego wielozmiennego indeksu kondycji finansowej, na podstawie którego możliwe jest dokonanie relatywnego pomiaru poziomu sytuacji finansowej.

Autorzy opracowań podkreślają, że kondycji finansowej nie można opisać jednym wskaźnikiem [Clark, 1977; Groves i in., 1981; Hendrick, 2004; Mercer, Gilbert, 1996; Cabaleiro Casal i in., 2013] bazującym np. na sprawozdaniu finansowym, budżecie, długoterminowych prognozach finansowych czy innych dokumentach prezentujących stan finansów lokalnych. Poziom kondycji finansowej ma charakter wielowymiarowy i stąd do jego opisu dobierany jest szereg wskaźników mających logiczne uzasadnienie i statystyczną poprawność.

ISTOTA KONDYCJI FINANSOWEJ

Kondycja finansowa samorządu lokalnego to pojęcie abstrakcyjne, bowiem dopiero na podstawie analizy wielu cech składowych finansów danego podmiotu można wnioskować o jego sytuacji finansowej. Trudność na poziomie eksplikacyjnym przekłada się na bariery procesu operacjonalizacji zjawiska.

Kondycja finansowa jest zatem względną miarą obrazującą stan finansów samorządu lokalnego. R. Berne [1996] definiuje kondycję finansową jako prawdopodobieństwo, że władze samorządowe będą spełniać obecne i przyszłe zobowiązania finansowe wobec kredytodawców, konsumentów, pracowników, podatników, dostawców, wyborców i innych. Z kolei W. Lin, K.K. Raman [1998] twierdzą, że oznaczające kondycję finansową prawdopodobieństwo odnosi się do możliwości utrzymania dotychczasowego poziomu usług przy dopuszczalnym poziomie opodatkowania.

³ CICA to Kanadyjski Instytut Biegłych Księgowych – jedna z najstarszych organizacji wytyczająca kierunki rozwoju rachunkowości oraz analizy finansowej w Kanadzie, założona w 1990 r. Wydaje dokumenty rekomendujące praktyki analizy sytuacji finansowej samorządów (*Statements of Recommended Practice*). Zadaniem ich jest ustanowienie wspólnych ram oceny kondycji finansowej.

⁴ ICMA to Międzynarodowe Stowarzyszenie Zarządzania Miastem/Wsią – to organizacja reprezentująca specjalistów z zakresu zarządzania samorządem założona w 1914 r. Zajmuje się działalnością edukacyjną, szkoleniową, podnoszeniem kwalifikacji jej członków oraz badaniami z zakresu zarządzania samorządem lokalnym.

Kondycja finansowa wyraża się w wypłacalności: (1) gotówkowej (*cash solvency*) rozumianej jako zdolność generowania środków pieniężnych niezbędnych do zapewnienia płynności; (2) budżetowej (*budgetary solvency*) oznaczającej zdolność generowania dochodów niezbędnych do pokrycia wydatków budżetowych przy założeniu minimalizacji potencjalnego deficytu; (3) długoterminowej (*long-run solvency*) pojmowanej jako zdolność do regulowania długoterminowych zobowiązań; (4) z zakresu poziomu świadczonych usług (*service-level solvency*) odnoszących się zarówno do ich adekwatnego poziomu, jak również jakości zapewniającej zdrowie i ogólny dobrobyt mieszkańców [Groves i in., 1981; Nollenberger i in., 2003]. Definicję tę zaadaptowała ICMA na potrzeby Financial Trend Monitoring System (FTMS). System stosowany jest przez samorządy lokalne w USA. Zastosowano ją również w badaniach X Wang, L.M. Dennis, Y.S.J. Tu [2007] z tym, że określono ją jako stopień (poziom) będący wypadkową przytoczonych czterech wymiarów wypłacalności.

Wielu badaczy obok stosowanego w kontekście samorządu terytorialnego terminu kondycja finansowa (*financial condition*) [Cabaleiro-Casal i in., 2013; Rivenbark, Roenigk, 2011; Sohl i in. 2009; Wang i in., 2007] stosuje inne określenia jak np. zdrowie finansowe (*financial health*) [Clark, 1994; Carmeli, 2003; Kloha i in. 2005; Wang i in., 2007] czy sytuacja finansowa (*financial situation*) [Cabaleiro Casal, 2014; Swianiewicz 1989, 2004]. Taki stan rzeczy wynika w szczególności z niejednoznaczności przytaczanych terminów.

Kondycję finansową można również postrzegać jako ocenę potencjalnej niewypłacalności samorządu lub finansowo uwarunkowanej niezdolności do realizacji jego zadań własnych. Dlatego akcentując kontekst ograniczoności zasobów w ekonomii, w tym zasobów finansowych, rozważa się ją w kontekście kryzysu gospodarczego (*financial crisis*) i stresu finansowego (*financial stress*) [Douglas, Gaddie, 2002, s. 19–30].

CICA [1997, 2009] proponuje dokonywanie oceny kondycji finansowej w ramach trzech wymiarów: (1) zrównoważenie (*sustainability*) oznacza utrzymanie dotychczasowych aktywności bez konieczności zwiększania zadłużenia; (2) wrażliwość (*vulnerability*) określana jest jako stopień, do którego JST mogą zwiększać swoje zasoby finansowe poprzez dług i dochody tak, aby zaspokajać rosnące potrzeby społeczności; (3) elastyczność (*flexibility*) rozumiana jest jako stopień uzależnienia jednostki od zasobów finansowych będących poza jej kontrolą.

Podsumowując warto wskazać, że definicje kondycji finansowej w literaturze przedmiotu koncentrują się przede wszystkim na dwóch aspektach: zdolności samorządu do terminowego wypełniania zobowiązań finansowych i zapewnienia ciągłości w świadczeniu usług na rzecz lokalnej społeczności [GASB, 1987; ICMA, 2003; Hendrick, 2004; Zafra-Gómez i in., 2009]. Jednakże część autorów prezentuje szersze ujęcie kondycji finansowej zwracając uwagę chociażby na takie aspekty jak: adekwatny poziom opodatkowania, równowaga budżetowa

oraz ograniczona rola długu w finansowaniu działalności samorządów [Groves i in., 1981; CICA, 1997; Lin, Raman, 1998; Wang i in., 2007; Ritonga, 2014; Bieniasz, Gołaś, 2015].

WYBRANE METODY POMIARU KONDYCJI FINANSOWEJ SAMORZĄDU PRZY WYKORZYSTANIU SYNTETYCZNEJ MIARY

Ocena kondycji finansowej jest trudnym zadaniem, co wynika z faktu, że jest to pojęcie abstrakcyjne i ostatecznie od badacza zależy sposób przełożenia tego teoretycznego terminu na język wskaźników empirycznych. Jako że kondycja finansowa nie jest bezpośrednio obserwowalna, tym samym nie ma jednej metody jej pomiaru. Problem operacjonalizacji poziomu kondycji finansowej potęguje również brak jednomyślności w kwestii rozumienia samego pojęcia. W tej części pracy przedstawione zostaną wybrane techniki konstrukcji syntetycznej, wielozmiennej miary spotykane w literaturze przedmiotu, których głównym walorem jest możliwość praktycznego zastosowania. Indeks ten z założenia ma obejmować szeroki zakres zmiennych, charakteryzujących różnorodne aspekty stanu finansów samorządów lokalnych. Badania takie przeprowadzili m.in.: P. Swianiewicz [1989]; K.W. Brown [1993, 1996]; T. Mercer i M. Gilbert [1996]; L.M. Dennis [2004]; X. Wang, L.M. Dennis i Y.S.J. Tu [2007]; J.L. Zafra-Gómez i in. [2009]; R. Cabaleiro Casal i in. [2013]; A. Bieniasz i in. [2013] oraz I.T. Ritonga [2014].

P. Swianiewicz [1989] wykonał typologię miast i gmin w Polsce, która uwzględniała charakterystykę struktury społeczno-gospodarczej oraz sytuację finansową gmin. Z tej przyczyny sytuację finansową analizuje uwzględniając cztery wskaźniki: 1) dochody własne w dochodach ogółem; 2) wydatki ogółem na mieszkańca; 3) wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem; 4) nadwyżka budżetowa z lat ubiegłych na mieszkańca. Pomiar dokonywany jest przy zastosowaniu taksonomicznej metody wzorca rozwoju. Podmiotem badania były gminy w Polsce (ówczesne rady narodowe miast i gmin). Otrzymane wartości wskaźnika dla poszczególnych gmin podzielono na pięć klas, określonych umownie, jako: bardzo dobra, dobra, przeciętna i zła i bardzo zła. Wartości syntetycznej miary danego samorządu lokalnego odnoszono do średniej krajowej [Swianiewicz, 1989, s. 45]. Autor zdaje sobie sprawę z ułomności modelu polegającej na ubogim zestawie wskaźników, co tłumaczy brakiem dostępnych danych statystycznych. Badanie jest odległe w czasie przez co osadzone jest w innej rzeczywistości społeczno-gospodarczej. Wadą jest również analiza oparta o jeden rok, co nadwyręża wiarygodność pomiaru, tym bardziej że dane dotyczące np. wydatków inwestycyjnych charakteryzują się dużą zmiennością w czasie. Z kolei atutem jest prezentacja przestrzennego zróżnicowania oceny sytuacji finansowej samorządów lokalnych na mapie Polski.

Kondycja finansowa analizowana na przykładzie samorządów w USA charakteryzuje się większym stopiem zaawansowania. Wynika to z wprowadzenia w 1980 r. modelu FTMS, który obligował samorzady do tworzenia rozbudowanej bazy danych. Sprawiał jednak trudności interpretacyjne. Z tej przyczyny K.W. Brown [1993] zaproponował tzw. 10-punktowy test kondycji finansowej Browna (*Brown's 10-point test of financial condition*). Opiera się on o 10 kluczowych wskaźników oceny kondycji finansowej miast⁵. Wskaźniki pogrupowano w cztery wymiary: dochody, wydatki, pozycja operacyjna oraz struktura długu. Metoda ta sprowadza się do obliczenia wskaźników finansowych oraz porównania wyniku danego samorządu z innymi jednostkami. Kolejno diagnozuje się kwartył, do którego należy dana gmina pod względem wartości wskaźnika zgodnie z jego interpretacją oraz przyznaje się punkty [odpowiednio -1, 0, 1, i 2]. Wartości przyznanych punktów są sumowane dla każdej jednostki i kolejno określa się punktową skalę przynależności do grupy samorządów o najlepszej, lepszej niż większość, średniej, gorszej niż większość lub najgorszej kondycji finansowej.

Mocną stroną metody K.W. Browna jest zdolność oceny kondycji finansowej samorządów lokalnych na podstawie 10 wskaźników. Natomiast wąski zakres badanych elementów finansów ogółem to słaba strona metody [Rivenbark i in., 2009]. Autor ma świadomość niedoskonałości techniki przejawiającej się we względnym charakterze oceny (lepszy albo gorszy) oraz braku możliwości szerszej interpretacji miary kondycji finansowej. Trzecią wadą jest brak wag poszczególnych wskaźników pomimo różnego stopnia ich ważności. Ale główną niedoskonałością badania jest niezdefiniowanie kondycji finansowej, która powinna być podstawą konceptualizacji modelu [Ritonga, 2014, s. 58].

Inny indeks rozwijający miarę oceny kondycji finansowej gmin przedstawili T. Mercer i M. Gilbert [1996]. Próbę badawczą stanowiły gminy Nowej Szkocji w Kanadzie. Autorzy stworzyli kompleksowy indeks kondycji finansowej na bazie 17 wskaźników pogrupowanych w cztery wymiary dochody i wydatki, opodatkowanie, zadłużenie i gospodarka. Wykorzystując analizę czynnikową wytypowano czynniki, którym na podstawie profesjonalnego osądu przypisano określone nazwy. W końcowym etapie przyporządkowano wagi do poszczególnych czynników za pomocą narzędzi statystycznych, aby ostatecznie obliczyć jeden syntetyczny indeks kondycji finansowej. Wadą modelu jest brak definicji kondycji finansowej, arbitralny dobór wskaźników, oraz brak testów wiarygodności modelu.

W 2004 roku opublikowane zostały badania przeprowadzone przez L.M. Dennis dotyczące determinant kondycji finansowej na przykładzie miast w USA. Autorka podjęła próbę kwantyfikacji ilościowej kondycji finansowej miast, dodatkowo przedstawiając sytuację finansową, jako wypadkową procesu zarządzania finansami (*financial management capacity*) oraz czynników dotyczących środowiska (*environmental factors*) [Dennis, 2004, s. 36–27]. Model ten bazuje

⁵ Założono, że liczba ludności miast nie powinna przekraczać 100 000 mieszkańców.

na wymiarach FTMS oraz wykorzystuje dodatkowe wskaźniki. Autorka testuje ważność (*validity*) w zakresie doboru wskaźników (opinie dyrektorów finansowych z lokalnych samorządów) oraz wiarygodność (*reliability*) zmiennych poprzez zastosowanie metody analizy rzetelności (*Cornbach alpha*) [Dennis, 2004, s. 77–79]. Są to duże atuty badania.

Indeks kondycji finansowej L.M. Dennis tworzony jest poprzez przypisanie oceny w skali od 1 do 5 każdemu wskaźnikowi w celu skonstruowania sub-indeksów. Punkty przyznawane są w oparciu o metodę grupowania zgodną z rozkładem normalnym [więcej: Dennis, 2004, s. 47–48]. Następnie obliczono wartości wymiarów, a poprzez ich uśrednienie stworzono indeks kondycji finansowej. W obliczeniach ostatecznego indeksu kondycji finansowej nie uwzględniono wag poszczególnych wskaźników. Wadą proponowanej metody jest brak uzasadnienia dla pięciostopniowej skali – co sugeruje jej arbitralność.

Znaczący wkład w rozwój metody pomiaru kondycji finansowej w USA mają badania opublikowane w 2007 roku przez X. Wanga, L.M. Dennis i Y.S.J. Tu [2007]. Autorzy tworzą indeks kondycji finansowej dla stanów w USA bazując na nowym modelu sprawozdawczości finansowej wprowadzonym przez *Governmental Accounting Standard Board* [GASB, 1999] w dokumencie *Statement no. 34*. Po dokonaniu obliczeń 11 wskaźników testowano ich wiarygodność, która miała na celu zbadanie, czy wszystkie podane wymiary i wskaźniki mogą być równolegle włączone do pomiaru kondycji finansowej. Wskaźniki i wymiary powinny być skorelowane, aby zapewnić, że oceniają podobne elementy miary kondycji finansowej. Z drugiej strony testy ważności miały na celu zagwarantowanie, że nowa miara będzie rozwijać ocenę kondycji finansowej. Ostatecznie indeks kondycji finansowej obliczany jest poprzez zsumowanie i uśrednienie standaryzowanych wyników wszystkich wskaźników [Wang i in., 2007, s. 16–19].

Rivenbark and Roenigk [2011] stwierdza, że zaletą metody X. Wanga, L.M. Dennisa i Y.S.J. Tu jest wykorzystanie szerokiego zakresu danych wygenerowanych ze sprawozdań finansowych samorządów oraz tworzenie syntetycznej miary mającej walor praktyczny. Jednakże, jak zauważa I.T. Ritonga, dyskusyjne wydaje się zastosowanie części wskaźników charakteryzujących wypłacalność budżetową np. wskaźnik nadwyżki operacyjnej w przeliczeniu na jednego mieszkańca, co błędnie sugeruje, że mieszkańcy uzyskują profity z generowanej nadwyżki [szerzej: Ritonga, 2014, s. 76].

Na przykładzie hiszpańskich gmin [Zafra-Gómez i in., 2009] przeprowadzono eksplorację danych ukierunkowaną na badanie współzależności pomiędzy skonstruowanym indeksem kondycji finansowej a wskaźnikami charakteryzującymi kontekst społeczno-ekonomiczny. Indeks kondycji finansowej J.L. Zafra-Gómez i in. [2009] rozwija model o wskaźniki ocen jakości świadczonych usług. Miare kondycji finansowej tworzą trzy aspekty, wymiary, tj. wypłacalność gotówkowa, budżetowa, oraz wypłacalność na poziomie usług (*service-level solvency*). Ostatni przytoczony wymiar scharakteryzowano za pomocą czterech wskaźników odno-

szących się do wykonywania zadań samorządowych w zakresie dróg i autostrad, parków publicznych oświetlenia ulic i odbioru odpadów. Łącznie na potrzeby badania kondycji finansowej wykorzystano 13 wskaźników. W konstrukcji indeksu zastosowano metodę grupowania opartą o decyle przyporządkowując punkty od 1 do 10 odpowiednio dla gmin, w których wartości wskaźników należały do najniższych i najwyższych. Tę samą metodę zastosowano na etapie konstrukcji indeksu jakości świadczonych usług przez samorządy, z tym, że na koniec obliczono średnią arytmetyczną z czterech wskaźników [Zafra-Gómez i in., 2009, s. 430–431]. Pod koniec badania wszystkie wartości są sumowane i dzielone na decyle [Zafra-Gómez i in., 2009, s. 431].

Zaletą prezentowanego modelu pomiaru kondycji finansowej jest zastosowanie wskaźnika jakości świadczonych usług. Ponadto wprowadzono metodę wykrywania i minimalizacji wpływów zmiennych społeczno-ekonomicznych na kondycję finansową, co pozwala na zmaksymalizowanie porównywalności. I.T. Ritonga [2014, s. 81] wskazuje na kilka wad przyjętej metody, tj. brak testów ważności i wiarygodności oraz wag wskaźników.

Inna grupa naukowców z Hiszpanii [Cabaleiro Casal i in. 2013] opublikowała wyniki badań, których celem było rozwinięcie nowej metody oceny zdrowia finansowego (*financial health*) gmin. W badaniu zdrowie finansowe utożsamiane jest z kondycją finansową, co wyjaśniono w rozważaniach teoretycznych [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 730–732]. Autorzy wyselekcjonowali wskaźniki bazując na wymiarach kondycji finansowej zaproponowanych przez CICA [1997, 2009]. Ostatecznie w ramach przedmiotowych kryteriów zaproponowano 20 wskaźników [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 736–737].

Indeks zdrowia finansowego obliczono stosując analizę składowych głównych. Poszukiwano najmniejszej liczby elementów wyjaśniającej większość zmienności danych. Kolejno po identyfikacji tych elementów autorzy [Cabaleiro Casal i in., 2013] przystąpili do obliczenia indeksu zdrowia finansowego (kondycji finansowej). Zastosowali również wagi dla komponentów [Cabaleiro Casal i in., 2013, s. 735–738]. Zdecydowaną zaletą przeprowadzonego badania jest skonstruowanie indeksu zdrowia finansowego, na podstawie którego możliwe jest dokonanie oceny sytuacji finansowej gminy. Minusem jest skomplikowana procedura obliczeniowa.

W Polsce na potrzeby oceny kondycji finansowej gmin zaproponowano adaptację metody TOPSIS (*Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution*) [Bieniasz i in., 2013]. Celem była implementacja wielowymiarowej metody oceny kondycji finansowej polskich samorządów⁶ w 2010 roku. Podobne badania opublikowali A. Bieniasz i Z. Gołoś [2015] biorąc pod uwagę kondycję finansową gmin wiejskich w województwie wielkopolskim w latach 2007–2011. Autorzy zarówno w pierwszej, jak i drugiej publikacji posłużyli się bazą wskaź-

⁶ Badano gminy wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta, łącznie 2414 gmin, tj. z wyłączeniem miast na prawach powiatu ze względu na ich specyficzny status prawny powiązany z zakresem realizowanych zadań.

ników proponowaną przez polskie Ministerstwo Finansów [*Wskaźniki do oceny sytuacji...*, 2012]. Spośród 20 wskaźników wyłączyli 5 ze względu na ich zbliżoną treść ekonomiczną. Zamienne podzielono na trzy grupy wskaźników: budżetowych, na mieszkańca oraz zadłużenia i zdolności jego obsługi [Bieniasz, Gołaś, Łuczak, 2013, s. 27; Bieniasz, Gołaś, 2015, s. 28–29].

Dużym atutem badania jest adaptacja dotychczas niewykorzystywanej metody TOPSIS na potrzeby oceny kondycji finansowej gmin. Autorzy nie rozważają problematyki długo- czy krótkoterminowej wypłacalności samorządu. Skupiają się na zdolności do pokrycia zobowiązań i obsługi zadłużenia dochodami samorządu. Pomimo że powszechnie wiadomo jest, iż część dochodów ma charakter dedykowany, tzn. jest przeznaczony na konkretny cel wydatkowy.

Szerokie ujęcie pomiaru kondycji finansowej samorządów lokalnych w Indonezji proponuje I.T. Ritonga [2014]. Celem badania było m.in. rozwinięcie metody pomiaru kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego bazując na wiedzy pochodzącej ze sprawozdań finansowych w latach 2007–2010. Autorka wykorzystała 18 wskaźników pogrupowanych w sześć wymiarów: wypłacalność krótkoterminową, wypłacalność długoterminową, wypłacalność budżetową, niezależność finansową, elastyczność finansową oraz wypłacalność na poziomie usług [Ritonga, 2014, s. 300–301]. Podobnie jak w badaniach X. Wanga i in. [2007] testowano wiarygodność wskaźników wykorzystując analizę współzależności zjawisk oraz metodę analizy rzetelności (*Cornbach alpha*). Określono również wagi dla poszczególnych wymiarów poprzez zastosowanie wielokryterialnej metody analizy problemów decyzyjnych (*Analytical Hierarchy Process – AHP*)⁷ służącej do generowania priorytetów w zorganizowany sposób. Do obliczenia subindeksów zastosowano formułę tworzenia indeksu rozwoju społecznego (*Human Development Index – HDI*)⁸. Zaletą badań jest konceptualizacja oparta o własną definicję, problemowe pogrupowanie wskaźników, zastosowanie testów wiarygodności, ważności oraz możliwość praktycznego zastosowania.

WNIOSKI

Przedstawione podejścia do oceny kondycji finansowej samorządów obrazują różnorodność w operacjonalizacji pojęcia kondycji finansowej i możliwości stosowanych metod jej pomiaru. Ujęcia uzależnione są od celu i definicji kondy-

⁷ Metoda AHP umożliwia dekompozycję złożonego problemu decyzyjnego oraz utworzenie rankingu finalnego dla skończonego zbioru wariantów. Została opracowana w 1970 roku przez Thomasa L. Saatiego i jest wykorzystywana w wielu dziedzinach takich jak: zarządzanie, politologia, socjologia, wytwarzanie, czy transport.

⁸ HDI jest to syntetyczny miernik opisujący stopień rozwoju społeczno-ekonomicznego poszczególnych krajów. Został opracowany w 1990 r. przez pakistańskiego ekonomistę Mahbuba ul Haqa. W celach porównawczych wykorzystywany jest od 1993 r. przez ONZ.

cji finansowej oraz od zakresu przestrzennego i dostępności danych statystycznych. Autorzy w badaniach wykorzystują różne dane finansowe. Zdarza się, że ewaluacja bazuje na informacjach pochodzących ze sprawozdań finansowych lub budżetu. W przypadku samorządu terytorialnego będącego podmiotem sektora finansów publicznych należy rozważyć pomiar oparty zarówno o elementy charakteryzujące zdolność do regulowania zobowiązań, jak również możliwość trwałego generowania dochodów i swobodnego wydatkowania środków w celu zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej. Zdaniem autorów niniejszego opracowania taką możliwość daje wykorzystanie zarówno informacji pochodzących ze sprawozdań finansowych, jak również sprawozdań z wykonania budżetu.

Opisane metody pomiaru kondycji finansowej samorządów ze względu na ich względnie wysoki poziom ogólności można zaadaptować na potrzeby analizy na najniższym poziomie samorządu lokalnego. Warto jednak pamiętać o ograniczonej porównywalności jednostek samorządu terytorialnego pomiędzy państwami. Posiadane przez władze lokalne kompetencje i obowiązki warunkują zakres funkcjonowania samorządu lokalnego oraz związane z nim potrzeby finansowe. Przekłada się to na zróżnicowanie źródeł finansowania i kategorii wydatkowanych środków.

W przytoczonych badaniach dostrzega się liczne słabości w pomiarze kondycji finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Obejmują one m.in. następujące kwestie: zaadaptowanie zbyt dużej liczby wskaźników, co przekłada się na czasochłonność i trudność praktycznej adaptacji metody na potrzeby samorządu, przyjmowanie założenia równoważnego traktowania wskaźników, bazowanie na jednym roku w analizie (nieuwzględnienie incydentalności zdarzeń finansowych) czy nieadekwatność lub arbitralność zaproponowanych wskaźników (brak ich logicznego uzasadnienia) w świetle przyjętej definicji.

BIBLIOGRAFIA

- Berne R., 1996, *Measuring and Reporting Financial Condition* [w:] *Handbook of Public Administration*, red. J.L. Perry, San Francisco: Jossey-Bass, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x>.
- Bieniasz A., Gołaś Z., 2015, *Kondycja finansowa gmin wiejskich wielkopolski w latach 2007-2011*, "Journal of Agribusiness and Rural Development", t. 1, nr 35, <https://dx.doi.org/10.17306/JARD.2015.3>.
- Bieniasz A., Gołaś Z., Łuczak A., 2013, *Zastosowanie metody TOPSIS do oceny kondycji finansowej gmin w Polsce w 2010 roku*, *Zeszyty Teoretyczne Rachunkowości*, t. 70, nr 126, SKWP, Warszawa, <https://dx.doi.org/10.5604/16414381.1046236>.
- Brown K.W., 1993, *The 10-point test of financial condition: Toward an easy-to-use assessment tool for smaller cities*, "Government Finance Review", t. 9.
- 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://doi.org/10.1177/0275074012451523>.

- Cabaleiro-Casal R., Buch-Gómez E.J., Vaamonde Liste A., 2014, *Financial situation and political parties in local governments: Empirical evidence in the Spanish municipalities*, "Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa 20", <https://dx.doi.org/10.1016/j.iedee.2013.11.001>.
- Carmeli A., 2003, *Introduction: Fiscal and Financial Crises of Local Governments*. "International Journal of Public Administration", t. 26, nr 13, 1423–1430, <http://dx.doi.org/10.1081/PAD-120024404>.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants), 1997, Research Report. Indicators of Government Financial Condition. CICA, Toronto, Canada.
- CICA (Canadian Institute of Chartered Accountants), 2009, Public Sector Statements of Recommended Practice (SORP) 4. Indicators of Financial Condition. CICA, Toronto, Canada.
- 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>.
- Clark T.N., 1994, *Municipal Fiscal Strain: Indicators and Causes*. "Government Finance Review", t. 10, nr 3.
- Dennis L.M., 2004, *Determinants of Financial Condition: A study of US Cities*, University of Central Florida Orlando, Florida.
- Douglas J.W., Gaddie R.K., 2002, *State rainy day funds and fiscal crises: Rainy day funds and the 1990–1991 recession revisited*, „Public Budgeting & Finance”, t. 22, <https://doi:10.1111/1540-5850.00063>.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board), 1987, Concepts Statement No. 1 of the governmental accounting standards board: Objectives of financial reporting. Norwalk, CT: Governmental Accounting Standards Board of the Financial Accounting Foundation.
- GASB (Governmental Accounting Standards Board), 1999, Statement n° 34. Basic Financial State-ments and Managements Discussion and Analysis for State and Local Governments. GASB, Norwalk, CT.
- 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>.
- ICMA (International City/County Management Association), 2003, *Evaluating financial condition. A Handbook for Local Government*. ICCA, Washington, DC.
- Kloha P., Weissert C.S., Kleine R., 2005, *Someone to Watch Over me: State Monitoring of Local Fiscal Conditions*, "The American Review of Public Administration", t. 35, nr 3, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074005277435>.
- Lin W., Raman K.K., 1998, *The housing value-relevance of governmental accounting information*, "Journal of Accounting and Public Policy", t. 17, nr 2, [https://dx.doi.org/10.1016/S0278-4254\(98\)10004-2](https://dx.doi.org/10.1016/S0278-4254(98)10004-2).
- Mercer T., Gilbert M., 1996, *A financial condition index for Nova Scotia municipalities*, "Government Finance Review", t. 12, No. 5.
- Nollenberger K., Groves S.M., Valente M.G., 2003, *Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government*, Washington, DC, International City/County Managers Association.

- Ritonga I.T., 2014, *Modelling local government financial conditions in Indonesia*, Victoria University Melbourne.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., 2011, *Implementation of financial condition analysis in local government*, *Public Administration Quarterly*, t. 35, nr 2.
- Rivenbark W.C., Roenigk D.J., Allison G.S., 2009, *Communicating financial condition to elected officials in local government*, "Popular Government", t. 77, nr 1.
- Sohl S., Peddle M. T., Thurmaier K., Wood C. H., Kuhn G., 2009, *Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves*. "Public Budgeting & Finance", t. 29, nr 3, <https://dx.doi.org/10.1111/j.1540-5850.2009.00937.x>.
- Swianiewicz P., 2004, *Finanse lokalne teoria i praktyka*, Municipium SA, Warszawa.
- Swianiewicz P., 1989, *Spoleczno-ekonomiczna typologia miast i gmin w Polsce*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa.
- 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>.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2009, 2010 i w latach 2009–2011, 2012*, MF, Warszawa.
- Zafra-Gómez J.L., López-Hernández A.M., Hernández-Bastida A., 2009, *Developing a model to measure financial condition in local government*, "The American Review of Public Administration", t. 39, nr 4, <https://dx.doi.org/10.1177/0275074008320710>.

Streszczenie

Ocena kondycji finansowej samorządów lokalnych ma istotne znaczenie dla rozwoju wiedzy z zakresu finansów publicznych, identyfikacji mechanizmów wyjaśniających relacje poszczególnych jej elementów, wyznaczenia potencjalnych kierunków optymalizacji finansów oraz zaspokojenia potrzeb informacyjnych szerokiej grupy interesariuszy. Pomiar kondycji finansowej pozwala na ocenę bezpieczeństwa finansowego rozumianego jako zdolność do zapewnienia ciągłości w realizacji podstawowych zadań własnych oraz utrzymania wiarygodności finansowej związanej ze spłatą obecnych i przyszłych zobowiązań finansowych.

Celem artykułu było dokonanie krytycznego przeglądu definicji i metod oceny kondycji finansowej samorządu lokalnego pozyskanego podczas przeglądu międzynarodowej literatury tematu. Zestawiono różnorodne metody pomiaru kondycji finansowej samorządu, które pozwalają na prowadzenie badań porównawczych i wyznaczanie przestrzennych trendów jej oceny.

Różnorodność ujęć kondycji finansowej spotykana w literaturze uzależniona jest od celu i przyjętej definicji oraz od zakresu przestrzennego i dostępności danych statystycznych. Częstą praktyką jest wykorzystanie koncepcji pomiaru kondycji finansowej proponowanej przez Canadian Institute of Chartered Accountants lub International City/County Management Association. Analiza literatury międzynarodowej, uzupełniona dorobkiem autorów polskich, pozwoliła na identyfikację dwóch zasadniczych podejść do pomiaru kondycji finansowej samorządu: 1) wielu miar empirycznych; 2) miary syntetycznej. Przedmiotem zainteresowania niniejszego artykułu jest drugie podejście, w którym adaptuje się różne metody tworzenia jednego wielozmiennego indeksu kondycji finansowej (miary syntetycznej), na podstawie którego możliwe jest dokonanie relatywnego pomiaru poziomu sytuacji finansowej.

Słowa kluczowe: kondycja finansowa, analiza wskaźnikowa, miara syntetyczna

**The measurement of local authorities' financial condition
– the international literature search query**

Summary

The assessment of local authorities' financial condition is crucial to develop knowledge in the field of public finance, to identify mechanisms explaining the relations between particular components of local authorities' financial condition, to determine potential ways of finance optimization and to meet the need for information of a broad group of stakeholders. The measurement of financial condition allows for the assessment of financial security understood as the ability to ensure the continuity in the implementation of basic own tasks and to maintain financial credibility related to the payment of current and future financial obligations.

The aim of this article was to undertake a critical review of the definitions and methods to assess the financial condition of local authorities collected during the review of international literature. Various methods of measuring the financial condition of local authorities, which allow to carry out comparative studies and to determine the spatial trends of its assessment, were summarized in the article.

The variety of financial condition depictions encountered in the literature depends on the purpose and adopted definition and also on the spatial extent and availability of statistical data. A common practice is to use the concept of measuring the financial condition proposed by the Canadian Institute of Chartered Accountants or the International City/County Management Association. The analysis of international literature, complemented by the achievements of Polish authors, led to the identification of two basic approaches to measuring the financial condition of local authorities: 1) many empirical measures 2) composite index. The primary sector of interest in this article is the second approach, which adapts different methods of creating a multivariate index of financial condition (composite index), on the basis of which it is possible to relatively measure the level of the financial situation.

Keywords: financial condition, ratio analysis, composite index

JEL: H70, H72, H79

*dr inż. Katarzyna Szara*¹

Katedra Ekonomiki i Zarządzania
Uniwersytet Rzeszowski

*dr inż. Agnieszka Majka*²

Katedra Metod Ilościowych i Informatyki Gospodarczej
Uniwersytet Rzeszowski

Korzyści z wykorzystania funduszy unijnych w gminach Podkarpacia

WPROWADZENIE

W XXI wieku również jednostki samorządu terytorialnego muszą podporządkować się regułom rynku. Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa posiada wiele instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Konieczność zachowania dyscypliny finansowej powoduje, iż obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkańców wymaga podejmowania działań, które zapewnią im efektywność. To jednocześnie „wymusza” dostosowanie się do potrzeb coraz bardziej wymagających mieszkańców. Szansą są fundusze unijne zapewniające wsparcie inwestycji i rozwój gminy.

Główny problem wynikał z potrzeby określenia związków wynikających między organizacją pracy w urzędzie gminy a korzyściami zrealizowanymi dzięki funduszom unijnym.

Celem opracowania jest próba oceny korzyści wynikających z wykorzystania środków unijnych okresu 2007–2013 w wybranych gminach Podkarpacia.

Realizując przyjęty cel wykorzystano badania własne uzyskane w ramach sondażu diagnostycznego z użyciem kwestionariusza ankiety w wybranych losowo gminach Podkarpacia. Badania w oparciu o wywiad bezpośredni przeprowadzono w okresie marzec – maj 2015 roku. Ocena dotyczyła rodzaju wsparcia

¹ Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: 33ksz@wp.pl

² Adres korespondencyjny: Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. M. Œwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: amajka@univ.rzeszow.pl

współfinansowanego z funduszy unijnych, obszaru zarządzania projektami, predyspozycji urzędu gminy do aplikowania o środki i korzyści oraz potrzeb w zakresie realizacji nowych przedsięwzięć gospodarczych. Gminy poddane analizie są zróżnicowane pod względem warunków, a jednocześnie różniły się między sobą wielkością uzyskiwanego wsparcia.

Analizie poddano 43 gminy, jednak w opracowaniu zaprezentowano zestawienie dla 32³ ze względu na brak pełnych odpowiedzi we wszystkich kwestionariuszach ankiety. W gminie kwestionariusz wypełniany był przez pracownika, którego zadania wiązały się z funduszami lub projektami unijnymi.

Wszyscy respondenci posiadali wykształcenie wyższe. Najwięcej osób było w przedziale wiekowym 36–45 lat, bo aż 43,75%. Na drugiej pozycji znalazły się osoby z przedziału wiekowego od 26 do 35 lat i było ich 28,13%. Po 12,50% respondentów było w wieku od 20 do 25 lat oraz od 46 do 55 lat. Jeden respondent reprezentował przedział wiekowy od 56 do 65 lat. Wśród respondentów dominowali mężczyźni stanowiący 59,38%. Respondenci pracowali na różnych stanowiskach urzędu gminy, w większości kierowniczych. Natomiast 12 (z 32) osób to inspektorzy ds. funduszy unijnych czy projektów unijnych. Wśród badanych dwie osoby pełniły również funkcję kierownika projektu. Były to więc osoby posiadające wiedzę i doświadczenie w pozyskaniu środków unijnych.

Ze względu na brak wszystkich odpowiedzi w opracowaniu wykorzystano tylko całkowicie uzupełnione kwestionariusze. Dodatkowo, mając na uwadze potrzebę uwiarygodnienia uzyskanych wyników badań odnośnie do uzyskanego wsparcia weryfikowano je z Mapą Dotacji. Wykorzystano również dane pochodzące z Banku Danych Lokalnych dotyczące ilościowych zestawień odnośnie do wsparcia udzielonego w ramach funduszy unijnych.

WIELKOŚĆ WSPARCIA UZYSKANEGO W RAMACH FUNDUSZY UNIJNYCH I TEORETYCZNE KORZYŚCI Z ICH WYKORZYSTANIA

W latach 2004–2006 unijne wsparcie dla Polski wyniosło ponad 14 mld euro. Lata 2007–2013 to kolejne 67,5 mld euro. W ciągu tych 10 lat dofinansowanych zostało łącznie ponad 185 tysięcy projektów [*Fundusze...*, 2014, s. 1].

Polska otrzymała z UE blisko 375 mld zł. Ponad 90% tej kwoty pochodziło z polityki spójności oraz ze Wspólnej Polityki Rolnej. Polska bardzo korzystnie wypada na tle innych, państw członkowskich, jeśli chodzi o skuteczne wykorzy-

³ Były to gminy: Haczów (2), Jasło (1), Dukla (3), Iwonicz-Zdrój (3), Jedlicze (3), Miejsce Piastowe (2), Lesko (3), Lubaczów (1), Dubiecko (2), Krzywca (2), Medyka (2), Kolbuszowa (3), Niwiska (2), Łańcut (1), Białobrzegi (2), Markowa (2), Ropczyce (3), Sędziszów Małopolski (3), Dynów (1), Boguchwała (3), Głogów Małopolski (3), Świlcza (2), Tyczyn (3), Strzyżów (3), Dębica (1), Pilzno (3), Kuryłówka (2), Mielec (1), Radomyśl Wielki (3), Tuszów Narodowy (2), Jeżowe (2), Stalowa Wola (1). (1) – gmina miejska, (2) – gmina wiejska, (3) – miejsko-wiejska.

stywanie funduszy europejskich. Stawia to nas w pozycji lidera realizacji polityki spójności. I taką pozycję mamy szansę utrzymać dzięki rozsądnemu inwestowaniu środków unijnych w ramach kolejnego – trzeciego już z udziałem Polski – budżetu UE. Po raz kolejny uzyskaliśmy największą pulę pieniędzy do wykorzystania na projekty realizowane w latach 2014–2020 [Marcinkowska, 2014, s. 4–5].

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07-13 od początku uruchomienia programów do 22 maja 2016 r. złożono 302,4 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne, jak i środki krajowe) 616,0 mld zł.

W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 106 384 umowy o dofinansowanie na kwotę 398,7 mld zł wydatków kwalifikowalnych, w tym dofinansowanie w części UE 285,1 mld zł, co stanowi 100,7% alokacji na lata 2007–2013.

Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowalne wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła 395,4 mld zł, a w części dofinansowania UE 283,0 mld zł [<https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania>].

W edycji „Rankingu samorządów” „Rzeczpospolitej” jednoznacznie wynika, że samorzady terytorialne są jednymi z największych beneficjentów unijnych środków. Do końca maja 2014 roku otrzymały one z unijnego budżetu 83,7 mld złotych – więcej uzyskały tylko przedsiębiorstwa (87,2 mld złotych) [Osiecki, 2014]. Decentralizacja zarządzania funduszami unijnymi w perspektywie 2007–2013 wskazuje, że regiony szybciej wydatkują pieniądze niż administracja centralna.

Samorzady terytorialne to skomplikowane i trudne do zarządzania struktury, które działają w szybko zmieniających się i często nieprzewidywalnych warunkach, składających się na rosnącą liczbę czynników, zmiennych. Są one miejscem, gdzie władze odgrywają już wyraźnie rolę regulatora, a realizacja funkcji publicznych jest ich obowiązkiem niezbywalnym. Rolą władzy samorządowej, jako strategicznej i przedsiębiorczej, jest zatem ciągle rozwiązywanie dylematów w zarządzaniu całym systemem. W obrębie samorządów terytorialnych istnieją powiązania i oddziaływania pomiędzy elementami tego systemu, których funkcje charakteryzują się różną intensywnością i stopniem złożoności [Sowa, Filip, 2009, s. 19].

Niewątpliwą szansą dla władz gminy jest możliwość korzystania z funduszy unijnych. Środki te pozwalają bowiem na rozwój gmin, zwiększając ich konkurencyjność. To dzięki środkom unijnym gminy rozwijają się szybciej, niż w przypadku korzystania tylko i wyłącznie z własnych zasobów finansowych. Środki z funduszy unijnych stanowią istotne źródło inwestycji, co w przypadku gminy stanowi bardzo korzystne rozwiązanie. Jest ono tym bardziej istotne, iż o dofinansowanie mogą ubiegać się wszystkie gminy i może ono być przeznaczone na pokrycie projektów z różnych dziedzin. Zakres pomocy jest bardzo szeroki. Środki te są ważną formą wsparcia zwłaszcza dla nowych dotychczas nierealizowanych

przedsięwzięć. Wymóg związany z promocją projektu wpływa na budowę pozytywnego wizerunku gminy.

Projekty oraz wykorzystanie pozyskanych środków unijnych jest oceniane przy pomocy wskaźników ewaluacyjnych, które również wskazują na uzyskane korzyści. Ocena efektywności daje możliwość porównania rezultatów projektów z nakładami przeznaczonymi na ich osiągnięcie. Wskaźnik efektywności jest obliczany poprzez podzielenie wkładów budżetowych przez ilość uzyskanych efektów [Filipek, 2009, s. 216–217]. Projekt jest tym bardziej efektywny im niższa jest ta relacja. Efektywność oznacza osiągnięcie niższym kosztem założonych efektów, a także korzystniejsze wykorzystanie własnych zasobów. To kategoria oceniająca budżet projektu. Dotyczy to również weryfikacji stopnia kosztów, czy nie zostały zawyżone. Odbywa się to poprzez porównanie produktów usług i kosztów z dostępnymi na rynku [Witkacy, Willa, 2009, s. 63].

Nowe ujęcie użyteczności określane jest jako bilans istotnych konsekwencji (korzyści i strat) interwencji w odniesieniu do aktualnego stanu problemów społecznych stanowiących przedmiot interwencji ujawnionych w toku jej wdrażania. Korzystając z takiej definicji użyteczności nie ma konieczności badania wszystkich efektów interwencji, a jedynie efekty istotne z punktu widzenia interesariuszy programu. Ujęcie takie rozwiązuje tym samym problem rozliczalności organów administracyjnych z efektów przypadkowych, które nie były ujęte w celach interwencji, nie były intencją jej twórców i nie mogły być antycypowane. Podkreśla także dynamiczny charakter problemów społecznych, których nasilenie może ulec zmianie w toku interwencji z przyczyn zewnętrznych wobec programu [Ewaluacja..., s. 4–5]. Oprócz efektywności i użyteczności można oceniać skuteczność, produktywność, trwałość, trafność [zob. Grzeszczyk, 2006, s. 257].

W zależności od obszaru wsparcia korzyści wynikające z projektu mogą dotyczyć np.:

- poprawy jakości funkcjonowania instytucji publicznych,
- poprawy jakości kapitału ludzkiego i zwiększenia spójności społecznej,
- poprawy na rynku pracy,
- poprawy i rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej,
- poprawy innowacyjności,
- przeciwdziałania marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej,
- wyrównywanie szans rozwojowych [Jankowska, Sokół, Wicher, 2009, s. 20].

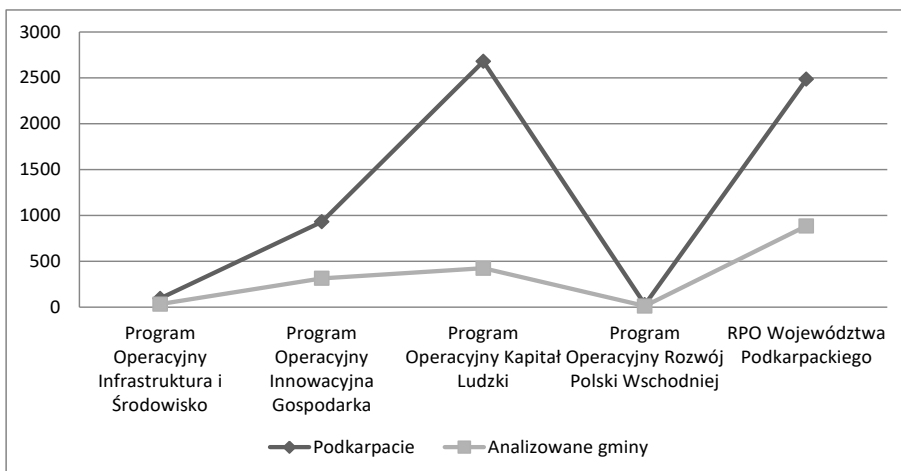
REALIZACJA PROJEKTÓW W PODKARPACKICH GMINACH

Problematyka zarządzania w systemie władzy publicznej posiada istotne znaczenie z punktu widzenia rodzaju i zakresu świadczonych usług, jak też systematycznej analizy procesów i zjawisk zachodzących pomiędzy administracją

a jej otoczeniem. Z praktycznego punktu widzenia mamy do czynienia z takim kreowaniem aktywności administracji w sferze świadczonych usług publicznych, aby możliwe było ciągle rozwiązywanie problemów i zaspokajanie szeroko pojmowanych potrzeb członków wspólnoty samorządowej. Punktem wyjścia staje się tutaj formułowanie celów i zadań, a także identyfikacja szans i możliwości oraz potencjalnych zagrożeń. Z drugiej strony chodzi o kompleksowe oddziaływanie władz publicznych na społeczność, gospodarkę, przestrzeń i ekosystem w celu tworzenia warunków dla stymulowania rozwoju [Grzebyk, 2012, s. 149].

Z Programów Operacyjnych: Infrastruktura i Środowisko, Innowacyjna Gospodarka, Kapitał Ludzki, Pomoc Techniczna, Rozwój Polski Wschodniej, RPO Województwa Podkarpackiego na Podkarpaciu podpisano łącznie 8723 umowy o dofinansowanie. W analizowanych gminach było ich 1803, co stanowiło 20,68% umów podpisanych na Podkarpaciu. Wśród analizowanych gmin 7 reprezentowało typ miejski, 12 – miejsko-wiejski, a 13 – wiejski. Najwięcej umów podpisano w gminie miejskiej Mielec (174), kolejno w Głogowie Małopolskim – 158, na trzecim miejscu znalazła się Stalowa Wola – 138. Największą popularnością cieszyło się wsparcie z RPO Województwa Podkarpackiego – 906 podpisanych wniosków. O połowę mniej umów podpisano z PO Kapitał Ludzki tylko 432. Nieznacznie mniej z PO Innowacyjna Gospodarka – 371. Z PO Infrastruktura i Środowisko podpisano 63 umowy, PO Rozwój Polski Wschodniej – 31. Wartość całkowitych podpisanych umów na Podkarpaciu stanowiła 2,5% w skali kraju, zaś udział analizowanych gmin w odniesieniu do Podkarpacia 17,98%.

Wydatki kwalifikowane pokryte z budżetu jednostek samorządu terytorialnego stanowiły 344 mln zł, zaś dofinansowanie ze środków Unii Europejskiej (wydatki kwalifikowane) 3 190 mln zł.



Rys. 1. Liczba wniosków o płatność końcową

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Na Podkarpaciu złożono 6226 wniosków o płatność końcową, zaś w analizowanych gminach było ich 1674. Najwięcej wniosków o płatność końcową spłynęło w gminach z RPOWP i POKL. Również liderem w liczbie składanych wniosków była gmina Mielec, kolejno Głogów Małopolski i Stalowa Wola. Na jedną gminę przypadały średnio 52 wnioski o płatność przy średniej dla Podkarpacia wynoszącej 39 wniosków.

Największą całkowitą wartość podpisanych umów o dofinansowanie odnotowano dla gminy Głogów Małopolski (780 mln zł), nieznacznie niższa cechowała gminę Mielec (764 mln zł). Najniższą całkowitą wartość umów odnotowano dla gminy Krzywca (7 mln) i była ona prawie dziesięciokrotnie niższa w porównaniu do lidera.

Tabela 1. Wartość całkowita wydatków kwalifikowanych projektów zakończonych w mln zł (stan na dzień 31 grudnia 2015 r.)

Wyszczególnienie		Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko	Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka	Program Operacyjny Kapitał Ludzki	Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej	RPO Woj. Podkarpackiego
Polska	wydatki ogółem	147 977	90 810	82 530	19371	18 648
	budżet jedn. sam. terytorialnego	4688	284	315	1583	2798
	dofinansowanie ze środków UE	107398	46166	68982	14304	12640
Podkarpacie	wydatki ogółem	2273	2611	2573	1854	6218
	budżet jedn. sam. terytorialnego	38	8	8	168	934
	dofinansowanie ze środków UE	1584	1242	2141	1312	4214
Badane gminy	wydatki ogółem	562	728	143	302	1678
	budżet jedn. sam. terytorialnego	6	0	1	61	246
	dofinansowanie ze środków UE	399	361	118	220	1116

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL.

Z danych uzyskanych z Banku Danych Lokalnych (tabela 1) wynika, iż wartość zakończonych projektów nie stanowi całości sumy podpisanych umów o dofinansowanie. Wynika to z czasu potrzebnego na rozliczenie, zaewidencjonowanie i aktualizację danych publicznych.

Badani respondenci wskazali, iż w gminach łącznie zrealizowano 1014 projektów, w tym 786 o charakterze infrastrukturalnym, 228 dotyczących umiejętności

miękkich beneficjentów. Jest to niższa wartość niż wymieniona w BDL, co jest sytuacją naturalną; nie wszyscy respondenci pamiętają i mają wiedzę odnośnie do wszystkich projektów zrealizowanych w całym okresie programowania 2007–2013.

W ankiecie badani wskazywali na cel gminy, który był również weryfikowany w miarę dostępności ze stron internetowych gmin. Analiza celu gminy wykazała, iż projekty wpisywały się w przyjęte założenia strategiczne. W zarządzaniu projektami pierwszą ważną kwestią jest identyfikacja idei projektu. Najczęściej później przyjmuje ona formę wniosku projektowego, który zostaje poddany ocenie formalnej i merytorycznej. Po pozytywnej ocenie instytucja składająca wniosek podpisuje umowę i może przystąpić do realizacji projektu.

W przypadku urzędów gmin mamy do czynienia ze swoistą specyfiką wynikającą z pracy urzędników. Znając warunki tej pracy poproszono respondentów o ocenę organizacji pracy w urzędzie pod kątem możliwości pozyskania i realizacji projektów unijnych. Tylko w przypadku jednej gminy nie było wydzielonego stanowiska, którego pracownik zajmuje się projektami i również w tej gminie brak było dokumentacji potwierdzającej, iż urząd realizuje projekty.

Natomiast we wszystkich gminach istnieją dokumenty, które potwierdzają, że urzędnicy gromadzą, przetwarzają, upowszechniają informacje o funduszach. Należy też wskazać na wynikający z literatury, niezmienny od początku procesu wdrażania europejskiej polityki spójności w Polsce, problem znacznej rotacji zatrudnienia w komórkach organizacyjnych urzędów gmin i urzędów miejskich zajmujących się projektami europejskimi. Osoby, które zdobywają doświadczenie, wiedzę i umiejętności przygotowywania dokumentacji aplikacyjnej i wdrażania projektów często w ramach szkoleń finansowanych przez JST rezygnują z pracy, przechodząc do firm konsultingowych zajmujących się podobnym zakresem prac. Elementem decydującym o podejmowanych zmianach miejsca zatrudnienia jest najczęściej wysokość oferowanego wynagrodzenia za wykonywaną pracę [Wyszowska, 2010, s. 105].

Respondenci przyznali, iż w ich urzędach gmin istnieje przypisanie odpowiedzialności za podejmowanie decyzji o wyborze projektów do realizacji.

Oceniając organizację pracy w urzędzie pracownicy gminy stwierdzili, że istnieją reguły wyłaniania i funkcjonowania zespołów projektowych w 68,75%. Tylko w połowie urzędów gmin istnieją zasady monitorowania i oceny funkcjonowania zarządzania projektami (w formie regulacji wewnętrznych).

Popularną formą zdobycia wiedzy na temat funduszy unijnych są szkolenia. W 87,50% urzędów gmin istnieją dokumenty, które potwierdzają, iż urzędnicy przeszli szkolenia z zakresu zarządzania projektami. Część urzędów gmin przygotowuje się profesjonalnie do realizacji projektów, o czym świadczą w 46,88% przypadków sformułowane zasady aktualizacji i doskonalenia systemu zarządzania projektami. Praca koncepcyjna nad wnioskiem projektowym nie jest łatwym zadaniem, stąd w 18,75% gmin korzysta się z ofert firm zewnętrznych, które opracowują wnioski projektowe.

Potwierdzenie potrzeby pracy zespołowej nad wnioskiem unijnym znajdziemy w literaturze. Przygotowanie projektu europejskiego wymaga zaangażowania większej liczby osób. Potrzebna jest bowiem pomoc skarbnika zarządzającego finansami jednostki, inżynierów mających rozeznanie w dostępnych technologiach wytwarzania (jeżeli są to projekty inwestycyjne), osób zorientowanych w procedurach ubiegania się o unijne wsparcie oraz pracowników fizycznie przygotowujących dokumentację konkursową. Ze względu na różne zaangażowanie wskazanych osób oraz czas, którym dysponują i który muszą podzielić na wykonywane przez siebie różne obowiązki opracowanie dokumentacji pozostawiane jest najczęściej na tzw. ostatnią chwilę. W zdecydowanej większości gmin wnioski przygotowywane są w ostatnim tygodniu trwania procedury konkursowej, a prawie w ogóle nie zdarzają się sytuacje, w których mimo braku ogłoszonego konkursu w gminie przygotowywane są projekty, które mogą być zgłaszane do dofinansowywania. Wynika to niewątpliwie z braków kadrowych, ale również z braku wypracowanej praktyki w tym zakresie oraz ograniczeń finansowych jednostek powodujących, że muszą one na bieżąco dostosowywać swoje budżety do potrzeb zabezpieczenia realizacji projektów zgłaszanych do dofinansowania. Ma to swoje odzwierciedlenie z jednej strony w jakości przygotowywanej dokumentacji, z drugiej zaś w często nieprzemyślanych do końca zapisach projektów, które są trudne do realizacji w przypadku otrzymania dofinansowania [Wyszkowska, 2010, s. 106].

Najważniejszą kwestią w pozyskaniu środków jest informacja i jej przepływ przez struktury urzędu. Przepływ informacji oceniony został w skali od 1 do 5, gdzie 5 oznaczało notę bardzo dobrego przepływu informacji. Przekazywanie informacji przez przełożonych podwładnym przez 43,75% respondentów zostało ocenione jako bardzo dobre. Taki sam odsetek ocenił go jako dobry. Pozostali przyznali notę dostateczną. Niższe noty cechowały oceny przepływu informacji pomiędzy pracownikami. W 50% przyznano ocenę dobrą, w 37,50% bardzo dobrą, zaś 12,50% stanowiła ocena dostateczna. W stosunku do pozostałych ocen przepływ informacji pomiędzy działami został oceniony najslabiej. Ocen dobrych przyznano 53,13%, bardzo dobrych 31,25% zaś 15,63% stanowiły oceny dostateczne.

Respondenci ocenili również korzyści, jakie ich gmina uzyskała dzięki funduszom unijnym – tabela 2. Ocena odbywała się w sposób jakościowy oznaczający możliwość wyboru braku uzyskanych korzyści w danym obszarze wsparcia, po udział bardzo mały, średni, duży i bardzo duży. Taką skalę zastosowano ze względu na liczbę zrealizowanych projektów, których efekty są trudne w ocenie bezpośredniej ewaluacji rezultatów na podstawie wniosków, jak również zakres czasowy analizy. Najczęstszą oceną korzyści dotyczącą utworzenia nowych miejsc pracy była ocena średnia, co może świadczyć, iż ta potrzeba w rozwoju społeczno-gospodarczym gminy nie została w pełni zaspokojona. Również największy odsetek beneficjentów (40,63%) na poziomie średnim ocenił wsparcie w zakresie zwiększenia dochodów mieszkańców. Znacznie korzystniej kształtowała się ocena wpływu i korzyści uzyskiwanych dzięki funduszom unijnym w przypadku popra-

wy dostępu do kultury, rozwoju sieci komunikacyjnej i możliwości zwiększenia atrakcyjności spędzania czasu wolnego, które to czynniki uzyskały w prawie 44% odpowiedzi ocenę „dużego wpływu”. Nieznacznie niższy odsetek również w tej nocy uzyskały możliwości podniesienia kwalifikacji głównie poprzez szkolenia. Natomiast na bardzo mały wpływ projektów i ich finansowania wskazało 34,38% badanych w przypadku wsparcia dla przedsiębiorczości. W przypadku 11 ocen wskazano brak wpływu projektów głównie na zwiększenie dochodów, tworzenie nowych miejsc pracy. Natomiast najwięcej najwyższych ocen (37,50%) uzyskały projekty edukacyjne, 31,25% uzyskało wsparcie dotyczące rozwoju i uatrakcyjnienia oferty spędzania czasu wolnego.

Tabela 2. Ocena korzyści dla gminy uzyskanych dzięki funduszom unijnym

Wyszczególnienie	Brak	Bardzo małe	Średnie	Duże	Bardzo duże
Nowe miejsca pracy	9,38	18,75	65,63	3,13	3,13
Zwiększenie dochodów mieszkańców	15,63	21,88	40,63	18,75	3,13
Łatwiejszy dostęp do kultury (rozrywki)	0,00	9,38	25,00	43,75	21,88
Rozwój sieci komunikacyjnej	3,13	6,25	28,13	43,75	18,75
Atrakcyjniejsze spędzanie wolnego czasu	0,00	6,25	18,75	43,75	31,25
Możliwość podniesienia kwalifikacji (szkolenia)	3,13	12,50	37,50	40,63	6,25
Edukacja	0,00	15,63	15,63	31,25	37,50
Przedsiębiorczość	3,13	34,38	25,00	18,75	18,75

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Badani stwierdzili, iż najważniejszym kierunkiem rozwoju gminy, który rozwinął się dzięki funduszom unijnym była turystyka (43,75%). Drugim najczęściej wybieranym obszarem wsparcia był przemysł (21,88%), zaś kolejnym rolnictwo (12,50%).

Większych nakładów inwestycyjnych w gminie w przyszłej perspektywie wymaga infrastruktura drogowa (68,75%), ochrona środowiska (46,88), służba zdrowia (31,25%), infrastruktura sportowo-rekreacyjna (25,00%), turystyka (25,00%), pomoc społeczna (18,75%), oświata (15,63%).

Realizacja konkretnych przedsięwzięć jest warunkowana bieżącą dostępnością funduszy – władze samorządowe decyzje o realizacji kolejnych inwestycji podejmują w zależności od możliwości uzyskania dofinansowania z funduszy zewnętrznych (nie tylko unijnych).

Jako czynnik decydujący o możliwościach i wielkości pozyskanych przez JST środkach dość często wymieniana jest operatywność władzy lokalnej. Można byłoby się zastanowić, co należy rozumieć pod tym pojęciem. Najczęściej uważa się, że operatywna władza to taka, która zabiega we wszelkich możliwych instytucjach, urzędach i innych miejscach o poparcie dla realizacji własnych projektów. Często osoby sprawujące władzę poszukują najróżniejszych możliwości pozyskania sprzymierzeńców dla realizacji inwestycji, w tym również kontaktów prywatnych i towarzyskich. Jeżeli są to projekty znaczące dla rozwoju regionu zabiega, o których wspomniano, koncentrują się często na wpisaniu tego typu inwestycji na tzw. listę projektów kluczowych (indykatoryną), co w zasadzie po wypełnieniu warunków formalnych gwarantuje przyznanie środków na współfinansowanie projektu.

Operatywność władz gminnych skupia się na dążeniu do maksymalnego wykorzystania realizowanych projektów pod kątem rozwiązania problemów społeczno-gospodarczych występujących na terenie objętym projektem. W przeważającej liczbie przypadków, brak wsparcia ze strony środków unijnych oznaczałoby znacznie późniejszą realizację projektu lub jego zaniechanie [Wyszowska, 2010, s. 105].

PODSUMOWANIE

Jako pozytywny należy ocenić poziom wykorzystania funduszy unijnych w województwie podkarpackim. Zakres realizowanych projektów wynikał z formy wsparcia, na którą były one przeznaczone. Realizowane projekty wpisywały się w cel strategiczny gminy. Z ogólnodostępnych danych z BDL wynika wysoki stopień komplementarności projektów z programem regionalnym. Podjęty problem badawczy został zaprezentowany częściowo, ze względu na objętość opracowania. Jednak związki między pracą urzędników w jednostce samorządu terytorialnego można wyznaczyć od chwili podjęcia decyzji o pisaniu wniosku, poprzez poszukiwanie idei, formułowanie złożenia projektu, budżetu i wysłanie do oceny. Istotne na tym etapie wydaje się rozpoznanie potrzeb lokalnych, które można zaspokoić poprzez inwestycje unijne. Opierając się na wiedzy urzędników wyznaczane są działania najbardziej potrzebne w życiu danej społeczności gminnej. Stąd zależności pomiędzy projektami unijnymi a stanowiskiem pracy wynikają najczęściej z zakresu obowiązków respondentów. Ważne jest, że projekty wpisują się w strategię gminy, cele i potrzeby lokalne. W gminach, zwiększając szanse na pozyskanie środków, opracowanie wniosków jest zlecane firmom zewnętrznym.

Badane gminy realizowały projekty, które w ocenie respondentów poprawiły dostępność do edukacji, kultury i wpłynęły na atrakcyjność spędzania wolnego czasu. Z oceny wynika, że pozyskane fundusze przyczyniły się również do wzrostu dochodów mieszkańców w gminie, a także do rozwoju przedsiębiorczości.

Wśród respondentów istnieje powszechne przekonanie o konieczności koncentracji działań podejmowanych na rzecz rozwoju lokalnego. Ma to wyraz w in-

westyjach bezpośrednio wpływających na potencjał gminy. W przypadku analizowanych gmin wiązało się to z rozwojem turystyki, przemysłu, rolnictwa.

W gminach miejskich projekty realizowane są w szerszym zakresie. Natomiast wszyscy badani byli świadomi, że skuteczne wykorzystanie pomocy unijnej znajduje przełożenie w trwałym rozwoju lokalnym, a wiąże się z komplementarnymi działaniami w urzędzie w obszarze pozyskania środków.

BIBLIOGRAFIA

- Ewaluacja oparta na badaniu użyteczności – analiza w kontekście realizacji zasady good governance w wybranych programach operacyjnych*, Centrum Ewaluacji i Analiz Polityk Publicznych UJ, <http://www.portal.uj.edu.pl/documents/4628317/5fd8f-097-8ce8-4ad7-af64-6c386fa6a51e> (dostęp 2.12.2016 r.).
- Filipek A., 2009, *Fundusze Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa.
- Fundusze Europejskie w Polsce*, 2014, Biuletyn informacyjny nr 34/2014, s.1, www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 15.10.2015 r.).
- Grzebyk M., 2012, *Miejsce i znaczenie środków unijnych w zarządzaniu gminą*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” nr 27, red. nauk. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów.
- Grzeszczyk T.A., 2006, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Stroyny/default.aspx?zakladka=3> (dostęp: 2.12.2016 r.).
- Jankowska M., Sokół A., Wicher A., 2009, *Fundusze Unii Europejskiej dla przedsiębiorców*, CeDeWu, Warszawa.
- Marcinkowska B., 2014, *10 lat funduszy Europejskich w Polsce*, Biuletyn informacyjny nr 34/2014, s. 4–5, www.funduszeuropejskie.gov.pl (dostęp: 14.10.2015 r.).
- Osiecki A., 2014, *Gminy czekają na nową pulę*, „Ranking Samorządów” nr 162/2014, 15.07.2014.
- Portal Funduszy Europejskich www.funduszeuropejskie.gov.pl/ (dostęp: 24.09.2015 r.).
- Sowa B., Filip P., 2009, *Potrzeby i bariery rozwoju przedsiębiorczości w gminie i regionie*, „Europejski Doradca Samorządowy” nr 1(8) Fundusze – Inwestycje – Finansowanie, Warszawa.
- Witkacy J., Willa R., Świstak M., 2009, *Leksykon Funduszy Unii Europejskiej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Wyszkowska D., 2010, *Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego*, „Gospodarka Narodowa” nr 10/2010.

Streszczenie

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa posiada szereg instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni społeczno-gospodarczej. Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego każdego szczebla nie zapewnia-

ją pożądanego tempa realizowania inwestycji, dlatego też bardzo ważną rolę odgrywa możliwość pozyskania środków finansowych z innych źródeł. Celem opracowania jest próba oceny korzyści wynikających z wykorzystania środków unijnych w wybranych gminach Podkarpacie.

Realizując przyjęty cel wykorzystano badania własne wykonane z użyciem kwestionariusza ankiety w wybranych gminach Podkarpacie. Gminy poddane analizie są zróżnicowane pod względem warunków, a jednocześnie różnią się między sobą wielkością uzyskiwanego wsparcia. Główny problem wynikał z potrzeby określenia związków wynikających między organizacją pracy w urzędzie gminy a korzyściami zrealizowanymi dzięki funduszom unijnym.

Z oceny wynika, iż pozyskane fundusze przyczyniły się do wzrostu dochodów w gminie, rozwoju przedsiębiorczości, zaś w stopniu bardzo dużym do poprawy infrastruktury kulturalnej.

Słowa kluczowe: korzyści, fundusze unijne, gminy, Podkarpacie

The benefits of the use of EU funds in municipalities of Podkarpacie

Summary

The municipality as the basic unit of local government in terms of its governance has a number of instruments to freely model the socio – economic situation. Own revenues of local governments at all levels do not provide the desired pace of implementation of the investment, and therefore a very important role is played by the possibility of obtaining funds from other sources.

The aim of the study is to evaluate the benefits arising from the use of EU funds in selected municipalities of Podkarpacie. Implementing the agreed goal with the use of own research was performed by means of a questionnaire in selected municipalities of Podkarpacie. Municipalities analyzed are diverse in terms of conditions and yet differ in size of obtained support. The main problem was due to the need to establish relationships arising between the organization of work at the town hall, and the benefits realized thanks to EU funds. The assessment shows that the obtained funds have contributed to the revenue growth in the community, business development and to a very large extent, to improve cultural infrastructure.

Keywords: benefits, EU funds, municipalities, Podkarpacie

JEL: M10, H43, H83

*dr Romana Głowicka-Wołoszyn*¹

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*mgr Andrzej Wołoszyn*²

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

*dr Agnieszka Kozera*³

Katedra Finansów i Rachunkowości
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

Nierówności dochodowe samorządów gminnych w Polsce

WSTĘP

Samorządy gminne realizują różnego rodzaju zadania związane z bieżącymi potrzebami mieszkańców, takie jak dostęp do usług z zakresu ochrony zdrowia, opieki społecznej, czy edukacji, ale powinny także dbać o stwarzanie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości i podnoszeniu konkurencyjności regionu. W tym celu gminy muszą być wyposażone w odpowiednie zasoby finansowe, których zabezpieczenie jest fundamentalnym zagadnieniem w realizacji zadań samorządów lokalnych.

Gminy realizują zarówno zadania własne (obligatoryjne i fakultatywne) służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej, jak również zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Zadania własne gminy wykonują we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, korzystając z własnych środków finansowych oraz subwencji ogólnej i dotacji celowych, natomiast zadania zlecone finan-

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Finansów i Rachunkowości, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 8466185; e-mail: roma@up.poznan.pl

² Adres korespondencyjny: Katedra Finansów i Rachunkowości, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 8466185; e-mail: andrzej.p.woloszyn@gmail.com

³ Adres korespondencyjny: Katedra Finansów i Rachunkowości, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. +48 61 8487111; e-mail: akozera@up.poznan.pl

sowane są dotacjami celowymi z budżetu państwa [Jastrzębska, 2012, s. 26–27; Brzozowska i in., 2013, s. 18–19]. Wysoki poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich wysoki udział w dochodach ogółem świadczą o wysokim poziomie samodzielności finansowej gmin, sprzyjają lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowią podstawę stabilnego rozwoju lokalnego.

Ze względu na posiadane kompetencje, znajomość potrzeb lokalnych społeczności oraz możliwość prowadzenia działalności gospodarczej gminy wykonują najszerszy zakres zadań publicznych spośród wszystkich jednostek samorządu terytorialnego [Kotlińska, 2012, s. 151; Surówka, 2004, s. 21]. Nierzadko zdarza się, że brak odpowiedniego zabezpieczenia finansowego uniemożliwia samorządom gminnym realizację nałożonych na nie zadań. Może to wynikać bądź z niedostosowania środków finansowych do obciążeń gmin realizacją zadań, bądź ze zbyt małego udziału dochodów własnych gmin w posiadanych do dyspozycji zasobach finansowych [Brzozowska i in., 2013, s. 22]. Ponieważ funkcje samorządu lokalnego nie ograniczają się jedynie do wykonywania zadań w sferze usług publicznych, ale obejmują również oddziaływanie na lokalny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i warunki życia mieszkańców, brak odpowiedniego poziomu dochodów własnych, a tym samym ograniczenie samodzielności finansowej gmin, może skutkować ograniczeniem inwestycji i zahamowaniem rozwoju jednostki w sferze społecznej i gospodarczej, co przekłada się również na pogorszenie warunków życia mieszkańców, obniżenie poziomu usług świadczonych na rzecz lokalnej społeczności, ograniczenia w dostępie do infrastruktury społecznej np. w zakresie kultury i rekreacji.

Potencjał dochodowy gmin, zwłaszcza w zakresie dochodów własnych, może wynikać z uwarunkowań zewnętrznych takich jak koniunktura gospodarcza kraju [Patrzałek, 2010, s. 75–77], ale również z renty położenia gmin względem dużych aglomeracji miejskich [Zawora, 2010, s. 140; Duś, 2011, s. 86; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2014, s. 38] oraz z lokalizacji na ich terenie surowców naturalnych lub uwarunkowań przyrodniczych determinujących rozwój określonych kierunków działalności gospodarczej [Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016, s. 53]. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem gmin uwarunkowany jest również takimi czynnikami wewnętrznymi jak: sytuacja demograficzna i społeczna (np. migracje, poziom bezrobocia), poziom zagospodarowania infrastrukturalnego (np. sieć kanalizacyjna), a także sytuacją gospodarczą gminy (np. liczbą podmiotów gospodarczych) [Zawora, 2010, s. 140–141; Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2014, s. 36–37]. Czynniki te sprawiają, że w potencjale dochodowym samorządów lokalnych występują dysproporcje związane z typem administracyjnym gmin czy lokalizacją w województwach [Wosiek, 2013, s. 145; Heller 2006, s. 145–146; Surówka 2004, s. 21], co może stanowić przeszkodę w harmonijnym rozwoju lokalnym i realizacji polityki spójności.

Kluczowe znaczenie w niwelowaniu nierówności w rozkładzie potencjału dochodowego samorządów gminnych odgrywają dochody transferowe realizowane w ramach polityki redystrybucyjnej państwa w formie subwencji i dotacji.

Dotacje celowe przeznaczone głównie na zadania zlecone stanowią źródło finansowania nowych zadań otrzymywanych do realizacji przez samorządy gminne. Natomiast rolą subwencji ogólnej jest m.in. przeciwdziałanie występowaniu dysproporcji terytorialnych w rozkładzie dochodów [Jastrzębska, 2012, s. 116–117].

Problematyka kształtowania się dochodów w podmiotach sektora samorządowego jest przedmiotem zainteresowania nie tylko naukowców, ale również praktyków. Informacje na temat kształtowania się nierówności dochodowych, szczególnie w zakresie dochodów własnych samorządów gminnych, mogą być przydatne dla celów kreowania odpowiedniej polityki redystrybucyjnej państwa i polityki spójności oraz przyczynić się do pokonywania barier w rozwoju lokalnym i regionalnym.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza poziomu nierówności dochodowych gmin w Polsce w latach 2005–2014. Rozpatrywano dochody ogółem oraz dochody własne samorządów gminnych. Gminy analizowano w przekroju ich typów administracyjnych oraz województw.

MATERIAŁ I METODY BADAŃ

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane dotyczące poziomu dochodów własnych *per capita* oraz dochodów ogółem w gminach z wyjątkiem miast na prawach powiatu⁴. Dane pochodziły z baz danych publikowanych przez Główny Urząd Statystyczny [*Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne*].

Oceny nierówności dochodowych gmin w Polsce dokonano na podstawie wartości współczynnika Theila. Współczynnik ten posiada ważną cechę zwaną addytywną dekomponowalnością [Shorrocks, 1980, s. 614]. Za pomocą indeksu Theila możliwa była dekompozycja nierówności dochodowych ogółu gmin w Polsce na ich typy administracyjne oraz województwa, co umożliwiło określenie „odpowiedzialności” każdej z grup za ogólny poziom nierówności.

Indeks Theila wyraża się wzorem [Shorrocks, 1980, s. 613]:

$$T = \sum_i \frac{1}{n} \frac{y_i}{\bar{y}} \ln \frac{y_i}{\bar{y}} \quad (1)$$

gdzie:

n – ogólna liczba gmin w Polsce,

y_i – dochody *per capita* i -tej gminy,

\bar{y} – średni poziom dochodów *per capita* gmin w Polsce.

⁴ W latach 2005–2009 badano 2478 gmin, a od 2010 roku liczba analizowanych gmin wynosiła 2479, ponieważ utworzona została nowa gmina wiejska Jaśliska w powiecie krośnieńskim w województwie podkarpackim [*Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r., ..., 2013 r.*, www.stat.gov.pl].

Dekompozycja indeksu Theila:

$$T_B = \sum_g \frac{p_g}{p} \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} \ln \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} = \sum_g w_g \ln \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} \quad (2)$$

gdzie:

g – numer grupy (typ administracyjny gmin lub województwo),
 w_g – udział dochodów gmin grupy g w dochodach ogółu gmin w Polsce,
 T_g – wartość indeksu dla grupy g ,
 T_B – wartość indeksu międzygrupowego,
 przy czym:

$$T_B = \sum_g \frac{p_g}{p} \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} \ln \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} = \sum_g w_g \ln \frac{\bar{y}_g}{\bar{y}} \quad (3)$$

gdzie:

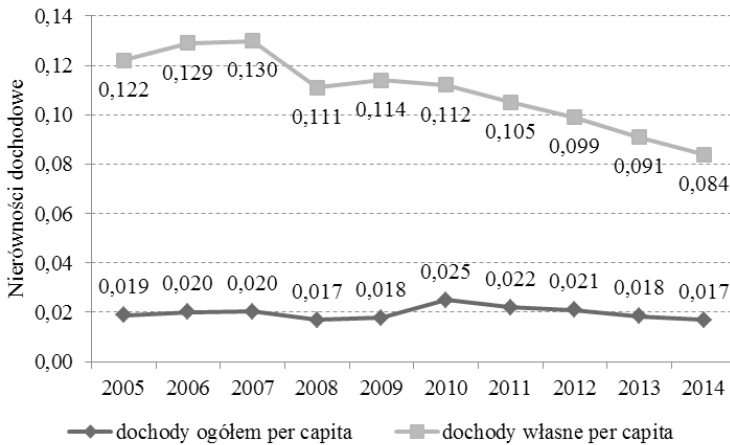
p_g – liczba ludności gmin w grupie g ,
 p – liczba ludności w Polsce,
 \bar{y}_g – średni poziom dochodów *per capita* gmin w grupie g .

NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE GMIN WEDŁUG ICH TYPÓW ADMINISTRACYJNYCH

Nierówności dochodowe samorządów gminnych w Polsce w latach 2005–2014 w zakresie dochodów własnych *per capita* kształtowały się na znacznie wyższym poziomie niż dochodów ogółem *per capita* (rys. 1).

Analizując poziom nierówności dochodów ogółem *per capita* gmin, można mówić o niemalże równomiernym ich rozkładzie w całym analizowanym okresie, gdyż wartości indeksu Theila kształtowały się na poziomie bliskim 0 i wynosiły 0,02. Samorządy gminne w latach 2005–2013 charakteryzowały się małymi nierównościami w zakresie dochodów własnych *per capita*, choć były one wyższe niż dla dochodów ogółem.

Wartości indeksu Theila dla dochodów własnych w porównaniu do wartości tego wskaźnika wyznaczonego dla dochodów ogółem były w latach 2005–2007 sześciokrotnie wyższe, w latach 2008–2012 nieco zmalały i były pięciokrotnie wyższe, a w 2014 roku – czterokrotnie wyższe. Oznacza to, że dochody transferowe spełniały swoją funkcję regulacyjną, niwelując dysproporcje w potencjale dochodowym gmin i zapobiegając ich pogłębianiu się. Trudno jest jednak jednoznacznie stwierdzić, czy spełniały one również funkcję stymulującą lokalny rozwój społeczno-ekonomiczny, czy jedynie zwiększały uzależnienie niektórych gmin od finansów centralnych.



Rys. 1. Wartości indeksu Theila dla dochodów własnych i dochodów ogółem per capita w gminach w Polsce w latach 2005-2014

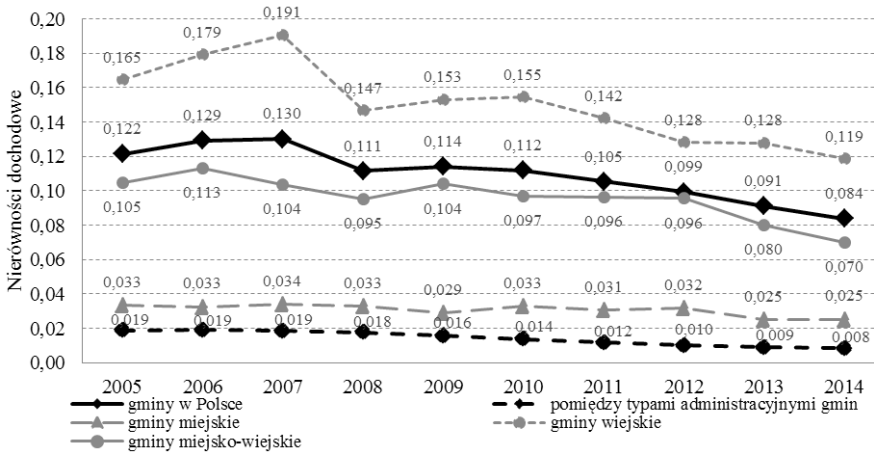
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (GUS)].

Analizując malejący poziom nierówności w dochodach własnych per capita gmin w Polsce z jednej strony można mówić o wyrównywaniu własnego, rosnącego potencjału dochodowego gmin oraz o wyrównywaniu szans lokalnych społeczności na zaspokajanie ich bieżących potrzeb. Jednocześnie należy mieć na uwadze wrażliwość tej miary nierówności na zmiany w górnym przebiegu rozkładu dochodów, gdyż zmniejszenie wskaźnika nierówności dochodowych może wynikać w większej mierze z pogorszenia sytuacji dochodowej gmin najzamożniejszych niż ze znaczącej poprawy sytuacji gmin najbardziej ubogich. Ponadto wyrównywanie potencjału dochodowego gmin przy nierównym poziomie rozwoju społeczno-dochodowego może nie zapewniać mieszkańcom zbliżonych warunków życia. Poza tym równy poziom dochodów własnych per capita przy znacznym zróżnicowaniu potencjału demograficznego nie daje samorządom gminnym równych szans na realizację większych i kosztownych inwestycji.

Rozpatrując nierówności w rozkładzie dochodów własnych gmin z uwzględnieniem ich typu administracyjnego, stwierdzono, że największe nierówności występowały w obrębie gmin wiejskich i były one w całym badanym okresie wyższe od poziomu nierówności dla ogółu gmin w Polsce (rys. 2).

W 2005 roku wartość indeksu Theila dla gmin wiejskich wynosiła 0,17, a dla ogółu gmin w Polsce 0,12. W latach 2005–2014 odnotowano spadek wartości tego wskaźnika i w 2014 roku wynosił on: 0,12 – w obrębie gmin wiejskich i 0,08 – dla ogółu gmin. W obrębie gmin miejsko-wiejskich poziom nierówności w rozkładzie własnego potencjału dochodowego był zbliżony do ogółu gmin w Polsce, ale w całym okresie badań był on niższy niż dla wszystkich gmin. Natomiast gminy miejskie w praktyce charakteryzowały się niemalże równomiernym

rozkładem dochodów własnych *per capita* na niezmiennym poziomie wartości indeksu Theila wynoszącym 0,03.



Rys. 2. Wartości indeksu Theila dla dochodów własnych *per capita* w gminach w Polsce z uwzględnieniem ich typów administracyjnych

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

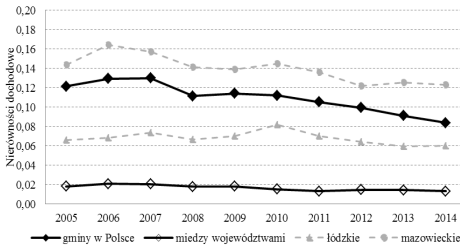
Odnotowano również, że nierówności w obrębie każdego z trzech typów administracyjnych gmin były wyższe niż pomiędzy wyróżnionymi typami administracyjnymi gmin. Nierówności w zakresie dochodów własnych *per capita* pomiędzy typami administracyjnymi gmin kształtowały się w 2005 roku na poziomie 0,019, a w kolejnych latach odnotowano jeszcze dalsze ich obniżenie do poziomu 0,008 w 2014 roku.

Można przypuszczać, że tak duże nierówności w dochodach własnych w obrębie gmin wiejskich wynikają przede wszystkim z bardzo zróżnicowanych i odmiennych typów funkcjonalnych gmin wiejskich. Gminy wiejskie zlokalizowane w sąsiedztwie dużych aglomeracji miejskich takich jak Warszawa, Poznań mają głównie charakter rezydencjalno-usługowy i ich sytuacja finansowa jest zdecydowanie korzystniejsza od gmin wiejskich o charakterze gmin rolniczych i niekorzystnej strukturze agrarnej [Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016, s. 55].

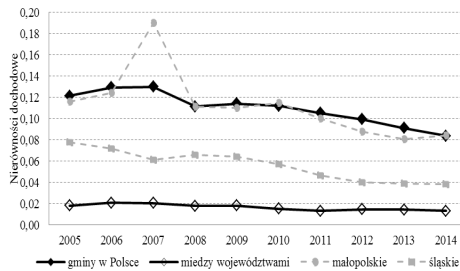
NIERÓWNOŚCI DOCHODOWE GMIN WEDŁUG WOJEWÓDZTW

Rozpatując nierówności rozkładu dochodów własnych gmin w układzie województw (rys. 3), stwierdzono, że w latach 2005–2014 poniżej wartości wskaźników dla ogółu gmin w Polsce odnotowano nierówności pomiędzy gminami w obrębie wszystkich województw z regionu wschodniego (lubelskie, podkarpac-

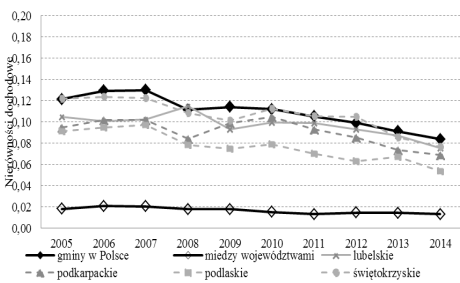
kie, podlaskie, świętokrzyskie) i północnego (kujawsko-pomorskie, pomorskie i warmińsko-mazurskie), ponadto w obrębie województw: łódzkiego, małopolskiego, opolskiego, wielkopolskiego i najmniejsze nierówności pomiędzy gminami w województwie lubuskim.



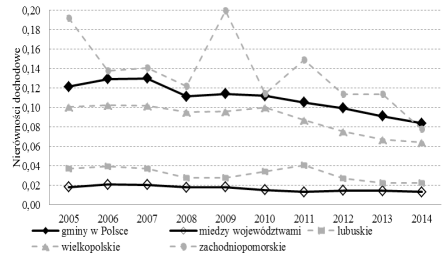
Region centralny



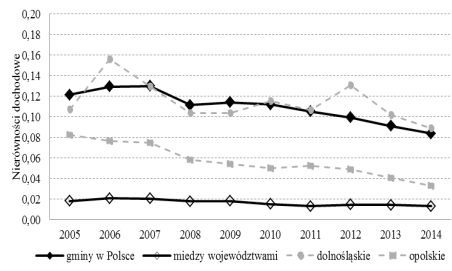
Region południowy



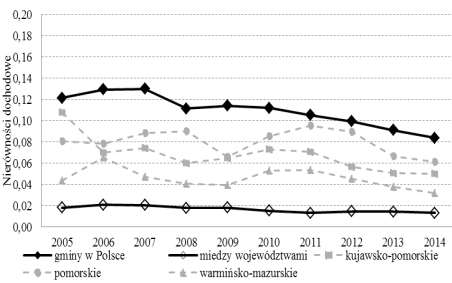
Region wschodni



Region północno-zachodni



Region południowo-zachodni



Region północny

Rys. 3. Wartości indeksu Theila dla dochodów własnych *per capita* w gminach w poszczególnych województwach i między województwami

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

Najwyższy poziom nierówności w rozkładzie dochodów własnych stwierdzono pomiędzy gminami w województwie mazowieckim, co wiąże się z omówionym wcześniej zróżnicowaniem sytuacji dochodowej gmin wiejskich położonych peryferyjnie i w bezpośrednim sąsiedztwie Warszawy.

Natomiast największe zmiany w poziomie nierówności dochodowych – naprzemiennie występujące spadki i wzrosty nierówności – odnotowano pomiędzy gminami w województwie zachodniopomorskim. Zmiany te wynikały z pojedynczych zdarzeń, ale rzutujących na ocenę sytuacji w całym województwie. Na przykład największy, dwukrotny wzrost nierówności w rozkładzie dochodów własnych odnotowano w 2009 r., kiedy dochody własne gminy Nowe Warpno wzrosły ponad czternastokrotnie z poziomu 3,6 mln zł w 2008 r. do ponad 52 mln w 2009 r. Przyczyną tej zmiany była spłata zaległości w podatku od nieruchomości przez Urząd Morski, która była wypłacana gminie Nowe Warpno w ratach w kolejnych kilku latach, przy czym największa spłata miała miejsce w 2009 roku. Spłaty podatku przez Urząd Morski dotyczyły również innych gmin.

W latach 2005–2014 odnotowano nieznaczne nierówności w rozkładzie dochodów własnych *per capita* pomiędzy województwami. Wartości wskaźnika Theila kształtowały się w latach 2005–2010 na poziomie około 0,02, a od roku 2011 nastąpiło jeszcze ich nieznaczne obniżenie do poziomu 0,013 w 2014 roku.

PODSUMOWANIE

W latach 2005–2014 samorzady gminne w Polsce charakteryzowały się malejącą tendencją w poziomie nierówności dochodowych w zakresie dochodów własnych oraz niemalże równomiernym rozkładem dochodów ogółem *per capita*. Ograniczenie nierówności w rozkładzie dochodów własnych gmin może być efektem realizacji polityki spójności, ale wnioski ten bez jednoczesnej oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego gmin należy przyjmować z ostrożnością. Również wnioski wynikające z oceny nierówności w dochodach ogółem gmin nie mają jednoznacznego charakteru. Mogą świadczyć o dobrze realizowanej funkcji regulacyjnej dochodów transferowych, ale również o rosnącym uzależnieniu potencjału dochodowego samorządów gminnych od finansów państwa. Przeprowadzone badania stanowią wstęp do dalszych badań, które pozwolą na bardziej jednoznaczną ocenę malejących nierówności dochodowych samorządów gminnych w Polsce w powiązaniu z sytuacją finansową gmin, zwłaszcza poziomem ich samodzielności oraz poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zastosowany do oceny nierówności dochodowych gmin indeks Theila, który umożliwił dekompozycję poziomu nierówności ogółu gmin w Polsce na grupy gmin (typy administracyjne gmin, województwa) i pomiędzy nimi pozwolił zauważyć, że największy poziom nierówności dochodowych występował w obrębie gmin wiejskich, które są najbardziej zróżnicowane pod względem typów funkcjonalnych. Natomiast w układzie województw największe nierówności dochodowe występowały w gminach województwa mazowieckiego.

BIBLIOGRAFIA

- Bank Danych Lokalnych/Finanse publiczne (dostęp 29.03.2016 r.).
- Brzozowska K., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Kogut-Jaworska M., Ziolo M., 2013, *Gospodarka finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo CeDeWu, Warszawa.
- Duś E., 2011, *Wysokość i struktura dochodów gmin wiejskich jako miernik stopnia ich peryferyjności* [w:] *Wiejskie obszary peryferyjne – uwarunkowania i czynniki aktywizacji*, red. M. Wesołowska, Studia Obszarów Wiejskich 26, Warszawa.
- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2014, *Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne samodzielnosci finansowej gmin województwa wielkopolskiego*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 346, s. 34–44, <https://doi.org/10.15611/pn.2014.346.03>
- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2016, *Kondycja finansowa gmin wiejskich a źródła ich dochodów w województwie wielkopolskim*, Roczniki Naukowe SERiA, t. XVIII, z. 1, s. 50–58.
- Heller J., 2006, *Samodzielność finansowa samorządów terytorialnych w Polsce*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2(24), Warszawa.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 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.
- Patrzalek L., 2010, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2005 r., 2013 r.*, www.stat.gov.pl (dostęp: 03.04.2016 r.).
- Shorrocks A.F., 1980, *The class of additively decomposable inequality measures*, „Econometrica”, No. 48, s. 613–625, <https://doi.org/10.2307/1913126>
- Surówka K., 2004, *Kierunki zmian systemu zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Bochni, nr 2, s. 21–27.
- Wosiek M., 2013, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 34, red. M.G. Woźniak, Wydawnictwo UR, Rzeszów, s. 144–158.
- Zawora J., 2010, *Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia*, „Ekonomia i organizacja gospodarki żywnościowej”, Zeszyty Naukowe SGGW, nr 81, Warszawa.

Streszczenie

Kluczowym zagadnieniem w realizacji zadań przez samorzady gminne jest zapewnienie odpowiednich zasobów finansowych. Wysoki poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich wysoki udział w dochodach ogółem świadczą o wysokim poziomie samodzielności finansowej gmin, sprzyjają lepszemu zaspokojeniu potrzeb mieszkańców i stanowią podstawę stabilnego rozwoju

lokalnego. Potencjał dochodowy gmin wynika z uwarunkowań zewnętrznych takich jak koniunktura gospodarcza kraju, ale również z lokalizacji jednostki, posiadanych surowców naturalnych, warunków przyrodniczych, ponadto uwarunkowany jest wewnętrznymi czynnikami społeczno-gospodarczymi. Czynniki te sprawiają, że w potencjale dochodowym samorządów lokalnych występują dysproporcje związane z typem administracyjnym gmin czy lokalizacją w województwach.

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza poziomu nierówności dochodowych gmin w Polsce w latach 2005–2014. Rozpatrywano dochody ogółem oraz dochody własne samorządów gminnych. Gminy analizowano w przekroju ich typów administracyjnych oraz województw.

Podstawę informacyjną badań stanowiły dane dotyczące poziomu dochodów własnych oraz dochodów ogółem *per capita* w gminach z wyjątkiem miast na prawach powiatu. Dane pochodziły z baz danych publikowanych Główny Urząd Statystyczny. Oceny nierówności dochodowych gmin w Polsce dokonano na podstawie wartości współczynnika Theila.

Największe nierówności dochodowe o malejącej tendencji w zakresie dochodów własnych stwierdzono w obrębie gmin wiejskich, co może wynikać ze znacznego zróżnicowania ich typów funkcjonalnych. Rozpatrując gminy w poszczególnych województwach, najwyższy poziom nierówności w rozkładzie dochodów własnych odnotowano w województwie mazowieckim, a najniższy w województwie lubuskim. Nieznaczne nierówności w rozkładzie dochodów własnych stwierdzono pomiędzy typami administracyjnymi gmin oraz województwami. Na niewielkim, zbliżonym do zera poziomie odnotowano również nierówności w rozkładzie dochodów ogółem dla gmin w Polsce.

Słowa kluczowe: nierówności dochodowe, indeks Theila, dochody gmin

Income inequality of communes of Poland

Summary

Carrying out the tasks of communal governments hinges on provision of adequate financial resources. High level of own revenues per capita and their high share in total revenues indicate communes' wider financial self-sufficiency and thereby facilitate better satisfaction of social needs and foster stable local development. Communes' income potential depends on external conditions such as the country's economic situation, but also on location, natural resources and conditions, and on internal social and economic circumstances. All these factors may broaden existing disparities in income potential of communes across provinces or administrative types.

The study aimed to evaluate levels of income inequalities of Polish communes in 2005-2014. Own revenues and total revenues per capita of communes (excluding communes with county rights) were considered across administrative types and provinces. The research drew on data published by the Central Statistical Office and employed Theil index as inequality measure.

For own revenues, the largest income inequalities, though decreasing over time, were observed within rural communes, which may be explained by marked disparity between their functional types. As for provinces, the highest level of inequality was noted in mazowieckie and the lowest in lubuskie. Between-administrative-types and between-provinces inequalities were small. Furthermore, income inequalities of total revenues for all communes of Poland were close to zero.

Keywords: income inequality, Theil index, communal revenues

JEL: H10, H20, H71

Wskazówki dla autorów

1. Redakcja przyjmuje do oceny i publikacji teksty oryginalne, niepublikowane przez inne wydawnictwa, o charakterze naukowym, poświęcone problematyce ekonomicznej. Z uwagi na nawarstwiający się wyzwanie i zagrożenia rozwojowe preferowane są opracowania respektujące podejście zintegrowane:

- o charakterze teoretycznym,
- weryfikujące teorie, koncepcje, modele na bazie badań empirycznych,
- studia przypadków i inne empiryczne badania,
- komunikaty, recenzje, polemiki.

2. Redakcja prosi o składanie tekstów w formie elektronicznej (na adres e-mail: kteconom@ur.edu.pl) przygotowanych zgodnie z zaleceniami przedstawionymi w szablonie dostępnym na stronie: <http://www.ur.edu.pl/nauka/czasopisma-uniwersyteturzszowskiego-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.

3. 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. Ponadto konieczne jest dostosowanie zestawienia literatury do wymogów systemu DOI:

- w wykazie literatury powinny się znaleźć tylko te pozycje, które były cytowane w tekście artykułu;
- autorzy są zobowiązani do zweryfikowania wszystkich publikacji zawartych w bibliografii, czy posiadają one numer DOI. Weryfikacji dokonuje się na stronie: <http://www.crossref.org/guestquery>.

4. Autorzy tekstów proszeni są o podanie tytułu naukowego oraz afiliacji (nazwy uczelni lub innej jednostki) oraz danych kontaktowych (adres e-mail, numer telefonu, adres korespondencyjny).

5. Autorzy proszeni są o ujawnienie kontrybucji poszczególnych osób w powstaniu 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/czasopismauniwersytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-awzrost-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.

6. Zgłaszając tekst do redakcji, autor zgadza się na jego publikację w formie papierowej oraz elektronicznej w ramach czasopisma, bez honorarium z tego tytułu.

7. 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-uniwersytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>.

Procedura recenzowania i proces wydawniczy

8. Redakcja czasopisma dba o właściwy poziom merytoryczny tekstów, dokonując ich weryfikacji zgodnie z wytycznymi MNiSW. 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-uniwersytetu-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-uniwersytetu-rzeszowskiego-punktowane-przez-ministerstwo/nierownosci-spoeczne-a-wzrost-gospodarczy>).

9. 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.

10. 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.

11. Cykl wydawniczy od momentu skierowania artykułu do recenzji do ukazania się publikacji wynosi 4–5 miesięcy.

**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**