

PRACE NAUKOWE

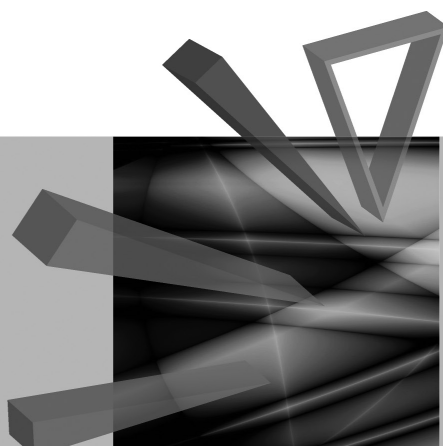
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

296

Kryzys finansowy a programowanie rozwoju jednostek przestrzennych



Redaktorzy naukowi

Stanisław Korenik

Anna Mempel-Śnieżyk



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-318-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

SPIS TREŚCI

Wstęp	9
Agata Bury: Deficyt budżetowy w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie województwa łódzkiego	11
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Sytuacja finansowa powiatów województwa świętokrzyskiego w latach 2008-2010	24
Jacek Chądzyński: Współpraca polskich gmin z organizacjami pozarządowymi – prezentacja wyników badań	36
Adam Dąbrowski: Rewitalizacja jako instrument polityki rozwoju regionalnego w wymiarze lokalnym.	46
Niki Derlukiewicz: Działania podejmowane w Unii Europejskiej na rzecz wspierania innowacyjności gospodarki	56
Dariusz Głuszczyk: Strategia, polityka i system innowacji w regionie – ujęcie teoretyczne	65
Piotr Hajduga: Specjalne strefy ekonomiczne w Polsce a kryzys finansowy i gospodarczy	76
Krzysztof Heffner, Brygida Klemens: Koncepcje zmian i nowe procesy przestrzenne na obszarach wiejskich w Polsce	90
Marian Kachniarz: Konsolidacja a efektywność w ochronie zdrowia	102
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Idea miast partnerskich. Przykład Łodzi ..	113
Iryna Kaminska: Financial tools of stimulation of social and economic development of a region	129
Nadiya Khvyshchun: Sytuacja finansowa regionów Ukrainy: okres przed- i pokryzysowy	139
Brygida Klemens: Dostęp do usług publicznych na obszarach wiejskich województwa opolskiego	151
Stanisław Korenik: Globalizacja i gospodarka oparta na wiedzy a nowa przestrzeń gospodarcza	164
Lubov Kovalska: Questions of the assessment and building of Ukraine regions competitiveness	176
Agnieszka Krześ: Rozwój infrastruktury transportu i łączności dużych miast Dolnego Śląska w dobie kryzysu	186
Andrzej Łuczyszyn: Globalizacja i lokalizm w rozwoju lokalnym – wybrane elementy	197
Marian Maciejuk: Fundusze unijne jako źródło zasilania budżetów jednostek samorządowych na Dolnym Śląsku	205
Anna Mempel-Śnieżyk: Władze samorządowe a programowanie rozwoju lokalnego	215

Katarzyna Miszczak: Sytuacja społeczno-gospodarcza polskich województw w dobie obecnego kryzysu finansowego	227
Jarosław Michał Nazarczuk: Specjalne strefy ekonomiczne motorem wzrostu w czasach kryzysu?	241
Mirosława Marzena Nowak: Wpływ spółdzielni mleczarskich na przemiany przestrzenne, ekonomiczne i środowiskowe we współczesnej gospodarce.....	251
Oğuz Özbek: Demarcation problem of spatial planning in the normative regions of Turkey: the provincial development strategy of Kayseri.....	261
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Approaches to the implementation of sustainable agriculture at the local level: case of Kyiv region, Ukraine	270
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regional aspects of the management of higher economic education in Ukraine.....	277
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Samorząd gminny w relacjach z administracją rządową – prezentacja wyników badań	285
Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Uwarunkowania rozwoju rekreacji zimowej we wschodnich Karkonoszach	295
Małgorzata Rogowska: Gospodarka oparta na wiedzy w dobie globalizacji	308
Karolina Rosomacha: Sytuacja Republiki Czeskiej w kontekście rozwoju regionalnego po roku 2000	317
Małgorzata Twardzik: Znaczenie centrów handlowych dla funkcjonowania jednostek osadniczych w strefie zewnętrznej metropolii w województwie śląskim.....	327
Kinga Wasilewska: Samorząd terytorialny kontra alternatywne metody finansowania	338
Marek Wojciechowski: Zamożność a koszt władzy samorządowej w dużych miastach polskich	348

Summaries

Agata Bury: Budget deficit in local government units on the example of Łódź Voivodeship	23
Piotr Bury, Paweł Dziekański: Financial situation of poviats in Świętokrzyskie Voivodeship in 2008-2010	35
Jacek Chądzyński: Co-operation between communities and non-governmental organizations in Poland – presentation of study results.....	45
Adam Dąbrowski: Revitalization as an instrument of regional development policy in the local dimension.....	55
Niki Derlukiewicz: Activities undertaken in the European Union to promote innovation	64

Dariusz Głuszcuk: Innovation strategy, policy and system in the region – theoretical approach.....	75
Piotr Hajduga: Special economic zones in Poland vs. financial and economic crisis.....	89
Krystian Heffner, Brygida Klemens: Concepts of changes and new spatial processes in rural areas of Poland	101
Marian Kachniarz: Consolidation vs. efficiency in health care	112
Magdalena Kalisiak-Mędelska: The idea of partner cities. The example of Łódź.....	128
Iryna Kaminska: Instrumenty finansowe stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego regionu.....	138
Nadiya Khvyshechun: Ukrainian regions financial situation: before and post-crisis period	150
Brygida Klemens: Access to public services in rural areas of Opole Voivodeship	163
Stanisław Korenik: Globalization and knowledge based on economy vs. new economic space.....	175
Lubov Kovalska: Kwestie oceny i budowania konkurencyjności regionów Ukrainy.....	185
Agnieszka Krześ: Development of transport and communication infrastructure in big cities of Lower Silesia in the time of crisis	196
Andrzej Łuczyszyn: Globalization and localism in local development – selected elements	204
Marian Maciejuk: European Union funds as the supporting source for budgets of self-government units in Lower Silesia region	214
Anna Mempel-Śnieżyk: Local authorities vs. local development programming	226
Katarzyna Miszczak: Social and economic situation of Polish voivodeships in the present financial crisis	240
Jarosław Michał Nazarczuk: Are Polish Special Economic Zones growth poles at the time of austerity?.....	249
Mirosława Marzena Nowak: Influence of dairy cooperatives on space, economic, and environmental changes in modern economy.....	260
Oğuz Özbek: Problem rozgraniczania planowania przestrzennego w normatywnych regionach Turcji: lokalna strategia rozwoju Kayseri.....	269
Valentina Pidlisnyuk, Lesia Sokol: Podejścia do wdrażania zrównoważonego rozwoju w rolnictwie na poziomie lokalnym na przykładzie regionu kijowskiego – Ukraina	276
Andrew B. Pochtovyuk, Katerina A. Pryakhina: Regionalne aspekty zarządzania wyższą edukacją ekonomiczną na Ukrainie	284
Aldona Podgórnjak-Krzykacz: Local government in its relations with central government – presentation of survey results.....	294

Jacek Potocki, Zbigniew Piepiora: Conditions for the development of winter recreation in the eastern part of the Karkonosze Mountains.....	307
Małgorzata Rogowska: Knowledge based economy in the age of globalization	316
Karolina Rosomacha: Situation of regional development in the Czech Republic after 2000	326
Małgorzata Twardzik: Impact of shopping centers for the functioning of settlement units in the outer metropolitan area in Upper Silesian Voivodeship	337
Kinga Wasilewska: Local government vs. alternative financing methods.....	347
Marek Wojciechowski: Affluence vs. the cost of local government authority in Polish major cities.....	358

Kinga Wasilewska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

SAMORZĄD TERYTORIALNY KONTRA ALTERNATYWNE METODY FINANSOWANIA

Streszczenie: Władze samorządu terytorialnego zmuszone są do poszukiwania nowych koncepcji zarządzania. Wyzwaniem dla samorządu jest zwiększony nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, konieczność poprawy jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań. Współcześnie dostrzegamy zmianę roli władz samorządowych. Ich dotychczasowa praktyka społeczno-gospodarcza i polityczna opierała się głównie na paternalistycznych stosunkach z władzą centralną, gdy państwo udziela samorządowi licznych dotacji i gwarancji, prowadząc tym samym do silnego uzależnienia od swoich struktur. Jednakże relacje te, podobnie jak nastawienie władz, będą musiały ulec modyfikacji w kierunku większej samodzielności. Wydaje się to już nie tylko warunkiem dokonania pełnej decentralizacji samorządu terytorialnego, ale wręcz jedyną szansą uzyskania przez nie konkurencyjności.

Słowa kluczowe: decentralizacja finansów, budżetowe i pozabudżetowe formy finansowania, samorząd terytorialny.

1. Wstęp

Władze samorządu terytorialnego zmuszone są do poszukiwania nowych koncepcji zarządzania, które przyczyniłyby się do poprawy efektywności w realizowaniu zadań wobec obywateli. Zwiększony nacisk na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, konieczność poprawy jakości usług publicznych oraz zapewnienie większej skuteczności działań są wyzwaniem dla samorządu, zwłaszcza w dobie światowego kryzysu finansowego. Współcześnie dostrzegamy zmianę roli władz samorządowych. Ich dotychczasowa praktyka społeczno-gospodarcza i polityczna opierała się głównie na paternalistycznych stosunkach z władzą centralną. To opiekuńcze podejście przejawia się głównie na płaszczyźnie finansowej, gdy państwo udziela samorządowi licznych dotacji i gwarancji, prowadząc tym samym do silnego uzależnienia od swoich struktur. Jednakże relacje te, podobnie jak nastawienie władz, będą musiały ulec modyfikacji w kierunku większej samodzielności. Wydaje się to już nie tylko warunkiem dokonania pełnej decentralizacji samorządu terytorialnego, ale wręcz jedyną szansą uzyskania konkurencyjności danej jednostki i udziału w wyścigu prowadzącym do rozwoju miast i regionów. Celem

artykułu jest analiza stopnia decentralizacji samorządu terytorialnego jako czynnika determinującego sposób zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego (JST), a w szczególności jego wpływu na stosowane przez władze instrumenty finansowe, oraz jako przyczyny widocznej niechęci władz JST wobec alternatywnych metod finansowania.

2. Doświadczenia samorządu terytorialnego w decentralizacji finansowej

Decentralizacja samorządu terytorialnego polega na samodzielnym wykonywaniu zadań publicznych, w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, z zastosowaniem środków władczych, na podstawie i w granicach ustaw oraz z zagwarantowaną w tym zakresie ochroną sądową. Realizowane zadania obejmują zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty zamieszkującej określone terytorium. Ich wykonywanie wiąże się z koniecznością ponoszenia wydatków, do sfinansowania których samorząd pozyskuje określone źródła dochodów. Decentralizacji zadań w administracji publicznej musi zatem towarzyszyć decentralizacja finansów publicznych. Istotnym jej elementem jest konstytucyjne, a także ustawowe przekazanie podmiotowi zdecentralizowanemu kompetencji do samodzielnego poboru danin publicznych oraz zarówno prowadzenie polityki finansowej, jak i samodzielne kształtowanie wydatków na podstawie i w granicach obowiązującego prawa¹.

Cechą konstytutywną pojęcia decentralizacji jest prawnie określona samodzielność finansowa. W naukach ekonomicznych samodzielność jest łączona głównie z zarządzaniem i utożsamiana z samodzielnością gospodarczą. Do ustalenia jej zakresu ustala się wielkość przydzielonego na własność majątku – mienia komunalnego, wraz z dochodami własnymi i dochodami otrzymanymi z budżetu państwa w celu sfinansowania wydatków publicznych. W literaturze przedstawia się samodzielność finansowo-prawną w sposób złożony, jako zasadę determinującą we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność działania w zakresie:

- gromadzenia dochodów z wykorzystaniem władztwa podatkowego,
- samodzielnego uchwalania i wykonywania budżetu JST,
- dokonywania w ramach gospodarki budżetowej JST wydatków.

W związku z restrykcyjnym charakterem obowiązującym w prawie publicznym, gdy dozwolone jest jedynie to, co *expressis verbis* sformułowano w ustawie, można przyjąć tezę, że samodzielność finansowa będzie miała miejsce tylko wtedy, gdy państwo ustawowo zapewni wystarczający zasób środków do realizacji powierzonych im zadań publicznych. W ujęciu prawnym obejmuje ona zatem trzy obszary: system dochodów, system wydatków i system gospodarki budżetowej, które powinny harmonijnie ze sobą współdziałać. Powszechnie uznaje się, że w aspekcie dochodowym im większy jest udział w publicznoprawnych dochodach własnych (podatki,

¹ R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2011, s. 381-384.

opłaty) w stosunku do dochodów transferowych, otrzymywanych z budżetu państwa (subwencja ogólna, dotacja celowa), tym większa jest samodzielność dochodowa. Z kolei w aspekcie wydatkowym samodzielność jest tym większa, im większy jest udział wydatków na zadania własne w wydatkach ogółem².

Subwencje ogólne przeznaczane na realizację zadań własnych są bardziej elastyczne od dotacji celowych, które przeznaczane są na ściśle określone zadania. Konsekwencją tego jest obowiązek zwrotu niewykorzystanych środków pochodzących z dotacji celowych. Natomiast w przypadku subwencji ogólnych możliwe jest wykorzystanie środków, które początkowo były przeznaczone na inny cel – na realizację innego zadania. W rzeczywistości korzystanie z dotacji celowych powoduje negatywne zjawisko niegospodarności, gdyż gmina stara się wykorzystać maksymalnie otrzymaną kwotę i nie stara się szukać tańszych rozwiązań. Z drugiej jednak strony, nieoszczędne wydatkowanie może przyczynić się do realizacji zadań na wysokim poziomie. Spowodowane jest to dość częstym zjawiskiem, w którym im dane dobro jest droższe, tym jego jakość jest lepsza, i odwrotnie, im dane dobro jest tańsze, tym gorszą reprezentuje jakość.

Subwencje ogólne są ustalane dla gmin według zobjektywizowanych kryteriów. Składa się ona z części podstawowej, oświatowej, rekompensującej. Z części podstawowej subwencji ogólnej wydziela się rezerwę oraz kwotę wyrównawczą. Tylko gminy o słabej kondycji finansowej z punktu widzenia własnych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca gminy, w stosunku do średniej liczonej dla wszystkich gmin w kraju, mogą otrzymać kwotę wyrównawczą. Część rekompensująca ma na celu zrekompensowanie gminom utraconych przez nie dochodów w przypadkach określonych ustawami³. O przeznaczeniu subwencji ogólnej decyduje dana JST. Nie jest ona przeznaczana na jakiś konkretny wydatek, pomimo że w jej ramach występuje wymieniona część, która może sugerować celowy charakter⁴.

Jednostki samorządu terytorialnego pozyskują dochody budżetowe z wielu źródeł. O stopniu i zakresie samodzielności finansowej przesądzają dochody własne, stanowiąc także miernik poziomu tej samodzielności. Można wyciągnąć wniosek, że to właśnie na poziomie gminy (i w miastach na prawach powiatu⁵) najlepiej realizowana jest samorządność, gdyż tam właśnie największy jest zakres samodzielności finansowej. Tylko w gminach i miastach na prawach powiatu źródłami dochodów są podatki i opłaty lokalne. Drugą grupę dochodów własnych JST stanowią uzyskiwane dochody z udziałów w podatkach państwowych. Od 1999 r. zauważalny jest systematyczny wzrost udziałów JST w tych podatkach⁶.

² R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (red.), wyd.cyt., s. 383-385.

³ M. Barański, S. Kantyka, S. Kubas, M. Kuś, *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007, s. 147.

⁴ T. Juja (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 90-91.

⁵ Miasto na prawach powiatu zgodnie z regulacją ustawową jest to *de facto* gmina wykonująca zadania powiatu.

⁶ T. Juja (red.), wyd. cyt., s. 83-86.

Relację, jaka istnieje pomiędzy państwem a jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych, wyznacza także struktura wydatków budżetowych. Klasyfikacja ich odbywa się według kryteriów podobnych do tych, które obowiązują w budżecie wydatków państwa. W budżetach JST dominują więc wydatki bieżące i wydatki na zadania własne. Największy udział w wydatkach ogółem mają województwa samorządowe – bo aż 48,65 %, oraz gminy – 23,11 %⁷.

Wraz z uzyskaniem władztwem przez jednostki samorządu terytorialnego, zarówno zadaniowym, jak i finansowym, pojawia się odpowiedzialność za działania. Szczególnego znaczenia nabiera kwestia przestrzegania zasady dyscypliny finansów publicznych. Władze samorządowe poprzez swoje nieodpowiedzialne decyzje, podjęte *de facto* z wykorzystaniem przysługującego im władztwa, mogą doprowadzić do naruszenia równowagi finansów publicznych, a w efekcie do niewypłacalności danej jednostki. W konsekwencji może nastąpić całkowita dezorganizacja systemu zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnoty terytorialnej. Zagrożenie to może doprowadzić wreszcie do bardzo niebezpiecznego zjawiska, polegającego na wywieraniu presji na rząd w oczekiwaniu na jego pomoc. Spowodować to może bardzo poważne konsekwencje w całym życiu społecznym, ekonomicznym i politycznym. Zagadnienie to może wydawać się jedynie teoretycznym problemem⁸, ale faktem jest regularne występowanie komunalnych kryzysów zadłużeniowych. Oczekiwanie udzielenia pomocy w sytuacji zagrożenia niewypłacalnością może stanowić jeden z głównych czynników kształtujących postawę decydentów samorządowych. Miękkie ograniczenia budżetowe mogą nawracać i przybierać postać masowego zjawiska, doprowadzając do pogorszenia salda budżetu centralnego, zwiększenia długu publicznego i wzrostu inflacji.

Pojęcie miękkich ograniczeń budżetowych odnosi się do sytuacji, kiedy to ścisła zależność pomiędzy wydatkami i dochodami zostaje rozluźniona, ponieważ państwo wykazuje opiekuńczy stosunek do JST, które sprawiają, że decydenci oczekują zewnętrznego wsparcia finansowego⁹. Według G. Skooga, miękkie ograniczenia budżetowe stanowi instytucja społecznych oczekiwań stron kontraktu, akomodując niedobór finansowy innej strony. Charakter miękkie przyjmuje tylko wtedy, gdy to utrwalone, powszechne oczekiwanie otrzymania wsparcia będzie postrzegane jako uzasadnione albo cechujące się wysokim prawdopodobieństwem realizacji¹⁰. Przez pojęcie to należy rozumieć utrwalone, powszechne oczekiwania decydentów JST oraz partnerów finansowych wspólnot samorządowych, że rząd albo inne wła-

⁷ T. Juja (red.), wyd. cyt., s. 91-92.

⁸ Przykład Grecji, gdzie rozważano możliwość bankructwa i jej wystąpienia ze struktur UE, pokazał, że problematyka tego rodzaju może nieoczekiwanie przybrać wymiar realny. Dlatego należy ten problem poddać analizie, przy czym tym razem właśnie na poziomie samorządowym.

⁹ A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008, s. 11-13.

¹⁰ G. Skoog, *The Soft Budget Constraint*, Kluwer Academic Publisher, Boston 2000, s. 57.

dze publiczne udziela wspólnocie samorządowej bezpośredniego lub pośredniego wsparcia, celem pokrycia jej niedoboru finansowego *ex post*¹¹. Opiekuńcze podejście państwa w sytuacji wystąpienia zagrożenia niewypłacalności JST może stanowić czynnik generujący negatywne konsekwencje w postaci poczucia zachęty do stosowania nadużyć finansowych. Władze samorządowe mogą bowiem rozpocząć swoistą grę polegającą na¹²:

- wymuszeniu dotacji,
- podejmowaniu ryzykownej polityki fiskalnej,
- stosowaniu ryzykownych instrumentów finansowych,
- ryzykownym zarządzaniu aktywami.

W Polsce istnieje znaczna grupa zarówno JST, jak i decydentów instytucji finansowych, uznających, że w sytuacji zagrożenia niewypłacalności wspólnota samorządowa zostanie wsparta przez rząd. Posiadają one przeświadczenie o istnieniu tzw. ukrytych gwarancji Skarbu Państwa dla długu samorządowego. Takie rozszereżniowe podejście w stosunku do państwa stwarza realne niebezpieczeństwo celowego generowania długu przekraczającego możliwości jego spłaty¹³.

W tym miejscu należałoby zapytać, czy oczekiwanie pomocy ze strony państwa w razie „kłopotów finansowych” nie świadczy o słabej samodzielności finansowej. W świetle powyższych ustaleń nie można na gruncie realiów polskich mówić o dokonaniu się pełnej decentralizacji, szczególnie w wymiarze finansowym. Przesądza ją o tym głównie cztery czynniki:

1) słaba niezależność finansowa, polegająca na stosunkowo niskim udziale procentowym dochodów własnych w stosunku do dochodów ogółem (uzależnienie od subwencji oraz dotacji ze strony państwa),

2) brak mechanizmów controllingu finansowego (to wciąż bardziej administrowanie niż zarządzanie),

3) paternalistyczne podejście państwa do samorządu, które przejawia się w przekonaniu o istniejących „ukrytych gwarancjach” Skarbu Państwa dla długu JST (świadczy to o małej samodzielności JST, które powinny same rozwiązywać swoje problemy w ujęciu pełnej decentralizacji),

Analizie można poddać także wpływ Unii Europejskiej na samorząd, a w szczególności na stopień decentralizacji finansowej samorządu. Biorąc pod uwagę rodzaje prowadzonej polityki, szczególnego wymiaru nabiera oddziaływanie Unii Europejskiej zwłaszcza poprzez politykę regionalną. Niezaprzeczalnie możliwość korzystania z funduszy europejskich, głównie w zakresie realizacji kluczowych inwestycji infrastrukturalnych, spowodowała ogromny boom inwestycyjny. Z drugiej jednakże

¹¹ Jak wskazuje A. Babczuk, pojęcie miękkich ograniczeń budżetowych wspólnot samorządowych nie funkcjonuje w literaturze przedmiotu. Sformułował on własną definicję. A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 3, s. 5-15.

¹² A. Babczuk, *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich...*, s. 13.

¹³ Tamże, s. 13-19.

strony, po pierwszym wysiłku, jaki władze samorządowe zmuszone były włożyć w opanowanie techniki wypełniania wniosków, w celu pozyskania funduszy, nastąpiło zjawisko „niemocy ujrzenia innej opcji finansowej”. Większość samorządowych urzędników i decydentów przestała dostrzegać istnienie jakichkolwiek innych możliwości w zakresie korzystania z pozabudżetowych pieniędzy czy chociażby ich poszukiwania. Nastąpiło więc wzmocnienie negatywnego efektu niepełnej decentralizacji finansowej samorządu i dużych oczekiwań pomocowych wobec państwa czy też struktur Unii Europejskiej w zakresie pozyskiwania darmowej pomocy.

3. Odrzucane możliwości

Podczas gdy powszechnie uznaje się, że dotacje unijne są jednym z najkorzystniejszych źródeł finansowania inwestycji, niełatwo przestawić się władzom samorządowym na inne możliwości. Trudno tutaj odmówić im racji, gdyż kto inny dopłaci samorządom do 85% wartości inwestycji i nie będzie się domagał zwrotu zainwestowanego kapitału. Jednakże powoli środki unijne w obecnej perspektywie 2007-2013 wyczerpują się. Coraz częstszy brak możliwości sfinansowania inwestycji komunalnych z tych środków powoduje, iż rozglądamy się za innymi możliwościami¹⁴. Fundusze europejskie to co prawda największa, ale nie jedyna możliwość pozyskania bezzwrotnych, pozabudżetowych form finansowania.

Samorząd stoi w obliczu bardzo poważnych problemów. W konsekwencji niezrozumienia podstawowych mechanizmów znajdujących się u podstaw kryzysów oraz niepodejmowania właściwych w czasie kroków, zapewniających pełniejszą racjonalność realizowanej polityki, władze samorządowe stwarzają zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania i przyszłego realizowania przez nie zadań publicznych¹⁵. Niepokojące są chociażby sygnały płynące od strony samorządu, kiedy to padają propozycje wyprzedazy majątku gminy w celu rozwiązania kłopotów finansowych. Trudno jest jednoznacznie stwierdzić, czy takie pomysły są konsekwencją gry na wymuszenie dotacji ze strony państwa czy też braku wiedzy o istnieniu innych rozwiązań.

Realizacja inwestycji gminnych to nie tylko problem pozyskania zewnętrznego finansowania czy wkładu własnego, ale – przy realizacji kilku zadań jednocześnie – to także problem nieprzekraczania dopuszczalnego poziomu zadłużenia. Istnieje kilka propozycji, jak zrealizować takie inwestycje i nie zwiększać zadłużenia gminy. Nie są to procedury proste w świetle obecnych regulacji w polskim systemie prawa i naszej rzeczywistości. Wymagają często zaangażowania wielu podmiotów, tak jak ma to miejsce w przypadku realizacji inwestycji w formule partnerstwa publiczno-

¹⁴ B. Nosal-Biesiadecka, *Europejska Grupa Doradcza Sp. z o. o.*, http://urząd.nf.pl/Artykul/11672/Str_2/Pozabudżetowe-formy-finansowania-Jednostek-Samorządu-Terytorialnego/budzet-finansowanie-inwestycji-gmina-samorząd/ z dnia 28.07.2011 r.

¹⁵ M. Bojańczyk, *Cena wysokiego ryzyka*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, „Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej”, nr 4(5), Warszawa 2010, s. 16.

-prywatnego (PPP), które występuje jako alternatywa dla kończących się funduszy unijnych. Teoretycznie inwestycję w formule PPP można realizować także, wykorzystując fundusze unijne. Jednakże jest to procedura skomplikowana i dotąd nie udało się w Polsce przeprowadzić ani jednej inwestycji PPP wykorzystującej dotacje z UE. PPP to raczej alternatywa dla „topniejących” dotacji unijnych niż uzupełniająca je element finansowania inwestycji.

Niestety, widoczne są duża niechęć władz samorządowych oraz krążące negatywne opinie o PPP, niemające racjonalnego uzasadnienia, tym bardziej że instrument ten jest promowany przez Komisję Europejską, która wskazuje na potrzebę ściślejszej współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi i sektorem prywatnym. W związku z tym może mieć w odniesieniu do PPP zastosowanie procedura dialogu konkurencyjnego. Co prawda, została ona zaproponowana pierwotnie jako kolejna odmiana procedury negocjacyjnej z ogłoszeniem, ale obecnie jest odrębną procedurą postrzeganą jako sposób podejmowania złożonych kwestii odnoszących się do partnerstwa publiczno-prywatnego. Plusami współpracy z prywatnymi przedsiębiorcami jest redukcja ponoszonych kosztów, niższa cena, wzrost jakości, zmniejszenie ryzyka, poprawa koordynacji czy zwiększenie potencjału technicznego. W zakresie, w jakim zastosowanie procedur otwartych lub ograniczonych nie pozwala na udzielenie zamówień szczególnie złożonych, przyjęto właśnie procedurę dialogu konkurencyjnego. Formułę na tyle elastyczną, że będzie chroniła z jednej strony konkurencję pomiędzy przedsiębiorcami, a z drugiej strony stwarzała zamawiającym możliwość omówienia wszystkich aspektów danego zamówienia z każdym kandydatem¹⁶.

Inną metodą, chociaż bardzo czasochłonną i pracochłonną, jest forfaiting, który wymaga również ścisłej współpracy JST w nią zaangażowanych. Ta innowacyjna propozycja może mieć zastosowanie przy realizacji bardzo dużych inwestycji. Polega na wykupie wierzytelności niewymagalnych przez bank. Forma operacji rozliczeniowej polega na skupie należności terminowych w postaci weksli, z wyłączeniem prawa regresu wobec odstępującego weksel. Wylonieni w przetargu wykonawca i bank opłacają inwestycje, a samorzady w stałych rocznych ratach spłacają koszty. Forfaiting jest formą bezgotówkowej zapłaty, która najczęściej wykorzystywana jest przy operacjach zagranicznych. W porównaniu z operacjami wekslowo-kredytowymi operacje takie są dosyć kosztowne. Samorząd nie jest stroną umowy forfaitingu, a jedynie podmiotem związanym z forfaitingiem. Całe ryzyko gospodarcze niewypłacalności JST, która nie może zbankrutować, bierze na siebie bank lub inna instytucja finansowa. Kontrowersje budzi ujmowanie przez JST wierzytelności we wskaźnikach zadłużenia. Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu w dniu 4 listopada 2009 r. stwierdziło nieważność uchwały Rady Powiatu w Świdnicy w sprawie zaciągania zobowiązania w związku z realizacją inwestycji dro-

¹⁶ M. Stachowiak, M. Falkowska, A. Osiecka, *Grupa Doradcza Sienna Sp. z o.o. Poradnik „Dialog konkurencyjny krok po kroku”*, Platforma PPP, Publikacja dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012, s. 9-12.

gowych z wykorzystaniem metody forfaitingu¹⁷. Co prawda, WSA uchylił zaskarżone rozstrzygnięcie nadzorcze¹⁸, stwierdzając, że katalog zobowiązań zaliczanych przez ustawodawcę do długu publicznego ma charakter zamknięty i nie może być rozszerzany w drodze interpretacji przez organ nadzoru, ale ostatecznie samorządy zostały pozbawione tej możliwości. W dniu 1 stycznia 2011 r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Finansów¹⁹, którego celem było uszczuplenie systemu niekontrolowanego zadłużenia się przez JST. W konsekwencji nie jest dopuszczalne stosowanie forfaitingu jako instrumentu umożliwiającego finansowanie inwestycji bez jednoczesnej konieczności uwzględnienia dopuszczalnych wskaźników zadłużenia.

Tabela 1. Pozabudżetowe źródła finansowania inwestycji

Instrumenty zwrotne	Instrumenty bezzwrotne
<ul style="list-style-type: none"> – Pożyczki i kredyty preferencyjne z polskich źródeł (np. udzielane przez NFOŚiGW czy Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej na realizację inwestycji środowiskowych). – Pożyczki z zagranicznych źródeł i instytucji (w tej kategorii najbardziej znany jest Europejski Bank Inwestycyjny. Niemniej jednak możemy także korzystać ze środków pochodzących z: Banku Światowego, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, Banku Rozwoju Rady Europy). – Kredyty komercyjne. – Leasing komunalny (to forma leasingu przeznaczona dla samorządów, która coraz częściej pojawia się w ofertach firm i towarzystw leasingowych. Niemniej jednak nie cieszy się dużą popularnością i na dzień dzisiejszy raczej pozostaje ofertą „wirtualną” niż rzeczywistą – tzn. trudno znaleźć przykład rzeczywistego zastosowania). – Obligacje (komunalne, przychodowe, euroobligacje). 	<ul style="list-style-type: none"> – Do tej właśnie kategorii należałoby zaliczyć wszelkie bezzwrotne dotacje – zarówno te pochodzące z funduszy unijnych, jak i te z funduszy szwajcarskich czy z Norweskiego Mechanizmu Finansowego i Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego. – W tej kategorii mieszczą się także wszelkie inne dotacje pochodzące z budżetu państwa – np. dotacje ministra kultury i dziedzictwa narodowego, dotacje udzielane przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej itp.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: B. Nosal-Biesiadecka, *Europejska Grupa Doradcza Sp z o.o.*, http://urząd.nf.pl/Artykul/11672/Str_2/Pozabudżetowe-formy-finansowania-Jednostek-Samorządu-Terytorialnego/budżet-finansowanie-inwestycji-gmina-samorząd/ z dnia 28.07.2011 r.

¹⁷ Uchwała nr 85/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4.11.2009 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/256/2009 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 30.09.2009 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania związanego z realizacją zadania „Budowa i modernizacją dróg lokalnych powiatowych i gminnych”.

¹⁸ Wyrok WSA we Wrocławiu, III SA/WR 23/10.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, DzU 2010, nr 252, poz. 1692.

Ciekawym sposobem na pozyskanie środków niezbędnych do podjęcia kluczowych działań i inwestycji są obligacje. Instrument ten jest atrakcyjny dla inwestora głównie ze względu na szczególnie godnego zaufania emitenta – gminę. Korzyścią dla samorządu i społeczeństwa z emisji obligacji jest pozyskanie finansów dla ważnych publicznych inwestycji. Jest to metoda finansowania inwestycji szczególnie korzystna dla tych jednostek samorządu terytorialnego, które generują nadwyżki na średniookresowym, choć stabilnym poziomie, gdyż oprócz wskaźników zadłużenia są one brane pod uwagę przez banki.

Partnerstwo publiczno-prywatne, forfaiting i obligacje to tylko niektóre możliwości z pozabudżetowych źródeł finansowania inwestycji. Ponadto funkcjonują inne pozabudżetowe źródła, które można usystematyzować i w tym celu podzielić je na bezzwrotne i zwrotne źródła finansowania inwestycji w JST (tab. 1).

4. Zakończenie

Pomimo ważnych reform, które dokonały się w administracji samorządowej, aparat ten wciąż ma wiele wad. Trwają poszukiwania nowych modeli zarządzania publicznego i wdrażanie nowych koncepcji zarządzania. Stanowią one mogą szansę zwiększenia efektywności w realizowaniu zadań przez gminy, a także ogólnie JST wobec obywateli. Procesy reformowania zarządzania publicznego wiążą się ze stosowaniem zwiększonego nacisku na ekonomiczne aspekty wydatkowania publicznych środków finansowych, koniecznością poprawy jakości usług publicznych oraz zapewnieniem większej skuteczności działań organizacji publicznych. Nowe zarządzanie publiczne opiera się na opisie i wyjaśnieniu wszystkich znaczących zjawisk składających się na proces zarządzania jednostką samorządu terytorialnego, zwłaszcza z punktu widzenia efektywności i skuteczności. Praktyczne podejście do problemu zarządzania w jednostkach samorządu terytorialnego opiera się na rozwiązywaniu problemów realizacji zadań. Pojawia się popyt na wiedzę, rozwiązania, metody, czyli wszystko, co może być pragmatycznie użyteczne. Jeżeli nie podejmie się działań dwukierunkowych w zakresie wzbogacenia narzędziami teoretycznymi praktyki samorządowej, będziemy mieć do czynienia z zarządzaniem metodą prób i błędów. Rozwój samorządności wymaga nowych instrumentów, gdyż stare się nie sprawdzają, na skutek zmian w otoczeniu²⁰. Przed samorządem stoi problem „kurczących się” środków oraz nieograniczoności potrzeb zgłaszanych przez społeczeństwo. Ponadto ze strony samych władz samorządowych widoczna jest niechęć wobec pozabudżetowych form finansowania. Niepełna decentralizacja może być powodem oporu wobec stosowania instrumentów bardziej zaawansowanych pod względem samodzielności, gdyż nakładających na samorządy większą odpowiedzialność. Dlatego też w tytule artykułu użyte zostało stosunkowo kontrowersyjne słowo „kontra”, mające

²⁰ B. Filipiak, *Finanse samorządowe – nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011, s. 20-22.

na celu zaakcentowanie zaobserwowanego wśród władz samorządowych niebezpiecznego zjawiska ich niechęci do stosowania tzw. alternatywnych metod finansowania.

Literatura

- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe polskich jednostek samorządu terytorialnego w świetle badań ankietowych*, [w:] S. Korenik, Z. Przybyła (red.), *Współczesne problemy polityki ekonomicznej*, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Jelenia Góra 2008.
- Babczuk A., *Miękkie ograniczenia budżetowe jako przesłanka niewypłacalności jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne”, nr 3, 2008.
- Barański M., Kantyka S., Kubas S., Kuś M., *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa 2007.
- Bojańczyk M., *Cena wysokiego ryzyka*, [w:] *Przedsiębiorstwo przyszłości*, „Kwartalnik Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa im. Heleny Chodkowskiej”, nr 4(5), Warszawa 2010.
- Filipiak B., *Finanse samorządowe – nowe wyzwania bieżące i perspektywiczne*, Difin, Warszawa 2011.
- Juja T. (red.), *Finanse publiczne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
- Mastalski R., Fojcik-Mastalska E. (red.), *Prawo finansowe*, Wyd. LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011.
- Nosal-Biesiadecka B., *Europejska Grupa Doradcza Sp. z o.o.*, http://urząd.nf.pl/Artykul/11672/Str_2/Pozabudżetowe-formy-finansowania-Jednostek-Samorządu-Terytorialnego/budżet-finansowanie-inwestycji-gmina-samorząd/ z dnia 28.07.2011.
- Skoog G., *The Soft Budget Constraint*, Kluwer Academic Publisher, Boston 2000.
- Stachowiak M., Falkowska M., Osiecka A., Grupa Doradcza Sienna Sp. z o.o., *Poradnik „Dialog konkurencyjny krok po kroku”*, Platforma PPP, publikacja dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2012.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu klasyfikacji tytułów dłużnych zaliczanych do państwowego długu publicznego, w tym do długu Skarbu Państwa, DzU 2010, nr 252, poz. 1692.
- Uchwała nr 85/2009 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu z dnia 4.11.2009 r. w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały nr XXXI/256/2009 Rady Powiatu w Świdnicy z dnia 30.09.2009 r. w sprawie zaciągnięcia zobowiązania związanego z realizacją zadania „Budowa i modernizacją dróg lokalnych powiatowych i gminnych”.
- Wyrok WSA we Wrocławiu, III SA WR 23/10.

LOCAL GOVERNMENT VS. ALTERNATIVE FINANCING METHODS

Summary: Local government authorities have to seek new management concepts. The challenge for the government is the increased emphasis on the economic aspects of public funds spending, the need to improve the quality of public services and provide greater efficiency. Today, we see that the role of government is changing. The past socio-economic and political

practice has been mainly based on the paternalistic relationship of local government with the central government where the state provides a number of subsidies and guarantees, thus leading to strong dependence of their structures. However, these relations, as well as the attitude of authorities will have to be modified in the direction of greater self-reliance. It seems it is not just a condition for full decentralization of local governments, but rather the only way to achieve their competitiveness. Meanwhile, the problem is the incomplete decentralization and the resistance of local government to use more advanced financial instruments in terms of independence, as it imposes more responsibility on them.

Keywords: decentralization of finance, budget and no budget form of financing, local government.